



USAID
FROM THE AMERICAN PEOPLE



DESENTRALISASI 2009

MEMBEDAH REFORMASI DESENTRALISASI DI INDONESIA STOCK TAKING STUDY

RINGKASAN UTAMA

Disusun oleh
USAID Democratic Reform Support Program (DRSP)
Dengan dukungan dari
The Donor Working Group on Decentralization



USAID
FROM THE AMERICAN PEOPLE



DESENTRALISASI 2009

**Membedah Reformasi Desentralisasi
di Indonesia
STOCK TAKING STUDY TERKINI
Ringkasan Utama**

DESENTRALISASI 2009

Membedah Reformasi Desentralisasi di Indonesia STOCK TAKING STUDY TERKINI

Ringkasan Utama

Disusun oleh

USAID Democratic Reform Support Program (DRSP)
Dengan Dukungan dari Donor Working Group on Decentralization

Juli 2009

Penerbit

Democratic Reform Support Program (DRSP)

Jakarta Stock Exchange Building

Tower 2, 20th floor

Jl. Jend. Sudirman Kav. 52-53

Jakarta 12190

Indonesia

Tel. No. ++ 62 21-5152541

Fax. No. ++ 62 21 5152542

Email: info@drsp.or.id

Web. www.drsp-usaid.org

KATA PENGANTAR



MAX POHAN

Deputi Bidang Pengembangan Regional
dan Otonomi Daerah
BAPPENAS

SESUAI dengan RPJPN 2005-2025 yang mengarahkan membaiknya pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah pada periode RPJMN 2010 - 2014, maka dalam rangka penyusunan RPJMN 2010-2014 perlu dilakukan review terhadap kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah dan diharapkan menjadi masukan bagi reformulasi kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah di Indonesia. Untuk mengidentifikasi isu dan permasalahan, serta mengurnipkan masukan dan saran terhadap perbaikan kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah kedepan, maka perlu dilakukan serangkaian kegiatan diantaranya berupa studi (kajian), seminar-seminar, workshop, serial diskusi dan konsultasi publik secara terus menerus.

Pada tahun 2006, Democratic Reform Support Program (DRSP/USAID) melakukan studi stock-taking mengenai pelaksanaan desentralisasi. Studi tersebut mengidentifikasi isu-isu strategis reformasi dan menyajikan pilihan kebijakan bagi Pemerintah dalam penyusunan Grand Strategy Desentralisasi.

Laporan Stock Taking Study (STS) Update 2009 ini menyajikan gambaran baru mengenai reformasi desentralisasi, dan mengidentifikasi kemajuan yang telah dicapai berkaitan dengan kebijakan dan prosedur desentralisasi. STS Update 2009 mengidentifikasi 21 isu penting dan mendesak yang dapat mendukung Pemerintah Indonesia dalam mendefinisikan pendekatan yang lebih strategis untuk tindak lanjut reformasi desentralisasi. Studi ini dilaksanakan selama 7 bulan dan difokuskan pada prioritas-prioritas reformasi jangka pendek dan jangka panjang, dengan penekanan pada jangka menengah.

Hasil studi ini diharapkan dapat menjadi masukan dalam penyusunan kebijakan, perencanaan, dalam RPJMN 2010 - 2014. Selain itu, pembelajaran-pembelajaran yang terkandung didalamnya juga dapat menjadi masukan yang berguna dalam proses revisi UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Kami mengucapkan terima kasih atas dukungan dan kerjasama dari berbagai pihak yang telah memungkinkan terlaksananya studi ini dengan baik, terutama USAID Study Team sebagai pelaksana utama studi ini melalui program USAID-DRSP, serta kepada seluruh instansi maupun narasumber terkait yang telah memberi kontribusi dan masukan berharga untuk pengayaan substansi laporan ini. Masukan, kritik maupun saran di kemudian hari tentu juga akan menjadi bahan berharga untuk kegiatan stock-taking di masa mendatang. ■

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR	v
UCAPAN TERIMA KASIH	1
DAFTAR SINGKATAN	2
PENDAHULUAN	6
I. MANAJEMEN DAN KERANGKA HUKUM DESENTRALISASI	9
1. MANAJEMEN DESENTRALISASI	9
2. KERANGKA HUKUM DESENTRALISASI / PEMERINTAHAN DAERAH	12
II. HUBUNGAN ANTAR TINGKAT PEMERINTAHAN	17
1. PENATAAN DAERAH	17
2. PEMBAGIAN URUSAN	21
3. KEWENANGAN PEMERINTAH PROVINSI / GUBERNUR	27
4. HUBUNGAN KEUANGAN PUSAT DAN DAERAH	29
5. PENGAWASAN TERHADAP PEMERINTAHAN DAERAH	34
III. REFORMASI KEPEGAWAIAN NEGARA DALAM KONTEKS DESENTRALISASI	39
IV. DAERAH DAN KAWASAN KHUSUS	43
1. DAERAH DENGAN STATUS ATAU OTONOMI KHUSUS	43
2. KAWASAN KHUSUS DALAM KONTEKS OTONOMI DAERAH	48
V. REFORMASI PEMERINTAHAN DAERAH	51
1. PELAYANAN PUBLIK	51
2. PERENCANAAN DAN PENGANGGARAN	55
3. PENGELOLAAN KEUANGAN	58
4. REFORMASI TATA PEMERINTAHAN DESA	63
5. DINAMIKA KINERJA PARTAI POLITIK	66
VI. AKUNTABILITAS POLITIK	71
1. KINERJA DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH (DPRD)	71
2. PEMILIHAN ANGGOTA DPRD	74
3. AKUNTABILITAS POLITIK KEPALA DAERAH	77

VII. ASOSIASI PEMERINTAHAN DAERAH DAN MASYARAKAT SIPIL	80
1. ASOSIASI PEMERINTAHAN DAERAH	80
2. PELIBATAN WARGA DALAM TATA PEMERINTAHAN DAERAH	83
3. PERAN ORGANISASI MASYARAKAT SIPIL	85
KESIMPULAN HASIL STS 2009	91
DAFTAR LAMPIRAN.....	99
LAMPIRAN 1 : RUANG LINGKUP STUDI STOCKTAKING STUDY UPDATE 2009	99
LAMPIRAN 2 : DAFTAR PENELITI	100
LAMPIRAN 3 : DAFTAR NARA SUMBER	101
LAMPIRAN 4 : DAFTAR FGD YANG DILAKUKAN	103

UCAPAN TERIMA KASIH

BANYAK orang di pemerintahan, masyarakat sipil dan organisasi mitra pembangunan telah memberikan kontribusi terhadap gambaran terbaru dari kebijakan desentralisasi dan reformasi pemerintahan daerah. USAID-DRSP ingin menyampaikan rasa terima kasih kepada Pemerintah Republik Indonesia untuk permintaan dan dukungan upaya ini. Secara khusus, perhatian dari Max Pohan, Himawan Hariyoga dan Suprayoga Hadi (Bappenas); Mardiasmo dan Heru Subiyantoro (Departemen Keuangan); Made Suwandi, Bambang Pamungkas, Hasiholan (Departemen Dalam Negeri) yang telah berperan penting dalam membentuk metodologi dan menentukan update di dalam upaya yang lebih besar dari Pemerintah RI untuk mengembangkan strategi yang lebih tajam dan pengaturan institusional untuk mendorong reformasi pemerintahan daerah. Waktu, pandangan dan bimbingan dari pejabat terkait di banyak lembaga pusat pemerintah merupakan sesuatu yang penting dalam menangkap kemajuan yang dihasilkan dalam upaya reformasi selama tiga tahun terakhir, dan dalam mengutarakan itikad reformasi.

USAID-DRSP juga menyampaikan rasa terima kasih kepada sepuluh peneliti atas sumbangsih mereka dalam *Stock Taking Study*. Kami bersyukur telah mempekerjakan sejumlah peneliti yang pernah terlibat dalam *Stock Taking* awal yang dilakukan pada 2006. Tim teknis USAID-DRSP terdiri atas Elke Rapp dan Gabriele Ferrazzi. Tim peneliti adalah Gabriele Ferrazzi, Ari Dwipayana, Pratikno, Jups Kluyskens, Muhammad Firdaus, Deddi Nordiawan, Suhirman, Fahmi Wibawa, Robert Simanjuntak, dan Hefifah Sj. Sumarto. Tanggungjawab opini yang dikemukakan mutlak terletak pada para pengarang dari bentuk akhir studi ini.

Bersamaan dengan upaya di tahun 2006, keterbukaan dan keterlibatan para pejabat pemerintah daerah, organisasi masyarakat sipil, dan para informan kunci lainnya merupakan sesuatu yang tidak terhingga nilainya bagi studi ini. USAID-DRSP memperoleh manfaat dari informasi dan sudut pandang yang diberikan, melalui pertemuan perseorangan dan FGD (*Focus Group Discussions*). Peninjauan ulang dari rancangan laporan dari para peneliti dan laporan sintesis ini oleh para pakar teknis yang terlibat dalam

upaya reformasi pemerintah merupakan sesuatu yang sangat diperlukan untuk memperkaya analisa dan melakukan validasi kesimpulan serta langkah ke depan. USAID-DRSP ingin menyampaikan penghargaan kepada semua pejabat pemerintah daerah, organisasi masyarakat sipil, dan warga masyarakat, yang dengan murah hati meluangkan waktu dan memberikan masukan berharga selama masa pertemuan dan FGD yang dilakukan dalam implementasi studi dan peninjauan ulang laporan studi.

Ucapan terima kasih khusus kepada para informan kunci yang meninjau ulang bagian rancangan laporan ini, dan membantu DRSP membuat laporan lebih berisi dan mudah dibaca. Kami berterima kasih atas kontribusi mereka, Gordon West, Andrew Thornley (DRSP/USAID); Himawan Estu (DRSP Consultant), Owen Podger (DRSP Consultant), Hans Antlov, Judith Edstrom, Irianto, Robert van der Hoff, Adam Nugroho dan Widjono Ngoedijo (LGSP/USAID); Faye Haselkorn dan Maria Ining Nurani (USAID); Patricia McCullagh dan Jeffrey Ong (CIDA); David Deziel (GRSII/CIDA); Tariq Niazi dan James Lamont (ADB); Euan Ross (SCBD/ADB); Manfred Poppe dan Guritno Soerjodibroto (GLG/GTZ); Ade Cahyat (CB Kaltim/GTZ); Martha Gutierrez (ASSD/GTZ); Dan Moulton (DBE/USAID); Leo Simanjuntak (UNDP); Jana Hertz (DSF); Diah Raharjo (Multi Stakeholder Forestry Support Program/DFID); Hanna Satryio (TAF); Joana Ebbinghaus; Jessica Ludwig-Maarooft (World Bank Consultant); Frank Feulner (UNDP Consultant); Adriana Elisabeth (LIPI); Dini Mentari (PATTIRO); Sutoro Eko (IRE); Sapei Rusin (Pergerakan); Sugeng Bahagio (Perkumpulan PraKarksa); Yuna Farhan (FITRA); Arif Rahmadi (YAPPIKA); Abdul Malik (FEUI); Ulrich Klingshirm (HSS); Winfried Weck (KAS); Rainer Heufers (FNS); Erwin Schweisshelm (FES).

Kami percaya bahwa penilaian ini, yang dilakukan dalam semangat kerjasama, mencerminkan itikad Deklarasi Paris dan Komitmen Jakarta. Secara ideal juga akan menjadi sebuah alat bantu dialog antara pemerintah dan mitra pembangunan, dan memperluas dialog ke pemangku kepentingan lainnya dan memperdalam penelitian terhadap permasalahan kritis yang tetap harus ditangani jika Indonesia hendak mewujudkan sasaran yang telah dicanangkan untuk upaya desentralisasi. ■

DAFTAR SINGKATAN

ABK	Anggaran Berbasis Kinerja (Performance Based Budget)
ADB	Asian Development Bank
ADD	Alokasi Dana Desa (Block Grant from District to Villages)
APBD	Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (Regional Government Budget)
APBN	Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (State Budget)
APEKSI	Asosiasi Pemerintah Kota Seluruh Indonesia (Indonesian Association of Heads of Municipalities)
APKASI	Asosiasi Pemerintah Kabupaten Seluruh Indonesia (Indonesian Association of Heads of Districts)
APPSI	Asosiasi Pemerintah Propinsi Seluruh Indonesia (Indonesian Association of Heads of Provinces)
AUSAID	Australian Agency for International Development
BAPPEDA	Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Regional Development Planning Board)
BAKD/DDN	Badan Administrasi Keuangan Daerah/Departemen Dalam Negeri
BANGDA/DDN	Pembangunan Daerah/Departemen Dalam Negeri (Directorate of Fostering Regional Development)
BAPPENAS	Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (National Development Planning Board)
BAU	Belanja Administrasi Umum (General Administrative Expenditure)
BAWASDA	Badan Pengawasan Daerah (Regional Controlling Board)
BIPPRAM	Biro Penataan dan Pemantauan Program (Adjusting and Controlling Bureau)
BKN	Badan Kepegawaian Negara (Civil Service Agency)
BKKS	Badan Kerja Sama Kabupaten Seluruh Indonesia (Indonesia Association of Heads of Districts, now APKASI)
BLUD	Badan Layanan Umum Daerah (Special Service Agency)
BOB	Badan Otoritas Batam
BOP	Belanja Operasional Pemeliharaan (Operational Maintenance Expenditure)
BOS	Biaya Operasional Sekolah (School Operational Cost)
BPD	Badan Perwakilan Desa (Village Representative Council)

BPHTB	Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (Property Tax)
BPK	Badan Pemeriksa Keuangan (Finance Auditing Board)
BPKD	Badan Pemeriksa Keuangan Daerah (Regional Financial Auditing Board)
BPKP	Badan Pemeriksa Keuangan dan Pembangunan (Financial and Development Audit Board)
BUD	Bendahara Umum Daerah (Regional General Treasurer)
BUMD	Badan Usaha Milik Daerah (Municipal Corporation)
CB-SDAS	Capacity Building to Support Decentralized Administrative Systems
CCER	Cost Collection Efficiency Ratio
CD/PK	Capacity Development/Pengembangan Kapasitas
CG	Central Government
CIDA	Canadian International Development Agency
CSO	Civil Society Organization
CSR	Civil Service Reform
CST	Civil Service Training
DAK	Dana Alokasi Khusus (Special Allocation Fund)
DAU	Dana Alokasi Umum (General Allocation Fund)
DG	Directorate General
DEKON	Dekonsentrasi (Deconcentration)
DepHukHam	Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia (Ministry of Justice and Human Rights)
DKA	Dokumen Kerja dan Anggaran (Document Plan and Budget)
D/LG	Decentralization / Local Governance
DIY	Daerah Istimewa Yogyakarta (Special Region of Yogyakarta)
DP	Development Partner
DPOD	Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah (Regional Autonomy Advisory Council)
DPR	Dewan Perwakilan Rakyat (House of Representatives or Parliament)
DPRD	Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Regional House of Representatives)
DPD	Dewan Perwakilan Daerah (Regional Representatives Council)
DP3	Daftar Penilaian Pelaksanaan Pekerjaan (Individual Performance Appraisal)
DSF	Decentralization Support Facility

FDM	Forum Delegasi Musrenbang (Bottom-up Planning Delegation)
FF	Ford Foundation
FGD	Focus Group Discussion
FIK Ornop	Forum Informasi dan Komunikasi Lembaga Swadaya Masyarakat
FITRA	Forum Indonesia untuk Transparansi Anggaran
FPPM	Forum Pengembangan Partisipasi Masyarakat (Forum for Popular Participation)
FTZ	Free Trade/Port Zones
FY	Fiscal Year
GDS / WB	Governance and Decentralization Survey
GoI	Government of Indonesia
GR	Government Regulation
GTZ	Gesellschaft fuer Technische Zusammenarbeit
HAPSARI	Federasi Serikat Perempuan Indonesia
HR	Human Resources
INPRES	Presidential Instructions (Earmarked Capital Grant before Decentralization)
IPGI	Indonesian Partnership for Governance Initiatives
IRDA	Indonesian Rapid Decentralization Appraisal
JARING AS-MARA	Jaringan Aspirasi Masyarakat (Collection of Community Aspirations)
JPIP	Jawa Post Pro-Otonomi Institute
JUKLAK	Petunjuk Pelaksanaan (Operational Guidance)
JUKNIS	Petunjuk Teknis (Technical Guidance)
JWGD	Joint Working Group on Decentralization
KAPET	Kawasan Pengembangan Ekonomi Terpadu (Integrated Economic Development Zone)
KANWIL	Kantor Wilayah (De-concentrated Regional Branch Offices of National Ministries)
KEK	Kawasan Ekonomi Khusus (Special Economic Zones)
KEPMEN	Keputusan Menteri (Ministerial Decree)
KEPMENDAGRI	Keputusan Menteri Dalam Negeri (Decree of Ministry of Home Affairs)
KEPPRES	Keputusan Presiden (Presidential Decree)
KKN	Kolusi, Korupsi, Nepotisme (Collusion, Corruption, and Nepotism)
KKP	Koalisi Kebijakan Publik (Coalition for Public Policy)
KNPKD	Kerangka Nasional Pengembangan Kapasitas untuk Desentralisasi

KPK	Komisi Pemberantasan Korupsi (Corruption Eradication Commission)
KOAK	Komite Organisasi Anti Korupsi (Committee Organization Anti Corruption)
KPMM	Konsorsium Pengembangan Masyarakat Madani (Consortium for Civil Society Development)
KPU	Komisi Pemilihan Umum (General Election Commission)
KPPOD	Komite Pemantauan Pelaksanaan Otonomi Daerah (Regional Autonomy Watch)
KPUD	Komisi Pemilih Umum Daerah (Regional General Election Commission)
KTP	Komisi Transparansi dan Partisipasi (Transparency and Participation Commission)
KUA	Kebijakan Umum Anggaran (General Budget Policy)
KUKAIP	Koalisi Untuk Kebebasan dan Akses Informasi Publik (Coalition for Freedom of Information Law)
LAN	Lembaga Administrasi Negara (Institute for State Administration)
LAN	Local Area Network
LG	Local Government (International Term for Subnational Government)
LGSP	Local Governance Support Project – USAID
LKMD	Lembaga Ketahanan Masyarakat Desa (Village Social Activities Group)
LoGA	Law on Governance of Aceh
LPJ	Laporan Pertanggung Jawaban (Accountability Report)
LSM	Lembaga Swadaya Masyarakat (Self-help Organization)
MDGs	Millennium Development Goals
MenPAN	Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara (State Ministry for State Apparatus Reform)
MP	Mitra Pembangunan
MoF	Ministry of Finance
MoHA	Ministry of Home Affairs
MoU	Memorandum of Understanding
MPR	Majelis Permusyawaratan Rakyat (People's Consultative Assembly)
MRP	Papua People's Assembly
MSS	Minimum Service Standards
MTDP	Medium Term Development Plan
MTEF	Medium Term Expenditure Framework

MUSRENBANG	Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Development Planning Deliberation)
MUSRENBANGDES	Musyawarah Perencanaan Pembangunan Desa (Development Planning Deliberation at Village Level)
MUSRENBANGDUS	Musyawarah Perencanaan Pembangunan Dusun (Development Planning Deliberation at Hamlet Level)
NCDFD/KNPKD	National Capacity Development Framework for Decentralization/Kerangka Nasional Pengembangan Kapasitas untuk Desentralisasi
NGO	Non-Governmental Organization
NDI	National Democratic Institute
NKRI	Negara Kesatuan Republik Indonesia (The Unitary State of the Republic of Indonesia)
NSPK	Norma, Standar, Prosedur dan Kriteria (Norms, Standards, Procedures and Criteria)
NTB	Nusa Tenggara Barat (West Nusa Tenggara)
OPM	Free Papua Movement
ORMAS	Organisasi Masyarakat
OSS	One Stop Service
PAD	Pendapatan Asli Daerah (Regional Own Revenue)
PAN	Partai Amanat Nasional
PAPSDA	Pengelolaan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam (Agrarian and Natural Resources Management)
PARPOL	Partai Politik (Political Parties)
PATTIRO	Pusat Telaah dan Informasi Regional (Center for Regional Information and Studies)
PBET	Participatory Budgeting and Expenditure Tracking
PBB	Pajak Bumi dan Bangunan (Land and Building Tax)
PDRB	Produk Domestik Regional Bruto (Gross Regional Domestic Product)
PEMDA	Pemerintah Daerah (Regional Government)
PERDA	Peraturan Daerah (Regional Regulation)
PERDES	Peraturan Desa (Village Regulation)
PGR	Partnership for Governance Reform
PK	Pengembangan Kapasitas
PKS	Partai Keadilan Sejahtera (Welfare Equity Party)
PKB	Partai Kebangkitan Bangsa (Nation Development Party)

PLOD	Politik Lokal dan Otonomi Daerah (Local Politics and Regional Autonomy)
PMD	Pemberdayaan Masyarakat dan Desa (Community and Village Empowerment Agency)
PNPM Mandiri	Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (National Program for People's Empowerment)
PP	Peraturan Pemerintah (Government Regulation)
PPAS	Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara (Priorities and Indicative Budget Ceiling)
PROLEGDA	Program Legislasi Daerah (Regional Legislation Program)
PROLEGNAS	Program Legislasi Nasional (National Legislation Program)
PUM	Pemerintah Administrasi Umum (General Administrative Directorate)
PUSSBIK	Pusat Studi dan Strategi Kebijakan Publik (The Center of Study and Public Policy)
RAPBS	Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Sekolah (Draft School Budget)
RASKIN	Beras Miskin (Rice for Poor)
RENJA-SKPD	Rencana Kerja Satuan Kerja Perangkat Daerah (Regional Government Work Unit Workplan)
RENSTRA-SKPD	Rencana Strategis Satuan Kerja Perangkat Daerah (Regional Work Unit Strategic Plan)
RENSTRADA	Rencana Strategik Daerah (Regional Strategic Plan)
RGA	Regional Government Associations
RR	Regional Regulations
RKA	Rencana Kerja dan Anggaran (Workplan and Budget)
RPJM	Rencana Pembangunan Jangka Menengah (Medium Term Development Plan)
RPJMD	Rencana Pembangunan Jangka Menengah (Regional Mid Term Development Plan)
RPJPD	Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (Regional Long Term Development Plan)
RUU	Rancangan Undang-undang (Draft Law)
SAB	Standard Analisa Belanja (Standard Spending Assessment)
SAP	Government Accounting System
SATKER	Satuan Kerja (Work Unit / Institution)
SDA	Sumber Daya Alam (Natural Resources)
SEB	Surat Edaran Bersama (Joint Circular Letter)
Setneg	Sekretariat Negara (State Secretariat)

SFDM	Support for Decentralization Measures
SIKAD	Sistem Informasi Akutansi Keuangan Daerah (Information System for Regional Financial Accounting)
SIKD	Sistem Informasi Keuangan Daerah (Regional Financial Information System)
SKPD	Satuan Kerja Perangkat Daerah (Regional Work Unit)
SOP	Standard Operating Procedure
STARSDP	State Audit Reform Sector Development Program
SWAp	Sector Wide Approach
TAF	The Asia Foundation
TCP3	Tata Cara Pembuatan Perundang-undangan (Legislation Making Processes)
TKPKD	Komisi Pemberantasan Kemiskinan Daerah (Regional Commission for Poverty Eradication)
TKPKN	Tunjangan Khusus Pembinaan Keuangan Negara (Special Allowance awarded to MoF)
TPR	Tempat Pemungutan Retribusi (Location of Retribution Payment)
TRC	Truth and Reconciliation Commission (Aceh)
USAID	United States Agency for International Development
UU	Undang-undang (Act/Law)
UUD	Undang-undang Dasar (Constitution)
VAT	Value Added Tax
Walhi	Wahana Lingkungan Hidup
WB	World Bank
YAPPIKA	Yayasan Penguatan Partisipasi Inisiatif dan Kemitraan Masyarakat Indonesia

Konteks studi

Sebelum studi ini, upaya membedah status reformasi desentralisasi telah dilakukan pada tahun 2006. Studi awal ini mengakui bahwa Indonesia telah melakukan kemajuan berarti dalam desentralisasi demokratis sejak dimulai periode reformasi dalam hal kebijakan baru, struktur dan praktek. Pada saat itu kasus Indonesia dipandang berada di garis terdepan dari desentralisasi dalam konteks negara berkembang. Terlahir dari krisis multi-dimensi dan perhatian untuk mempertahankan keutuhan dan perbatasan negara kesatuan, desentralisasi di Indonesia ditandai oleh komitmen politik yang kuat dan sebuah pendekatan yang komprehensif; pembagian urusan yang berarti kepada pemerintah daerah disertai dengan staf dan pendanaan – jelas bukan pola dominan di banyak negara berkembang yang telah memulai desentralisasi.

Setelah mengakui permulaan yang baik, hasil studi tahun 2006 mengungkapkan percampuran kemajuan dan stagnasi yang rumit dalam reformasi. Upaya awal yang berani telah menimbulkan laju kemajuan yang lambat, kebijakan yang melantur dan inkonsisten, dan tindakan regresif dalam sejumlah kasus. Kelelahan reformasi terjadi di dalam pemerintahan, dan sementara donor terus memberikan bantuan, muncul suatu opini atas kurangnya daya tarik dalam beberapa bidang reformasi.

Gambaran yang ada dari *Stock Taking Study* tahun 2006 tidak serta-merta menimbulkan aksi yang cepat, tapi laporan studi, yang diterbitkan dalam dua bahasa, ternyata berguna dan berfungsi sebagai rujukan kerja bagi sementara pejabat pemerintah dan pasti bagi kalangan donor. Sejalan dengan waktu, sejumlah pejabat pemerintah menjadi cukup apresiatif atas laporan ini. Pada pertengahan 2008 Bappenas mengungkapkan keinginannya untuk melihat studi ini diperbaharui dan menekankan bahwa proses sepatutnya berfungsi sebagai sebuah kesempatan bagi para pemangku kepentingan kunci untuk meninjau kembali dan 'merevitalisasi' kebijakan otonomi daerah/desentralisasi. Permintaan ini, mengingat tanggapan dari USAID-DRSP (organisasi utama dalam implementasi studi tahun 2006) cocok

benar dengan peran Bappenas memimpin rumusan bab menyangkut desentralisasi/pemerintahan daerah dalam Rencana Pembangunan Nasional Jangka Menengah 2010-2014, sebuah proses yang dimulai secara intensif di awal 2009. Departemen Dalam Negeri juga tertarik dengan sebuah update meskipun upayanya untuk menetapkan strategi besar untuk desentralisasi di tahun 2007 membuatnya menjadi kurang yakin dalam menarik pemangku kepentingan untuk sepakat dengan visi atau strategi.

Studi membedah reformasi desentralisasi tahun 2009

Studi *stock taking* tahun 2009 dilakukan oleh Badan Pembangunan Internasional Amerika (USAID)-Program Pendukung Reformasi Demokrasi (DRSP) dengan dukungan Kelompok Kerja Donor untuk Desentralisasi (DWGD). Untuk kasus tahun 2006, anggota DWGD mendukung DRSP dengan memberikan informasi kepada anggotanya tentang studi dan mengadakan pertemuan dimana metodologi studi dan temuan awal dibahas. DWGD tidak diharapkan untuk mendorong temuan studi tapi sekedar menggunakan apa yang tampaknya membantu dalam dialognya dengan Pemerintah dan dalam konteks keterlibatan programatik anggotanya.

Nilai penggunaan bedah reformasi desentralisasi

Meskipun desentralisasi Indonesia telah digambarkan sebagai sebuah '*Big Bang*', kenyataannya agak berbeda. Rangkaian awal reformasi bila dibandingkan dengan upaya desentralisasi di tempat lain memang radikal. Tapi saat reformasi bergulir, tampak jelas, terutama pada studi 2006, bahwa kemajuan cukup tidak merata antara sejumlah unsur pembangunan pemerintahan yang terdesentralisasi. Selain itu, kemajuan tidaklah sepenuhnya linier, dengan beberapa kemunduran yang menghadang dalam hal reformasi. Beberapa kebijakan yang dianut sebenarnya tidak muncul dalam kenyataan; reformasi dihalangi oleh mereka yang enggan menyerahkan kekuasaan dan imbalannya; dan revisi dalam kerang-

ka kerja yang diajukan oleh kepentingan picik yang secara luas dianggap sebagai kemunduran.

Sejumlah kesadaran akan kerumitan ini mulai muncul sekitar lima tahun sejak berjalannya reformasi dan para pejabat mengakui hal ini dan menghadapinya dengan upaya 'konsolidasi'. Upaya untuk memberikan arah pada konsolidasi ini dapat dilihat dalam berbagai rencana atau rancangan besar desentralisasi, dan dalam penambahan perhatian terhadap dukungan kesejajaran mitra pembangunan (MP) yang lebih baik, sebagian lagi dengan merancang kebijakan dialog yang lebih baik dan dukungan struktur koordinasi.

Sebuah dinamika yang tidak terlalu terasa sebelum studi 2006 tapi yang sudah mulai mengambil momentum selama tiga tahun terakhir adalah dialog efektifitas bantuan (*aid effectiveness*) dan komitmen, mengingat landasan yang kokoh di Deklarasi Paris 2005, dan dikuatkan kembali oleh Agenda Aksi Acra 2008 dan Komitmen Jakarta yang ditandatangani di awal 2009 oleh MP.

Dinamika Provinsi Khusus Aceh juga dipertimbangkan dalam penilaian 2006 tapi kini makin jelas bahwa ini telah menciptakan lebih banyak ruang untuk hubungan negara-daerah yang asimetris dan menunjukkan pentingnya pengaturan 'khusus' di satu daerah pada waktunya dapat menjadi norma secara nasional (misalnya, kandidat independen saat ini, dan mungkin partai lokal di masa datang). Hingga taraf bahwa pengaturan lembaga-lembaga Aceh memberikan peningkatan perdamaian dan kesejahteraan, tekanan pada akhirnya akan tumbuh untuk penanganan yang serupa untuk penanganan konflik Papua.

Dengan demikian *stock taking* setiap tahun itu penting guna melihat dinamika lebih besar ini, dan melihat dimana ditemukan keberhasilan, dan dimana halangan terus menghadang pemenuhan janji-janji yang menyertai pemerintahan terdesentralisasi. *Stock taking* tahun 2009 dengan demikian memberikan umpan balik tambahan bagi upaya 'konsolidasi' dan meletakkan harapan 'konsolidasi' dalam gelanggang desentralisasi yang makin rumit. Dengan semakin kayanya catatan kemajuan dan dinamika desen-

tralisasi, para pembuat keputusan dan pemangku kepentingan memiliki sebuah dasar untuk kebijakan dan upaya penerapan yang lebih utuh.

Namun akan penting bagi pemerintah di masa depan untuk mengambil cuplikan-cuplikan ini pada waktunya, mungkin dalam konteks siklus RPJM, atau dengan frekuensi yang lebih besar tapi fokus/kedalaman temayang lebih sempit. MP dapat memberi dukungan alih-alih memimpin dalam hal penataan proses demikian. Masyarakat sipil idealnya dapat dijadikan bagian analisis, dialog dan kebijakan bersama yang akan berasal dari *stock taking*. Alternatifnya, sebuah masyarakat sipil yang lebih hidup dan berdaya akan membuat penilaian mandiri sendiri dan terlibat dengan pemerintah dan donor dengan kekuatan analisis dan kepentingannya sendiri.

Metodologi studi

Keseluruhan 10 orang peneliti dipekerjakan dalam studi ini, termasuk anggota dari CSO/jejaring universitas yang didukung oleh DRSP dan staf reguler DRSP. Para peneliti ini diberikan kerangka kerja umum untuk studi ini dengan menggunakan hasil studi 2006 sebagai *benchmark/acuan-banding* guna menilai perubahan. Untuk tiap bidang substantif, peneliti harus melengkapi kegiatan berikut :

Kegiatan #1 mencatat situasi 2006, mengambil hal-hal yang menonjol dari studi *stock taking* sebagai garis dasar untuk melacak kemajuan reformasi.

Kegiatan #2 membahas kemajuan reformasi dengan pejabat pemerintah, asisten teknis dukungan donor, dan para pemangku kepentingan, melalui pertemuan individual dan pembahasan kelompok.

Kegiatan #3 memanfaatkan sumberdaya sekunder untuk melengkapi gambar.

Kegiatan #4 mengambil umpan-balik tentang rancangan dari informan kunci.

Perhatian diberikan kepada pengembangan peraturan, pada perubahan mendasar dan inovasi, dan pandangan beragam stakeholder. Sebuah upaya dilakukan untuk mencatat situasi dan juga menjelaskan mengapa kemajuan dilakukan atau tidak dilakukan dan untuk mengukur dengan akurat prospek reformasi mendatang, mengusulkan arah tindakan bagi pemerintah, donor dan pemangku kepentingan lainnya.

Tanggung jawab opini yang diungkapkan mutlak terletak pada para pengarang dari studi ini. Tim teknis USAID-DRSP terdiri atas Elke Rapp dan Gabriele Ferrazzi. Tim peneliti terdiri atas Gabriele Ferrazzi (DRSP/USAID), Ari Dwipayana dan Pratikno (UGM), Robert Simanjuntak dan Deddi Nordiawan (FEUI), Suhirman (ITB), Hetifah (Akatiga), Fahmi Wibawa (DRSP/USAID), Jups Kluyskens (Konsultan) dan Muhammad Firdaus (LAN Makassar).

Struktur laporan studi

Laporan studi menggunakan stuktur yang serupa dengan studi 2006 tapi dengan sejumlah perbedaan berarti. Keseluruhan topik yang berjumlah 21 dikelompokkan ke dalam lima kelompok :

- I. Manajemen dan Kerangka Hukum Desentralisasi
- II Hubungan Pemerintah Pusat- Daerah
- III Daerah dan Kawasan Khusus
- IV Reformasi Kepegawaian Negeri
- V Reformasi Pemerintahan Daerah, dan
- VI Asosiasi Pemerintahan Daerah dan Masyarakat Sipil

Rangkuman eksekutif disertakan yang memberikan ringkasan tiap topik secara terpisah. Bagian kesimpulan juga ditambahkan untuk mengumpulkan beberapa tema payung. Versi bahasa Indonesia dibarengi dengan versi Bahasa Inggris. ■

I. MANAJEMEN DAN KERANGKA HUKUM DESENTRALISASI

1. MANAJEMEN DESENTRALISASI

Pembuatan kebijakan yang terfragmentasi

Temuan-temuan yang diperoleh dari topik-topik yang tercakup dalam laporan ini memperlihatkan kebutuhan akan kerangka kebijakan dan mekanisme kerjasama yang terdefinisikan secara lebih baik untuk mengarahkan dan memperbaiki pelaksanaan desentralisasi secara nasional. Tanggapan dari Pemerintahan Indonesia terhadap kebutuhan untuk mengkoordinasikan pembuatan kebijakan secara lebih baik bervariasi dalam dekade terakhir ini. Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah (DPOD) sebagai organisasi pemerintah yang didirikan sebagai wadah koordinasi tidak berfungsi secara optimal dan tidak mempunyai dampak yang signifikan dalam tiga tahun terakhir. Beberapa usaha untuk merevitalisasi badan ini sejak era reformasi tidak membawa pengaruh yang berarti. Ia masih tetap sibuk dengan pemekaran daerah, tetapi tidak mampu untuk membuatnya lebih rasional atau membendung fenomena ini. DPOD kurang berinisiatif untuk melakukan evaluasi terhadap Desentralisasi/Pemerintahan Daerah (D/PPD), menyelidiki kebijakan-kebijakan baru, merancang langkah-langkah yang bersifat konsultatif, atau mengkoordinasikan pembaharuan antar kementerian. Dengan Kementerian Dalam Negeri sebagai ketua, DPOD (seperti badan-badan *ad hoc* sebelumnya) belum mampu untuk menemukan semua pelaku utama untuk merumuskan kebijakan-kebijakan yang koheren dan jelas.

Tanpa adanya instansi utama yang berwenang untuk koordinasi, situasi pembuatan kebijakan desentralisasi/pemerintahan daerah menjadi terpecah-belah atau terpisah-pisah sehingga menghasilkan peraturan perundang-undangan yang saling bertentangan atau tidak tepat sasaran, baik dalam lingkup nasional maupun lokal. Kebijakan-kebijakan yang telah diformulasikan seringkali diperjuangkan oleh salah satu institusi. Dimana Depdagri yang mengambil peran utama, hasilnya seringkali dilihat sebagai 'Depdagri-isme.' Organisasi-organisasi nasional lainnya (Bappenas, Departemen Keuangan, Kementerian PAN, departemen-departemen sektoral) secara sendiri-sendiri telah berusaha untuk meningkatkan

peran mereka melalui jalur kebijakan/hukum lainnya yang menonjolkan perannya masing-masing dalam desentralisasi dan pemerintahan daerah. Sebagai akibatnya dihasilkan peraturan perundang-undangan yang bertentangan dan menghambat upaya harmonisasi. Keberhasilan-keberhasilan yang sesekali terjadi pada koordinasi antar instansi menunjukkan bahwa kemampuan atau keterampilan untuk melakukannya, dan mekanismenya (sebagian besar informal) sebenarnya ada, tetapi insentifnya kurang untuk terus melembagakan koordinasi seperti itu.

Dalam dua tahun terakhir, perkembangan positif adalah pendekatan yang digunakan dalam revisi UU 32/2004 tentang pemerintahan daerah. Pendekatan ini telah melibatkan lebih banyak pihak (DPD, DPR, pemerintah, CSO) daripada saat revisi-revisi sebelumnya (lihat Bab Kerangka Hukum). Tetapi usaha revisi cenderung dilakukan oleh berbagai pihak secara paralel dan tidak saling terkait. Pendekatan ini belum tentu menjadi masalah selama pihak-pihak yang terkait mempunyai peran atau konstituen tersendiri, dimana pada akhirnya usaha-usaha yang terpisah tersebut dapat menghasilkan pandangan-pandangan yang baru dan segar dan mampu memperkaya kebijakan akhir. Sebagai contoh, tim perancang Depdagri dan tim perancang DPD, telah menyediakan kesempatan untuk menggali dan menguji pandangan-pandangan pemangku kepentingan. Apakah perundingan akhir antara Depdagri dan DPR tetap akan terbuka terhadap pendapat pemangku kepentingan lainnya, dan bagaimana revisi dari UU 32/2004 serta implementasinya dapat diharmonisasikan dengan kedua RUU, UU lain, dan peraturan pelaksanaan lainnya masih harus dilihat. Pertanyaan ini langsung terkait dengan isu awal, yaitu efektivitas lembaga pemerintahan yang berwenang utama untuk koordinasi dan kerangka kerja.

Dialog Pemerintah – MP yang kurang memadai dan kurang terlembagakan

Berhubung tidak adanya visi bersama yang jelas di dalam Pemerintahan Indonesia dalam mengatur perkembangan kebijakan dan memfasilitasi har-

monisasi dan pensejajaran antar MP, pendekatan MP cenderung bersifat *ad hoc* dan terpisah-pisah, menanggapi permintaan organisasi-organisasi Pemerintahan Indonesia tertentu yang telah mengambil inisiatif. MP telah mendukung mitra untuk koordinasi dengan organisasi pemerintahan lainnya yang terkait serta pemangku kepentingan lainnya. Kalau kemampuan Pemerintahan Indonesia untuk merancang dan mengimplementasikan kebijakan-kebijakan D/PD yang koheren tampaknya terbatas, MP lebih memilih untuk melakukan pendekatan yang mementingkan kepentingan 'klien' dan dalam beberapa kasus mengarah kepada 'kotakisme'.

Dialog kebijakan antara Pemerintahan Indonesia - MP mengenai D/PD terlalu sering dilakukan pada level teknis atau level rendah dalam struktur Pemerintah. Kerjasama teknis ini terkadang membuahkan hasil yang positif, tetapi ini tidak bisa menggantikan interaksi MP - Pemerintah. Kerjasama seperti ini juga sering tidak melibatkan pelaku politik penting, terutama sekali DPR dan DPD. Beberapa Lembaga Keuangan Internasional dapat memperoleh akses tingkat tinggi, berkat besarnya perjanjian pinjaman yang tengah dinegosiasikan, tetapi akses ini sifatnya 'bilateral', tidak banyak dipengaruhi oleh MP atau pemangku kepentingan lainnya, walau pinjaman-pinjaman tersebut seringkali diumumkan sebagai usaha untuk mendukung D/PD secara makro, bahkan secara sektoral.

Masalah yang sering dihadapi oleh MP adalah bagaimana mereka sebaiknya 'berlabuh' kepada pemerintah, dan beberapa hubungan proyek kerjasama dengan instansi-instansi pemerintah telah dirusakkan karena salah 'berlabuh'. Kesulitan-kesulitan ini memperlihatkan kebutuhan akan pendekatan yang lebih terlembaga dan kolektif terhadap dialog yang membedakan antara pendekatan yang ditujukan kepada 'kebijakan lebih tinggi' dengan dimensi yang lebih bersifat teknis.

MP telah mendesak Pemerintah Indonesia untuk mengembangkan kebijakan-kebijakan yang lebih koheren dan telah beberapa kali menyediakan saran dan rekomendasi dari beberapa donor secara terkoordinir tentang kebijakan desentralisasi.

Akan tetapi mereka tidak menyediakan dukungan yang cukup kepada Pemerintah Indonesia dalam koherensi kebijakan atau mendorong Pemerintah Indonesia agar menjadi penggerak dalam koordinasi MP. MP juga tidak mempunyai persepsi bersama mengenai bentuk dan mekanisme kerjasama, sebagaimana terbukti dengan ambiguitas yang terus-menerus dalam peran antar kelompok kerja donor untuk desentralisasi (DWGD) dan *Decentralization Support Facility* (DSF).

Kebutuhan akan arahan tingkat tinggi dan suatu peta rencana reformasi desentralisasi

Kurangnya koherensi kebijakan desentralisasi Pemerintah dan kerangka hukum desentralisasi telah dikritisi oleh Majelis Perwakilan Rakyat (MPR), tetapi perubahan-perubahan konstitusional MPR pada tahun 2000 tentang otonomi daerah itu sendiri bersifat terburu-buru, ambigu, dan secara keseluruhan tidak memberikan arahan kepada pihak-pihak yang terlibat dalam pengembangan kerangka kerja. DPR dan DPD tidak terlalu memikirkan mengenai kurangnya koherensi kebijakan dan kualitas legislatif; serta terkadang mereka juga turut menyebabkan beberapa praktek-praktek yang merugikan (contohnya berkaitan dengan penataan daerah).

Untuk mengubah situasi, perlu kepemimpinan yang lebih tegas di dalam 'sektor' dan untuk semua pelaku mengacu pada peta rencana yang sama bagi aktifitas-aktifitas reformasi dan dukungan D/PD. Akan sangat penting untuk mencari suatu wacana (apakah itu dalam bentuk suatu institusi, forum atau mekanisme) yang mempunyai kewenangan yang lebih besar daripada DPOD dan melibatkan pelaku-pelaku utama dalam D/PD secara memadai.

Di bawah kepemimpinan yang lebih tegas, peta rencana yang sama perlu disiapkan untuk menentukan prioritas, menjabarkan suatu proses untuk perkembangan lebih lanjut, dan menguraikan bagaimana MP akan menyesuaikan dukungan mereka. Telah dilakukan diskusi panjang-lebar tentang banyaknya dokumen seperti itu (*grand strategy*, rencana nasional, dan lain lain) tetapi untuk isu-isu

yang parsial – tanpa memikirkan isu-isu pembahasan yang saling berhubungan erat. Perkembangan yang mengarah kepada pandangan bersama dapat dimulai dengan proses dalam perancangan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2010-2014, bab mengenai “Revitalisasi Desentralisasi dan Otonomi Daerah”.

Pengembangan kapasitas dan efektifitas dana hibah perlu dikaitkan

Kerangka Nasional Pengembangan Kapasitas untuk Desentralisasi (KNPKD) sedang diperbaharui dan direncanakan akan dikeluarkan dalam bentuk Peraturan Presiden. Pemerintah Indonesia dengan dukungan MP telah berusaha banyak untuk memperbaharui ini, dengan memperhatikan pengalaman-pengalaman di daerah. Namun, rancangannya tampak terlalu terfokus kepada struktur untuk upaya-upaya pengembangan kapasitas (PK) pada semua tingkatan pemerintahan. Padahal semestinya ia perlu membangun atau menetapkan suatu kerangka institusi untuk mengidentifikasi dan menghadapi suatu agenda yang selalu menyesuaikan diri atau berubah-ubah dan sekalian sebenarnya tergantung secara organisasi pada struktur paralel yang melibatkan tim-tim pejabat dari tingkatan pemerintahan pusat sampai lokal.

Banyak isu-isu pengembangan kapasitas yang masih bermasalah tidak masuk ke dalam draft akhir. Beberapa isu sebaiknya diangkat dalam konteks kerangka baru, tetapi beberapa lainnya perlu dibawa ke dalam dialog tentang efektifitas dana hibah dan kebijakan D/PD. Hanya melalui forum-forum seperti ini pertanyaan-pertanyaan utama tentang PK dapat dibahas (PK seperti apa yang diperlukan oleh pemerintah pusat itu sendiri? Bagaimana pengembangan kapasitas untuk melaksanakan langkah reformasi D/PD dapat diartikan? Tingkatan intervensi seperti apa yang harus dikedepankan? Bagaimana pelaku-pelaku Indonesia dapat difasilitasi untuk mendukung reformasi pemerintahan? Bagaimana Pemerintah Indonesia dapat menjangkau semua daerah dengan dukungan yang memadai? Bagaimana dukungan MP dapat menjadi lebih strategis?) Dalam

usaha untuk menjawab pertanyaan-pertanyaan mendasar seperti ini di forum-forum yang tepat, Pemerintah Indonesia dan MP perlu meninjau kembali pendekatan dari pembuatan dan implementasi kebijakan selama ini. Sebagai hasil akhir dari refleksi ini, MP dapat memainkan peran yang lebih strategis, dengan hasil-hasil yang lebih tajam, dan tingkat kejelasan yang lebih baik dalam hal strategi-strategi keberlangsungan.

Indonesia sedang mempercepat perubahan ke arah pendekatan-pendekatan yang bersifat program. Komitmen Jakarta menunjukkan adanya minat semakin besar dari pemerintah untuk memperbaiki hubungannya dengan para donor. Yang diperlukan adalah dialog yang lebih intensif berkaitan dengan D/PD untuk memahami implikasinya dan merubah usaha-usaha PK sesuai yang diperlukan. Akan menjadi penting untuk menguraikan bagaimana dialog ini akan berlangsung dari pihak MP dan secara bersamaan juga dengan Pemerintah, serta bagaimana dialog ini dikaitkan ke sumber daya dan prosedur MP. Selain itu, akan menjadi penting untuk menyediakan ruang bagi masyarakat sipil serta asosiasi-asosiasi pemerintah daerah supaya dapat mengambil perannya secara murni, dan pada saat yang sama mempererat hubungan antara pelaku-pelaku tersebut dengan Pemerintah begitu peran dari MP akan semakin berkurang dengan berjalannya waktu.

Rekomendasi

1. Pemerintah Indonesia dan MP sebaiknya memberi pertimbangan kepada penyesuaian-penyesuaian berikut ini untuk dialog kebijakan D/PD :
 - a. **Elevate (meningkatkan)** : dialog perlu dilakukan dengan lebih intensif lagi pada tataran yang lebih tinggi, baik dalam Pemerintah Indonesia dan badan-badan politik maupun MP.
 - b. **Separate (memisahkan)** : dialog politis/kebijakan yang lebih tinggi tingkatannya di dalam institusi-institusi politik maupun pemerintah dengan level senior dengan dialog untuk

tingkat instansi-instansi teknis/pelaksana di dalam tingkat pemerintah yang lebih rendah.

c. Integrate (integrasi) : dialog kebijakan dan sumber daya perlu digabungkan dengan lebih erat dari pihak MP agar diurus sebagai satu kesatuan. Juga, masyarakat umum dan asosiasi-asosiasi pemerintah daerah perlu dilibatkan ke dalam dialog-dialog tersebut dengan cara yang lebih formal.

2. Pemerintah Indonesia perlu memberi pertimbangan untuk memperkuat manajemen kebijakan D/PP dengan memberi mandat yang eksplisit kepada DPOD untuk pengembangan kebijakan, pengawasan dan kepemimpinan antar departemen yang lebih kuat (contohnya, menempatkannya di bawah kepemimpinan Presiden atau Wakil Presiden). Alternatif lain, pengaturan lainnya yang dapat memberikan kebijakan D/PP dan alat-alat hukum yang lebih jelas dapat juga dipertimbangkan.
3. Pemerintah Indonesia dan MP sebaiknya mengambil kesepakatan mengenai forum atau mekanisme dialog kebijakan.
4. Pemerintah Indonesia, dengan dukungan MP, sebaiknya mengembangkan peta rencana utama untuk D/PP, mengikuti format (daftar isi) yang disarankan di dalam laporan ini. Peta rencana ini akan digunakan oleh MP untuk harmonisasi dan mensejajarkan dukungan mereka yang berkesinambungan.
5. Sebagai langkah yang langsung dan kongkrit ke arah pemengambilan kepemimpinan kebijakan yang lebih kuat dan mengkoordinasikan MP secara lebih baik, setidaknya dasar pemikiran di balik peta rencana untuk D/PP perlu dimasukkan ke dalam RPJMN 2010-2014. Proses perancangan RPJMN perlu dilakukan dengan pendekatan dan semangat yang diinginkan untuk masa depan. Ini mungkin dapat dilihat sebagai tahap pertama dalam menyiapkan suatu peta rencana D/PP; rencana tahunan (RKP) dapat disesuaikan dengan peta rencana yang akan dihasilkan.

6. Pemerintah Indonesia dan MP sebaiknya menyelesaikan Kerangka Nasional Pengembangan Kapasitas Nasional untuk Desentralisasi bersamaan dengan peta rencana, dan keduanya sebaiknya dapat mempengaruhi aturan-aturan yang dapat mendukung suatu pendekatan sektoral yang lebih utuh.
7. MP sebaiknya mendukung dan mengarahkan Pemerintah Indonesia dalam menjalankan suatu review terhadap efektifitas bantuan hibah spesifik untuk D/PP berdasarkan kepada perjanjian Deklarasi Paris 2005 /Accra 2008.
8. Evaluasi yang lebih ketat terhadap usaha-usaha pengembangan kebijakan D/PP yang didukung oleh MP (kerjasama Pemerintah Indonesia/MP, evaluasi rekanan, evaluasi independen) sebaiknya dilakukan untuk mempelajari bagaimana caranya untuk mendukung pengembangan kebijakan D/PP dengan lebih baik.

2. KERANGKA HUKUM DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DAERAH

Arah kebijakan

Dalam STS 2006, juga disajikan secara singkat gambaran umum instrumen hukum yang menjadi dasar hukum pelaksanaan desentralisasi/pemerintahan daerah.

Kritik terbanyak ditujukan pada lemahnya proses dan dukungan kebijakan produk hukum yang berujung pada tidak terjaminnya kualitas; berbagai pola yang telah diterapkan belum mampu mengharmonisasikan antara aturan teknis bagi pemerintahan daerah dengan aturan sektoral; atau berbagai undang-undang yang menjadi dasar pengaturan desentralisasi/pemerintahan daerah masih bermakna ganda; tidak menunjukkan visi yang jelas, sehingga gagal menjadi arahan bagi berbagai peraturan perundang-undangan.

Permasalahan sistemik juga masih nampak hingga saat ini. Kerangka hukum desentralisasi/pemerin-

tahan daerah telah menghasilkan berbagai instrument baru dengan kualitas pengaturan yang masih lemah yang berimplikasi terhadap penerapan desain dan konsistensinya dengan kerangka hukum desentralisasi/pemerintahan daerah. Hal yang mengkhawatirkan adalah menurunnya peran Undang Undang Pemerintahan Daerah karena banyak peraturan perundang-undangan sektor. Peran UU Pemerintahan Daerah sebagai UU paling mendasar tentang pemerintahan daerah diperlemahkan dengan terjadinya berbagai perubahan pengaturan sektoral tanpa merujuk pada UU Pemerintahan Daerah.

Kualitas perancangan produk hukum

Pengkajian tentang peraturan daerah menunjukkan ada permasalahan mendasar dalam kualitas dan materi muatan pengaturan yang tidak sesuai UUD. Sebagian besar pengaturannya tidak jelas dan berbelit, dapat menghambat aktivitas perekonomian dan lebih jauh menyebabkan ketidakpastian hukum.

Berbagai produk hukum di tingkat pusat juga menjadi permasalahan. Pembentukan berbagai peraturan perundangan (termasuk yang mengganti peraturan yang agak baru) tersebut tidak disusun dan dikoordinasikan dengan baik. Hasilnya adalah produk hukum yang kualitasnya rendah dan tidak langsung dapat diterapkan, hingga hanya membuang waktu dan sumber daya yang dimiliki pemerintah daerah. Hal itu mengurangi semangat dan kemauan para pimpinan daerah untuk mengkaitkan sistem dan pelaksanaan tata kelola pemerintahan daerah yang nampak akan diancam lagi melalui berbagai peraturan pelaksanaan.

Catatan baiknya, upaya-upaya merevisi UU 32/2004 menunjukkan perbaikan dalam analisis dan proses. Pemikir-pemikir daerah, cerdik cendikia dan berbagai jaringan LSM diberikan penguatan untuk turut serta mengkaji berbagai permasalahan implementasi aturan hukum dan pilihan-pilihan kebijakan. Pendampingan untuk fasilitasi kapasitas juga telah dilakukan oleh para akademisi yang disediakan oleh MP. Kerja awal yang baik ini bisa kurang bermakna

jika draft RUU secara terlalu berburu-buru diserahkan ke DPR untuk dipaksa keluar pada masa pengabdian-nya yang segera akan berakhir; seperti yang terjadi pada penyusunan UU 32/2004 sendiri.

Hal positif lainnya adalah keterbukaan Pemerintah, yang nampak dari pembentukan Rancangan Peraturan Pemerintah tentang Tahapan, Prosedur Pengawasan dan Evaluasi Perencanaan Pembangunan Daerah. Pengalaman ini memberikan harapan kepada para peserta agar pendekatan seperti ini dapat dipergunakan terus. Meskipun pada akhirnya proses ini berujung pada mundurnya MoHA (BANGDA) dari 'partner'-nya, dan hasil akhirnya pun tidak cukup mencerminkan pemikiran CSO yang didukung para donor.

Masih terdapat banyak permasalahan dalam proses dan hasil yang tidak cukup memenuhi kualitas yang diharapkan. Dalam kasus pembentukan Peraturan Pemerintah Nomor (PP) 7 Tahun 2008 tentang Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan pemerintah pusat sangat memonopoli dan proses tertutup. Ketentuan tersebut tidak sinkron dengan rumusan Konstitusi dan mengurangi tugas lembaga pemerintahan kedalam bentuk dekonsentrasi yang mengaburkan arsitektur desentralisasi (lihat pada bab Pembagian Urusan and bab Keuangan).

Contoh lain yang benar-benar menjadi permasalahan yang menyulitkan adalah penetapan PP 48/2008 tentang Pendanaan Pendidikan. Dalam Pasal 5 dan 6 dirumuskan ketentuan tentang keabsahan dari praktek pemberian dana terhadap sekolah-sekolah secara langsung oleh Pemerintah. Hal ini sangat bertentangan dengan UU 32/2004 dan berbagai peraturan pelaksanaannya yang melarang adanya relasi dekonsentrasi/perbantuan dalam bentuk hubungan keuangan (seperti penggunaan DAK) untuk kegiatan yang urusannya telah diserahkan ke daerah.

Sebagian besar pengaturan tentang desentralisasi/pemerintahan daerah, sejak tahun 2006 banyak yang tidak tepat. Proses yang tergesa-gesa hanya menghasilkan pengaturan yang berulang, seperti terlihat dalam pengaturan berkaitan dengan penge-

lolaan keuangan. Harapan untuk menemukan pengaturan yang sesuai terus diupayakan sekaligus juga membangun sistemnya, namun pendekatan pengaturan terhadap desentralisasi/pemerintahan daerah belum benar-benar mengikuti prinsip dasar penilaian terhadap dampak. Penerapan hasil uji coba rata-rata dilakukan langsung melalui penyebaran secara nasional daripada melalui pendekatan yang lebih terfokus dan secara geografis terbatas sehingga hasilnya dipertajam dulu sebelum didiseminasikan dalam skala yang lebih besar.

Pengaruh dari para aktor politik nasional

Jika diperbandingkan dengan masa lalu, dewasa ini nampak sekali kompleksitas yang meningkat dalam persiapan produk hukum. Di pusat, masih sulit untuk memprediksi inisiatif dan reaksi dari DPR dan DPD, demikian juga sikap para anggota DPRD. Legitimasi dan prediktibilitas dari proses pembentukan peraturan perundang-undangan juga dipengaruhi oleh fenomena '*money politics*'.

DPD telah begitu aktif dalam mengusulkan berbagai ide secara khusus terhadap revisi UU 32/2004 dan Undang-Undang Pemerintahan Desa. Setelah disetujui antar pemangku kepentingan, hal ini harus diikuti juga dengan terjadinya perubahan Undang-Undang Dasar 1945. DPD juga berargumentasi perubahan UUD 1945 harus dilakukan (namun pemikiran DPD mungkin lebih untuk kepentingan kewenangannya dibanding kepentingan daerah).

Terhadap berbagai kebijakan dan rancangan yang diusulkan, dapat saja memperkaya produk akhir, tetapi juga masih terdapat permasalahan yang rumit atas cara mempertemukan aktor-aktor. Hal ini telah mendorong MoHA secara intensif melakukan perencanaan acara pertemuan informal dengan para anggota DPR untuk melakukan revisi UU 32/2004. Berbagai mekanisme tambahan masih harus ditemukan untuk dapat mengubah permasalahan politik yang kompleks menjadi lebih berjalan lancar. Dukungan MP untuk kelancaran kegiatan semacam ini sangat dibutuhkan.

Dukungan dari lembaga donor

Lembaga donor telah mengambil peran untuk mendukung peningkatan kerangka hukum atas Desentralisasi/Pemerintahan Daerah. Sebagian besar dukungan secara khusus diberikan pada pembentukan produk hukum tertentu, dengan harapan menghasilkan dampak yang baik dan meluas terhadap berbagai praktek. Namun, belum terdapat bukti bahwa praktek pemerintahan telah berubah banyak walaupun sejumlah individu telah memiliki keterampilan dan pemikiran yang lebih maju. Dalam aspek pengaturan 'monitoring dan evaluasi', yang MP turut serta terlibat melalui berbagai '*entry point*', jumlah pengaturan yang dibentuk oleh Menteri Keuangan, MoHA dan Bappenas dalam beberapa hal telah menyebabkan tidak efektifnya proses monitoring dan evaluasi atas penyelenggaraan kebijakan desentralisasi. Persoalan tersebut yang muncul akibat dari situasi ini sudah diakui oleh sejumlah pejabat pemerintah. Lembaga donor telah banyak terlibat memberikan dukungan, dibekali dengan penilaian atas tantangan yang dihadapi, dan mengupayakan memperkenalkan berbagai konsep pengkajian dampak regulasi (RIA), namun belum juga mampu meningkatkan koordinasi diantara para donor sendiri, atau mempengaruhi berbagai pendekatan pengaturan dari mitra utama.

Lembaga donor seringkali berada pada posisi yang sulit untuk memilih posisi yang jelas (atau mundur) dari keadaan proses pembentukan produk hukum yang problematis; sering kali mereka ikut saja untuk mendukung terciptanya situasi yang sebaik mungkin. Secara informal pada internal komunitas lembaga donor sering di gambarkan sebagai '*damage control*'. Lembaga donor nampaknya telah memilih untuk memberi dukungan dalam semua kesempatan yang diberi dalam pembentukan produk-produk hukum. Harapannya adalah makin terbukanya sikap pemerintah dalam interaksi pemerintahan, makin terfokus dengan permasalahan, dan mampu bersikap partisipatif. Setelah puluhan tahun pemberian dukungan seperti ini perlu evaluasi apakah harapan seperti di atas memang dapat dibenarkan.

Pilihan kebijakan

Beberapa pemerintah daerah dan anggota masyarakat frustrasi dengan berbagai peraturan perundang-undangan yang kontradiktif, berisi perintah-perintah, membebani atau tidak relevan. Dibutuhkan upaya-upaya untuk tetap menjamin keberlangsungan berbagai pendekatan, bukan hanya untuk meningkatkan kepercayaan atas intensitas dan kemampuan dari pemerintah, tetapi juga menumbuhkan kepercayaan atas prinsip kepastian hukum.

Salah satu pengharapan yang dapat dilakukan untuk mereaksi kelemahan dalam peraturan perundang-undangan adalah mengajukan gugatan pengujian melalui Mahkamah Agung atau Mahkamah Konstitusi (untuk Undang Undang). Proses ini adalah bangunan yang wajar, dimana gugatan dan putusan yang telah dibuat oleh lembaga peradilan memaksa DPR/DPD untuk lebih hati-hati dalam merumuskan undang-undang.

Ada dua aspek utama tantangan bagi perumus kebijakan yang berharap agar terjadi peningkatan kerangka hukum untuk desentralisasi/pemerintahan daerah. Pertama, menempatkan desentralisasi/pemerintahan daerah dalam kerangka hukum lebih jelas. Kedua, membentuk atau menemukan kembali kerangka hukum untuk desentralisasi/pemerintahan daerah yang dapat menjamin kualitas dan konsistensi. Kerangka hukum tersebut memerlukan berbagai perbaikan seperti berikut :

- i. Ruang lingkup UU Pemda harus disinkronkan dengan undang-undang lainnya yang mengatur atau berhubungan dengan daerah.
- ii. Pengarahan yang jelas dalam UU Pemda jika berhadapan dengan undang undang lainnya.
- iii. Prinsip dasar tentang desentralisasi/pemerintahan daerah yang masih dibutuhkan pengaturannya dalam Konstitusi untuk dijadikan dasar hukum yang kuat dan konsisten.

Pada sisi proses, apa yang telah dilakukan sekarang masih memerlukan berbagai perbaikan mekanisme. Kerangka hukum yang lebih konsisten dibutuhkan kehadirannya dari berbagai lembaga di tingkat pusat

dengan adanya pengawasan dari lembaga-lembaga politik yang kompeten. Secara khusus diperlukan harmonisasi produk perundang-undangan antar lembaga negara dan berbagai perubahan UUD 1945 harus dijadikan bahan pertimbangan. Tanpa suatu perubahan dalam pendekatan atas perumusan kebijakan desentralisasi/pemerintahan daerah dari Pemerintah Indonesia, perbaikan yang dapat didukung oleh MP dalam kerangka hukum tidak akan berdampak besar. Bahkan, dukungan dari lembaga donor terhadap berbagai permasalahan juga dapat memperburuk situasi. Pada dasarnya keterlibatan aktif dari Pemerintah Indonesia untuk mengefektifkan proses dan penataan desentralisasi (lihat pada bagian Pengelolaan Kebijakan D/DPD) agar kebijakan D/DPD akan dijabarkan dalam peraturan yang tidak terlalu banyak, lebih kuat, dan lebih terharmonisasi.

Rekomendasi

1. Berdasarkan hasil STS 2006, Pemerintah Indonesia perlu meningkatkan kerangka hukum desentralisasi/pemerintahan daerah dengan cara memperkuat kapasitas dan peran lembaga di tingkat nasional yang bertugas untuk menjamin kualitas dan harmonisasi produk hukum. Kelembagaan ini antara lain :
 - a. Biro Hukum dari kementerian yang relevan dengan desentralisasi/pemerintahan daerah.
 - b. Sekretariat Kabinet dan Sekretariat Negara.
 - c. Menteri Hukum dan HAM, serta Badan Pembinaan Hukum Nasional.Dukungan dari lembaga donor dimungkinkan, namun hal ini lebih diutamakan jika bantuan berkaitan dengan kementerian yang relevan dan Kementerian HukHAM.
2. Keberlanjutan dukungan dari lembaga donor untuk revisi UU 32/2004, dengan memfokuskan pada :
 - a. Data empiris untuk revisi.
 - b. Naskah akademik untuk mendiskusikan permasalahan-permasalahan dan kemungkinan solusi yang dapat diacu.

- c. Konsultasi yang efektif dengan pemangku kepentingan dalam berbagai lapisan.
 - d. Menjembatani upaya dan pandangan antara DPR, DPD dan Pemerintah.
 - e. Tahap harmonisasi antara rancangan revisi dengan undang-undang lainnya yang terkait.
3. Dukungan oleh lembaga donor dapat juga diberikan kepada pihak-pihak Indonesia yang dapat memanfaatkan dari dukungan strategis dalam hal :
- a. Naik banding melalui pengadilan atas instrumen hukum yang dianggap cacat hukum.
 - b. Amandemen UUD 1945 yang secara khusus menggambarkan prinsip dasar untuk desentralisasi/pemerintahan daerah. ■

II. HUBUNGAN ANTAR TINGKAT PEMERINTAHAN

1. PENATAAN DAERAH

Situasi pada tahun 2006

Laporan STS tahun 2006 telah mencatat adanya penambahan daerah baru yang sangat pesat melalui pemekaran daerah, penyusutan besaran kabupaten dan kota, khususnya di pulau-pulau sebelah luar, serta semakin meningkatnya perhatian atas faktor pendorong, proses, dan hasil pemekaran. Undang-undang yang ada dirasakan secara luas masih belum sempurna, sementara Peraturan Pemerintah (PP) 129/2000 sedang dalam proses untuk diganti.

Pemekaran dinilai didorong oleh beragam faktor. Banyak dijelaskan bahwa pendorong pemekaran adalah semangat untuk memperbaiki pelayanan dan mendekatkan pemerintah kepada masyarakat. Tetapi ketika diteliti dengan cermat menjadi nampak bahwa semangat untuk membangun daerah otonom yang homogen secara sosio-kultural, motivasi para pemburu rente, serta upaya untuk memperoleh keuntungan politik adalah faktor-faktor pendorong juga. Insentif fiskal yang melekat dalam transfer anggaran juga memainkan peran penting. Akibat negatif pemekaran memang tidak terlalu tampak seperti manfaatnya, tetapi akibat negatif ini dirasakan oleh masyarakat yang lebih luas. Hal ini antara lain meliputi peningkatan biaya penyelenggaraan pemerintahan per kapita, penurunan kapasitas untuk melaksanakan urusan pemerintahan yang diberikan secara seragam pada semua kabupaten/kota serta peningkatan potensi konflik antar kelompok (berbasis etnis dan agama). Karena penyiapan ibukota dan urusan administrasi baru yang membutuhkan waktu dan sumberdaya yang besar, perbaikan pelayanan di daerah baru hasil pemekaran tidak dapat segera tercapai.

Review administratif terhadap usulan pemekaran daerah yang kemudian menghasilkan rekomendasi dari Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah (DPOD), lebih banyak diabaikan oleh DPR (seringkali bersama DPD) dengan tetap melakukan proses penetapan undang-undang pembentukan daerah baru berdasarkan proposal yang masuk secara langsung dari para pengusul di daerah.

Rekomendasi yang tercantum dalam Laporan STS 2006 mendukung ide dilakukannya moratorium pembentukan daerah baru, untuk memberikan kesempatan bagi para pembuat kebijakan untuk merevisi kebijakan/peraturan yang ada. Diskusi-diskusi yang dilakukan mengenai kekhawatiran adanya dampak negatif dari pembentukan daerah baru juga mendorong untuk dilakukannya review kebijakan didasarkan pada penelitian yang lebih serius.

Perkembangan sejak 2006

Dinamika penataan wilayah yang terlihat pada tahun 2006 tampaknya terus berlangsung dengan pola terus bertambahnya pembentukan daerah baru (lihat Tabel 1).

Tabel 1:
Pembentukan Daerah Baru di Indonesia pada Tahun 1950-2008

Periode	Provinsi	Kabupaten/Kota
1950-1955	6	99
1956-1960	16	145
1961-1965	3	16
1966-1970	1	11
1971-1998	1	33
1999-2005	6	136
2006-2008*	0	51
Total	33	491

*Sampai 22 Desember 2008

Gagasan masa tenang (moratorium) yang digulirkan Presiden dan Ketua DPR sampai sekarang ini masih belum dijalankan, dan peristiwa kematian anggota DPRD Provinsi karena dikeroyok oleh massa pendukung pemekaran provinsi yang baru-baru ini terjadi di Sumatra Utara bisa semakin menguatkan keputusan untuk melaksanakan masa tenang. Menjelang pemilu 2009 pelaksanaan masa tenang ini kemungkinan besar kurang merupakan prioritas.

Kelangkaan kajian yang menjadi catatan pada tahun 2006 telah berusaha untuk segera direspon oleh berbagai pihak melalui berbagai macam penelitian sekitar isu pemekaran. Terlepas dari adanya beberapa

keterbatasan, studi-studi yang dilakukan menegaskan bahwa pemekaran dipengaruhi oleh beragam faktor pendorong, dan dukungan politik yang luas dibutuhkan untuk mengadopsi dan mengimplementasikan kebijakan yang dapat dijadikan pijakan yang tepat dan produktif.

Studi-studi yang ada mengindikasikan bahwa insentif keuangan telah mendorong munculnya tuntutan pemekaran, di mana bantuan yang diterima dari pemerintah pusat untuk membangun administrasi daerah baru, dan anggaran perkapita yang mengalir ke daerah baru justru lebih tinggi jika dibandingkan dengan daerah induk. Studi yang ada juga menunjukkan bahwa usulan daerah dimobilisasi oleh para elit dengan janji untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi, perbaikan pelayanan, dan kembali ke nilai-nilai kejayaan masa lalu. Elit lokal juga terpicu oleh perluasan kesempatan untuk promosi jabatan politik, keuntungan ekonomi, serta peluang membangun patronasi. Konflik atau potensi konflik antara kelompok pendukung dan penentang pemekaran juga mewarnai proses pemekaran, sebagaimana telah terjadi di beberapa kecamatan di kabupaten baru di Indonesia Timur serta terjadi dalam proses mobilisasi pembentukan provinsi baru di Aceh. Lebih dari itu, konflik juga terjadi pada pasca pembentukan daerah baru, seperti isu pemindahan aset, penentuan lokasi ibukota, dan kasus sengketa perbatasan. Kehadiran kelompok minoritas baru di daerah yang baru juga bisa menjadi potensi konflik tersendiri, dan meningkatkan kemungkinan adanya tuntutan berikutnya terhadap daerah baru atau pembentukan daerah baru lagi.

Studi-studi yang ada mengungkapkan pasifnya peran DPOD karena hampir semua usulan pemekaran diperjuangkan melalui DPR/DPD. Proses penilaian secara administratif justru tidak memperoleh peran yang berarti. Penilaian terhadap kinerja daerah baru juga sulit dibuat karena adanya keterbatasan dalam sistem pelaporan, pengambilan data, dan metodologi yang diterapkan dalam studi tidak mampu untuk menyajikan kesimpulan yang terpercaya. Memang, pada umumnya daerah-daerah otonom baru telah berhasil membangun administrasi di ibukota, yang menjadi fokus utama di masa-masa awal pasca

pemekaran. Namun, pengalihan sumber daya untuk kebutuhan administratif ini cukup menguras biaya, yang pada gilirannya menyebabkan tertundanya proses perbaikan pelayanan bagi masyarakat.

Perkembangan regulasi

Regulasi yang baru, yaitu PP 78/2007 memperkenalkan beberapa ketentuan baru yaitu mengenai batas minimal usia daerah untuk mekar, pernyataan persetujuan (2/3 dari anggota Badan Perwakilan Desa), dan peningkatan jumlah wilayah cakupan untuk membentuk daerah/kecamatan baru. Akan tetapi pernyataan persetujuan dari desa ini bisa dikembalikan oleh Bupati (sendiri, bukan oleh DPRD), akibatnya posisi aktor-aktor lain sebagai persyaratan usulan pemekaran dan dalam pembuatan keputusan akhir menjadi tidak jelas. Lebih dari itu, persyaratan teknis juga masih dihadapkan pada masalah kesalahan metodologis. Penggabungan daerah hampir tidak menjadi prioritas sama sekali, karena penggabungan daerah ini lebih dilihat sebagai bukti kegagalan daripada sebagai upaya untuk meningkatkan efisiensi.

Persyaratan administratif yang paling ampuh untuk membatasi usulan pemekaran, yaitu jumlah penduduk, pada akhirnya juga hampir terabaikan karena digunakannya indikator perbandingan dengan jumlah penduduk di daerah-daerah tetangga. Proses simulasi dinilai perlu dilakukan untuk mengetahui apakah ketentuan yang ada sudah dapat berfungsi efektif untuk membatasi jumlah pemekaran. Adanya ambang batas mutlak jumlah penduduk minimal untuk provinsi dan kabupaten/kota (khususnya untuk daerah atau pulau yang lebih luas), dinilai lebih menjanjikan untuk membatasi jumlah pemekaran dibanding persyaratan lainnya yang cenderung kabur dan tidak jelas. Regulasi yang perlu dirubah dan merupakan peluang untuk mengendalikan pemekaran tetapi tidak digarap sama sekali adalah insentif fiskal yang melekat dalam DAU/DBH dan penyediaan anggaran khusus bagi daerah yang sedang dalam masa transisi.

Pilihan kebijakan

Masa pemilu yang sekaligus memberikan waktu senggang bagi pemekaran dapat memberikan kesempatan bagi para birokrat pembuat kebijakan untuk menyiapkan strategi/desain kebijakan yang lebih serius. Strategi yang disiapkan selanjutnya bisa diharapkan untuk dibahas oleh DPR pada akhir tahun 2009, dan kemudian dibahas bersama dengan presiden pada tahun 2010.

Penyadaran kepada masyarakat tentang resiko pemekaran dan alternatif lain untuk mencapai cita-cita masyarakat selain pemekaran menjadi sangat penting, sekaligus untuk menekan DPR/DPD agar mempertimbangkan hal-hal ini dalam merumuskan kebijakan di masa yang akan datang. Peningkatan biaya penyelenggaraan administrasi/pemerintahan yang menyerap alokasi anggaran dari pemerintah pusat ke daerah yang sangat terbatas, harus bisa digunakan untuk menyadarkan masyarakat dan daerah-daerah lain akan kerugian yang akan mereka derita akibat pemekaran. Penilaian kinerja pemerintah daerah di seluruh daerah di Indonesia juga dapat menunjukkan kinerja daerah otonom baru yang dulunya mereka perjuangkan pembentukannya. Beberapa kebijakan alternatif yang dapat dikembangkan untuk menggantikan kebijakan pemekaran antara lain adalah :

- Perbaikan pelayanan publik di tingkat kecamatan;
- Perbaikan pelayanan pada tingkat pemerintahan desa;
- Peningkatan kerjasama antar daerah untuk memperbaiki pelayanan publik;
- Perencanaan yang bertujuan untuk pengurangan kemiskinan yang lebih efektif, pembangunan infrastruktur dan pelayanan pada tingkat kabupaten yang bertujuan untuk menanggapi aspek spasial kemiskinan dan marginalisasi; dan
- Pemanfaatan fungsi mediasi untuk mengurangi konflik yang mengarah pada keinginan pemekaran lebih lanjut.

Pendekatan-pendekatan di atas cukup menjanjikan untuk mengurangi usulan pemekaran, tetapi tetap

perlu disertai dengan restrukturisasi insentif yang melekat dalam kebijakan transfer fiskal dari pusat ke daerah. Peningkatan Pendapatan Asli Daerah, dan pemutusan ketergantungan daerah terhadap DAU dinilai justru dapat memacu efisiensi dan perbaikan pelayanan yang pada akhirnya akan mengurangi tuntutan pemekaran.

Yang mungkin juga penting dilakukan adalah menetapkan nilai absolut ambang batas jumlah penduduk minimal bagi suatu wilayah untuk bisa ditetapkan sebagai daerah otonom baru. Indikator ini lebih jelas, transparan dan lebih bisa dipahami dibanding ketentuan yang saat ini diatur dalam PP 78/2007. Hal ini dapat disesuaikan dengan kondisi lokal masing-masing daerah dengan tetap memberikan batas minimal menurut kelompok-kelompok kepulauan. Untuk kasus otonomi khusus di Aceh dan Papua dapat diatasi dengan memberikan kesempatan kepada dua provinsi ini untuk menyusun beban urusan yang sesuai dengan struktur pemerintahan di bawahnya.

Usaha pendekatan teoritis yang terkesan sangat tergesa-gesa dengan menentukan 'jumlah optimal' daerah sebaiknya tidak dilanjutkan. Pendekatan konseptual untuk mengatur penataan daerah harus lebih disesuaikan pada semangat pelaksanaan otonomi daerah, tingkat jangkauan (*span of control*) pemerintah pusat, fungsi yang harus ditanggung oleh masing-masing tingkat pemerintahan, dan tingkat efisiensi yang bisa dicapai. Hal ini terkait dengan rentang jumlah penduduk dan rentang luas wilayah yang bisa dipertimbangkan untuk dijadikan suatu daerah otonom baru. Pemberian insentif bagi daerah yang menolak pemekaran juga bisa membantu. Hanya dengan kerangka konseptual yang kuat dan jelas, sebuah kemungkinan desain proses administratif dan teknis usulan pemekaran daerah yang baru bisa dirancang dan bisa dijalankan.

Usulan desain ini harus memberikan ruang yang luas kepada masyarakat untuk menyampaikan aspirasinya, bukan hanya terkait dengan keinginan terkait dengan status pemerintahan di daerah tersebut, tetapi lebih pada kontribusi pemekaran

untuk mendorong pertumbuhan, pelayanan, dan kehidupan yang damai lintas kelompok. Dengan mengutamakan pada tujuan ini, maka metodologi dan teknis penilaian persyaratan pembentukan daerah otonom baru yang ada saat ini perlu diganti dengan indikator yang lebih terfokus, dan mengkombinasikan analisis kuantitatif dan kualitatif yang relevan.

Beberapa peneliti mengharapkan dihilangkannya peran DPR/DPD dalam penetapan kebijakan pemekaran, dengan menjadikan urusan penataan daerah dalam wewenang eksekutif saja (yang dilakukan melalui Peraturan Pemerintah). Hal ini memang merupakan pilihan politik, tetapi yang lebih penting adalah kematangan pengelolaan isu ini di legislatif maupun di eksekutif. Menyepakati satu gerbang tunggal dalam perumusan kebijakan pemekaran, karakter proses review terhadap usulan pemekaran, serta perumusan ulang kebijakan insentif yang terkait dengan pemekaran merupakan tantangan dasar yang harus ditanggapi oleh eksekutif maupun legislatif.

Rekomendasi

Dengan dukungan dari lembaga-lembaga mitra, pemerintah diharapkan bisa memanfaatkan kesempatan dalam masa senggang pemilu dengan membuat berbagai terobosan yang terkait dengan isu pemekaran. Hal ini mencakup :

- a. Adanya pendekatan yang lebih sinergis antara para donor dan menentukan cara terbaik untuk memanfaatkan hasil studi yang sudah ada untuk mendukung Pemerintah/DPR/DPD. Komitmen dan keterlibatan DSF selama ini dapat menjadi modal awal untuk melakukan usaha ini.
- b. Adanya kejelasan hukum pada validitas proses legislasi dalam kaitannya dengan upaya untuk membatasi hak DPR dalam proses penyusunan undang-undang pembentukan daerah baru sekaligus dengan merujuk pada revisi UU 32/2004 yang terkait dengan hal ini.

c. Mengembangkan *grand strategy* yang memfokuskan pada rumusan kebijakan yang paling menjanjikan bagi pengaturan pemekaran. Secara khusus, berbagai kebijakan yang lebih spesifik dapat dibentuk dari beberapa kebijakan umum berikut :

- Mengurangi ketergantungan daerah pada alokasi pembiayaan dari DAU untuk memberi insentif yang lebih besar bagi daerah yang bisa menunjukkan efisiensi.
- Memasukkan ambang batas mutlak jumlah penduduk minimal untuk pemekaran yang disesuaikan dengan kondisi spesifik masing-masing kelompok pulau/daerah.
- Mengurangi bobot pertimbangan teknis proposal usulan pemekaran dengan lebih menekankan pada pertimbangan kualitatif dan kuantitatif yang lebih tepat.
- Memperkuat bobot suara masyarakat dalam proses usulan dan pengambilan keputusan usulan pemekaran.
- Memberikan toleransi khusus bagi Aceh dan Papua, dengan fleksibilitas untuk menyesuaikan beban urusan dengan penataan daerah yang dipilih oleh masing-masing provinsi.
- Meningkatkan pendidikan politik bagi warga masyarakat terkait dengan harapan masyarakat untuk memiliki kabupaten/kota sendiri, tentang pengalaman-pengalaman kegagalan pemekaran dalam mewujudkan harapan masyarakat, dan tentang alternatif-alternatif strategi lain yang justru bisa lebih berhasil.
- Meningkatkan/memperbaiki pelaporan kinerja pemerintah daerah, khususnya pada indikator-indikator kunci, yang menunjukkan kinerja tata pemerintahan yang baik (seperti kualitas pelayanan, dan efisiensi).

2. PEMBAGIAN URUSAN

Situasi di 2006

Keinginan pemerintah akan pembagian urusan yang bersifat lebih jelas adalah dorongan utama dalam merevisi UU 32/2004, sebagai kerangka pemerintahan daerah atau desentralisasi. Ketika stock taking 2006 dilakukan, berbagai konsultasi intensif dilakukan mengenai naskah konsep atau draft peraturan dengan badan-badan dan kementerian sektoral. Konsultasi dengan pemangku kepentingan lainnya, seperti asosiasi-asosiasi pemerintahan regional, bersifat sangat terbatas. Terdapat banyak sekali tantangan-tantangan yang dihadapi dalam proses revisi tersebut :

- Kurangnya mekanisme untuk memastikan bahwa peraturan baru akan menjadi acuan utama; undang-undang dan peraturan sektoral masih belum dipadukan.
- Perbedaan antara urusan wajib dan pilihan masih belum jelas.
- Tidak hadirnya mekanisme yang jelas untuk menyesuaikan pembagian urusan dalam jangka waktu tertentu.
- Kemungkinan terlaksananya dan kesanggupan membiayai Standar Pelayanan Minimal (SPM) masih belum terjawab.
- Tugas pembantuan tidak dikembangkan secara baik, dimulai dari banyaknya persepsi yang salah di dalam Undang-Undang Dasar yang telah diberi amandemen.

Pada saat ini sedang disusun Permendagri untuk memfasilitasi peraturan sektoral departemen yang dapat dilaksanakan dan dibiayai.

STS 2006 mengharapkan koordinasi pemerintah Indonesia yang lebih baik dan perhatian (dan waktu) terhadap penyusunan peraturan-peraturan selanjutnya. Disarankan untuk diberikan peninjauan mendasar agar dapat memperkuat kerangka kerja hukum untuk desentralisasi termasuk amandemen konstitusi dan penempatan pembagian urusan dalam hukum sektoral. Pemerintah Indonesia didesak untuk dapat membedakan antara urusan yang

bersifat wajib dan urusan pilihan agar nantinya dapat mendukung munculnya inisiatif daerah. Pemerintah Indonesia juga didesak untuk memperkenalkan SPM dengan 'hati-hati dan cara yang dapat dikerjakan dan dapat dibiayai'. Lembaga donor diminta untuk mendukung departemen sektoral yang terkait dalam upaya yang disebutkan terakhir ini.

Perkembangan sejak 2006

Hasil kesimpulan upaya penelitian DSF pada awal tahun 2008 menunjukkan kekurangan struktural dalam pembagian urusan pada tahun 2006 masih tetap tak terselesaikan. Namun demikian, beberapa kegiatan telah dilakukan terhadap bidang yang bermasalah ini dengan upaya-upaya penting sebagai berikut :

- Pembagian urusan antara level pemerintahan secara spesifik telah diperjelas dalam PP 38/2007.
- Beberapa analisa telah dilaksanakan untuk mengimplementasikan PP 38/2007 terhadap perubahan tugas-tugas dekonsentrasi dan pembantuan dari Dana Alokasi Khusus (DAK).
- PP 7/2008 tentang bentuk-bentuk dekonsentrasi dan pembantuan telah diberlakukan.
- Instrumen hukum telah diberlakukan untuk pengadilan dan implementasi Standar Pelayanan Minimal.
- Upaya-upaya telah dilakukan untuk menyusun norma-norma, prosedur standar dan kriteria pemerintah pusat (NSPK).
- Beberapa upaya untuk menanamkan SPM dalam proses-proses pemerintahan daerah sedang berlangsung.
- Upaya lain untuk meninjau ulang kerangka kerja (UU 32/2004) sedang berlangsung.
- MenPAN telah mengeluarkan inisiatif baru yaitu Rancangan Undang-Undang mengenai 'hubungan antara kewenangan'.

Peraturan yang telah lama ditunggu mengenai penugasan spesifik dari urusan, yaitu PP 38/2007, terasa mengecewakan dalam kualitas dan aplikasi lanjutannya. Berdasarkan sebuah hirarki hukum yang cacat (kumpulan peraturan dibawah Undang

Undang Pemerintahan Daerah) peraturan tersebut tidak diiringi dengan strategi yang dapat dikerjakan dalam rangka menjamin undang-undang dan peraturan sektoral akan mensejajarkan diri dengan daftar ini. PP 38/2007 memiliki kecacatan sebagai berikut ini :

- Kerangkapan terjadi (kadang-kadang sebuah urusan ditugaskan kepada ketiga level) tetapi belum jelas apakah kerangkapan ini disengaja dan bagaimana hal ini akan dijalankan.
- Perbedaan antara urusan wajib dan urusan pilihan belum jelas dan tidak dapat dijalankan.
- Daftar terlalu rinci (dari segi urusan – perincian tentu saja diperlukan dalam instrumen-instrumen operasional lanjutan), dan tidak membantu para politisi daerah untuk mengatur atau mewadahi janji politiknya terhadap para pemilih.
- Struktur dan level dari perincian dalam beberapa kasus tampaknya mengikuti struktur organisasi level pusat – turun ke level direktorat/ sub-direktorat, daripada mengikuti perspektif yang bersifat lebih murni urusan.
- Formulasi urusan-urusan memiliki konstruksi yang cacat, tidak membantu, tidak jelas, berputar-putar atau bersifat menunda-nunda (contohnya, ‘...dalam skala nasional’ atau ‘...sesuai dengan instrumen hukum yang ada’).
- Urusan-urusan kunci yang biasanya diasosiasikan dengan pemerintah pusat dalam bentuk kesatuan didesentralisasi (devolusi) kepada pemerintah provinsi – sedangkan dalam peraturan lainnya, didelegasikan kepada Gubernur sebagai perwakilan dari pusat; model apapun dapat diterapkan tetapi membutuhkan pertimbangan akan konsekuensi politik dan konsistensi yang berkelanjutan dalam kebijakan/instrumen-instrumen hukum.
- Belum ada kejelasan mekanisme untuk penyesuaian pembagian urusan selanjutnya.

Sekalipun dengan kelemahan-kelemahan ini, ada cukup bimbingan dalam PP 38/2007 untuk departemen koordinasi dan sektoral yang berkeinginan untuk menyesuaikan instrumen-instrumen hukum sektoral yang secara jelas berkonflik. Namun hal tersebut belum dilaksanakan dan bermunculan

ketegangan di berbagai sektor yang menyebabkan kebingungan diantara para pengguna layanan, warga, dan investor. Sebagai contoh, ijin tambang masih diperebutkan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah sehingga menimbulkan banyak kefrustrasian diantara komunitas investasi.

Walaupun cacat, PP 38/2007 dapat memberikan arahan dalam upaya mengalihkan dana yang digunakan dengan tidak benar melalui dekonsentrasi dan pengalokasian tugas pembantuan kepada mekanisme pendanaan yang sesuai dengan urusan-urusan desentralisasi. Dengan dukungan MP, Departemen Keuangan dan Bappenas telah mengkaji bagaimana PP 38/2007 dapat digunakan untuk menyusun metodologi agar departemen sektoral dapat membedakan pengalokasian dana sesuai dengan bentuk desentralisasi. Upaya analisa masih dalam tahap awal dan kelanjutannya berjalan sangat lamban. Sangat tidak jelas apakah hal ini dapat mengarah kepada tingkat kepatuhan yang berarti. Sementara itu, bahkan program yang didanai para donor dibentuk diluar kerangka ini (misalnya BOS, PNPM).

Peraturan Pemerintah 7/2008 : Apa yang terjadi dengan tugas pembantuan?

Perkembangan yang meresahkan selama ini adalah bentuk lemah atau versi berlawanan dari desentralisasi dengan adanya peraturan pemerintah (PP 7/2008 mengenai dekonsentrasi dan tugas pembantuan). Peraturan ini tampak bertolak belakang dengan tujuan konstitusi (dan pelaksanaan tugas pembantuan sebelumnya) ketika :

- Gagal membedakan antara tugas dekonsentrasi dengan tugas pembantuan, kecuali dalam bidang investasi (dekonsentrasi ditujukan untuk non-fisik dan tugas pembantuan ditujukan untuk fisik – perbedaan yang tidak memiliki konsep dasar) dan kenyataan bahwa tugas pembantuan harus disetujui oleh Presiden;
- Membuat tugas pembantuan melampaui anggarannya pada level pemerintah daerah, serta memperlakukan perencanaan, sumber pendanaan, neraca dan pelaporan dengan cara yang

- sama dengan pendanaan dekonsentrasi;
- Hanya perlu ‘menginformasikan’ Dewan Perwakilan Rakyat Daerah saja mengenai pengeluaran tugas pembantuan yang dilakukan melalui Gubernur/Bupati/Walikota dan diimplementasikan oleh lembaga pemerintah daerah (mengikuti contoh pengaturan dekonsentrasi pada level provinsi).

Dengan peraturan ini, tugas pembantuan pada dasarnya telah menjadi bagian dari kategori tugas dekonsentrasi. Banyak implikasi dari perubahan terhadap implementasi efektif urusan pemerintah pusat terhadap pemerintah daerah. Kekurangan ini akan membatasi pilihan bagi negara dalam mengatur peran para aparatur provinsi khususnya dalam bidang pengawasan dan dukungan kepada kabupaten/kota.

Pengenalan kembali Standar Pelayanan Minimal – tetapi apakah digunakan?

Sebuah mekanisme nasional telah disusun untuk menerima daftar departemen tentang SPM (sesuai dengan PP 65/2005). Mekanisme ini telah dibentuk dan digunakan untuk menguji rancangan SPM. Beberapa kemajuan juga terlihat dalam peraturan pengawasan/pelaporan/kinerja pemerintah daerah yang menggunakan SPM. Pada level pemerintahan daerah, beberapa upaya untuk mengoperasikan SPM dapat terlihat dalam perencanaan dan penganggaran daerah. Yang masih kurang adalah upaya untuk mendisain insentif finansial pada level nasional dan provinsi untuk memotivasi pencapaian SPM oleh pemerintah kabupaten/ kota.

Mekanisme nasional untuk menguji SPM terdiri dari ‘Tim Konsultasi’ inter-departemen yang dihubungkan dengan kajian DPOD selanjutnya. Mekanisme ini telah memproses proposal kandidat SPM dari tujuh departemen/ lembaga. Proses pengkajian yang

ada didalam proposal SPM menunjukkan keinginan para aparat pada level pusat untuk bekerja sama dalam isu ini. Namun begitu, upaya keras yang telah ditunjukkan tidak dibarengi dengan pengujian yang seksama. Jaring pengaman yang telah dikembangkan, bersama dengan bantuan MP, untuk menyaring rancangan SPM belum digunakan secara tegas. Ada beberapa kunci jaring pengaman yakni; memastikan ketersediaan data mengenai kesuksesan SPM oleh sebagian besar daerah; kemampuan sebagian besar daerah untuk melaporkan status SPM mereka; kemampuan pemerintah pusat untuk menganggarkan SPM (dengan menggunakan sampel acak dasar anggaran daerah); dan mengukur kemampuan nasional untuk membiayai – disesuaikan dengan rencana waktu pencapaian SPM; dan strategi pengembangan kapasitas bagi para aparatur daerah. Tampaknya Departemen Kesehatan telah terlampau jauh dalam perkiraan pembiayaannya yang perencanaannya diserahkan kepada Departemen Keuangan.

Penyusunan SPM bervariasi di setiap departemen dan juga di dalam sub-departemen. Ketidakmampuan membedakan antara standar penuh dan pencapaian target yang terikat oleh waktu telah menjadi kendala dalam dialog dan sosialisasi SPM. Tantangan lain dalam persiapan SPM adalah penyalahgunaan kategori standar oleh beberapa departemen. Departemen-departemen ini sedang dalam proses penyusunan SPM untuk urusan-urusan yang bukan ‘pelayanan dasar’; jenis lain dari standar (contohnya, standar teknis/operasional) akan lebih relevan, dan akan jatuh di bawah upaya ‘NSPK’ (lihat sub bagian selanjutnya). Dalam kasus ini, Tim Konsultasi/DPOD tidak mampu untuk melarang penggunaan wahana SPM oleh departemen-departemen ini.

Sangat tidak jelas mengenai adanya perubahan penting dalam penerapan SPM (dalam status yang lalu atau yang diberlakukan kembali). Pembinaan telah dilaksanakan dalam bentuk pemberlakuan peraturan Depdagri terhadap lembaga nasional/ pemerintah daerah mengenai bagaimana mengintegrasikan SPM dalam perencanaan dan penyusunan anggaran¹, tetapi pembinaan pemerintah daerah tidaklah cukup. Sosialisasi *ad hoc* mengenai SPM sudah berlangsung selama beberapa tahun terakhir

¹ Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 79 Tahun 2007 Tentang Pedoman Penyusunan Rencana Pencapaian Standar Pelayanan Minimal.

tetapi tidak mempunyai implikasi terutama dalam hal perencanaan nasional maupun daerah dan prosedur penyusunan anggaran dan penutupan kekurangan SPM. Depdagri saat ini sedang mengerjakan petunjuk penggunaan SPM namun masih dalam tahap awal pengerjaan. MP telah melanjutkan dukungan pada level nasional tetapi dukungannya berkurang atau kurang konsisten pada level daerah.

Penjelasan Norma, Standar, Prosedur dan Kriteria (NSPK) untuk urusan daerah

PP 38/2007 mendorong departemen/lembaga di pusat untuk menyusun NSPK sebagai petunjuk implementasi urusan-urusan pemerintah daerah dalam kurun waktu dua tahun sejak diberlakukannya peraturan tersebut. Hal tersebut akan dikoordinasikan oleh Depdagri dan dikerjakan oleh para pihak terkait. Depdagri sedang bekerjasama dengan beberapa departemen untuk mengidentifikasi NSPK dan menyusun acuan yang berguna bagi pemerintah daerah.

Titik awal dari pekerjaan ini adalah seperangkat rancangan NSPK dalam daftar urusan-urusan sektoral yang tercantum dalam PP 38/2004. Daftar ini menunjukkan urusan-urusan pemerintah daerah dalam hal norma, standar, prosedur atau kriteria yang perlu dipenuhi oleh pemerintah pusat. Tugas ini tidak terlalu sulit seperti yang terlihat karena beberapa departemen sejak lama telah menyusun petunjuk teknis untuk urusan-urusan yang sekarang sudah diberikan kepada pemerintah daerah. Namun demikian, perbaikan sangat penting terutama karena diperlukannya petunjuk yang sesuai untuk daerah tanpa membatasi otonominya secara berlebihan. Dengan alasan demikian, NSPK juga harus sesuai dengan bentuk desentralisasi (urusan otonom atau tugas pembantuan) dan arti dari urusan itu sendiri (suatu kewajiban atau inisiatif dari pemerintah daerah). Pengertian-pengertian seperti ini tampaknya belum diperhatikan dalam diskusi seputar NSPK terkini.

Satu harapan tambahan dari upaya penyusunan NSPK adalah keinginan untuk penyesuaian departemen sektoral dengan PP 38/2007. Namun, masih

belum jelas bagaimana menjelaskan NSPK untuk urusan-urusan dalam peraturan yang menyiratkan keharmonisan. Penempatan pembagian urusan dalam UU akan mengarah kepada keharmonisan tetapi upaya harmonisasi ini akan bergantung pada struktur spesifik yang dipilih; jika seperangkat UU yang berbeda digunakan, maka akan mengakibatkan terjadinya konflik dalam sektor UU. Jika upaya tersebut dilakukan dengan menyesuaikan UU sektoral maka hal ini akan menjadi tugas yang lebih sulit, tetapi mungkin akan menghasilkan sistem yang lebih stabil dan penerapan yang konsisten.

Rancangan Undang Undang MenPAN tentang 'hubungan kewenangan'

Pada jalur berbeda dengan revisi PP 32/2004, MenPAN telah mencoba kembali untuk mengajukan rancangan undang-undang tentang 'hubungan pemerintah pusat dan daerah' (diajukan secara formal pada tahun 2005). Dasar hukum dari undang-undang ini berasal dari UUD pasal 18A ayat 1 : "Hubungan kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah, pemerintah kabupaten dan kota diatur dalam undang-undang dengan mempertimbangkan karakter dan perbedaan daerah." Tujuan penggunaan istilah 'dengan' yang sesuai dengan prinsip hukum Indonesia dipandang sebagai kepatuhan hukum. Rancangan ini secara substantif dibenarkan oleh tim UI dalam rangka mengatasi permasalahan dalam kerangka kerja hukum, yaitu :

- Kurangnya bentuk dekonsentrasi dari desentralisasi pada level hukum.
- Kurang spesifiknya dalam hubungan organisasi pemerintah pusat dengan pemerintah daerah dan hubungan antar pemerintah daerah.
- Kurangnya bentuk desentralisasi untuk lembaga khusus (lembaga pemerintahan/ semi otonom).

Pernyataan di atas bisa diperdebatkan, contohnya bahwa mungkin tidak semua permasalahan perlu diperlakukan dalam UU, tetapi lebih kepada peraturan yang disesuaikan. Tetapi dalam hal substansi, pernyataan di atas dapat dibenarkan. Tim akade-

misi yang membantu MenPAN merekomendasikan bahwa pengembangan Rancangan Undang Undang hendaknya menyusul kontribusi awal dari tim. Tim tersebut telah memperingatkan bahwa kerangka hukum perlu diperhatikan pada proses pengembangan – tetapi tidak ada inisiatif spesifik yang ditemukan untuk perhatian tersebut. Juga disayangkan bahwa pada tahap awal pengkajian, tim melihat rancangan tersebut sudah dapat diajukan kepada MenPAN sebagai Rancangan Undang Undang; hal tersebut sangat gegabah dan mengakibatkan kecenderungan yang meremehkan proses pengembangan kebijakan di Indonesia.

Argumen baik semestinya dipersiapkan untuk keperluan hukum dan kebutuhan akan UU tambahan untuk mengatur desentralisasi/otonomi daerah. Namun demikian, ide awal dari undang-undang baru perlu dikaji dan beberapa tantangan menyangkut hubungan antar tingkatan pemerintahan perlu ditambahkan ke dalam ide-ide tersebut tanpa memutuskan terlalu dini apakah sebuah undang-undang yang diperuntukkan untuk ‘hubungan antara kewenangan’ diperlukan atau apakah penyesuaian dalam kerangka hukum yang ada (termasuk UUD) lebih tepat.

Pertanyaan yang sering muncul adalah “asas pemerintahan mana yang relevan dan bagaimana asas tersebut sebaiknya didefinisikan dan diimplementasikan dalam sistem pemerintahan Indonesia yang bertingkat?” Beberapa permasalahan fundamental yang perlu menjadi perhatian dalam payung pertanyaan di atas adalah :

1. Apakah desentralisasi (devolusi atau delegasi) dilaksanakan oleh negara atau pemerintah pusat, seperti pihak eksekutif?
2. Apakah tugas pembantuan menjadi bagian dari tugas otonomi daerah – apa perbedaannya dengan dekonsentrasi?
3. Apakah tugas dekonsentrasi dilaksanakan oleh organisasi/aparat pemerintahan pusat atau apakah tugas tersebut dapat dilaksanakan oleh lembaga pelaksana pemerintahan daerah?
4. Seketap apa, dan dengan cara apa, pemerintah pusat dapat mengontrol urusan yang terdesen-

tralisasi (devolusi)?

5. Bagaimana pendelegasian, dari berbagai tingkat pemerintahan kepada lembaga semi-otonomi/campuran diformulasikan dan dibentuk?

Solusi yang konsisten dari pertanyaan-pertanyaan di atas dapat menghasilkan implementasi desentralisasi/pemerintahan daerah yang lebih konsisten dan lancar. Ada sebuah perdebatan yang muncul mengenai nilai-nilai yang terkandung dalam berbagai ‘solusi’ dari permasalahan di atas tetapi belum cukup adanya pemahaman dan diskusi di antara para akademisi dan aparat pemerintahan – tentu saja hal ini masih terlalu dini dengan cara menambah undang-undang untuk menyelesaikan permasalahan-permasalahan ini pada saat ini.

Revisi UU 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah

Tim revisi yang dibentuk oleh Depdagri menemukan permasalahan ‘desentralisasi fungsional’, istilah lain yang digunakan untuk menandakan pendelegasian kewenangan/tugas kepada lembaga semi-otonom yang cenderung spesifik pada urusan (sektor), yang menyatakan asas desentralisasi hendaknya ditambah ke dalam asas yang sudah ada. Tim juga menambahkan bahwa harus diberikan perhatian khusus terhadap kombinasi kepentingan-kepentingan pemerintahan pusat dan pemerintah daerah.

Diskusi mengenai pembagian urusan dan peran dari ketiga tingkat pemerintahan masih belum memadai. Pendapat dari tim yang argumentasinya sebenarnya agak lemah adalah bahwa desentralisasi harus dipandang sebagai sesuatu yang dimulai dari pemerintah pusat (daripada, misalnya, negara – pandangan alternatif ini tidak dikemukakan). Dengan alasan yang dipaparkan pada bagian ini, pendapat ini dapat dikatakan berkonflik dengan UUD. Tim ini juga tidak mendiskusikan kenapa berpendapat demikian dan tidak meramalkan konsekuensi-konsekuensi penting dari pendapat tersebut. Diskusi ini juga lemah karena perbandingan yang tidak sesuai antara bentuk negara kesatuan dan federal dan pernyataan yang diragukan tentang posisi pemerintah pusat dalam membuat kebijakan negara kesatuan yang

beroperasi dengan model tipikal kekuasaan terpisah (trias politika; legislatif, eksekutif, dan yudikatif).

Tim revisi belum mengkaji akar perbedaan urusan-urusan wajib dan urusan-urusan pilihan pemerintahan daerah yang mana pemerintah daerah menafsirkannya sebagai perbedaan antara 'urusan berbiaya' atau urusan yang menghasilkan pendapatan daerah. Tetapi tim tersebut menyimpulkan bahwa perbedaan tersebut perlu dikaji ulang dan bahwa pengkajian tersebut akan membuka jalan untuk analisa yang lebih dalam lagi di kemudian hari.

Tim ini mencatat kesulitan-kesulitan yang dihadapi sebelum diberlakukannya PP 38/2007 (contoh, kecenderungan dari pemerintah pusat untuk mengontrol lebih jauh melalui jalur-jalur dekonsentrasi), dan permasalahan-permasalahan dari cacatnya penyusunan peraturan yang sudah lama ditunggu-tunggu. Tim ini juga menyimpulkan bahwa struktur pembagian urusan harus direformasi.

Pilihan kebijakan

Harmonisasi kerangka hukum terutama dalam masalah pembagian urusan memerlukan kepemimpinan dari Presiden/Wakil Presiden dan DPR/DPRD itu sendiri dan tentunya akan dilindungi oleh amandemen konstitusi yang menyatakan dengan jelas prinsip-prinsip dan rancangan-rancangan kunci untuk desentralisasi dan otonomi daerah.

Koordinasi antar departemen akan sangat penting pengaruhnya terhadap pengalihan dana dari jalur dekonsentrasi kepada DAK dan mekanisme lainnya, sesuai dengan 'uang mengikuti fungsi'. Sama halnya dengan koordinasi antar lembaga yang akan menjadi kunci penting dalam mensejajarkan transfer finansial dengan kebutuhan-kebutuhan pemerintah daerah yang berkaitan tingkat pencapaian SPM dan standar pengeluaran SPM.

Upaya saat ini, sekali lagi untuk merevisi UU, Pemda perlu memberikan perhatian terhadap kelemahan struktur tersebut. Pengajuan Rancangan Undang-Undang 'hubungan antar kewenangan', walaupun

ditemukan beberapa permasalahan dalam kebijakan, saat ini tidak berhubungan dengan proses revisi UU 32 dan dapat mempersulit proses apabila dikembangkan dengan terpisah dan tanpa diskusi yang cukup dan menguntungkan. Pengajuan baru ini tidak menunjukkan kebutuhan untuk mengadakan diskusi fundamental mengenai konsep-konsep dan kebijakan-kebijakan yang dapat diterapkan dalam kondisi pemerintahan Indonesia saat ini dan memperkuat kasus untuk menunda perubahan konstitusional, legislatif, dan peraturan sampai kejelasan dan kesepakatan telah dicapai.

Kepemimpinan Bappenas, DepKeu dan Depdagri diperlukan untuk menerapkan PP 38/2007 terhadap pengalihan dana untuk mewujudkan 'uang mengikuti fungsi'. Peraturan ini nantinya perlu digantikan dengan sebuah arsitektur yang lebih kuat (contoh, dalam hal kedalaman instrumen hukum, jalur hukum yang digunakan, dan harmonisasi antar jalur). Beberapa masukan untuk pengembangan lebih lanjut dapat mencontoh dari upaya Provinsi Aceh untuk menyusun peraturan pemerintah mengenai "Urusan Pemerintah Pusat yang Bersifat Nasional di Aceh", yang mirip PP 38/2007 namun dalam konteks hubungan pemerintah pusat-Aceh.

Rekomendasi

Rekomendasi yang paling penting untuk pembagian urusan dalam sistem pemerintahan Indonesia yang bersifat multi-level adalah meningkatkan efektifitas manajemen desentralisasi. Prinsip kepemimpinan perlu datang dari Presiden/Wakil Presiden dan DPR/DPD, dan mungkin melalui badan-badan tertentu – tetapi yang cukup berbeda dari DPOD yang sekarang (lihat bagian Manajemen Kebijakan Desentralisasi/Pemerintah Daerah). Hanya jika kepemimpinan desentralisasi ditingkatkan ke level yang lebih tinggi, ia akan berkemungkinan dikerjakan lebih baik dari segi reformasi fundamental terhadap pembagian urusan. Ini memerlukan :

1. Kepemimpinan yang kuat dari pemerintah pusat untuk mencapai hal-hal berikut ini :
 - a. Menempatkan prinsip-prinsip dasar/asas de-

sentralisasi dan rancangan pokok pembagian urusan dalam Konstitusi.

- b. Menempatkan urusan secara spesifik dan Standar Pelayanan Minimal dalam hukum dan peraturan sektoral.
- c. Menjelaskan perbedaan antara urusan wajib dan urusan pilihan; urusan konkuren; dan hak inisiatif pemerintah daerah.
- d. Menerapkan pembagian urusan secara praktis, terutama dalam pengalihan dana dekonsentrasi/pembantuan kepada DAK/ mekanisme pendanaan daerah.
- e. Memaksimalkan hal-hal yang dipelajari dari Aceh dalam pengkajian ulang/ penempatan ulang daftar urusan-urusan yang ada dalam PP 38/2007.

2. Dalam rangka mengembangkan 'Kode Etik' bersama dengan Pemerintah Indonesia, lembaga donor hendaknya :

- a. Mendukung pencapaian 'terbaik' dari program pemerintahan, contohnya program-program yang sesuai dengan kerangka hukum dan kebijakan kunci pemerintah dan pembagian urusan antar tingkat pemerintahan.
- b. Memberikan dukungan antar sektor yang konsisten. Bilamana perlu dukungan tersebut dapat dalam bentuk dukungan pada 'peran koordinasi' (contoh, melalui Depdagri, Bappenas, DepKeu, MenPAN) dan juga dukungan tambahan untuk sektor-sektor yang terkait.
- c. Melakukan kajian jangka panjang pengembangan kapasitas dalam bidang pembagian urusan dengan memberikan perhatian kepada beasiswa, dialog, dan pengembangan kebijakan.

3. KEWENANGAN PEMERINTAH PROPINSI / GUBERNUR

Situasi di tahun 2006

Sampai tahun 2006, Kementrian Dalam Negeri telah merevisi kerangka desentralisasi tetapi belum menyelesaikan masalah peran ganda dari gubernur

(sebagai kepala daerah dan wakil pemerintah pusat) dan bagaimana menghubungkan ini dengan peran propinsi sebagai daerah otonom. Peraturan tentang pengawasan yang dikeluarkan pada tahun 2005 memang dapat menjelaskan peran gubernur, tetapi tidak cukup jelas dan tidak dapat menyelesaikan isu ini secara menyeluruh. Peraturan lain tentang peran gubernur, struktur organisasi dan mekanisme dekonsentrasi masih sedang dalam tahap pengerjaan. Dari beberapa draft, kelihatannya terdapat beberapa ketidaksesuaian antara masing masing peraturan.

Tampaknya, dalam proses hanya sedikit pengalaman berkaitan dengan kebijakan internasional diperhatikan yang sebenarnya dapat memberikan inspirasi bagi para pembuat kebijakan. Dalam hal ini yang sangat diperlukan adalah pengakuan tentang sifat hierarki antara pemerintah tingkat lebih rendah dengan pemerintah nasional dan bagaimana berbagai asas pemerintahan (*modes of decentralization*) dapat dikombinasikan, terutama di tingkat meso. Hubungan tingkat ini dengan pembinaan dan pengawasan terhadap tingkat pemerintahan yang lebih rendah dilihat sebagai hal yang sangat penting.

Rekomendasi dalam STS 2006 bertujuan untuk mendalami dasar pengetahuan termasuk acuan-acuan yang dapat digunakan sebagai perbandingan, dan untuk menyusun dengan sistematis diskusi kebijakan tentang topik yang berhubungan dengan peran gubernur/propinsi.

Perkembangan sejak tahun 2006

Perubahan di daerah

Dibanding dengan tiga tahun yang lalu, perubahan yang dialami pemerintah propinsi/gubernur adalah adanya tambahan relasi yang perlu dikelola dengan peningkatan jumlah kabupaten dan kota sebagai akibat pemekaran. Jumlah kabupaten/kota di dalam satu propinsi saat ini rata-rata lebih dari 15. Yang tetap tidak berubah adalah kesulitan yang dihadapi oleh pelaku-pelaku daerah berkaitan dengan peran ganda yang tidak jelas dari gubernur (sebagai KDH dan wakil Pemerintah Pusat). Ketidakjelasan

ini menyebabkan masalah dalam pembinaan dan pengawasan terhadap kabupaten/kota yang makin membesar jumlahnya.

Ketika pasal yang mengatur kurangnya hirarki antara provinsi dan kabupaten dirubah lagi dalam revisi UU 22/1999 ke UU 32/2004, tidak terdapat mekanisme yang jelas bagaimana tingkat provinsi akan melaksanakan fungsi pengawasan terhadap kabupaten/kota. Berbagai jawaban yang saling bertentangan dapat ditemukan dengan mencari ke dalam berbagai peraturan lama dan baru.

Terdengar beberapa tuntutan terhadap penguatan peran gubernur sebagai wakil pemerintah pusat. Tidak jelas mengapa gubernur, yang diperkuat melalui berbagai bentuk desentralisasi, tidak dapat memenuhi apa yang diharapkan dari mereka, terutama dalam perannya mengarahkan kabupaten/kota. Alasan kenapa pemerintah kabupaten/kota kurang patuh pada pembinaan propinsi dipicu oleh motif-motif yang lebih kompleks daripada penyelesaian yang ditawarkan oleh peraturan yang berlaku.

Perlu juga dicatat bahwa beberapa anggota DPD ikut menuntut model 'gubernur yang kuat'. Ini didasarkan pada pertimbangan peningkatan efisiensi, meskipun pandangan yang lain menyatakan bahwa konfigurasi seperti ini akan menggarisbawahi peran anggota DPD yang terpilih di propinsi bila anggota DPRD propinsi mengosongkan posisi tersebut.

Perkembangan peraturan

Penetapan pasal-pasal dalam UU 32/2004 yang saling bertentangan dalam hal peran provinsi tidak dijelaskan dengan lebih baik ketika PP 38/2007 tentang pembagian urusan diterbitkan. Peraturan ini secara langsung atau tidak langsung memberikan berbagai urusan kepada pemerintah provinsi sebagai sebuah daerah otonom untuk mengkoordinasi, memandu atau mengawasi kabupaten/kota. Urusan ini diperlukan dalam banyak kasus karena kabupaten/kota dan provinsi diberikan urusan yang sama, tetapi dalam 'skala' yang berbeda. Dengan demikian, provinsi terpaksa memainkan peranan yang berbeda dan yang paling rasional adalah

untuk mendukung dan mengawasi pelaksanaan yang dilakukan oleh kabupaten/kota – sejak provinsi juga mempunyai pertanggungjawaban terhadap pemerintah nasional. Konsekwensi dari konstruksi ini adalah provinsi tersebut akan terlibat dalam tugas koordinasi, pembinaan dan pengawasan yang mirip sebagaimana yang juga diberikan kepada gubernur sebagai wakil dari pemerintah pusat.

Dalam konteks revisi UU 32/2004, peran ganda dari gubernur dan pemerintah propinsi serta pentingnya klarifikasi peran tersebut dibahas secara cukup luas. Usulan yang saat ini paling banyak disetujui adalah penyederhanaan yang ditandai dengan pencabutan atau batasan yang drastis dari otonomi provinsi dan penguatan gubernur sebagai wakil pemerintah pusat. Ini mungkin merupakan penyelesaian yang terburu-buru; implikasi dan resiko secara politik, organisasi dan keuangan/efisiensinya tetap masih perlu ditinjau.

Pilihan kebijakan

Pembicaraan resmi, menunjukkan adanya kebutuhan bagi pemerintah pusat untuk memanfaatkan tingkat 'menengah' provinsi, daripada mencari hubungan dengan intensitas yang sama dari pusat ke provinsi serta ke kabupaten/kota. Mendisain kembali penggunaan pelaku tingkat propinsi membutuhkan pemikiran ulang tentang bentuk desentralisasi.

Pilihan yang drastis dengan menghilangkan secara total otonomi dari tingkat provinsi akan menyederhanakan situasi, tetapi dapat menarik reaksi yang keras dari provinsi yang telah mengembangkan identitas sendiri yang kuat; penghilangan fungsi politik di tingkat provinsi akan terlihat sebagai sentralisasi kembali yang drastis dan provokatif. Kurang dapat dibenarkan alternatif mengabaikan pemerintah propinsi dari fungsi otonomi yang cocok bagi skalanya (contohnya pendidikan tinggi, rumah sakit spesialis atau penyerahan, infrastruktur yang lebih besar), hanya untuk memecahkan persoalan bagaimana pembinaan/pengawasan terhadap kabupaten/kota sebaiknya dilakukan. Sebuah solusi yang lebih terfokus sebaiknya dipilih, yaitu pilihan

yang lahir dari analisa yang jelas tentang masalah, tantangan, dan pilihan bagi para pembuat kebijakan. Terdapat empat tipe untuk mengarahkan/mengawasi kabupaten/kota dari skala propinsi (lihat Tabel 2).

Tabel 2:
Alternatif dalam melaksanakan pembinaan/pengawasan terhadap kabupaten/kota

Alternatif # 1	Alternatif # 2	Alternatif # 3	Alternatif # 4
Peranan otonom dari pemerintah propinsi/ DPRD	Tugas-tugas pembantuan dari pemerintah pusat, yang diterima oleh pemerintah propinsi/ DPRD	Tugas – tugas dekonsentrasi yang diberikan kepada gubernur sebagai wakil dari pemerintah pusat	Unit – unit pemerintah pusat yang terpisah dari pemda (unit dekonsentrasi/ vertikal)

Alternatif di atas harus dilihat sebagai ‘tipe ideal’; dalam kenyataannya akan menjadi kurang rapi. Terus mengikuti tipe ideal atau mengkombinasikannya dengan hati-hati memiliki keuntungan dalam mempertahankan kejelasan dan menjelaskan aluran akuntabilitas. Sebagai tambahan, apapun pilihan yang dibuat, sangatlah penting untuk mempertahankan konsistensi dalam menjelaskan secara detail bentuk yang dipilih, penggunaan anggaran pusat/daerah, dan perundang – undangan pemerintah pusat/daerah.

Kembali ke situasi STS 2006, kelihatannya rekomendasi yang dibuat dalam laporan tersebut belumlah dilaksanakan. Masih banyak yang harus dikerjakan untuk menentukan apa masalah sebenarnya dalam melaksanakan kegiatan pemerintahan baik dari dua tingkat pemerintahan daerah dan pusat di daerah, dan campuran bentuk (*modes*) desentralisasi di tingkat propinsi yang bagaimana yang cocok untuk menjawab tantangan yang ada pada saat ini.

Rekomendasi

Rekomendasi dari STS tahun 2006 masihlah relevan. Sedikitnya kemajuan yang telah dicapai sampai saat ini dapat menunjuk kompleksnya isu-isu ini

dan tantangan untuk merubah diskusi menjadi sebuah proses revisi yang lebih besar cakupannya dan ketidak-pastian tentang prinsip utama dari otonomi. Dalam konteks ini, beberapa rekomendasi STS 2006 perlu diulangi dan diperluas, tetapi dengan beberapa pembatasan. Perlunya lebih hati-hati dalam menyiapkan peraturan pemerintah tentang peran gubernur. Sebuah perangkat hubungan yang lebih besar perlu diatur dengan benar terlebih dahulu. Oleh karena itu :

1. Dalam konteks revisi UU 32/2004, kehati-hatian haruslah diterapkan dalam mendiskusikan dan memilih satu seperangkat hubungan yang konsisten antara negara/pemerintah pusat dan daerah, yang akan menjelaskan peran pelaku kunci dan bentuk desentralisasi.
2. Usaha di atas seharusnya dapat memberikan tempat bagi analisis yang luas terhadap masalah yang sebenarnya dihadapi, tantangan dan pilihan yang perlu memperhatikan, dengan memanfaatkan dari pengalaman internasional yang relevan.
3. Adalah penting untuk melaksanakan pengkajian dampak peraturan untuk semua langkah reformasi penting yang akan diambil sehingga dapat mengantisipasi akibat terhadap politik, organisasi, pelaporan keuangan dan akuntabilitas dari reformasi yang diajukan.
4. Pemangku kepentingan yang bersangkutan perlu disertakan dalam diskusi di tahap dimana pilihan serta manfaat dan kekurangannya akan didiskusikan.

4. HUBUNGAN KEUANGAN PUSAT DAN DAERAH

Situasi Tahun 2006

Pemerintah Indonesia telah melakukan berbagai upaya perbaikan, antara lain dengan penguatan Pendapatan Asli Daerah (PAD), membuat Dana Alokasi Umum (DAU) lebih efektif sebagai instrumen pemerataan dan lebih mencerminkan kebutuhan pengeluaran, menghilangkan ketentuan *hold harmless* dalam alokasi DAU; meningkatkan besaran Dana Alokasi Khusus (DAK) melalui pen-

galihan Dana Dekonsentrasi yang dianggap sudah tidak tepat di era otonomi daerah ini; memperbaiki formulasi dan proses alokasi DAK, dan harmonisasi peraturan-peraturan yang bertentangan; serta membuat kemajuan secara bertahap dalam upaya operasionalisasi pasar obligasi daerah.

Sudah diketahui bahwa cukup banyak daerah yang menciptakan pajak dan retribusi daerah yang memberatkan, lewat berbagai peraturan daerah yang cenderung distortif terhadap perekonomian. Karena itu pemerintah mempertimbangkan untuk melakukan revisi terhadap UU 34/2000, dimana kemungkinan akan dimasukkan *positive list* dari pajak dan retribusi daerah. Tetapi pendekatan seperti itu dianggap kurang tepat dari berbagai konsultan DP yang memberi *technical assistance*. Namun, upaya yang dilihat lebih positif barangkali adalah dengan desentralisasi sepenuhnya Pajak Bumi dan Bangunan (PBB); alternatif yang sesungguhnya telah lama di pertimbangkan tetapi belum menghasilkan langkah-langkah yang kongkret.

Kajian tahun 2006 juga mencatat keinginan untuk memperbaiki pendekatan (*proxy*) dari kebutuhan fiskal dalam formula DAU. Lebih jauh, formula DAU mesti dibuat lebih memeratakan dengan menghilangkan ketentuan *hold harmless* sebagai salah satu langkah ke arah tersebut. Diakui bahwa keberadaan komponen gaji pegawai dalam alokasi DAU cenderung mengurangi kinerja keadilan dan efisiensi. Bahkan, perlu dicatat bahwa kenaikan 60% DAU tahun 2006 telah menyebabkan peningkatan cadangan (SILPA) yang dipegang oleh pemerintah daerah.

Berkaitan dengan Dana Alokasi Khusus (DAK), tujuan dan prosedurnya sampai saat ini tergantung kepada peraturan dan pemahaman yang berbeda-beda. DAK masih dinilai bersifat terbatas dalam potensinya untuk mendukung pemberian layanan dari aspek pemenuhan kebutuhan belanja modal, dan formula alokasi yang digunakan kurang responsif terhadap kebutuhan layanan. Jangkauan yang diperluas dan penambahan sektor disambut baik oleh kementerian sektoral, namun di sisi lain ini memunculkan keprihatinan atas fragmentasinya.

Pinjaman pemerintah daerah yang terjadi pada pertengahan 1980-an sampai pertengahan 1990-an telah meninggalkan beban berupa sisa hutang dan tunggakan oleh pemerintah daerah dan terutama perusahaan daerah (BUMD). Beberapa peraturan yang lebih baru lebih fokus pada upaya pengendalian utang. Namun, beberapa pemerintah daerah nampak telah siap dan mampu mengelola dengan baik penggunaan utang. Untuk daerah-daerah ini, pemerintah sedang mempertimbangkan memberikan akses ke pasar keuangan (misalnya lewat penerbitan obligasi daerah) sambil mencari cara untuk mengatasi kebutuhan pembiayaan bagi daerah yang kurang siap.

Karena ruang untuk penguatan PAD kecil, maka rekomendasi dalam STS 2006 lebih difokuskan kepada DAU dan DAK. Pemerintah Indonesia telah didorong untuk melakukan penghapusan ketentuan *hold harmless* dalam DAU mulai tahun 2008, sehingga membuat DAU lebih memeratakan dengan memasukkan sumber-sumber pendapatan yang sebelumnya dikeluarkan, dan juga menetapkan ketentuan Standar Pelayanan Minimum (SPM) yang dapat digunakan dalam formula DAU. Pemerintah Indonesia telah berupaya untuk meniadakan alokasi dasar komponen belanja pegawai dari DAU, dalam upaya untuk menciptakan insentif agar jumlah pegawai negeri di tingkat daerah dibatasi sampai 'tepat'. Upaya untuk mencari dan mendefinisikan peran yang tepat bagi DAK juga didorong. Rekomendasi terakhir adalah bahwa Pemerintah Indonesia sebaiknya meningkatkan transparansi dalam pasar obligasi daerah dengan memperkenalkan standar peraturan kegagalan bayar. Lebih jauh, ini juga mesti dapat memastikan bahwa daerah yang memiliki kapasitas fiskal rendah juga memiliki akses ke sumber dana, agar ketimpangan antar daerah tidak bertambah.

Perkembangan sejak 2006

Transfer ke daerah telah meningkat (mencapai 29.49% dari APBN pada tahun 2008), hal ini diiringi oleh belanja pemerintah pusat yang semakin mengecil seiring dengan pelimpahan urusan yang

diserahkan ke pemerintah daerah. Pendapatan Asli Daerah masih relatif kecil; provinsi telah dapat meningkatkan hampir setengah dari pendapatan mereka, namun untuk kabupaten/kota masih kurang dari 10%. Terdapat variasi yang cukup besar antara satu daerah dengan daerah lainnya.

Salah satu temuan yang bersifat paradoks dalam beberapa tahun terakhir adalah bahwa daerah yang diharapkan dapat menunjukkan kinerja yang baik karena memiliki pendapatan per kapita yang relatif tinggi (dari semua sumber), ternyata tidak selalu dapat menunjukkan indikator kesejahteraan dan pertumbuhan ekonomi yang lebih baik. Dengan demikian, efektivitas belanja adalah isu yang semakin penting dalam pengelolaan keuangan daerah.

Perkembangan baru dalam PAD

Hanya terjadi sedikit perubahan sejak 2006. Daerah dengan transfer yang dirasakan tidak cukup terus berupaya meningkatkan sumber daya penerimaan sendiri dengan mengeluarkan peraturan-peraturan daerah yang sebagian menjadi 'gangguan' bagi perdagangan dan investasi di daerah. Revisi UU 34/2000 masih dalam pembahasan di Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), dimana DPR mengusulkan untuk menambahkan beberapa pajak bagi pemerintah daerah (yakni, Pajak Telpon Genggam, Pajak Rokok, Pajak Kendaraan Bermotor, dan Pajak Bumi dan Bangunan), sementara pemerintah pusat berkeinginan memasukkan sebuah pajak baru, yaitu Pajak Lingkungan – yang pada dasarnya adalah pajak usaha. Bulan Oktober 2008, telah terjadi kesepakatan untuk menghilangkan kemungkinan mengenai Pajak Lingkungan akibat tingginya penolakan dari sektor usaha. Persetujuan telah dicapai untuk mentransfer Pajak Bumi dan Bangunan (PBB) kepada pemerintah daerah, namun hanya untuk dua sektor, yakni perkotaan dan pedesaan. Tiga sektor yang lain (perkebunan, kehutanan, dan pertambangan) akan tetap berada di tangan pemerintah pusat. Direktorat Jenderal Pajak mengusulkan lima tahun periode transisi untuk dua sektor yang akan ditransfer, sebelum berada di tangan pemerintah daerah.

Perkembangan baru dalam transfer ke daerah

Perkembangan utama dalam transfer sejak tahun 2006 adalah penambahan Dana Otonomi Khusus untuk Nanggroe Aceh Darussalam (NAD) mulai 2008, sesuai dengan UU 11/2006 tentang Pemerintahan Aceh. Penambahan tersebut adalah berupa ketentuan bahwa NAD akan mendapatkan 2% dari plafon DAU nasional selama 15 tahun ke depan, dan akan dikurangi menjadi 1% antara tahun ke-16 sampai ke-20.

Sejak tahun 2006 pun ada sedikit perubahan dengan DAU, dimana sekarang ini terdiri dari Alokasi Dasar dan Celah Fiskal, namun kelemahan yang terkandung didalamnya tetap sama. Gaji pegawai masih terkandung dalam alokasi DAU, dan komponen dari rumus tidak berubah. Namun, porsi alokasi dasar telah berkurang secara signifikan dari tahun ke tahun (sehingga porsi *fiscal gap* yang bertujuan mengurangi ketimpangan fiskal semakin meningkat dan dapat membuat DAU lebih efektif).

Pada tahun 2008, dampak penghapusan *hold harmless* diperlunak dengan penggunaan dana khusus. Pengurangan dampak tersebut diharapkan semakin besar dalam DAU 2009, sehingga peran kapasitas fiskal akan memungkinkan untuk menjadi faktor yang lebih besar dalam pengalokasian.

Akan halnya DAK, jumlah sektor diperluas lagi di tahun 2008 dengan memasukkan sektor Kependudukan dan Kehutanan, sehingga total menjadi 11 sektor. Pada tahun 2009 akan diperluas lagi untuk mencakup Komunikasi, Infrastruktur Desa, dan Perdagangan. Ekspansi ini dimaksudkan untuk memfasilitasi pemindahan dana yang selama ini menjadi dana dekonsentrasi/pembantuan. Hal ini mungkin salah satu solusi (penyaluran dana desentralisasi yang tepat) namun juga cenderung menimbulkan masalah lain (yakni: fragmentasi). Oleh karena itu, sangat diperlukan konsensus di masa depan mengenai peran penting DAK.

Sementara Dana Bagi Hasil telah terus membantu mengatasi ketimpangan fiskal vertikal, dan pada 2008 daerah penghasil minyak dan gas bumi

mendapatkan keuntungan yang tidak disangka-sangka dengan kenaikan harga migas dunia. Namun, tidak bisa dimungkiri bahwa Dana Bagi Hasil juga telah memperburuk ketimpangan horizontal antar daerah.

Bantuan berbasis kinerja/peran alokasi propinsi

Bantuan berbasis kinerja sedang dicoba dieksplorasi di Indonesia, melalui dukungan MP (beberapa proyek dalam tahap awal desain atau pelaksanaan). Peran propinsi dalam alokasi untuk kabupaten/kota mulai mendapatkan perhatian, sebagian dipengaruhi oleh situasi otonomi khusus yang membutuhkan peran besar dari propinsi. Berbagai ide tentang mekanisme DAU dua tahap sedang dikembangkan, namun kelayakan secara politik tentang mekanisme tersebut mesti dipertimbangkan terlebih dahulu, yang nampaknya belum bisa dilakukan dalam waktu dekat ini.

Surplus pemerintah daerah

Surplus anggaran daerah telah meningkat tajam (menjadi Rp. 45 triliun, sekitar 4 milyar dolar AS), karena ketidaktepatan dalam perencanaan dan penganggaran serta aliran dana dari pusat. Dalam situasi krisis keuangan global saat ini, adanya surplus keuangan daerah yang cukup besar tersebut tentunya menjadi tidak baik, mengingat jika itu dibelanjakan sesungguhnya bisa membantu mendorong roda perekonomian.

Obligasi daerah

Pada tahun 2006, Departemen Keuangan telah mengeluarkan beberapa Peraturan Menteri tentang Pinjaman dan Obligasi Daerah. Pada saat ini, Peraturan Pemerintah tentang Tata Cara Pengadaan Peminjaman Dan/Atau Penerimaan Hibah Serta Penerusan Pinjaman Dan/Atau Hibah Luar Negeri juga telah dikeluarkan. Namun langkah-langkah berikutnya menuju implementasi masih berjalan lambat. Kebanyakan peraturan yang telah dikeluarkan adalah tentang administrasi dan pengendalian utang.

Laporan keuangan dari pemerintah daerah yang

..... sudah diaudit merupakan hambatan dalam jangka menengah, dengan melihat dari berbagai hasil 'disclaimer' yang diberikan oleh Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) dan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Hanya kalau hal ini dapat diperbaiki maka prospek pasar obligasi daerah di Indonesia akan menjanjikan.

Peralihan dana dekonsentrasi dan tugas pembantuan ke DAK

..... Peraturan Pemerintah yang secara khusus mengatur peralihan penggunaan dana dekonsentrasi dan tugas pembantuan yang 'tidak tepat' harus dikeluarkan. Ini sesuai Pasal 108, UU 33/2004 tentang Dana Perimbangan. PP 7/2008 tentang Dekonsentrasi/Tugas Pembantuan juga telah berulang-ulang mengatur pemindahan tersebut. Meskipun Departemen Keuangan dan Bappenas dapat menyetujui anggaran sektoral kementerian, namun mereka belum mengembangkan bimbingan bagi sektor tentang cara dan prosedurnya pengalihan dana yang dimaksudkan. Bantuan dari beberapa donor telah diberikan, namun ini belum mendapat perhatian cukup. Proposal pengalihan yang berasal dari sektor-sektor masih minim, bahkan walaupun dengan tambahan penjelasan yang diberikan oleh PP 38/2007 tentang pembagian urusan. Kelambatan proses ini mencerminkan bahwa departemen sektoral tetap mengacu dan mengutamakan undang-undang dan peraturan sektoral, ketika mereka merasa ada ketidaksesuaian dengan PP 38/2007.

Dampak pemekaran pada keuangan publik

..... Pemekaran terus berlangsung sampai akhir 2008, meskipun ada keinginan untuk menghentikan sementara karena pemilu nasional pada tahun 2009. Dampak pemekaran ini bagi DAU ada 2 (dua) yaitu :i) DAU akan menjadi relatif lebih kecil (porsinya) untuk masing-masing daerah, dan ii) efektivitas DAU sebagai alat pemerataan fiskal antar daerah cenderung berkurang. Bagi DAK, sejak 2003 Pemerintah telah mengalokasikan dana dari pemerintah dalam bentuk DAK infrastruktur kepada daerah-daerah otonom baru. Hal ini tentu saja akan mengurangi jumlah DAK untuk bidang-bidang lainnya.

Dampak lainnya dari pemekaran terhadap anggaran pemerintah adalah kebutuhan pembangunan kantor-kantor vertikal di daerah yang baru, beserta kebutuhan gaji pegawai dan biaya operasionalnya.

Revisi UU 33/2004

Di akhir tahun 2008, Departemen Keuangan telah membentuk tim untuk mendukung revisi UU 33/2004, diawali dengan pembuatan Naskah Akademik-nya. Di lain pihak sejak tahun 2007 sebuah pendekatan partisipatif yang didukung oleh MP untuk merevisi UU 32/2004 tentang Pemerintah Daerah telah dikoordinasikan oleh Departemen Dalam Negeri. Salah satu tujuannya adalah untuk mendukung pemerintah dalam mencapai konsistensi antara Undang Undang Pemerintahan Daerah dan Undang Undang Keuangan Daerah. Yang sangat krusial adalah bagaimana agar dua undang undang tersebut dan peraturan yang mendukungnya bersesuaian dan terikat dalam satu '*grand strategy*'.

Pilihan kebijakan

Diakui oleh semua pihak bahwa jika bagian yang signifikan dari anggaran dapat dibiayai oleh pendapatan asli maka akan meningkatkan efisiensi dan akuntabilitas pemerintah daerah. Untuk mencapai itu, maka perlu diberikan kepada daerah, khususnya kabupaten/kota, lebih banyak kesempatan memperluas cakupan pajak dan retribusi daerah serta dalam penetapan tarif. Kesepakatan antara DPR dan Pemerintah tentang peralihan Pajak Bumi dan Bangunan sektor 'perkotaan' dan 'pedesaan' ke daerah setidaknya dapat diperluas ke sektor perkebunan. *Piggybacking* pada Cukai Rokok juga merupakan kemungkinan yang lain yang cukup layak.

Transfer dan bagi hasil juga memerlukan beberapa reformulasi, baik untuk mengurangi ketimpangan fiskal vertikal maupun ketimpangan fiskal horizontal. DAU dapat disesuaikan dengan lebih baik dalam memperhitungkan kapasitas fiskal/kesenjangan pengeluaran dengan mempertimbangkan kebutuhan pemerintah daerah, khususnya tentang standar pelayanan minimum. Definisi atau prioritas yang

lebih baik dan standar biaya dari standar pelayanan minimum akan menjadi prasyarat. DAU dapat dibuat menjadi jauh lebih efektif jika menghilangkan komponen belanja pegawai. Bagi hasil dapat dilakukan secara merata dalam satu provinsi.

Batasan yang sekarang terlihat pada DAK - seperti pembatasan hanya digunakan untuk belanja modal atau dalam jangka waktu satu tahun, dapat diperbaiki dengan membuatnya lebih fleksibel dan multi-tahun anggaran. Namun, hal itu perlu diimbangi dengan mengurangi ruang lingkup sektoral agar lebih efektif. Perannya dalam keseluruhan Dana Perimbangan dapat dibuat lebih jelas, termasuk pengaturan proporsi dananya.

Fasilitasi dalam bentuk proyek percontohan tentang transfer yang berbasis kinerja dapat dimanfaatkan untuk reformasi di masa depan. Namun hal tersebut mungkin memerlukan beberapa elaborasi atau penjelasan/interpretasi dari peraturan yang terkait dengan pemberian hibah dan penerusan pinjaman.

Rekomendasi

1. Strategi Reformasi Desentralisasi Fiskal yang sedang dipersiapkan di bawah koordinasi Departemen Keuangan membutuhkan *road map* yang lebih besar tentang reformasi desentralisasi dan harus benar tercermin dalam revisi dari dua UU utama tentang pemerintahan daerah (UU 32/2004 dan UU 33/2004).
2. Terkait dengan pajak dan retribusi daerah :
 - a) Pajak Daerah bagi pemerintah daerah harus lebih diperluas dengan meliputi sektor perkebunan dan sektor lain di kemudian hari.
 - b) *Piggybacking* sebaiknya dapat dilakukan pada Cukai Rokok.
 - c) Pajak Lingkungan dapat diperkenalkan namun harus dinyatakan secara transparan sebagai pajak bisnis, dan bersamaan dengan itu harus juga dilakukan penghapusan dari pajak/biaya yang terkait dengan perizinan usaha.
 - d) Pemerintah daerah juga harus diberikan we-

wenang untuk menetapkan tarif sebagaimana yang ditetapkan di undang-undang.

3. Tentang transfer :

a) Perhitungan biaya untuk memenuhi SPM harus dilakukan untuk mengembangkan standar pengeluaran. Hal ini dapat digunakan dalam perhitungan kebutuhan fiskal dari formula DAU, jika SPM telah ditetapkan dengan benar dan prioritas serta tahapan pencapaiannya juga sudah dikembangkan, sejalan dengan antisipasi terhadap sumber daya keuangan.

b) Upaya untuk menerapkan pembagian urusan untuk belanja nasional perlu ditingkatkan, dimana Bappenas, Departemen Dalam Negeri dan Departemen Keuangan dapat bertindak bersama-sama dalam memfasilitasi departemen sektoral dalam mengidentifikasi proyek-proyek atau kegiatan yang tidak lagi perlu dilaksanakan dan dananya kemudian harus dialihkan ke DAK dan sumber-sumber pendanaan pemerintah daerah lainnya, sehingga mereka dapat melaksanakan urusan yang diberikan kepada mereka.

c) Besaran yang diharapkan, tujuan, dan aturan untuk DAK perlu disesuaikan, serta memberi provinsi/gubernur peran yang lebih besar dalam pengambilan keputusan alokasi. Pergeseran dana dekonsentrasi/pembantuan juga harus diperhatikan dan dicermati, untuk melihat apakah tepat untuk ditempatkan pada DAK, atau dapat disalurkan ke sumber pembiayaan pemerintah daerah yang lain. Penyesuaian juga harus dilakukan untuk mengatur dan membatasi sektor-sektor penerima DAK yang kelihatannya semakin bertambah dalam beberapa tahun terakhir.

4. Bantuan donor berbasis kinerja seyogyanya difasilitasi sesuai peraturan tentang bantuan hibah dan penerusan pinjaman. Pemerintah seyogyanya memastikan untuk melakukan pengawasan proyek dan dapat mengambil pelajaran untuk mekanisme skala nasional.

5. Insentif keuangan untuk restrukturisasi teritorial harus ditata ulang untuk menghapuskan insentif fiskal bagi pemekaran dan mendorong efisiensi yang lebih besar, termasuk melalui penggabungan daerah.

6. Pengembangan kebijakan keuangan daerah dapat dilakukan diantaranya dengan melalui pembentukan sebuah lembaga independen untuk menggantikan peran DPOD saat ini.

5. PENGAWASAN TERHADAP PEMERINTAHAN DAERAH

Situasi keadaan pada tahun 2006

STS 2006 menemukan kurangnya kontrol dalam proses desentralisasi dan pelaksanaan otonomi daerah, khususnya dalam hal ini kinerja yang kurang memadai dari Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah (DPOD). Dalam laporannya tertulis keterlambatan pengenalan PP 79/2005 tentang pengawasan termasuk 'pencegahan' (untuk beberapa draft peraturan daerah) dan pendekatan 'represif' untuk peraturan-peraturan yang sudah disetujui namun kemudian terbukti menimbulkan permasalahan. Peran kuat pelaku provinsi yang sangat diharapkan dalam hubungannya dengan pemerintahan kabupaten/kota pada peraturan ini tidaklah ditemukan dalam peraturan ini.

Selain peraturan di atas, peraturan lainnya menambah produk hukum tambahan dengan berbagai aspek terutama untuk pengawasan dan evaluasi. Dikhawatirkan dengan penundaan yang berkelanjutan akan mengakibatkan hasil akhir yang kompleks, tidak sejalan, menjadi beban, dan sistem pelaporan dan evaluasi kinerja pemerintah daerah yang tidak dapat dikelola dengan baik.

Dalam hal pengawasan represif, STS 2006 melihat pemerintah pusat kurang responsif terhadap peraturan pemerintah daerah yang melarang atau mengatur beberapa praktek agama atau budaya (misalnya, pembacaan Al Qur'an, sembahyang di masjid, pemakaian jilbab); kebenaran hukum dari

peraturan-peraturan ini dan posisi terhadap hak-hak menurut UUD atau kepentingan publik tidak dijawab.

Pemeriksaan terhadap pemerintahan daerah terhambat oleh ketidakjelasan posisi struktur organisasi dan peran dari inspektur jenderal departemen, auditor pemerintah internal (BPKP), dan para inspektur pemerintahan daerah.

STS 2006 menghimbau pemerintah untuk tidak hanya memperbaiki kekurangan tetapi juga menyederhanakan dan mengintegrasikan ketentuan dan instrumen, dan memberikan sanksi atau insentif dalam kepatuhan data dan pelaporan. Dalam laporannya, STS tidak yakin DPOD dapat direvitalisasi agar dapat melaksanakan peran dan fungsinya dan juga berpendapat bahwa sangatlah penting untuk mendelegasikan peran kontrol/ koordinasi pada level struktur yang lebih tinggi.

Perkembangan sejak 2006

Hasil terkini menemukan bahwa DPOD masih sibuk dengan proposal pemekaran daerah yang mana tugas tersebut diluar kemampuannya sebagaimana kinerja yang telah ditunjukkan oleh DPOD saat ini. Bahkan dengan penambahan daerah-daerah baru yang terus menerus, DPOD terlalu sibuk untuk menangani isu-isu penting seperti kinerja dan reformasi desentralisasi/otonomi daerah. Ditambah lagi, peraturan-peraturan pengawasan tidak memberikan DPOD peran apa pun sehingga DPOD tidak dapat mengikuti perkembangan desentralisasi dan melapor kepada Presiden tentang rekomendasi-rekomendasi yang berhubungan dengan isu-isu penting desentralisasi/otonomi daerah.

Dalam hal peraturan, banyak prosedur pengawasan yang lebih baik sedang disiapkan sebagai peraturan tambahan dari peraturan-peraturan yang sudah diimplementasikan pada periode 2004-2006. Jumlah peraturan yang ada sangat mengintimidasi para pengguna dan, semakin buruk lagi, peraturan ini tidak mendukung kerangka kerja yang koheren dan berguna. Pemerintah juga mengakui bahwa sistem

tersebut memiliki kompleksitas, hubungan antar komponen yang tidak memadai, duplikasi antar komponen, dan kelalaian dalam implementasi.

Pengkoordinasian peraturan-peraturan hanya dilakukan berdasarkan kesadaran individu dan itu pun jarang terjadi. Beberapa contoh persyaratan-persyaratan yang saling bertentangan sudah mulai terlihat pada peraturan-peraturan yang kacau ini. Sebagai contoh, sebuah peraturan yang baru menyatakan bahwa Rencana Jangka Menengah Pemerintah Daerah akan ditinjau dalam bentuk draft (sebelum diformalisasikan ke dalam peraturan daerah). Peraturan ini tidak sesuai dengan peraturan yang diberlakukan tiga tahun yang lalu yang mana Rencana Jangka Menengah tidak termasuk dalam bagian pengawasan preventif. Hal tersebut tentunya membingungkan para aparat pemerintah daerah. Ditambah lagi, persyaratan pengawasan yang sangat banyak dan saling bertentangan atau tidak sesuai menjadi beban berat pemerintahan pusat sendiri. Beban kerja yang dibebankan oleh kombinasi peraturan-peraturan ini kepada pemerintah pusat telah melampaui kapasitas organisasional untuk mengevaluasi laporan-laporan dan menanggapi.

Pelaporan yang lamban dan tidak lengkap adalah indikasi dari kualitas kerangka pengawasan, rendahnya pemahaman kerangka yang benar, rendahnya sanksi terhadap yang lalai, dan kurangnya dukungan teknis. Pemerintah provinsi juga telah gagal dalam perannya terhadap pemerintahan kabupaten/kota. Namun, rendahnya kinerja mereka adalah bagian dari kelemahan yang terdapat di dalam kerangka nasional.

Penyimpangan dari peraturan pengawasan disebabkan karena Depdagri sendiri tidak mengikuti peraturan tersebut. Depdagri menegur pemerintah daerah yang lalai dan mampu membaik beberapa permasalahan. Namun, ketika Depdagri bertindak tegas, Depdagri justru menggunakan instrumen Keputusan Presiden, yang tidak sesuai dengan UU 32/2004, untuk mencabut Peraturan Daerah. Hikmah dari situasi ini, pemerintah pusat secara perlahan mulai meningkatkan responnya terhadap permasalahan peraturan daerah yang tidak berpihak kepada

publik. Pendekatan pengawasan preventif masih agak lemah karena peraturan pemerintah yang tidak sesuai berhubungan dengan pajak/biaya daerah masih diberlakukan. Tampaknya pemerintahan pusat tidak memiliki kapasitas untuk menanggapi draft peraturan tersebut dalam rangka pengawasan preventif (khususnya dalam hal perpajakan, retribusi, anggaran, dan penataan ruang) seperti yang tercantum dalam UU 32/2004.

Tingginya angka koreksi dan pencabutan peraturan-peraturan mengindikasikan rendahnya pemahaman para aparat pemerintahan daerah dan politisi akan kerangka hukum nasional. Hal ini juga diindikasikan kurangnya sanksi, sampai pihak daerah memberanikan diri mengeluarkan peraturan baru karena sanksi maksimal adalah hanya pencabutan perda pada suatu saat. Pemerintahan pusat sedang mempertimbangkan untuk memberlakukan sanksi finansial untuk menghindari praktek tersebut. Sanksi tersebut mungkin dapat membantu namun pendekatan setiap lapisan mungkin diperlukan termasuk respon yang tanggap dari pemerintahan pusat, kesadaran masyarakat sebagai tekanan publik, fasilitasi pengadilan yang menantang peraturan-peraturan yang lalai, dan pengembangan kapasitas dalam penyusunan produk hukum.

Kasus khusus peraturan-peraturan daerah berbasis Syariat

Beberapa kasus Syariat yang menjadi dasar penetapan peraturan-peraturan daerah pada tahun 2006 telah berkembang cukup luas hingga 40 daerah. Para peneliti mencatat ada 56 produk hukum dalam berbagai jenis yang sebagian besar cenderung mengatur wanita secara restriktif - bukan secara protektif. Jenis peraturan tersebut secara umum bertentangan dengan perlindungan yang tercantum dalam UUD dan Pancasila dan juga bertentangan dengan dorongan historis Islam untuk mewujudkan persamaan dan pengakuan hak-hak dan harga diri kaum wanita.

Pendekatan yang diambil di berbagai daerah adalah pendekatan pengenalan Syariat Islam tanpa mempertimbangkan hak asasi manusia bukannya melalui

pendekatan bentuk positif Islam yang dapat berdiri berdampingan dengan perlindungan hak-hak asasi manusia berdasarkan konvensi internasional, dan juga pendekatan yang menerima kemajemukan. Sangat penting untuk diingat bahwa beberapa peraturan daerah dijadikan pembenaran untuk diskriminasi yang tersirat dalam peraturan itu sendiri seperti yang terjadi di Bulukumba yang mana di beberapa desa tidak akan melayani wanita yang tidak memakai jilbab. Walaupun begitu, isu jilbab tidak dibahas dalam beberapa peraturan daerah yang menerapkan syariat Islam.

Pemerintah telah berjanji untuk meninjau ulang 37 peraturan daerah berbasis syariat yang dianggap diskriminatif dan melanggar hukum tertinggi. Namun, pelaksanaannya terlihat sangat lamban. Sementara itu, institusi-institusi lainnya tampak memberikan perhatian lebih. DPD dan Komisi Hukum Nasional telah mengumumkan bahwa akan dibentuk suatu badan yang akan meninjau peraturan berbasis syariat. Ketua Mahkamah Konstitusi, Moh. Mahfud, secara tegas mengkritik pemerintah daerah yang menetapkan peraturan daerah berbasis Syariat. Beliau mengemukakan bahwa agar dapat konsisten dengan UUD, peraturan-peraturan harus mendukung demokrasi, keadilan sosial, dan mendukung toleransi beragama.

Agar prinsip-prinsip tersebut dapat diterapkan pada peraturan-peraturan yang belum memadai, pemerintah perlu menetapkan posisinya atau individu/organisasi mengajukan gugatan kepada Mahkamah Agung (bukan kepada Mahkamah Konstitusi) yang mana penerapan prinsip konstitusi tidak terlalu kentara. Lagipula, Mahkamah Agung akan cenderung menangani peraturan daerah yang baru ditetapkan (ditetapkan kurang dari 180 hari). Memfasilitasi gugatan tersebut akan membantu tetapi akan lebih baik lagi apabila sejak awal Pemerintah bertindak tegas atas peraturan-peraturan melalui sosialisasi kebijakan yang jelas dan implementasi pengawasan represif yang efektif.

Penilaian kinerja pemerintahan daerah

Berdasarkan PP 6/2008, evaluasi otonomi daerah di-

laksanakan sebagai prioritas dalam laporan tahunan pemerintah daerah dan dilengkapi dengan serangkaian dokumen lainnya (seperti survey kepuasan pengguna). Pengembangan metodologinya belum cukup dan tampaknya tidak ada rencana pengembangan kapasitas untuk mewujudkan harapan yang tertanam dalam peraturan tersebut.

MP telah menguji kerangka instrumen kinerja pemerintah daerah di tiga daerah. Hasil pengujian menunjukkan beberapa masukan yang berharga. Namun, pengujian tersebut dilaksanakan dalam metode yang berbeda dengan yang telah dilaksanakan oleh tim perumusan PP 6/2008 sehingga menghasilkan metodologi MP yang berbeda secara mendasar dari lingkup dan indikator yang terdapat di dalam kerangka pemerintah. Dalam upaya lain, MP juga telah membantu pengembangan perangkat software untuk mengolah data/laporan sesuai dengan PP 6/2008; paket perangkat software ini akan didistribusikan ke semua pemerintah daerah namun dukungan penindaklanjutan masih belum jelas. Kebanyakan MP mengakhiri bantuannya pada akhir tahun 2008. Saat ini Depdagri sedang mengembangkan peraturan menteri agar PP 6/2008 dapat dioperasionalkan.

MP sedang meninjau kemungkinan pemberian penghargaan dalam bentuk bantuan ekstra bagi kinerja pelayanan yang baik di tingkat kabupaten/kota. Kerangka kinerja berkaitan rencana ini belum ditetapkan.

Pemeriksaan terhadap pemerintahan daerah

Lambat laun BPK mampu melaksanakan pemeriksaan sampai pada level pemerintah daerah. Terakhir, Ketua Badan Pemeriksa Keuangan, Anwar Nasution, mengemukakan kekecewaannya terhadap tren hasil pemeriksaan pemerintahan daerah. Laporan pemeriksaan tidak menunjukkan indikasi jika penyebabnya adalah pengelolaan keuangan pemerintahan daerah yang memburuk atau jika hasilnya terwujud pada sejumlah besar daerah, atau jika para pemeriksa saat ini lebih tegas dan profesional dalam mengemban tugasnya.

Hasil temuan BPK juga menunjukkan bahwa pengelolaan keuangan yang buruk sejalan dengan pemerintah daerah yang kaya akan sumber daya seperti yang terlihat pada kinerja yang agak buruk dari pemerintah Kalimantan Timur yang memiliki sumber daya yang melimpah. Peran BPK, BPKP dan inspektur internal daerah belum diperjelas walaupun adaptasi peran ini sudah menjadi bagian rencana Pemerintah. Pemerintah daerah tetap mengeluh upaya pemeriksaan yang berlebihan dan tidak konsisten. Kepala BPK juga melihat fakta bahwa upaya pemeriksaan masih belum efektif untuk mengungkap korupsi walaupun hal ini adalah masalah yang sangat serius. Upaya MP meningkatkan daya aparat pemeriksa tampaknya belum memberikan dampak yang luas.

Revisi UU 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah

Sampai saat ini, tim revisi hanya mampu menangani isu pengawasan peraturan daerah. Dalam hal ini, tim revisi mengakui adanya tantangan kapasitas yang dihadapi oleh Depdagri dalam pengawasan preventif terhadap peraturan daerah dan kapasitasnya membina tanpa turut campur dalam urusan daerah atau menuntut pembayaran informal. Tim ini juga melihat bahwa pengawasan represif dapat juga mengakibatkan resiko turut campur dalam urusan daerah. Arahan reformasi ditawarkan adalah sebuah langkah bijaksana dengan pencabutan peraturan kabupaten/kota oleh Gubernur melalui permintaan kepada Presiden.

Pilihan kebijakan

Banyak hal yang telah dipaparkan dan disarankan dalam STS 2006 masih berlaku saat ini. Kebijakan dan perubahan hukum terkini telah menambah kerumitan prosedur dan struktur pengawasan (terutama dalam monitoring dan evaluasi). MP telah beberapa kali memberikan dukungan tetapi tidak mampu mendorong pendekatan yang lebih terurus sesuai dengan kapasitas yang telah ditunjukkan oleh pemerintah pusat dan daerah.

Ketika banyak aspek sistem pengawasan perlu

ditinjau kembali, penataan peran para pelaku level provinsi akan menghasilkan beberapa manfaat. Hal ini akan memungkinkan pemerintah pusat untuk mengatur peran pengawasan secara benar pada level menengah agar dapat mendukung pemerintah pusat untuk mengurangi tekanan dalam pengawasan langsung terhadap kabupaten/ kota oleh pemerintah pusat.

Reformasi dan pelurusan penilaian kinerja dapat juga memberikan beberapa implikasi dimulai dari sebuah set indikator-indikator penting dan mengembangkannya jika penilaian, pelaporan, dan siklus penghargaan sudah terbukti menjanjikan. Upaya-upaya menghubungkan kinerja dengan dana bantuan tambahan dan penghargaan perlu ditingkatkan.

Apabila pemerintah tetap menginginkan MP membantu upaya-upaya pengawasan, maka akan lebih menguntungkan bila dilakukan dialog mendalam tentang bagaimana reformasi dan instrumen hukum dapat dipadukan untuk menghasilkan kontrol dan pembinaan yang cukup baik bagi pemerintah daerah. Bantuan MP harus diikuti dengan analisa pengembangan institusional yang mendalam dan pilihan alternatif reformasi serta tantangan-tantangan yang ada khususnya pada kompetisi institusional dan keengganan institusi untuk merubah mandat dan pendekatan yang akan menurunkan status dan akses ke pendanaan.

Rekomendasi

Rekomendasi yang diberikan oleh STS 2006 masih tetap relevan. Selain itu, beberapa arahan kebijakan dapat membantu pemerintah :

1. Pertimbangkan untuk memberikan wewenang kepada institusi pemerintah atau mekanisme yang berbeda (selain dari DPOD saat ini) dengan pengawasan yang lebih luas terhadap desentralisasi / otonomi daerah. (lihat juga bagian dari Pengelolaan Kebijakan Desentralisasi/Pemerintahan Daerah).
2. Dalam kelanjutan reformasi pengawasan, perlu

dilakukan penekanan pada penataan peran para pelaku provinsi dalam hubungannya dengan pemerintah kabupaten/kota.

3. Kembangkan upaya-upaya menghubungkan hasil kinerja dengan penghargaan finansial dan penghargaan prestasi. ■

III. REFORMASI KEPEGAWAIAN NEGERI DALAM KONTEKS DESENTRALISASI

Situasi tahun 2006

Stock Taking Study (STS) pada tahun 2006 melaporkan bahwa desentralisasi *Big Bang* yang dimulai pada tahun 1999 menyebabkan terjadinya pengalihan Pegawai Negeri Sipil (PNS) pusat ke daerah dalam jumlah besar-besaran, dan hal ini menimbulkan dampak besar pada fungsi dan besaran organisasi. Namun demikian, pengalihan pegawai tersebut tidak diikuti oleh reformasi kepegawaian negeri.

Dalam STS 2006 diyakini bahwa keberhasilan reformasi kepegawaian negeri dalam konteks desentralisasi ditentukan oleh adanya kerangka hukum dan penegasan mengenai kementerian mana yang bertanggung jawab atas kebutuhan organisasi dan pegawai bagi pemerintah daerah. Dikemukakan pula bahwa kebijakan dan aturan sumber daya manusia yang ada perlu dimodernisasi secara radikal agar pemerintah daerah memiliki instrumen yang tepat dalam menentukan struktur organisasi dan dalam mengelola sumber daya manusia mereka.

STS 2006 mencatat sejumlah kesulitan yang dihadapi pemerintah daerah dalam menciptakan layanan yang ramping dan efisien. Juga dikemukakan adanya eforia desentralisasi dan motif untuk kepentingan sendiri yang menyebabkan kesulitan tersebut, tetapi selain itu juga insentif pemerintah pusat yang salah arah serta peraturan dan petunjuk yang tidak sesuai. Permasalahan dapat dijumpai pada segenap rangkaian pengelolaan sumber daya manusia: penerimaan, uraian tugas, evaluasi kinerja, kenaikan pangkat, promosi dan mutasi pegawai. Rangkaian manajemen sumber daya manusia tersebut dicirikan oleh kompleksitas, kekakuan, kecenderungan penekanan pada loyalitas dari pada kinerja dan penyelewengan/korupsi dalam prakteknya.

Tiga skenario reformasi kepegawaian dibahas pada STS 2006. Yang pertama adalah reformasi parsial yang bisa menguatkan inisiatif dan inovasi yang sudah marak di daerah agar manajemen kepegawaian daerah bisa lebih fleksibel. Opsi kedua ditujukan untuk reformasi yang lebih mendasar yang memerlukan daerah memelopori dan mengambil resiko karena melewati batas kewenangan mereka yang

ada sekarang. Tujuannya adalah untuk mengembangkan organisasi dan kebijakan kepegawaian. Opsi ketiga adalah komitmen reformasi menyeluruh untuk jangka panjang berdasarkan diagnostik yang benar.

Perkembangan setelah tahun 2006

Kerangka hukum: Struktur organisasi perangkat daerah

Peraturan Pemerintah 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah, yang menggantikan PP 8/2003 nampaknya disambut baik oleh pemerintah daerah. Sistem skort tetap berlaku namun penekanannya pada jumlah unit organisasi yang bisa dibentuk berdasarkan besaran APBD, jumlah penduduk dan luas wilayah. Jenis organisasi yang bisa dibentuk sudah lebih fleksibel. PP 41/2007 juga mengatur tentang staf ahli Gubernur dan Bupati/Walikota yang harus dari kalangan pegawai negeri sipil karir. Diramalkan bahwa kepala daerah akan menggunakan posisi ini untuk menampung orang-orang politik atau untuk mereka yang korban dari perampangan organisasi.

Sebagian daerah (misalnya Biak) sudah memulai merampangkan organisasinya meskipun ada insentif untuk tetap meminta tambahan pegawai (yang dibayar dari DAU). Hal ini mengindikasikan bahwa kepala daerah yang berwawasan ke depan sudah memahami makna reformasi. Pemerintah pusat juga sudah menyadari keharusan untuk memfasilitasi daerah. Misalnya, percepatan pemrosesan kenaikan pangkat dan golongan oleh BKN dikaitkan dengan pemenuhan PP 41/2007. Peringatan keras juga telah disampaikan kepada daerah yang membangkang, misalnya kemungkinan kehilangan hak mengelola keuangan dan pegawai serta sanksi administratif lainnya. Sebagian kebiasaan buruk pemerintah pusat juga masih bertahan, misalnya tekanan pada daerah untuk membentuk organisasi yang mirip dengan struktur organisasi pemerintah pusat untuk dapat mengakses dana dekonsentrasi dari instansi pemerintah pusat.

Manajemen sumber daya manusia

Urusan gaji dan kepegawaian tetap menjadi masalah. Penurunan eselon pada PP 41/2007 hanya sekedar mengutak-atik peraturan buruk yang tetap rumit, kurang adil dan tidak transparan. Jabatan struktural dan fungsional tetap dipertahankan dengan perlakuan yang sangat tidak seimbang antara keduanya. Meskipun ada peraturan baru, secara keseluruhan kerangka hukum tetap terfragmentasi, kabur dan tidak konsisten.

Diklat : Satu-satunya ketentuan baru adalah diperbolehkannya pengangkatan ke jabatan struktural sebelum mengikuti diklat yang sesuai untuk jabatan tersebut untuk kurun waktu tertentu. Lembaga Administrasi Negara (LAN) sedang berupaya mereformasi sistem Diklat Aparatur. Sebuah tim telah dibentuk untuk memberikan rekomendasi. Kepala LAN secara eksplisit mengutarakan pada beberapa kesempatan kebutuhan untuk merombak total sistem diklat aparatur dengan mendorong tim reformasi diklat untuk berpikir diluar PP 101/2000 (PP mengenai diklat aparatur yang kini berlaku). Kepala LAN beranggapan bahwa dimasa yang akan datang pemerintah daerah tidak bisa lagi dipaksa untuk menggunakan diklat yang disediakan oleh pemerintah.

Tim reformasi diklat mengusulkan dua pilihan: reformasi inkremental, yang disetujui oleh LAN, yang dampaknya terbatas pada kurikulum, modul pelatihan, metode dan teknik pelatihan serta materi diklat; atau reformasi mendasar dengan mengubah ketentuan dalam PP 101/2000. Pilihan kedua ini akan melahirkan diklat berbasis kompetensi, mengaitkan antara diklat kepemimpinan dan teknis dan cara pengajaran yang lebih fleksibel. Aspek lainnya masih belum jelas. Kelihatannya pendekatan kedua ini akan menjadi upaya jangka panjang karena bagi LAN pendekatan inkremental yang lebih bermanfaat.

Mutasi : Tata aturan dan kebijakan mutasi belum direvisi. Sebagian daerah (misalnya Kabupaten Gorontalo) bereksperimen dengan insentif untuk pemerataan penempatan pegawai secara geografis.

Sertifikasi Guru : Pada tahun 2005 Undang Undang

Guru dan Dosen ditetapkan untuk mensertifikasi guru yang ada dan yang akan diterima kelak. Karena setengah dari populasi PNS adalah guru, banyak pakar percaya bahwa ini adalah jalan masuk untuk mereformasi sistem kepegawaian. Pakar lain berpendapat bahwa guru harus dipisahkan dari PNS dan dikelola tersendiri. Untuk memenuhi batas waktu 10 tahun untuk melakukan sertifikasi guru maka pemerintah mulai mensertifikasi guru yang ada pada tahun 2007 meskipun PP mengenai guru belum ditetapkan. Pada awalnya, proses sertifikasi meliputi kriteria seleksi yang ketat agar guru yang terbaiklah yang tersertifikasi. Akan tetapi, ketatnya proses tersebut dilemahkan oleh berbagai pemangku kepentingan dan pada akhirnya proses sertifikasi guru direduksi ke hanya penilaian portofolio dan prosedur administrasi lainnya. Disamping itu, proses sertifikasi telah dicemari oleh berbagai pelanggaran mengingat prospek remunerasi bagi guru tersertifikasi sangat menarik.

Pembagian urusan antar tingkatan pemerintah

PP 38/2007 menetapkan secara rinci urusan yang menjadi kewenangan pemerintah daerah, dan menjadi dasar bagi pembentukan organisasi perangkat daerah. Dalam PP ini, pemerintah provinsi diberi peranan memfasilitasi, mensupervisi, memantau dan mengevaluasi struktur organisasi pemerintah kabupaten/kota. Dalam hal kepegawaian, pemerintah provinsi mengkoordinasikan penerimaan CPNS dan pengangkatannya sebagai PNS di kabupaten/kota. Pemerintah provinsi juga menyetujui pengangkatan sekretaris daerah dan menyetujui perpindahan pegawai antar kabupaten/kota dalam provinsi. Peranan-peranan ini beserta peranan lainnya mengenai kepegawaian kabupaten/kota menempatkan provinsi pada level hierarki yang jelas mengenai hal ini, yang berbeda dengan bidang lain dimana peranan pemerintah provinsi dan gubernur tidak jelas atau kontradiktif.

Prospek bagi reformasi yang didorong oleh pemerintah pusat

Sebagaimana yang terjadi pada tahun 2006, belum

ada upaya untuk memisahkan gaji dari DAU sehingga insentif untuk menggelembungkan jumlah pegawai daerah tetap ada. Kendati demikian, terjadi beberapa perkembangan sebagaimana dijelaskan di bawah ini.

Percontohan reformasi pada pemerintah pusat sebagai model

Pemerintah pusat memulai percontohan reformasi pada pertengahan tahun 2007 di beberapa instansi pemerintah pusat: Departemen Keuangan, Mahkamah Agung dan Kejaksaan Agung. Reformasi tersebut meliputi pengalihan pegawai ke unit-unit dan perancangan prosedur kerja baku tersebut. Sebagai konsekuensi dari distribusi pegawai yang lebih proporsional dan prosedur kerja baku, maka pegawai negeri sipil yang ada di Departemen Keuangan, misalnya, mendapatkan tunjangan khusus. Tujuannya adalah untuk meningkatkan kinerja pegawai dengan mengurangi peluang korupsi dan melalui peningkatan tunjangan kinerja.

Inisiatif ini tak urung mendapatkan kritik karena dianggap diskriminatif dengan pemberian perlakuan berbeda kepada kelompok tertentu. Bahkan sebagian menganggap inisiatif ini melanggar aturan karena didasarkan pada Keputusan Presiden Nomor 15/1971 yang tidak sepenuhnya sejalan dengan UU 43/1999. Kalangan yang skeptis beranggapan bahwa korupsi tidak bisa dikurangi hanya dengan gaji yang lebih tinggi. Kendati demikian, pemerintah berjanji bahwa lebih banyak instansi pemerintah akan dijadikan percontohan dimasa yang akan datang. Belum jelas apa dampak dari reformasi ini pada pemerintah daerah, atau sejauh mana pendekatan tersebut sebaiknya direplikasi.

Reformasi menyeluruh?

Upaya 'reformasi birokrasi' yang ruang lingkupnya menyeluruh baru saja dikeluarkan oleh MenPAN meskipun sebagian instansi pemerintah lainnya menganggap reformasi ini kurang serasi dan kurang memberikan bimbingan. Tidak jelas bagaimana upaya reformasi tersebut bisa mengatasi kedua tantangan reformasi kepegawaian yang saling terkait

berikut: kerangka aturan yang rumit dan kurang membantu – yang tidak kondusif bagi terciptanya pegawai negeri yang profesional dan independen; dan kurangnya mandat dan tanggung jawab yang serasi antar tiga instansi pemerintah yang berbagi tanggung jawab pembinaan pegawai negeri sipil (MenPAN, BKN dan LAN). Oleh karena itu, meskipun pernyataan umum mengenai perlunya reformasi bermunculan pada konteks kampanye, dan rencana reformasi lainnya sedang disiapkan, prasyarat perkembangan dalam bidang ini adalah terbentuknya pemerintahan yang baru, komitmen yang diperbaharui, dan kepemimpinan untuk menciptakan reformasi yang lebih mendalam dan serasi.

Komisi kepegawaian negeri : Reformasi yang berhenti di tengah jalan?

Undang Undang Kepegawaian mengamanatkan terbentuknya Komisi Kepegawaian Negeri, namun satu dekade sejak diundangkannya komisi tersebut belum juga terbentuk. Jika terbentuk, maka akan memberi peluang bagi perkembangan mendasar dalam hal penerimaan dan pengangkatan pegawai negeri sipil yang independen. Komisi ini dapat pula membentuk kebijakan kepegawaian dan mengembangkan kriteria promosi ke dan dalam jabatan struktural. Komisi tersebut dapat pula menjamin netralitas pegawai negeri sipil.

Beberapa instansi pemerintah pusat tidak mendukung terbentuknya komisi tersebut seperti : MenPAN, BKN dan Depdagri. Dengan adanya resistensi ini, upaya alternatif yang bisa dilakukan adalah, sebagaimana disarankan dalam berbagai forum dan laporan, untuk menata ulang mandat dari tiga instansi kunci (MenPAN, BKN dan LAN) dan cara ini bisa mengurangi tumpang tindih dan duplikasi peran dan tanggung jawab diantara ketiganya.

Pengalihan status Tenaga Honorar ke CPNS: Inisiatif pemerintah pusat

Pemerintah daerah nampaknya semakin banyak menerima pegawai honorar daerah untuk menutupi kesenjangan dari formasi yang disetujui. Hanya mereka yang dibayar dari anggaran pemerintah daerah

atau pusat yang bisa dialihkan ke status CPNS hingga tahun 2009, meskipun aturan mengenai siapa yang berhak dialihkan tidak sepenuhnya jelas. Pengalihan status pegawai ini menaikkan anggaran untuk gaji dan pensiun, dan bisa melemahkan persyaratan minimal untuk masuk menjadi pegawai negeri sipil. Diperlukan kehati-hatian agar hal tersebut tidak terjadi. Kecil kemungkinan bahwa kekhawatiran tersebut bisa menghentikan kebiasaan pengangkatan tenaga kontrak; kemungkinannya masih banyak tenaga kontrak yang akan diangkat setelah tahun 2009. Bagi mereka yang dialihkan ke status PNS, LAN berkeinginan merancang diklat khusus untuk meningkatkan kapasitas mereka ke tataran minimal sama dengan mereka yang direkrut melalui cara biasa. Kelemahan dari pendekatan ini adalah status honorer akan menjadi pintu belakang untuk menjadi PNS.

Pilihan kebijakan

Sejumlah upaya pemerintah daerah untuk mengembangkan kepegawaian telah didokumentasikan oleh berbagai asosiasi pemerintah daerah, meskipun dalam jumlah yang masih sangat terbatas. Upaya tersebut cenderung berkisar pada penerimaan pegawai. Salah satu upaya yang mendapatkan perhatian besar adalah penggunaan *'fit and proper test'* di Aceh dan Sulawesi Barat, dimana calon disaring dengan menggunakan test psikologi, wawancara dan penilaian kompetensi teknis dan manajerial. Untuk menjamin objektivitas dan independensinya, maka proses pelaksanaannya diserahkan kepada pakar dari pihak eksternal.

Rekomendasi

Pembaharuan komitmen dalam reformasi kepegawaian negeri sangat diperlukan yang memuat komponen-komponen berikut :

1. Bentuk Komisi Kepegawaian Negeri atau sederhanakan mandat pembuatan kebijakan diantara instansi pemerintah pusat yang terkait.

2. Harmonisasi aturan dan hukum kepegawaian dengan aturan mengenai desentralisasi.
3. Tinjau ulang peranan tenaga kontrak untuk menentukan peranan mereka yang sesuai dalam visi jangka panjang dari kepegawaian daerah.
4. Beri ruang yang seluas-luasnya bagi inovasi daerah dan ciptakan cara untuk menyebarkannya dan kondisikan kerangka aturan pusat untuk mengakomodasi upaya reformasi daerah yang terbukti berhasil dan berkelanjutan. ■

IV. DAERAH DAN KAWASAN KHUSUS

1. DAERAH DENGAN STATUS ATAU OTONOMI KHUSUS

Latar belakang

Dengan alasan waktu dan sumber daya, STS 2006 tidak melakukan pemantauan terhadap daerah dengan status khusus atau otonomi khusus. Kesuksesan bentuk khusus otonomi di Aceh sejak 2006 telah menjadikan isu tersebut penting dan memberikan harapan baru bahwa kemajuan yang sama dapat terjadi di Papua. Pada saat yang sama, status khusus Yogyakarta yang telah lama diperdebatkan telah dikembangkan menjadi suatu rancangan hukum. Pengaturan untuk Daerah Khusus Ibukota Jakarta, terakhir juga diperdebatkan dengan berbagai pihak menuntut bahwa dibutuhkan suatu sub-struktur yang memiliki representasi politis yang mana pada saat ini hanya murni bersifat administratif.

Undang Undang Dasar Indonesia menyarankan agar status daerah khusus/daerah otonomi diperjelas lagi di dalam perundang-undangan. Status daerah khusus/daerah otonomi telah diberikan kepada provinsi Aceh, Papua, Yogyakarta, dan Jakarta. Semua komponen UU 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah berlaku juga untuk daerah-daerah tersebut selama status mereka masih sesuai dengan perundang-undangan mengenai status daerah khusus.

Otonomi Aceh yang baru

Konflik yang berkepanjangan di Aceh menghasilkan MoU Helsinki pada tahun 2005 yang menjadi dasar untuk UU 11/2006 tentang Pemerintahan Aceh (PA). UU PA mengharuskan 50 instrumen hukum lainnya untuk membentuk pemerintahan Aceh dan institusi lainnya dan untuk membangun hubungan PA dengan pemerintah pusat dan lembaga lain serta perwakilan rakyat. Yang membedakan PA dengan kebanyakan provinsi lainnya adalah sebagai berikut :

- Memiliki institusi-institusi khusus untuk Aceh.
- Pengurangan peran dan mekanisme pemerintah pusat dalam konsultasi kebijakan nasional yang melibatkan Aceh.

- Peran provinsi yang kuat terhadap kabupaten/kota.
- Pengelolaan ekonomi dan finansial yang khusus terutama dalam pengelolaan minyak dan gas bumi/dana otonomi khusus.

Kesuksesan otonomi khusus yang diberikan kepada Aceh akan tergantung pada pengembangan kerangka hukum PA dan pada akhirnya sejauh mana pengembangan ini sesuai dengan perjanjian politik yang tertuang dalam MoU Helsinki. Pengembangan kerangka kerja hukum Aceh sampai saat ini cukup memuaskan dalam beberapa aspek. Namun demikian, Keputusan Presiden mengenai konsultasi tidak merealisasikan semuanya yang telah ditawarkan di dalam MoU dan, dalam beberapa kasus, juga tidak diakui oleh pemerintah pusat (seperti muatan Rancangan Undang Undang tentang Kawasan Ekonomi Khusus yang mana mengancam keberadaan Kawasan Sabang seperti diuraikan dalam UU PA). Penyusunan kerangka selanjutnya berjalan sangat lamban, memungkinkan munculnya sikap saling menyalahkan dan ketegangan antar pemerintahan di masa yang akan datang. Permasalahan yang tidak diselesaikan dengan baik, terutama mengenai integritas perbatasan dan kontrol atas penataan daerah, mengancam perdamaian. Mekanisme sentralistik (pada level provinsi) untuk membagi sumber daya antara provinsi dan kabupaten/kota telah terbukti tidak berjalan dengan baik dan mengakibatkan ketegangan internal Aceh. Perlakuan kekuatan yudisial yang berdasarkan hukum syariat memiliki potensi memajukan kehidupan budaya tetapi jika tidak dikelola dengan baik, dapat mengakibatkan konflik internal dan memberikan gambaran negatif bagi para turis dan investor.

Komitmen mantan kepemimpinan GAM untuk merevisi UU 11/2006 juga masih dalam ketidakpastian. Gubernur sendiri berpendapat bahwa revisi ini harus diselesaikan tetapi hal ini dikesampingkan untuk sementara. Penyelesaian revisi ini akan memelihara stabilitas dan akan menjadi dasar bagi elemen-elemen hukum yang diterima dengan baik. Namun, pendapat lain menyatakan dibutuhkan pelaksanaan yang cepat dan penyelesaian tidak hanya kelemahan rancangan yang mengacu kepada perjanjian

Helsinki tetapi juga tuntutan-tuntutan baru seperti pemberian pengaruh politik kepada institusi budaya Wali Nanggroe.

Permasalahan otonomi Papua

Otonomi khusus Papua dikembangkan dengan pertimbangan kondisi khusus yang dihadapi Papua dan juga bagaimana Papua menjadi bagian dari negara Indonesia. Undang-undang otonomi memberikan keuntungan-keuntungan penting dibandingkan dengan bentuk otonomi biasa seperti di bawah ini :

- Institusi rakyat Papua
- Pembentukan kabupaten/kota baru atau zona khusus yang akan diajukan oleh Papua.
- Pembentukan provinsi baru harus mendapat persetujuan dari MRP (Majelis Rakyat Papua) dan DPRD
- Pendanaan khusus untuk periode yang ditentukan.

Undang Undang tersebut memiliki beberapa kelemahan dan tidak sepenuhnya sesuai dengan versi yang diajukan melalui proses konsultasi oleh tim khusus Gubernur. Contohnya, UU tersebut tidak cukup mendefinisikan urusan Papua di luar urusan daerah otonom reguler. Kemungkinan keterlibatan partai lokal dihambat oleh kurangnya rancangan yang membebaskan partai lokal dari rancangan berbasis organisasi partai nasional yang menyulitkan. Banyak ketentuan yang hanya diuraikan secara umum sehingga perlu dilanjutkan dengan penyusunan instrumen.

Implementasi dari UU 21/2001 selama ini sangat lamban dan tidak selesai. Keterlambatan pendirian Majelis Rakyat Papua (MRP) dan Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi sebagai bagian dari usaha penjelasan sejarah Papua serta kelakuan lain yang kurang serius telah menambah keraguan akan komitmen pemerintah terhadap undang undang otonomi khusus. Tambahan dana memang sudah tersalurkan ke Papua tetapi pola belanja dan akuntabilitas masih bermutunya rendah.

Pemerintah pusat menambah sulit bagi rakyat Papua untuk mencapai kesepakatan posisi mengenai bentuk otonomi yang dikehendaki. Peran dari Majelis Rakyat Papua belum dimainkan dengan benar dan masih dipertanyakan dalam rangka peninjauan rancangan pemekaran provinsi (Papua Barat) dan kemungkinan empat tambahan daerah provinsi. Cepatnya pembentukan daerah pemekaran baru di tingkat kabupaten/kota juga menimbulkan permasalahan di Papua yang mengakibatkan konflik di beberapa kabupaten-kabupaten terkecil berdasarkan populasi di Indonesia (contoh : Supiori 11,000). Pembentukan sebagian besar daerah baru ini dimungkinkan melalui lobi langsung terhadap DPR dan DPD oleh elit lokal yang melemahkan posisi pemerintahan provinsi.

Kombinasi berbagai faktor mendukung peninjauan ulang implementasi UU 21/2001. Beberapa ketentuan belum terpenuhi. Ketentuan lainnya telah tertinggal oleh perkembangan di daerah lain di Indonesia. Departemen Dalam Negeri melakukan evaluasi terhadap UU tersebut mulai pada tahun 2007. Evaluasi hampir selesai namun beberapa temuannya telah diumumkan melalui forum diskusi. Indikasi awal yang terlihat adalah penelitian lebih cenderung mengevaluasi kesuksesan program pembangunan, tetapi tidak mencakup dimensi lain yang menjadi inti dari susunan otonomi khusus. Secara khusus, evaluasi ini tidak meneliti peran pemerintah pusat untuk mendukung pelaksanaan susunan kelembagaan secara keseluruhan seperti yang telah tertuang dalam UU otonomi khusus.

Setelah mengetahui kelemahan dari pelaksanaan pengembangan, Departemen Koordinasi Ekonomi telah menyusun tim asistensi antar departemen pada tahun 2007 yang didukung oleh tim teknis yang dibentuk pada bulan April 2008 untuk mempercepat pembangunan di Papua/Papua Barat. Upaya-upaya pemerintah menurut para pengambil keputusan/pengamat adalah terlalu terfokus pada permasalahan pembangunan terutama dalam pendanaan pembangunan. Upaya percepatan dan solusi yang ditawarkan oleh pemerintah pusat tidak secara memadai memperhatikan dasar-dasar politis dan sosial budaya setempat dari status pembangunan

dan dinamika politik.

Pengelolaan khusus 'pembangunan' Papua juga terlihat mengarah kepada sentralisasi daripada pemenuhan otonomi khusus. Hal ini terlihat, contohnya, pada kasus penyediaan layanan kesehatan yang kelihatannya pola biasa sebagian besar departemen ketika terhalang oleh berbagai hambatan institusional. Respon sektoral ini pada akhirnya mendorong kabupaten untuk bernegosiasi langsung dengan departemen sektoral sampai pada para pemimpin lokal terus-menerus tetap di Jakarta untuk keperluan lobi.

Status khusus Provinsi Yogyakarta

Status khusus Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) sebagian besar terwujud dalam pengangkatan Gubernur dan Wakil Gubernur dengan mempertimbangkan faktor dinasti dari Kesultanan dan Pakualaman dari daerah tersebut. Status DIY telah lama diperdebatkan tetapi tidak pernah mencapai kata sepakat. Dalam perubahan konstitusi pada tahun 2000, ditentukan bahwa status khusus untuk daerah tertentu harus diatur dalam undang-undang. Sejak itu, beberapa upaya telah dilakukan untuk membentuk undang-undang untuk DIY dan upaya tersebut masih berlangsung.

Upaya penyusunan undang-undang khusus untuk DIY belum tercapai. Permasalahan berkaitan dengan pengelolaan beberapa kawasan merupakan bagian dari debat, tetapi akar permasalahannya selama ini adalah peran yang diwariskan melawan prosedur seleksi 'reguler' – dan setelah tahun 2005 pemilihan langsung kepala daerah. Argumen yang beralasan antara peran figur utama atau mempertahankan peran ganda telah dikemukakan dan ternyata masih sangat sulit untuk mencapai konsensus.

Rancangan terakhir yang datang dari tim dari Yogyakarta melihat gubernur Yogyakarta terpilih yang mendapat persetujuan dari institusi baru (Paradhy) terdiri dari Sultan dan Paku Alam. Paradhy akan tetap memiliki otoritas yang terbatas dalam hal budaya, kawasan istana, dan beberapa aspek

pendanaan daerah. Ditetapkan periode transisi 5 tahun; pada akhir period, pemilihan kandidat yang non-kerajaan akan diselenggarakan.

Upaya untuk menyimpulkan Rancangan Undang-Undang dipersulit oleh fakta bahwa rancangan yang difasilitasi oleh pemerintah sudah diajukan kepada Sekretariat Negara, selama usulan rancangan undang-undang kedua oleh DPD sudah diajukan ke DPR - dengan isi dari rancangan tersebut belum dipublikasikan. Maka dari itu, sulit untuk memperkirakan bagaimana kedua rancangan tersebut akan bersatu atau mana yang akan terpilih.

Status khusus Jakarta

Status khusus Jakarta telah diperbaharui dalam UU 29/2007. Beberapa perubahan tampaknya ringan (contoh: adanya asisten gubernur), sedangkan yang lainnya cukup serius, contohnya penetapan batasan-batasan (*threshold*) suara dalam pemilihan gubernur / wakil gubernur yang akan mengakibatkan pemungutan suara kedua apabila hal ini tidak tercapai. Publik rata-rata kurang sadar akan tugas dari fungsi-fungsi yang sangat erat hubungannya dengan peran Jakarta sebagai ibukota yang berdampak pada peralihan pendanaan fungsi-fungsi tersebut dari anggaran daerah (APBD) ke anggaran nasional (APBN). Dalam pelaksanaan fungsi-fungsi tersebut, sebagaimana juga fungsi 'otonomi' yang dimiliki pemerintah provinsi, gubernur bertanggung jawab kepada Presiden. Pengaturan akuntabilitas ini berbeda dengan provinsi lainnya dimana gubernur bertanggung jawab kepada DPRD sebagai bagian urusan otonominya (termasuk banyak urusan di beberapa sektor yang sekarang berorientasi kepada pemerintah pusat di Jakarta).

Yang lebih banyak menarik perhatian publik selama ini adalah ciri-ciri Jakarta berikutnya : Kota tersebut diperlakukan sebagai provinsi dalam susunan kelembagaan dan urusan. Tetapi kota ini terbagi dalam unit administratif yang kepalanya ditunjuk daripada dipilih melalui proses pemilihan seperti halnya di kabupaten/kota dari provinsi lain. Jakarta juga tidak memiliki lembaga perwakilan daerah (DPRD). Salah satu anggota

DPD yang memperhatikan persoalan ini, Biem Triani Benyamin, menggugat UU tersebut di Pengadilan Konstitusi. Beliau tidak hanya menggugat ketentuan tertuang di UU 29/2007 tentang Daerah Khusus Jakarta, tetapi juga UU 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah yang dijadikan acuan pengecualian Jakarta; dalam argumennya, beliau menyatakan bahwa kedua UU tersebut bertolak belakang dengan konstitusi yang mengatur institusi politis pada level kabupaten/kota. Pengadilan Konstitusi mengeluarkan keputusan bahwa konstitusi mengizinkan pengaturan khusus agar dapat menyusun UU untuk kondisi Jakarta, tetapi keputusan tersebut memberigambaran bahwa Pengadilan Konstitusi sendiri tidak jelas mengenai hal tersebut.

Kegagalan gugatan konstitusional dapat menjadi bahan pertimbangan bagi pengaturan politis dalam pemerintahan Jakarta dari level provinsi ke bawah demi upaya merealisasikan kehidupan demokratis di ibukota. Dalam upaya pertimbangan tersebut, hubungan vertikal dari level provinsi ke atas juga mungkin akan ditinjau kembali untuk melihat apakah status 'khusus' Jakarta dapat memberi arti lebih positif – sama halnya dengan provinsi lainnya atau bahkan otonomi yang lebih besar jika perlu.

Pilihan kebijakan

Permasalahan mengenai status khusus sangatlah kompleks, bersifat politis, dan membawa implikasi kepada pembangunan politik dan sosial sebuah daerah. Departemen pemerintahan, DPR dan DPD mengalami kesulitan untuk tetap memantau perkembangan di lapangan, membuat hubungan yang perlu antara isu dan pihak yang terkait dan membuat kebijakan yang sesuai. Revisi terhadap UU 32/2004 yang dilakukan oleh pemerintah tidak memperlihatkan ketentuan apapun yang dapat menempatkan daerah dengan status khusus dalam kerangka besar yang diterapkan di daerah lainnya. Dalam hal ini, DPD lebih tegas dengan pertimbangan versi revisi UU 32/2004 yang memberi ruang yang lebih luas untuk kondisi asimetris daerah dalam urusan 'reguler'nya dan memperkuat institusi tradisional daerah.

Pada saat yang sama, ketika pemerintah dan cabang legislatif berusaha menyusun kebijakan, ketertarikan dan kepedulian publik mulai tumbuh. Perhatian internasional terhadap Aceh tetap kuat, terutama dalam hal investasi yang besar oleh para MP dalam upaya perdamaian, rekonstruksi dan rehabilitasi. Perhatian besar juga ditujukan kepada situasi di Papua dan perlakuan Pemerintah Pusat terhadap Papua yang lambat laun akan menarik lebih banyak perhatian internasional. Masyarakat Yogyakarta selama ini sangat *concern* dan beberapa kali mengadakan mobilisasi terhadap upaya pencapaian resolusi terhadap peran Sultan / Pangeran Adipati. Beberapa individu juga cukup khawatir bahwa otonomi khusus untuk Jakarta sebenarnya mengikis kehidupan politis kota tersebut, bertentangan dengan konstitusi itu sendiri.

Contoh-contoh di atas memperlihatkan adanya kesempatan dan ancaman terhadap daerah tersebut dan secara tidak langsung terhadap Indonesia. Intrusi kontrol pemerintah yang berlebihan dan pengurangan otonomi provinsi yang seharusnya merupakan daerah dengan otonomi 'khusus' mengindikasikan tanda bahaya yang seharusnya menjadi perhatian provinsi lainnya di Indonesia. Kemampuan atau ketidakmampuan untuk menunjukkan konsistensi dalam kebijakan berkaitan dengan otonomi khusus juga menjadi signal mengenai kepercayaan dan visi politis dari para politisi dan aparat di tingkat nasional.

Mendapatkan kebijakan yang konsisten terutama dalam kebijakan dan peninjauan otonomi khusus sangatlah sulit bagi pemerintah dan parlemen. Di dalam Depdagri sendiri, penanganan permasalahan ini telah terpecah dan organisasi pusat tampaknya tidak menghargai karakteristik khusus dari otonomi yang diberikan terutama kepada Papua dan Aceh. Pemerintah Indonesia harus juga mengakui kemajuan yang terjadi, contohnya, seperti dapat ditemukan dimana partisipasi para pemangku kepentingan telah diperbolehkan dan difasilitasi. Kasus UU Otonomi Aceh telah diuraikan diatas. Hal ini juga terlihat dalam kasus yang sama di Yogyakarta dimana tim perancangan dari UGM telah mengemukakan dengan hati-hati Rancangan Undang Undang atas

permintaan Departemen Dalam Negeri. Rancangan Undang Undang tersebut membawa harapan ditemukannya kompromi antara institusi tradisional dan modern, dan institusi formal dan informal.

Akan sangat berbahaya ketika potensi konflik di Papua diabaikan dalam hal ini atau digunakan pendekatan adu domba. Pendekatan politis yang diuraikan dengan kurang bijaksana oleh pemerintah dan strategi pengamanan yang ketat dapat mengakibatkan terbentuknya pemberontakan. Gerakan Papua Merdeka (GMP), dari perspektif militer bukanlah ancaman besar, namun demikian, organisasi tersebut masih aktif. Organisasi tersebut mungkin akan merubah taktiknya agar dapat menarik perhatian internasional dengan menampakkan pelanggaran hak asasi manusia yang dilakukan oleh tentara dan polisi dengan harapan timbulnya respon 'bertanggung jawab untuk melindungi'. Dengan adanya upaya tersebut, Indonesia harus dapat menjaga perdamaian di Papua melalui hubungan yang langgeng dan wajar dengan rakyat Papua. Seperti diuraikan para peneliti LIPI mengenai permasalahan yang timbul di Papua, mewujudkan rekonsiliasi berhubungan erat dengan cara menanggapi tuntutan pembangunan dan politik rakyat Papua. Hal tersebut direalisasikan melalui perubahan nyata dalam kebijakan yang memperlihatkan perubahan bagaimana Indonesia terwakili di Papua (contoh : kehadiran militer, migrasi yang tidak terdeteksi dan dominan, eksploitasi sumber daya alam) menuju pencitraan baru yang mengikat Papua dengan Indonesia.

Walaupun Aceh memberikan beberapa pelajaran yang berguna dalam kasus Papua, sangatlah penting untuk tidak lupa dengan perdamaian di Aceh itu sendiri; perwujudan perdamaian masih dalam proses yang dapat mengalami pemunduran oleh kebijakan yang buruk atau ketidakmampuan untuk mengontrol atau secara konstruktif mengarahkan para pihak terkait (lokal dan nasional). Pengembangan kerangka hukum yang konsisten dengan MoU dan Pemerintahan Aceh adalah yang hal yang terpenting. Dengan penerbitan peraturan pemerintah tentang urusannya di Aceh, sangatlah penting untuk menerapkannya secara konsisten ke semua organisasi pemerintahan.

Rekomendasi

- Kebijakan otonomi khusus/status perlu diberi perhatian dalam setiap badan dan departemen nasional agar dapat tercapai hasil pendekatan 'pemerintah keseluruhan'.
- Unit Departemen Dalam Negeri yang berurusan dengan otonomi khusus perlu diperkuat dengan penambahan staf dan sumber dayanya.
- Aceh :
 - o Peraturan penting yang sedang disusun sebagai lanjutan dari UU 11/2006 perlu diberi perhatian lebih di setiap organisasi pemerintahan yang relevan agar dapat menghindari keterlambatan dan melemahnya ketentuan dari UU 11/2006.
 - o Fasilitasi revisi UU 11/2006 perlu ditimbangkan secepatnya namun dalam pendekatan yang terencana secara baik dan tidak terburu-buru.
- Papua :
 - o Perlu adanya pendekatan yang dapat diterima dalam penyusunan kebijakan dan peraturan yang berhubungan dengan otonomi khusus.
 - o Peninjauan dan revisi UU 21/2001 perlu mempertimbangkan aspek dari UU yang mendukung dan perlu diimplementasikan secara lebih baik, dan aspek UU yang cacat.
 - o Beberapa aspek/epngalaman dengan UU 11/2006 untuk Aceh perlu ditinjau dalam hubungannya dengan revisi otonomi khusus Papua.
 - o Perlu diberikan pertimbangan agar pendaan otonomi dan otonomi khusus yang tidak dapat diserap dengan produktif agar digunakan untuk membentuk dana perwalian provinsi yang dapat digunakan di masa yang akan datang.
- Yogyakarta : Pemerintah Indonesia dan DPD seharusnya mencari jalan agar terwujud rekonsiliasi antara dua Rancangan Undang Undang dengan menjelaskan pilihan-pilihan yang ada dan menerima pendapat warga dan kerajaan.

- Sangatlah penting untuk menempatkan posisi daerah dengan status khusus secara lebih baik dalam konstitusi dan kerangka hukum bagi daerah agar ada kejelasan bagian mana dari kerangkanya yang sesuai dan bagian mana yang perlu diganti dengan UU khusus.
- Mitra pembangunan sebaiknya melanjutkan dukungan penting bagi implementasi otonomi khusus di Aceh dan juga siap untuk lebih terlibat dalam peran fasilitasi di Papua apabila pemerintah dapat melihat keuntungan dari partisipasi tersebut.

2. KAWASANKHUSUSDALAMKONTEKSO-TONOMI DAERAH

Latar belakang

Banyak jenis kawasan khusus bermunculan di Indonesia dan ini mengakibatkan kebingungan mengenai tujuan dan status hukumnya terutama bagaimana kawasan tersebut dapat sesuai dengan kerangka desentralisasi. Dengan beberapa upaya legal dan terprogram dilaksanakan untuk mengatur kawasan khusus tersebut, sangatlah penting bahwa hubungan dengan desentralisasi terbentuk dengan baik.

Berbagai jenis tipologi dan istilah kawasan telah digunakan oleh pemerintahan agar dapat mengidentifikasi dan mendukung daerah dalam menghadapi tantangan dan peluang pembangunan. Beberapa penandaan kawasan tersebut adalah teoritis dan dibuat untuk mempercepat perencanaan khusus dan pendekatan pembangunan, tetapi yang lainnya telah disusun dalam instrumen hukum yang mengakibatkan diadakan beberapa 'fasilitas' tertentu, seperti pendanaan khusus, pemotongan pajak atau stimulus investasi dan perdagangan lainnya. Salah satu penandaan kawasan yang sangat berpengaruh adalah Kawasan Ekonomi Khusus (KEK) yang akan diuraikan dalam Undang Undang baru. Adanya KEK ini akan memberikan implikasi terhadap empat Free Trade Zones (FTZ) yang sudah ada, termasuk di Aceh - daerah dengan otonomi khusus. FTZ baru akan difasilitasi dengan undang-undang baru ini dan

akibatnya keempat FTZ tersebut mungkin perlu ditinjau lagi.

Berbagai jenis kawasan khusus memiliki masalah hubungannya yang tidak jelas antara level pusat, institusi lokal yang dibentuk untuk menangani kawasan tersebut dan pemerintah daerah. Hubungan yang sulit ini bermunculan setelah adanya otonomi daerah. Badan Nasional, KAPET, dan Badan Pengelola telah terbukti bersifat sentralistik dan tidak mampu memfasilitasi tindakan pemerintah daerah yang penting. Dikarenakan dukungan level nasional sangat sedikit dan tidak konsisten maka sebagian besar kesuksesan upaya KAPET berasal dari inisiatif pemerintah daerah. Di tempat di mana rasa milik pemerintah daerah sangat rendah, peran KAPET terhenti.

Kesuksesan ekonomi Batam dicapai melalui pendekatan sentralistik dengan menggunakan keunggulan sumber daya lokal yang ada. Pemerintah pusat memberikan dana infrastruktur kepada Batam dan menyusun perundang-undangan yang memfasilitasi investor. Walaupun adanya keuntungan ekonomi melalui pendekatan *top-down*, kota Batam terganggu dengan batasan-batasan yang diberlakukan oleh suatu badan yang dikontrol pusat yakni Badan Otoritas Batam. Hal ini sangat terasa setelah otonomi daerah pertama kali dilaksanakan pada tahun 1999.

Model institusional untuk FTZ tampaknya memiliki kemiripan dengan KAPET. Peran pemerintahan kabupaten/ kota dalam hubungannya dengan institusi pengatur FTZ masih belum jelas. Mandat yang saling tumpah tindih di dalam perundang-undangan akan sangat terasa ketika kawasan tersebut melingkupi hampir seluruh teritori pemerintah daerah. Dengan banyaknya FTZ (atau kawasan sejenis lainnya) yang terombang-ambing, perlu adanya pengaturan bagaimana peran pusat dan daerah dapat berfungsi di dalam kawasan tersebut.

Kasus Sabang: Sebuah FTZ di daerah dengan otonomi khusus

FTZ Sabang telah terbentuk melalui jalur perundang-undangan yang berbeda dari yang membentuk

tiga kawasan FTZ lainnya dengan pertimbangan lokasinya yang berada di daerah dengan otonomi khusus. Hal tersebut terbukti dengan keanggotaan dari Dewan Kawasan yang terdiri dari Gubernur dalam kapasitasnya sebagai kepala daerah, Walikota Sabang dan Bupati Aceh Besar. Kedudukan daerah yang kuat ini menghadapi praktek lapangan yang berbeda karena pendanaan BPKS berasal sepenuhnya dari pemerintah pusat. Ditambah lagi, Rencana Tata Ruang untuk BPKS dan Rencana Bisnis disiapkan melalui kerjasama dengan Bappenas. Anggaran dan rencana BPKS belum diuji dan disetujui oleh Dewan Kawasan Sabang (DKS).

Liputan media dan pernyataan langsung dari Walikota Sabang menyatakan bahwa kinerja DKS-BPKS sejak 2001 belum mencapai hasil yang diinginkan; dari segi lalu lintas di pelabuhan belum ada perubahan; investasi sektor swasta masih rendah, dan FTZ belum memberikan kontribusi yang penting terhadap pendapatan pemerintahan kota. Kurangnya kemajuan adalah salah satu alasan ketidakpuasan lokal tetapi juga disebabkan oleh penerapan peran dan struktur pengelolaan yang saling bertentangan.

Salah satu hambatan tercapainya pengelolaan yang efisien dan akuntabilitas yang berarti adalah struktur organisasi FTZ. Struktur tersebut tidak mengikuti model yang sudah ada seperti perusahaan daerah (BUMD) atau lembaga khusus terkini (Badan Layanan Umum Daerah – BLUD). Model-model tersebut memiliki kelemahan namun mereka telah membentuk struktur organisasi internal dan prosedur sebagai akuntabilitas kepada pemerintahan daerah. Apabila struktur DKS dan BPKS yang buruk dihambat lagi oleh pendirian Dewan Nasional (seperti yang ada di dalam Rancangan Undang-Undang KEK) maka akan menimbulkan pertanyaan mengenai otonomi khusus daerah dalam hubungannya dengan KEK.

Pilihan kebijakan

Kejelasan penggunaan 'kawasan' dan peran dari pemerintah daerah

Kerangka konsep dan hukum dari semua 'kawasan

khusus' perlu diperjelas. Konsep lama dan model yang tidak dapat dikerjakan perlu ditinggalkan. Terminologi perlu distandardisasi dan upaya-upaya sosialisasi terhadap lembaga-lembaga pemerintahan pusat perlu dilakukan dengan koordinasi yang baik agar tidak terjadi kebingungan. Kepemilikan, kewajiban dan kebebasan tindakan dari pemerintahan daerah terhadap kawasan khusus harus diperjelas dan dukungan yang cukup perlu diberikan agar mereka dapat melakukan perannya.

Rancangan Undang Undang Kawasan Ekonomi Khusus

Implikasi dari undang-undang baru atas keempat FTZ yang telah bereksistensi harus diperjelas; apakah kawasan-kawasan tersebut akan tetap berfungsi dengan struktur yang ada (terutama dalam kasus khusus di Sabang) atau apakah semua kawasan tersebut akan diperlakukan sama.

Sangat penting untuk dilakukan pengaturan institusional agar UU dapat berjalan dengan mengambil peran campuran kepemilikan pemerintah pusat dan daerah, sesuai dengan tujuan dan otoritas yang diberikan kepada lembaga pengatur kawasan. Konsultasi dengan Aceh (legislatif provinsi) perlu dilaksanakan sesuai dengan Keputusan Presiden mengenai proses konsultasi untuk kebijakan administratif yang berdampak pada Aceh. Konsultasi dengan Depdagri dan juga dengan pihak yang terkait harus juga dilakukan; sampai saat ini UU tersebut ditutup-tutupi.

Revisi UU 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah

Tim perancangan revisi UU 32/2004 telah mendukung penyusunan bagian rancangan mengenai 'Kawasan Khusus'. Keinginan untuk memperjelas permasalahan kawasan khusus dalam UU ini dimaklumi dengan alasan adanya potensi ketegangan antara kepentingan daerah dan pusat. Namun demikian, tampaknya rancangan ketentuan memiliki fokus manajerial dan tidak dikoordinasikan dengan pengembangan kebijakan/hukum lainnya.

Rancangan revisi UU 32/2004 akan memungkinkan

pemerintah untuk membentuk KEK (dan jenis kawasan khusus lainnya) dengan rincian akan ditentukan melalui Peraturan Pemerintah. Namun, dengan adanya RUU KEK (dalam jalur lain) ada perbedaan jelas antara dua jalur legislatif.

Apabila fungsi kawasan khusus adalah untuk mengelola fungsi yang murni bersifat nasional maka tidak seharusnya diatur secara detail dalam UU yang menggambarkan kerangka pemerintah daerah. Lebih baik kawasan khusus tersebut menjadi bagian dari kerangka/hukum perencanaan tata ruang nasional atau dibuat dalam UU terpisah. Apabila lembaga yang mengelola kawasan khusus hanya menerima fungsi dari pemerintah daerah maka perlu adanya penyusunan parameter pendelegasian dan uraian bagaimana akuntabilitas juga dapat diberikan kepada pemerintah daerah. Hubungan pusat-daerah perlu dipahami dengan baik.

Untuk membangun kawasan khusus diperlukan peninjauan mengenai tujuan dari pembentukan kawasan tersebut dan bagaimana kawasan tersebut akan dikelola dalam konteks kepentingan nasional, otonomi daerah dan otonomi khusus. Khususnya, upaya memperkuat lembaga pengelolaan kawasan-kawasan tersebut, dan bagaimana kawasan-kawasan tersebut dapat dipertanggungjawabkan kepada tingkat pemerintahan yang mendelegasi kewenangannya sangatlah penting. Hubungan yang sudah terjalin antara lembaga pengelolaan kawasan khusus ini dengan lembaga pemerintahan daerah perlu dijabarkan dengan jelas dan konsisten.

Rekomendasi

- Tim Pemerintah dan DPR yang terlibat dalam penyusunan Rancangan Undang Undang mengenai Kawasan Ekonomi Khusus dan revisi UU 32/2004 perlu mencari harmonisasi dari rancangan undang-undang tersebut dalam hal-hal yang hubungannya dengan pemerintahan daerah.
- Sebagai bagian dari penyusunan final kerangka hukum, diskusi secara substansi harus diadakan dengan pihak terkait (terutama pemerintahan

daerah) mengenai tujuan pembentukan kawasan khusus, perwujudannya, lingkup dan pengelolaan aset. Hal-hal yang perlu menjadi perhatian khusus antara lain :

- o Lingkup sektoral dari aktivitas-aktivitas yang akan menjadi bagian dari kawasan khusus.
 - o Sumber kekuasaan, kewenangan dan insentif yang terdapat pada unit-unit pemerintahan kawasan khusus dan bentuk kemitraan pusat-daerah yang terlibat.
 - o Mekanisme pendelegasian kewenangan dari pusat ke pemerintah daerah.
 - o Model organisasi, pendanaan dan mekanisme akuntabilitas untuk unit-unit pemerintahan kawasan khusus.
- Untuk FTZ yang sudah dibuat, pendekatan per kasus perlu diimplementasikan agar mandat dan organisasi yang tersusun dapat diterima dan berfungsi. Khususnya, praktek penyaluran dana dari level pusat ke lembaga pelaksana hendaknya diganti dengan jalur yang tidak terlalu mengikat badan implementasi dengan Pemerintah.
 - Revisi Undang Undang Pemerintahan Daerah (atau amandemen konstitusi) harus memiliki ketentuan jelas yang memungkinkan dan membentuk pendelegasian tugas-tugas kepada lembaga semi-otonom pemerintah (contoh: pemerintah kawasan khusus).
 - Nasib KAPET harus diperjelas agar dapat memberikan kepastian bagi daerah mengenai wahana yang mana akan dipromosikan; yang mana tidak akan diperbaharui dan yang mana akan ditingkatkan ke model yang terbaru.
 - Pendekatan yang lebih efisien untuk mendukung 'kawasan khusus' di tingkat Pemerintah, termasuk penyesuaian kelembagaan, koordinasi yang lebih baik, dukungan yang lebih intensif kepada daerah; penyederhanaan kerangka hukum dan terminologi. ■

V. REFORMASI PEMERINTAHAN DAERAH

1. PELAYANAN PUBLIK

Situasi tahun 2006

Walaupun ditakutkan beberapa pihak, penyediaan layanan tidak mengalami penurunan signifikan dengan mulainya pelaksanaan desentralisasi, tetapi tidak pula mengalami peningkatan yang berarti. Terobosan baru atau upaya serius untuk menaati struktur dan proses terlihat di beberapa daerah, tetapi terlihat rapuh dalam beberapa hal (misalnya didorong oleh eksekutif) dan tidak cukup upaya yang dilakukan untuk menyebarluaskan model dan pembelajaran.

Status pelaksanaan layanan secara umum sulit untuk ditentukan karena arus informasi dari pemerintah daerah ke tingkat pusat tidak memadai. Survei khusus (seperti GDS) berhasil menjawab beberapa hal tetapi tidak dapat memberikan gambaran yang lebih luas mengenai bagaimana standar layanan diterapkan.

Beberapa upaya legislatif terkait dengan pelaksanaan layanan telah diambil pada tahun 2006. DPR membahas Rancangan Undang Undang Pelayanan Publik dan Rancangan Undang Undang tentang Administrasi Pemerintahan. Peraturan Pemerintah No. 23/2005 telah menentukan kerangka untuk pembentukan Badan Layanan Umum Daerah (BLUD), dengan tujuan untuk meningkatkan efisiensi dan efektifitas pelaksanaan layanan. RUU Pelayanan Publik kurang memiliki arah dan kualitas yang memadai. RUU Prosedur Administratif yang bertujuan untuk mempermudah warga negara untuk menuntut hak mereka untuk mendapatkan layanan berhasil mendapatkan dukungan dan keterlibatan signifikan dari berbagai pemangku kepentingan. Upaya untuk memperkenalkan BLUD terfokus pada pengembangan prosedur pengelolaan keuangan yang fleksibel.

Berbagai aspek pelaksanaan layanan dinilai sebagai barometer kemajuan pemerintahan secara keseluruhan dan oleh karenanya kemajuan yang diperkirakan cenderung lambat dan tergantung pada berbagai perbaikan-perbaikan bertahap dan terkadang pe-

rubahan sistematis di berbagai bidang, dengan fokus untuk meningkatkan hubungan akuntabilitas. STS 2006 menganjurkan dilakukannya harmonisasi kerangka hukum yang mempengaruhi pelaksanaan layanan dan memperbaharui upaya untuk menerapkan standar pelayanan minimal. Upaya-upaya yang lebih intensif disarankan untuk mengidentifikasi, menyaring, mengemas dan menyebarluaskan terobosan-terobosan. Selain itu, diusulkan pengembangan insentif dengan tujuan untuk merangsang dan memberi penghargaan bagi terobosan yang sudah ada.

Perkembangan sejak tahun 2006

Status perkembangan peraturan perundangan

Kerangka peraturan Standar Pelayanan Minimal (SPM) dibuat menjadi lebih operasional melalui Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri); enam usulan kementerian telah disetujui, dan empat kementerian mengeluarkan peraturan baru (lihat bagian Pembagian Urusan).

RUU Pelayanan Publik telah mengalami beberapa perubahan isi, tetapi masih tetap lemah dalam beberapa hal; Yappika menuntun koalisi LSM yang terus mendukung DPR dalam upaya ini karena ketentuan-ketentuan mengenai standar pelayanan, mekanisme pengajuan keluhan kepada Ombudsman, dan layanan bagi kelompok difabel dianggap cukup penting untuk didukung. Namun tumpang tindihnya hal ini dengan RUU Administrasi Pemerintahan (dan UU lainnya) melemahkan kebutuhan akan UU baru. Pada bulan Juni 2009, RUU Pelayanan Publik dianggap siap diberlakukan, menurut DPR, namun RUU Administrasi Pemerintahan sepertinya mengalami kebuntuan.

Inisiatif peraturan lainnya baru saja dikeluarkan pada tahun 2006 yaitu Badan Layanan Umum Daerah (BLUD) dan *One Stop Service* (OSS)/Pelayanan Satu Atap yang telah mendapatkan dorongan melalui Peraturan Menteri Dalam Negeri.

Revisi UU 32/2004 telah diperluas sehingga juga

meliputi ketentuan-ketentuan yang terkait dengan pelaksanaan pelayanan. Hal ini akan menunjukkan dalam pembagian urusan di mana akan terdapat kejelasan yang lebih baik terhadap urusan-urusan yang masih tidak jelas dan menarik persepsi berbeda-beda. Sebagai tambahan, keterkaitan antara pelaksanaan layanan dan pendanaan akan diperkuat. Para perumus menyadari bahwa perbaikan signifikan akan membutuhkan perubahan UU dan praktek-praktek layanan umum.

UU 37/2008 mengenai Ombudsman Republik Indonesia memungkinkan badan-badan pemerintah pusat untuk melakukan replikasi di daerah. Tetapi di sisi lain hal ini juga menimbulkan kekhawatiran beberapa daerah yang telah membentuk kantor/badan Ombudsman yang mengkhawatirkan terjadinya tumpang tindih atau ketegangan dalam konteks dualisme seperti itu.

Perubahan dalam praktek-praktek

Tiga tahun setelah STS 2006, pemerintah dan pihak-pihak lainnya masih bekerja untuk membina perbaikan dan terobosan, tetapi gambaran keseluruhan se-Indonesia masih tidak dimungkinkan. Beberapa aspek digambarkan dalam sub-bagian di bawah ini.

Layanan Satu Atap (OSS) : Sekitar 150 kabupaten/kota telah mendirikan OSS dan di beberapa daerah OSS hampir berumur satu dekade. Beberapa daerah telah mendapatkan pengakuan nasional (contoh: Pare Pare, Sragen, Solok, Jembrana, Sidoarjo) dan praktek-praktek baik disebarluaskan melalui upaya APKASI dan lainnya. KPPOD mencatat bahwa walaupun inisiatif OSS didasarkan pada Keputusan Bupati/Walikota, terdapat upaya di daerah untuk menguatkannya dengan menerbitkan Peraturan Daerah.

Standar Pelayanan Minimal (SPM) : Sistem pelaporan tidak berfungsi dengan cukup baik untuk memantau penerapan SPM di daerah. Beberapa donor mendukung perencanaan daerah dan upaya perbaikan anggaran, dengan perhatian untuk mengintegrasikan SPM. Penentuan biaya SPM

menjadi isu yang lebih mendesak lagi baik untuk perencanaan dan penganggaran pemerintah daerah maupun mekanisme pembiayaan pemerintah pusat untuk merespon kesenjangan SPM.

Pertumbuhan BLUD : Bentuk organisasional baru ini telah diterapkan di beberapa sektor: pengembangan kehutanan, universitas, rumah sakit nasional, jalan tol dan lain-lain. Tetapi sampai saat ini belum cukup jelas apa keunggulan BLUD dibandingkan dengan model Badan Usaha Milik Daerah (BUMD), dan apakah model BUMD sekarang sedang mengalami kemunduran. Pola geografis pendirian BLUD masih belum dipetakan tetapi sepertinya sebagian besar terdapat di Jawa. Wajar melakukan perbandingan antara BUMD dan BLUD agar diketahuinya keunggulan relatif masing-masing dan memutuskan yang mana yang perlu didorong dan untuk situasi yang mana.

Kontrak Pelayanan (Citizen Service Charters) : Satu upaya yang terus diterapkan di beberapa daerah adalah 'kontrak layanan', yang mendapatkan banyak dukungan dari beberapa mitra pembangunan. Kontrak layanan sepertinya bermanfaat dalam merubah pola pikir penyedia layanan dari kepentingan birokratis mereka ke kebutuhan masyarakat, tetapi tidak ada dokumentasi yang tersedia sejauhmana Kontrak Pelayanan sudah direplikasikan dan bagaimana digunakan dalam prakteknya.

Mekanisme keluhan dan umpan balik : Pengembangan berkaitan dengan mekanisme penyampaian keluhan dan umpan balik juga tercatat pada STS 2006, seperti pendekatan *scorecard*, atau penggunaan televisi untuk berinteraksi dengan publik. Percobaan ini berlanjut dan beberapa daerah kini mengembangkan cara untuk penyampaian keluhan dan tanggapan lewat pesan singkat (SMS). Layanan Ombudsman juga dikembangkan di beberapa daerah.

Pengkontrakan Layanan (service contracting) : Pemerintah daerah hampir belum memulai sama sekali penggunaan mekanisme ini. Beberapa pemerintah daerah memberikan subsidi, misalnya kepada sekolah swasta, tetapi jarang yang memiliki

pengaturan pelayanan yang terdefinisi dengan jelas. Beberapa LSM mempertimbangkan untuk melakukan restrukturisasi atau menambahkan unit laba untuk memungkinkan organisasi mereka untuk bersaing dalam kontrak pengadaan jasa.

Sistem voucher : Beberapa percobaan dengan pilihan pengguna/ peningkatan persaingan terlihat melalui sistem voucher, seperti dalam kasus bidan di Aceh. Berbagai perangkat komunikasi digunakan untuk mempersiapkan publik untuk menggunakan sistem voucher. Beberapa dukungan dari sisi pasokan (contoh: database) juga telah diberikan, misalnya kepada Puskesmas untuk memungkinkan bidan untuk memberikan perawatan yang memadai.

Tingkat Provinsi : Pemerintah Indonesia telah mempertimbangkan cara-cara untuk membuat pemerintahan di tingkat provinsi menjadi lebih efektif, terkait dengan pemberian layanan oleh pemerintah provinsi, dan dalam peran penting untuk mendukung kabupaten/kota dalam upaya penyediaan pelayanan. Semua ini terkait dengan kejelasan peran berbagai pihak di tingkat provinsi, dalam konteks revisi UU 32/2004.

Tingkat kepuasan layanan

Survei yang dilaksanakan pada 2006 menunjukkan bahwa kepuasan publik akan kualitas pemberian pelayanan meningkat setelah desentralisasi. Hasil dari survei-survei terbaru terus menunjukkan bahwa masyarakat secara umum senang dengan pelayanan yang ada. Sebuah survei yang didanai oleh Kemitraan untuk reformasi pemerintahan yang dilakukan terhadap 400 penduduk Jakarta yang berpenghasilan rendah menunjukkan bahwa sekitar 90% dari antara mereka memberikan tanggapan positif terhadap kualitas pelayanan kesehatan dan pendidikan.

Hasil survei lain menunjukkan persepsi yang berbeda. Terdapat persepsi bahwa korupsi jamak ditemukan dalam pelaksanaan pelayanan, terutama di perkotaan, seperti yang diindikasikan pada survei Opini Publik Indonesia yang didanai oleh USAID. Suatu survei Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) pada pertengahan tahun 2008 yang dilaksanakan

di 52 daerah menemukan bahwa DKI Jakarta adalah salah satu daerah yang menempati peringkat 15 terbawah terkait dengan integritas lembaga penyedia layanan (untuk KTP, izin usaha dan air) di daerah di mana sebenarnya diharapkan bahwa kualitas pelayanan yang terbaik. Malang adalah kota lain dengan nilai yang relatif rendah pada survei KPK, walaupun Walikotanya memprotes dengan mengatakan bahwa kota ini telah memenangkan tiga penghargaan nasional untuk penyediaan layanan. Survei-survei lokal lainnya atau kegiatan pemantauan mendukung temuan-temuan KPK.

Indikator yang lebih obyektif terkait dengan jangkauan dan kualitas dapat menjadi ukuran yang lebih terpercaya bagi kinerja layanan pemerintah daerah di Indonesia, tetapi data ini mahal atau sulit untuk didapatkan melalui survei nasional. Pengumpulan data seperti ini perlu untuk disertakan dalam upaya pelaporan/penilaian yang lebih berkala dari pemerintah sendiri dan dilengkapi dengan cara-cara lain untuk mengukur kinerja layanan (contoh: scorecard warga, audit sosial, survei kepuasan).

Pengembangan kapasitas, sukses dan keberlanjutan

Walaupun terdapat banyak dukungan, tetapi tidak cukup untuk secara signifikan meningkatkan kesadaran akan hak mendapatkan layanan di antara warga negara dan meningkatkan kapasitas peningkatan dan inovasi pelaksanaan layanan. Akan tetapi, sepertinya terdapat beberapa terobosan di beberapa daerah, seperti yang dilakukan oleh beberapa BLUD di Jawa Timur. Tetapi seperti yang telah dikatakan sebelumnya, kurangnya data membuat kita hanya bisa mendapatkan kesan saja.

Pemantauan dan sistem evaluasi berkala pemerintah masih belum bisa memberikan gambaran jelas mengenai keberhasilan dari sistem pemberian layanan yang baru dan mungkin masih terlalu dini untuk menilai beberapa diantaranya, seperti BLUD. Studi-studi kasus keberhasilan individual menekankan peran Walikota atau Bupati; hanya terdapat sedikit kasus penyebaran keberhasilan melalui inisiatif birokrasi.

Sampai dengan tahun 2006, upaya yang paling tampak sepertinya adalah yang melibatkan MP, seperti dalam kasus OSS. Lembaga lokal, di sisi lain, mengambil inisiatif untuk memberikan penghargaan akan kinerja yang baik, seperti dalam kasus penghargaan yang diberikan oleh Jawa Pos. MP mendukung beberapa upaya juga dalam kaitan dengan ini melalui eksperimen dengan hibah berbasis kinerja yang melibatkan provinsi dalam perannya terhadap kabupaten/kota.

Pertanyaan mengenai keberlanjutan yang diungkapkan pada tahun 2006 masih belum terjawab, baik dalam hal besarnya ketergantungan pada kepemimpinan eksekutif atau dukungan MP. Tetapi juga ada beberapa contoh model-model dan upaya-upaya yang tidak berkesinambungan dengan sedikit indikasi bahwa pemerintah, asosiasi dan komunitas mitra pembangunan membedah kasus-kasus ini untuk mempelajarinya.

Pilihan kebijakan

STS 2006 menyarankan harmonisasi kerangka hukum dan upaya pembaharuan untuk menerapkan standar pelayanan minimal. Upaya-upaya yang lebih intensif juga disarankan untuk mengidentifikasi, menyaring, mengemas dan menyebarkan inovasi. Hanya sedikit kemajuan yang terdapat pada semua bidang. Semenjak itu percobaan telah berlanjut dan diperluas dalam hal pendekatan.

Terbatasnya perkembangan yang terlihat dalam tiga tahun belakangan menunjukkan bahwa proses perbaikan dalam kerangka yang ada pada saat ini menghadapi hambatan-hambatan berat. Hal ini dirasakan dalam derajat inovasi/perbaikan dan penyebarluasan, dan dalam keberlanjutan inovasi/perbaikan. Hambatan utama tetap berkaitan dengan kerangka hukum yang tidak mendukung penyebarluasan peningkatan, terutama terkait dengan pelayanan publik yang masih jauh dari profesional dan responsif; upaya terbatas terkait dengan pengembangan kapasitas yang akan mendemonstrasikan bagaimana standar pelayanan dan model pemberian pelayanan baru dapat diterapkan;

dan sebuah sistem informasi yang membuat menjadi sulit untuk menceritakan di mana kemajuan telah dicapai atau di mana pelaksanaan layanan gagal untuk dilakukan.

Perbaikan memerlukan berbagai perubahan, solusi teknis baru, transparansi yang lebih besar, tanggapan terhadap keluhan, membangun kepercayaan masyarakat, dan mengurangi korupsi. Perbaikan, di atas segalanya akan datang dengan lebih cepat pada saat kualitas pelayanan dituntut oleh penduduk lokal, dan mereka akan cenderung menuntut pada saat mereka membayarkan bagian besar dari layanan yang diterima.

Rekomendasi

Sesuai dengan kesimpulan di atas mengenai prospek reformasi, rekomendasi STS 2006 masih relevan untuk tahun 2008. Beberapa aspek dapat ditekankan dengan sudut pandang baru mengenai waktu dan pengalaman :

1. Penting bahwa kualitas/pemantauan cakupan/ sistem pelaporan layanan terdapat di tingkat pemerintah daerah, untuk penggunaan mereka sendiri dan untuk dikumpulkan di tingkat yang lebih tinggi. Hal ini harus berfungsi untuk memberikan pengakuan akan perbaikan dan inovasi dan memberikan penghargaan/mendorong pencapaian SPM.
2. Organisasi pemerintah terkait yang mendukung pengembangan kebijakan dan legislasi mengenai pemberian layanan seharusnya mengharmonisasikan upaya/produk mereka.
3. Reformasi yang terkait dengan layanan publik perlu untuk diintensifkan karena peningkatan layanan secara signifikan akan sangat tergantung pada peningkatan kepegawaian negeri, terutama pada profesionalisme pegawai negeri, insentif kinerja dan akuntabilitas.
4. Mengeksplorasi dengan lebih intensif lagi berbagai pendekatan terhadap pelayanan dapat mengarah kepada pendekatan pemerintah yang lebih responsif terhadap publik. Pendekatan uji coba dan penyebarluasan yang lebih efektif

perlu dikembangkan, dan di sini peran MP bisa menjadi signifikan

2. PERENCANAAN DAN PENGANGGARAN

Situasi tahun 2006

Beberapa tantangan dalam perencanaan dan penganggaran daerah telah diidentifikasi dalam STS 2006, yang terpenting diantaranya adalah sebagai berikut :

1. Inkonsistensi dalam kerangka hukum berkaitan dengan produk perencanaan, bentuk hukum dari produk perencanaan, penerapan aturan pelaksanaan, dan peran DPRD dalam penganggaran.
2. Kurangnya penjelasan konseptual dan pendekatan operasional dari beberapa aspek baru dalam sistem perencanaan and penganggaran (misalnya, pemenuhan standard pelayanan minimum).
3. Ketidakpastian hubungan antara perencanaan tata ruang dan perencanaan pembangunan.
4. Proses perencanaan partisipatif yang bersifat rigid dan lebih menekankan aspek formal.
5. Kapasitas yang rendah dari pemerintah pusat dan daerah untuk mengembangkan kerangka kebijakan untuk perencanaan dan penganggaran serta mengoperasionalisasinya.

Mengacu pada temuan di atas, STS 2006 merekomendasikan agar peraturan perlu diharmonisasi, dan panduan yang konkrit perlu disediakan untuk perencanaan daerah berdasarkan strategi pengembangan kapasitas. Dukungan donor sebaiknya ditujukan secara lebih strategis pada lembaga yang bisa fokus pada pengembangan kapasitas yang ber-cakupan nasional dan berkelanjutan. Peningkatan mekanisme umpan balik dari daerah kepada pemerintah pusat dianjurkan sebagai satu masukan dalam upaya-upaya untuk harmonisasi, penyederhanaan dan pengembangan kerangka kebijakan, hukum dan panduan untuk perencanaan dan penganggaran daerah.

Perkembangan sejak 2006

Reformasi hukum dan kebijakan

Sejumlah besar peraturan yang lebih rendah telah dikeluarkan, beberapa menolong tetapi secara keseluruhan kualitasnya yang rendah dan lebih membebani aktor-aktor lokal. Peraturan yang paling penting adalah PP 8/2008 tentang proses perencanaan daerah. PP ini menetapkan tujuan normatif untuk perencanaan pembangunan dan mendorong untuk menyelenggarakan proses perencanaan yang inklusif. Dengan cakupan yang luas dan gagasan untuk menyatukan UU, PP 8/2008 menimbulkan beberapa pertanyaan yang tidak terjawab. Masih belum jelas bagaimana peraturan pemerintah (yang lebih rendah tingkatnya dari UU) dapat mengharmonisasikan konflik antar undang-undang. Tampaknya harmonisasi hanya dapat dilakukan melalui harmonisasi UU yang relevan sendiri. Karena cakupannya yang luas tidak ada arahan yang lebih rinci jika diperlukan. Untuk ke depan, tantangan bagi pemerintah pusat adalah mengetahui dalam hal apa perlu memberi rincian, petunjuk jelas atau saran (misalnya melalui penyebaran praktek yang baik), menyisakan ruang bagi inovasi dan penyesuaian dengan kondisi setempat.

Permendagri 59/2007 juga memperkenalkan beberapa perluasan dan perubahan. Ini berkaitan dengan pendanaan masyarakat sipil dan partisipasi masyarakat sipil. PP 59/2007 mengklarifikasi bahwa pemerintah daerah tidak dapat secara terus menerus mengalokasikan dana untuk organisasi non pemerintah yang sama. Permendagri ini juga mewajibkan pemerintah daerah membahas KUA secara terbuka dengan melibatkan masyarakat sipil.

Sejumlah besar ambiguitas dalam sistem perencanaan dan penganggaran masih tersisa. Sebagai contoh, peran DPRD dalam beberapa aspek proses perencanaan dan penganggaran masih belum jelas. Keterkaitan antara berbagai dokumen perencanaan dan peran perencanaan dari bawah juga masih menjadi pertanyaan yang masih belum terjawab. Perencanaan dan penganggaran untuk hal-hal tak terduga (seperti bencana alam) yang terjadi dalam tahun anggaran berjalan juga merupakan area yang

belum jelas. Sebagaimana diuraikan sebelumnya, masih perlunya kejelasan tentang apa yang seharusnya diatur lebih lanjut, dan apa yang dapat menjadi domain praktek lokal yang baik.

Praktek lokal dalam perencanaan dan penganggaran

Terobosan dan perbaikan dapat dilihat di beberapa daerah berkaitan dengan aspek perencanaan dan penganggaran seperti berikutny :

1. Mengaitkan perencanaan dengan penganggaran secara efektif.
2. Membuat perencanaan yang lebih partisipatif, menghasilkan proses dan isi yang lebih baik.
3. Meningkatkan alokasi dana desa dan memberikan desa keleluasaan yang lebih besar dalam perencanaan dan pelaksanaan aktivitas pembangunan.
4. Pengembangan struktur baru untuk transparansi anggaran.
5. Monitoring pelaksanaan kegiatan pembangunan dengan cara lebih terbuka dengan melibatkan NGO dan warga.
6. Mengaitkan perencanaan daerah dengan perencanaan partisipatif berkaitan dengan pengurangan resiko bencana.
7. Menetapkan biaya per unit dalam proses penganggaran.
8. Mencari solusi untuk masalah peran DPRD dalam proses perencanaan dan penganggaran.
9. Peningkatan kapasitas perencana.

Pendekatan partisipatif, dengan melibatkan masyarakat miskin dapat dilihat di beberapa daerah, dengan difasilitasi oleh NGO, baik dalam perencanaan tahunan maupun dalam merancang kebijakan daerah; sebagai contoh skema asuransi kesehatan di Kabupaten Kupang dan kebijakan pencatatan sipil di Kabupaten Majene. Di beberapa daerah, anggota DPRD memainkan peran yang besar, mengeksplorasi peran yang cocok dalam proses perencanaan tahunan dari bawah. Perhatian yang lebih besar juga diberikan pada desa sebagai level pemerintahan, dengan meningkatkan Alokasi Dana Desa (ADD) sebagai cara untuk memberdayakan

desa (mengurangi ketergantungan pada proses perencanaan dari bawah).

Lembaga dengan tujuan khusus dibentuk sebagai percontohan di beberapa daerah yaitu Komisi Transparansi dan Partisipasi (KTP). Lembaga ini telah memfasilitasi partisipasi masyarakat sipil dalam perencanaan daerah, dan juga telah menjadi jembatan antara pemerintah daerah dengan warga, komunitas dan NGO dalam mendapatkan akses terhadap dokumen publik. KTP akan menjadi lebih penting lagi pada masa yang akan datang dengan dikeluarkannya UU 14/2008 tentang Kebebasan Informasi Publik.

Berbagai daerah sudah lebih serius dalam pengembangan rencana manajemen bencana. Interaksi yang dekat dengan masyarakat sipil telah dicoba Walikota Kota Yogyakarta dalam upaya pengarusutamaan manajemen bencana dalam semua program-program yang relevan.

Tindakan yang lebih mandiri oleh NGO untuk menjadikan pemerintah daerah lebih akuntabel juga tampak. Usaha-usaha penelusuran anggaran telah dilakukan untuk memantau pelaksanaan anggaran dalam sektor pembangunan dan pelayanan dan hasilnya dipublikasikan melalui poster yang mudah dipahami serta *citizen report cards*.

Upaya untuk mengurangi potensi konflik antara eksekutif dan DPRD telah dicoba di beberapa daerah dengan menetapkan RPJMD melalui peraturan daerah, dan dengan biaya per unit dalam proses penganggaran ditetapkan oleh ahli di luar pemerintah.

Tetapi masih kurangnya eksperimen berkaitan dengan standar pelayanan minimum, anggaran berbasis kinerja dan MTEF. Sebagai konsekuensinya alokasi sektoral oleh pemerintah pusat atau produk hukum kurang kondusif untuk otonomi daerah dan efisiensi pengalokasian anggaran.

Dukungan MP untuk praktek perencanaan dan penganggaran daerah

Pengembangan kapasitas untuk perencanaan dan

penganggaran secara intensif didukung oleh para MP. Dukungan diberikan kepada pemerintah pusat dan daerah, DPRD dan NGO. Tampaknya ada konsensus diantara lembaga donor untuk memfokuskan dukungan dengan pembagian kerja tertentu. Konsensus tersebut dicapai melalui pertemuan-pertemuan informal dari lembaga donor yang aktif dalam bidang ini. Pembagian kerja diantara donor menyumbang untuk mengurangi terjadinya duplikasi. Di sisi lain konsensus ini juga telah menghasilkan dampak negatif yaitu terjadinya fragmentasi dan membatasi adanya dialog mengenai apa inovasi yang paling baik atau menjanjikan, karena fokusnya masing-masing lembaga lebih pada pendekatannya sendiri dalam bidang ini. Gejala terjadinya 'kolonisasi' daerah sebagai akibat pembagian kerja berdasarkan wilayah kerja, dalam hal ini mitra pembangunan enggan untuk masuk ke satu daerah tempat mitra pembangunan lain aktif, meskipun fokus kerja diantara mitra pembangunan tersebut mungkin berbeda. Keterbatasan dialog antara berbagai aktor serta inisiatif juga menghambat akuntabilitas dari berbagai inisiatif terutama berkaitan dengan tantangan keberlanjutan ketika dukungan mitra pembangunan berakhir.

Cakupan kerja dari MP, walaupun programnya cukup banyak, tetapi sebagai porsi dari daerah/kota di Indonesia masih kecil. Dengan pertumbuhan daerah/kota yang terus berlanjut, dukungan yang dibutuhkan menjadi lebih besar, dan porsi daerah yang didukung menjadi lebih kecil dari segi proporsi. Mitra pembangunan perlu menemukan pendekatan yang lebih tidak langsung tetapi secara efektif dan lebih merata dapat menanggapi kebutuhan daerah/kota.

Pilihan kebijakan

Pemerintah bergerak terus untuk mencapai konsistensi yang lebih besar dalam program-program, dan mengambil langkah-langkah untuk mengkaitkan program berbasis komunitas (PNPM Mandiri) dengan perencanaan di tingkat kabupaten/kota dan provinsi. Hal ini disebabkan belanja publik untuk PNPM merupakan bagian dari urusan yang secara

terang didesentralisasikan kepada pemerintah daerah. Rekonsiliasi ini perlu diselesaikan di masa depan. Perluasan inovasi dan kemajuan dalam praktek perencanaan dan penganggaran masih sulit untuk diketahui, dan dalam konteks sistem informasi yang tidak bergitu kuat saat ini serta cara-cara informasi disebarkan banyak pertanyaan mengenai peran inovasi dan keberlanjutannya sulit untuk dijawab. Sebagai tambahan, usaha-usaha yang lebih besar diperlukan untuk memahami mengapa beberapa daerah dapat meningkatkan proses perencanaan dan penganggarnya, dan bagaimana inovasi tersebut dilakukan. Peran dari kepala daerah yang menonjol dalam hal ini perlu untuk difahami, khususnya supaya rentannya inovasi-inovasi dapat ditingkatkan dan cara dapat ditemukan bagaimana terobosannya bisa dilembagakan. Evaluasi terhadap penyerapan terobosan yang diperkenalkan oleh MP dapat menghasilkan beberapa pelajaran tentang cara diseminasi. Penelitian yang lebih mendalam juga harus menjelaskan mengapa hanya sedikit kegiatan berkaitan dengan perencanaan tata ruang, perencanaan pemukiman, manajemen sungai, manajemen sumber daya, manajemen transportasi dan lain-lain dan memberikan arah mengenai cara bagaimana inovasi tersebut dapat diperluas. Peran media lokal tampaknya menjadi kunci untuk perluasan pengetahuan ini. Memilah peran DPRD dan eksekutif dalam perencanaan dan penganggaran dapat menolong mencegah konflik diantara mereka dan akan mensinkronisasi dan mendefinisikan peran mereka dengan lebih baik.

Perluasan keterjangkauan sumber daya MP juga cukup menjanjikan. Ini dapat dilakukan dengan mengintensifkan peran intermediary (NGO, Universitas, asosiasi pemerintah daerah), juga melalui dukungan aktor di tingkat provinsi.

Rekomendasi

Beberapa rekomendasi yang dituangkan dalam STS 2006 masih valid; harmonisasi kerangka kerja hukum, pengarah yang lebih kongkrit untuk beberapa hal, dan monitoring yang lebih baik. Pembangunan daerah yang menjanjikan telah dilihat sejak tahun

2006 menunjukkan bahwa beberapa daerah dapat inovatif/maju. Proses ini perlu untuk dipahami dan dipelihara. Beberapa langkah berikut dapat membantu :

1. Pemerintah pusat dapat lebih bijaksana dalam mengeluarkan peraturan yang terkait dengan perencanaan dan penganggaran daerah, berdasarkan kebutuhan daerah, pengujian diperlukan sebelum peraturan tersebut dikeluarkan secara nasional, dan penyusunan perlu melibatkan aktor-aktor lokal. Kehati-hatian perlu dilakukan untuk membuka ruang yang mendukung inisiatif dan kreatifitas daerah.
2. Area yang membutuhkan perhatian dalam regulasi adalah: a) menciptakan konsistensi antara pembagian kewenangan, perencanaan dan penganggaran, dan b) menyesuaikan peran DPRD dalam perencanaan dan penganggaran.
3. Pemerintah pusat dan aktor lain harus menemukan cara-cara untuk menelusuri keberhasilan dan inovasi dalam proses perencanaan dan penganggaran dan memberikan penghargaan dengan pengakuan dan insentif keuangan.
4. Perlu ditemukan cara yang lebih baik untuk pengujian, pembelajaran dan diseminasi praktek-praktek dengan melibatkan aktor-aktor di tingkat provinsi dan stakeholder seperti DPRD, asosiasi pemerintah/DPRD daerah dan NGO.
5. CSO (termasuk media) dan jaringan yang aktif dalam perencanaan dan penganggaran perlu mendapat dukungan lebih baik untuk pengembangan kapasitas mereka atau akuntabilitas mereka.
6. Peran MP perlu lebih strategis, memperluas cakupan kerja mereka dengan pendekatan yang lebih tidak langsung dan lebih berkelanjutan secara kelembagaan.

3. PENGELOLAAN KEUANGAN

Kondisi 2006

Pada tahun 2006 pengelolaan keuangan daerah dalam kerangka desentralisasi telah mempunyai pondasi berupa peraturan perundangan yang lengkap. Peraturan perundang-undangan tersebut memperkenalkan beberapa konsep baru dalam pengelolaan keuangan daerah seperti penerapan anggaran terpadu, penyederhanaan fungsi perbendaharaan, penerapan akuntansi *double entry*, peningkatan transparansi pengelolaan keuangan delegasi pengelolaan ke SKPD, penganggaran berbasis kinerja dan juga upaya integrasi perencanaan penganggaran melelui penggunaan pendekatan MTEF.

Klasifikasi anggaran daerah juga mengalami perkembangan dan perubahan, dari sebelumnya dengan membagi belanja dalam kelompok belanja aparatur dan belanja pelayanan publik serta jenis belanja berupa belanja administrasi umum, operasi pemeliharaan dan modal. Perubahan tersebut khususnya mengacu pada PP 24/2005 tentang Standar Akuntansi Pemerintah dan Permendagri 13 Tahun 2006 tentang pedoman pengelolaan keuangan daerah. Upaya untuk meningkatkan keterkaitan antara perencanaan dan penganggaran masih pada tahap awal dengan pemerintah pusat mendorong penerapan MTEF, sedangkan pemerintah daerah rata-rata belum melaksanakannya.

Pada tahun 2006 tersebut, desain proses penyusunan APBD sudah lebih partisipatif dengan melibatkan unit-unit kerja untuk menyusun dokumen rencana anggaran. Namun, dalam pelaksanaan anggaran masih tersentralisasi di biro/bagian keuangan. Proses pengelolaan uang di unit kerja dikelola oleh seorang pemegang kas (yang mempunyai fungsi bendahara sekaligus pembukuan) dengan proses verifikasi masih terpusat di biro/bagian keuangan untuk menghasilkan dokumen perintah pembayaran (SPM). Dengan demikian, SKPD menjadi unit pengeluaran dana, tetapi tidak secara penuh bertanggung jawab atas pengeluarannya.

Pada tahun 2006, proses pertanggungjawaban oleh sebagian pemerintah daerah sudah menggunakan laporan keuangan berbasis akuntansi berupa neraca, laporan perhitungan anggaran, laporan aliran kas, dan nota perhitungan anggaran. Fenomena itu merupakan tonggak penting dalam reformasi proses pertanggungjawaban meskipun secara struktur harus dilakukan beberapa penyempurnaan supaya konsisten dengan UU 17/2003 dan PP 24/2005. Namun, pada saat itu belum ada sebuah sistem dan prosedur akuntansi yang efisien dan diterima oleh semua pihak. Proses pelaporan sendiri masih banyak kerancuan oleh karena disebabkan masih bercampurnya pemahaman baru yang berbasis akuntansi *double entry* dan paradigma lama yang menggunakan pembukuan *single entry*.

Perkembangan sejak 2006

Penganggaran

Permendagri Nomor 13 Tahun 2006 memperkenalkan beberapa klasifikasi baru sebagai implikasi dari penggunaan pendekatan kinerja. Penggunaan pendekatan penganggaran berbasis kinerja mensyaratkan klasifikasi berdasarkan organisasi, program dan kegiatan sebagai tambahan untuk klasifikasi lama berdasarkan jenis belanja. Klasifikasi ini menimbulkan beberapa kendala khususnya berkaitan dengan keanekaragaman pengorganisasian pemerintah di daerah yang seringkali bertentangan menu klasifikasi dalam regulasi atau berkaitan dengan klasifikasi program, kegiatan dan perincian belanja yang kadang terlalu rigid dan tidak fleksibel. Hal tersebut telah diatasi dengan terbitnya Permendagri 26/2006 dan fleksibilitas yang diberikan oleh Permendagri 59/2007.

Klasifikasi belanja juga menimbulkan beberapa hambatan di lapangan seiring dengan diterapkannya pembagian belanja langsung dan tidak langsung dalam Permendagri Nomor 13 tahun 2006 dimana hal tersebut tidak konsisten dengan klasifikasi dasar yang diperkenalkan oleh SAP yang membagi klasifikasi belanja menjadi belanja operasi dan belanja modal. Pembagian langsung dan tidak langsung

oleh Permendagri Nomor 13/2006 sebenarnya mempunyai tujuan strategis untuk mewujudkan perhitungan unit cost yang dibutuhkan anggaran kinerja. Namun pembatasan definisi dan penggunaan menimbulkan kesulitan tersendiri di lapangan. Sampai saat ini, titik temu belum dapat diselesaikan kecuali dengan melakukan konversi dari struktur Permendagri 13/2006 (langsung & tidak langsung) menjadi struktur SAP (belanja operasi dan modal). Di sisi lain, pemerintah harus memberikan panduan teknis tentang konsep dan cara melakukan perhitungan biaya aktivitas (*activity costing*) sehingga maksud utama dari pemisahan 'langsung' dan 'tidak langsung' dapat tercapai dengan segera.

Penyusunan KUA dan PPAS

KUA dan PPAS pada awalnya diharapkan mempunyai fungsi penting sebagai jembatan antara proses perencanaan dan penganggaran. Namun sayangnya keberadaan KUA dan PPAS sebagai dokumen awal penganggaran justru menjadi hambatan tersendiri. Hal tersebut dapat dilihat dalam beberapa fenomena seperti berlarut-larutnya pembahasan KUA dan PPAS. Fenomena tersebut tampaknya diakibatkan oleh keperluan informasi yang terlalu detail (*non-strategic*) yang harus dipenuhi oleh sebuah dokumen KUA, misalnya kewajiban untuk mencantumkan informasi tentang pagu indikatif belanja per urusan, per program, per kegiatan, dan per jenis belanja membuat KUA menjadi dokumen yang sudah mirip dengan anggaran yang lengkap. Selain itu, permasalahan juga muncul karena adanya pemahaman yang salah tentang PPAS. PPAS dipahami sebagai dokumen yang menetapkan plafon anggaran, sehingga pihak-pihak yang membahas PPAS menitikberatkan pembahasannya pada 'berapa besar plafon buat si X', lupa bahwa hal terpenting dari PPAS adalah prioritas.

Simplifikasi atas isi dan proses penyusunan KUA menjadi salah satu kebutuhan krusial. Simplifikasi di satu sisi akan menghasilkan dokumen KUA yang lebih strategis dan di sisi lain akan mengatasi masalah keterlambatan APBD. Praktek di beberapa daerah menunjukkan informasi KUA yang terlalu detil menyebabkan perdebatan yang berlarut-larut antara eksekutif dan legislatif.

Dalam paradigma keterpaduan perencanaan dan penganggaran, KUA seharusnya merupakan derivasi dari RKPD. Dokumen RKPD diharapkan telah menjabarkan program dan kegiatan tahunan beserta target dan indikator kerjanya. Dengan demikian, dalam penyusunan KUA tinggal melakukan penyesuaian target dan indikator kinerja berdasarkan kapasitas APBD yang tersedia untuk tahun yang bersangkutan. Dalam kondisi tertentu, ketika RKPD terdapat kelemahan, justru KUA akan menjadi proses koreksinya.

Beberapa permasalahan terkait KUA dan PPA telah diakomodasi dalam Permendagri 59/2007 yang melakukan simplifikasi dalam isi dokumen-dokumen tersebut termasuk menyatukan proses pembahasannya.

Rencana Kerja dan Anggaran (RKA) SKPD

Dokumen RKA adalah dasar untuk SKPD dalam penyusunan rancangan anggaran. Di dalam RKA terdapat informasi dasar. Pertama, informasi tentang identitas organisasi dan urusan yang ditangani. Kedua, informasi tentang indikator kinerja (*input, output, outcome*). Ketiga, informasi tentang satuan harga atas anggaran yang diusulkan yang terinci berdasarkan jenis belanjanya. Muatan informasi dalam RKA sudah menunjukkan dan mengakomodasi pendekatan kinerja. Namun sayangnya, aparat penyusun RKA di pemda hanya berfokus pada nilai anggaran yang diajukan. Sedangkan informasi tentang indikator kinerja diisi apa adanya.

Penetapan APBD

Lebih dari 150 pemerintah daerah mengalami keterlambatan dalam proses penetapan APBD. Untuk mengatasi hal tersebut, Permendagri 59/2007 memberikan beberapa fleksibilitas dan simplifikasi dalam rangka percepatan penetapan APBD. Departemen Keuangan juga mengeluarkan kebijakan percepatan melalui mekanisme perhitungan dan pencairan DAU bagi Pemda yang lebih cepat. Terkait dengan keterlambatan ini, dinamika politik antara eksekutif dan legislatif juga memerlukan perhatian kita bersama ke depannya.

Pelaksanaan APBD

Fenomena dalam pelaksanaan APBD dalam dua tahun terakhir adalah rendahnya penyerapan anggaran di daerah. Beberapa pendapat yang muncul mengerucut pada beberapa kesimpulan penyebab rendahnya penyerapan tersebut, antara lain waktu penetapan anggaran yang terlambat, permasalahan dalam tender yang berlarut-larut, dan tidak adanya aparat yang bersedia jadi pimpinan proyek.

Beberapa permasalahan muncul di pemerintah daerah juga terkait kapasitas pejabat dan/atau petugas terkait fungsi perbendaharaan, dimana sering dijumpai petugas perbendaharaan hanya berfokus pada pekerjaan rutin tanpa memahami pengendalian internal di aspek keuangan secara lebih luas. Misalnya tentang fungsi bendahara, ada sebagian daerah yang menginterpretasikan bahwa bendahara tugasnya hanya sebagai kasir, sehingga dengan fungsi ini bendahara tidak perlu melakukan pembukuan. Tapi di bagian lain, ada banyak juga daerah yang menganggap bahwa bendahara juga melakukan proses penatausahaan keuangan, sehingga bendahara juga melakukan proses verifikasi atas kelengkapan dokumen belanja yang diajukan oleh PPTK dan melakukan pembukuan atas arus uang yang terjadi di SKPD.

Permasalahan terkait kapasitas teridentifikasi juga pada PPK SKPD yang seharusnya memiliki kemampuan untuk melakukan verifikasi dan akuntansi. Dalam beberapa kasus, hal tersebut kadang kala menyebabkan bendahara juga mengambil alih tugas PPK SKPD.

Akuntansi dan Pelaporan

Beberapa tantangan muncul berkaitan dengan fungsi akuntansi dan pelaporan dalam pengelolaan keuangan daerah. Kerangka regulasi tidak lengkap dan kurang jelas tentang beberapa aspek akuntansi. Diterbitkannya PP 24/2005 tentang Standar Akuntansi Pemerintah (SAP) telah memberikan kepastian hukum tentang laporan keuangan yang harus dibuat.

Namun setiap Pemerintah Daerah perlu menyiapkan sistem untuk melaksanakan proses akuntansinya. UU 17/2003 mengamanatkan penerapan basis akrual pada tahun 2008. Namun, sepertinya hal tersebut tidak akan dapat terpenuhi karena basis akrual tidak sekedar masalah pelaporan tetapi juga masalah kesiapan infrastruktur dan SDM Pemda terkait pengakuan transaksi dan pengukurannya. Selain itu, diperlukan tahapan (*roadmap*) yang implementatif dan akomodatif baik di tingkat pemerintah pusat maupun di pemerintah daerah.

Permasalahan lain terkait pertanggungjawaban adalah hasil audit BPK dan laporan kinerja. Hasil audit yang dilakukan atas laporan keuangan menunjukkan mayoritas daerah masih mendapatkan opini *disclaimer*. Di sisi lain, laporan kinerja yang dipersyaratkan juga belum bisa dihasilkan, menunggu Peraturan Presiden yang mengatur tentang hal tersebut.

Manajemen Aset

Sebelum reformasi keuangan terjadi pengelolaan barang kurang mendapatkan perhatian yang serius. Sebagai pedoman bagi pemerintah daerah Depdagri telah mengeluarkan Permendagri 17/2007 tentang pedoman teknis pengelolaan barang milik daerah. Meskipun demikian, pengelolaan aset masih terdapat beberapa kendala karena kompleksitasnya dan juga kebutuhan biaya yang mahal terkait dengan inventarisasi dan penilaian aset.

Terkait pengelolaan barang ini pemerintah telah mengembangkan mekanisme BLUD seperti telah diatur dalam Permendagri 61/2007 tentang BLUD. BLUD ini diharapkan meningkatkan efisiensi pemanfaatan aset daerah sekaligus menjadi terobosan yang efektif dalam pelayanan masyarakat. Skema pengelolaan keuangan terkait BLUD masih harus dikembangkan beberapa tahun kedepan namun tetap konsisten dengan peraturan terkait pengelolaan keuangan lainnya.

Pengendalian internal

Saat ini telah diterbitkan PP 60/2008 tentang Sistem

Pengendalian Internal Pemerintah yang memberikan petunjuk secara detil untuk pengembangan sistem pengendalian yang sehat termasuk tentang indikator lingkungan pengendalian yang baik, cara pengukuran resiko, pengendalian aktivitas, alur informasi dan pelaporan dan mekanisme pengawasan SPI. Untuk mengimplementasikan hal ini, dibutuhkan upaya-upaya peningkatan kapasitas.

Pengembangan kapasitas

Sejak 2006, pengembangan kapasitas dalam pengelolaan keuangan telah menjadi perhatian banyak pihak, baik pemerintah, swasta maupun donor. MoHA selalu melakukan sosialisasi setiap diterbitkannya peraturan perundangan tertentu. Untuk beberapa peraturan yang bersifat pedoman teknis, MOHA melakukan TOT. Dalam beberapa kesempatan, MoHA bekerjasama dengan Kepala Daerah di beberapa Pemda untuk melakukan pembinaan yang lebih teknis dalam bentuk BinteK. BPKP sebagai institusi pemerintah yang memiliki banyak tenaga profesional di bidang keuangan dan akuntansi juga berperan baik dalam pelatihan, pendampingan, maupun implementasi sistem. Di beberapa daerah, tenaga profesional BPKP bahkan direkrut menjadi kepala badan keuangan atau pejabat lain yang bertugas di bidang keuangan dan atau akuntansi. Lembaga donor juga terlibat, baik yang bersifat langsung maupun tidak langsung, dengan penyelenggaraan seminar atau workshop dan juga menyediakan asistensi di beberapa daerah. Universitas juga terlibat seperti dalam pelaksanaan Kursus Keuangan Daerah (KKD) yang diselenggarakan oleh UI, UGM, Universitas Andalas, Universitas Hasanuddin, Universitas Brawijaya dan Universitas Sam Ratulangi. Pengembangan kapasitas juga meliputi upaya-upaya pengembangan dan implementasi SIPKD di 171 Pemerintah Daerah.

Beberapa kendala yang muncul dalam program pengembangan kapasitas selama ini adalah :

- Pelaksanaan di lapangan seringkali muncul dalam interpretasi yang salah dengan yang seharusnya. Hal ini terjadi karena tidak adanya komunikasi antara pembuat peraturan dengan narasumber

dan instruktur yang berada di lapangan.

- Perspektif ruang lingkup pengembangan kapasitas dibangun seluruh Pemda di Indonesia yang berjumlah 500 lebih. Hal ini menyebabkan rentang yang terlalu besar. Selain melemahkan koordinasi MoHA sebagai pembina pengelolaan keuangan juga melemahkan efektivitas karena beraneka ragamnya kondisi dan situasi antar berbagai daerah.
- Dipandang dalam horison waktu, tidak terjadi kesinambungan dari tahun ke tahun.
- Beberapa aspek masih belum ditangani dengan baik, seperti pengembangan indikator kinerja, peningkatan kualitas dokumen perencanaan, harmonisasi tugas-tugas DPRD dengan menitikberatkan fungsi supervisi dan integrasi proses perencanaan dan penganggaran.

Pilihan kebijakan

Pada aspek kebijakan, proses reformasi cenderung terlalu ambisius tanpa memperhitungkan proses pengembangan kapasitas yang seharusnya juga parallel. Pemerintah terkesan mengambil keputusan tentang langkah-langkah reformasi tanpa memperhitungkan pertimbangan yang lebih strategis, sehingga banyak kebijakan yang mengalami perubahan pada saat yang sama tanpa perencanaan tahapan. Sebagai contoh, implementasi anggaran kinerja, MTEF, dan akuntansi akrual dalam satu masa transisi menunjukkan hal tersebut.

Oleh karena itu, pemerintah memerlukan pemetaan kembali prioritas reformasi, sehingga terdapat dasar yang jelas untuk menentukan urutan langkah dan tahapannya. Proses prioritas ulang tersebut harus dimulai dari identifikasi kebutuhan secara jelas, dilanjutkan dengan penetapan arah kebijakan, konsultasi publik dan ujicoba secara terbatas, baru dapat dilakukan perumusan aturan yang disertai sosialisasi dan bimbingan teknis. Melalui proses yang mencakup percobaan, konsultasi dan pengkajian dampak regulasi akan dihasilkan *cost/benefit*, sumber daya yang dibutuhkan untuk pelaksanaan serta pendekatan yang perlu supaya upaya reformasi dapat berhasil.

Hal penting selanjutnya adalah bagaimana interpretasi suatu aturan benar-benar ditangkap dalam praktek di lapangan. Pemerintah daerah seringkali terjebak dalam kebingungan karena adanya tumpang tindih antar aturan dan/atau adanya multiinterpretasi atas sebuah klausul yang ada. Pemerintah perlu melakukan terobosan untuk menjamin konsistensi tersebut serta mutu, misalnya melalui akreditasi atas penyelenggaraan pelatihan.

Diperlukan juga forum yang berkelanjutan sebagai sarana komunikasi dan diskusi antar komponen pemerintahan (seperti Depdagri, Depkeu, BPK, dan BPKP) untuk meningkatkan efektivitas reformasi. Forum tersebut seyogyanya juga melibatkan berbagai pemangku kepentingan lainnya seperti Pemda dan asosiasinya, akademisi, dan para praktisi lainnya.

Kontribusi dan peran lembaga donor juga perlu ditata berdasar sebuah strategi yang mapan. Dengan begitu, diharapkan kontribusi tersebut dapat memberikan dukungan yang dibutuhkan. Keterlibatan lembaga lain non-pemerintah yang lebih banyak dimungkinkan akan mempercepat pencapaian agenda reformasi. Upaya-upaya ini juga dapat lebih didorong dengan meningkatkan efektivitas peran pemerintah provinsi sebagai wakil pemerintah pusat yang juga bertanggungjawab atas proses pembinaan untuk pemerintah daerah.

Rekomendasi

Melanjutkan rekomendasi yang telah dibuat dalam STS 2006, disampaikan beberapa rekomendasi sebagai berikut :

1. Melakukan kajian dan penelaahan kembali yang bersifat strategis atas reformasi pengelolaan keuangan daerah yang telah berlangsung, sehingga kita mampu mengidentifikasi aspek-aspek krusial yang perlu mendapatkan perhatian. Dengan demikian kita dapat menyusun kembali strategi, rencana, dan langkah-langkah untuk memperkuat reformasi pengelolaan keuangan daerah.
2. Pemerintah seyogyanya tidak melakukan revisi

kembali atas peraturan yang sedang berjalan. Adanya peraturan baru sebaiknya didahului dengan kajian yang mendalam, uji coba, konsultasi publik dan disertai rencana implementasi.

3. Upaya-upaya peningkatan kapasitas harus dirancang untuk terintegrasi dengan pengembangan peraturan perundangan dan menjawab kebutuhan riil yang ada di lapangan. Termasuk diantaranya, investasi jangka panjang untuk merancang sistem pendidikan yang menghasilkan tenaga profesional dan ahli keuangan daerah. Dalam hal ini, lembaga donor dapat memberikan kontribusi yang lebih strategis melalui dukungan secara institusional dan lebih rata secara geografis.
4. Fungsi pemerintah provinsi sebagai wakil pemerintah pusat perlu lebih didayagunakan dalam rangka pembinaan untuk menciptakan pengelolaan keuangan daerah yang lebih baik, baik melalui koordinasi, konsultasi, maupun pembuatan pedoman.

4. REFORMASI TATA PEMERINTAHAN DESA

Situasi di 2006

Pemerintahan desa dalam kerangka UU 32/2004 ditempatkan sebagai sub-sistem dari pemerintah daerah, tetapi ini adalah agenda yang belum terlaksana pada STS 2006. Mekanisme transfer keuangan antara pemerintah kabupaten dan desa tidak memberikan sumber daya yang berarti bagi desa. Ini terutama disebabkan oleh kurangnya delegasi kewenangan oleh pemerintah daerah bagi desa untuk melakukan kegiatan-kegiatan yang berarti. Pemerintah kabupaten tampaknya lebih memilih untuk menerapkan dan mengelola layanan kepada masyarakat melalui jalur organisasinya sendiri. Peran kecamatan juga kurang dimanfaatkan, meskipun warga tetap sering datang pada camat jika ada masalah terkait pelayanan publik atau pembangunan.

Yang dikhawatirkan oleh berbagai pihak adalah kemungkinan tergerusnya kehidupan demokrasi di tingkat desa akibat dikurangnya fungsi Badan Perwakilan Desa – BPD dalam UU 32/2004. STS menemukannya bahwa kepala desa, meskipun mendapatkan

jabatannya melalui pemilihan oleh publik, namun kepala desa tersebut justru tidak menuntut adanya penguatan demokrasi. Kepala desa lebih mengkhayalkan masa depannya sebagai pegawai negeri.

Walaupun terdapat kesepakatan luas mengenai kekurangan-kekurangan UU 32/2004 dalam pengembangan tata pemerintahan desa, sebaliknya, kita akan kesulitan untuk menemukan kontribusi apa yang diberikan oleh UU ini pada pengembangan tata pemerintahan desa. Penurunan level demokrasi dalam kaitannya dengan peran BPD memang sesuatu yang tidak diharapkan, dan hal tersebut tampaknya muncul sebagai reaksi yang berlebihan dari pemerintah pusat terhadap politik desa yang lebih hidup. Mengenai masalah penyerahan kewenangan fungsional dan kewenangan keuangan dari pemerintah kabupaten, tidak diketahui secara pasti apakah kelambatan yang terjadi disebabkan oleh karena masih terlalu dini untuk menilai kemajuan yang terjadi, ataukah ini ada kaitannya dengan kapasitas pemerintah kabupaten.

STS 2006 memberi rekomendasi yang mendorong refleksi dan konsensus yang lebih besar tentang peran apa yang bisa dimainkan oleh pemerintah desa dalam mekanisme demokratis, serta peran apa yang bisa diembannya dalam menjalankan pelayanan publik dan pembangunan.

Perkembangan sejak 2006

Meningkatnya kekuatan politik kepala desa

Setelah pada bulan Maret 2006 melakukan protes di Jakarta (melalui Parade Nusantara), para kepala desa menyarakan tuntutan mereka kembali pada bulan April. Para kepala desa tersebut menuntut dianggarkan lebih besar lagi dana untuk pemilihan kepala desa dari APBD Kabupaten, masa jabatan menjadi 10 tahun, dan meminta tambahan alokasi dana untuk pembangunan desa dari 10% menjadi 20%. Pada tahun 2008, tuntutan yang ketiga telah berkembang sampai 10% dari pendapatan nasional (APBN). Tuntutan ini disuarakan oleh 3000 kepala desa pada 17 November di depan DPR di Jakarta. Di bawah

tekanan yang semakin kuat, Menteri Dalam Negeri setuju untuk mendanai biaya administrasi pemilihan kepala desa dari dana APBD, dimana aturan tersebut sebenarnya sudah disetujui dalam PP 72/2005.

Kewenangan desa

Sejak 2006, sedikit sekali terlihat adanya pendelegasian kewenangan ke desa-desa, dari berbagai level pemerintahan. Permendagri 30/2006 dalam kaitannya dengan transfer kewenangan dari pemerintah kabupaten ke desa menyajikan daftar tentang apa yang akan ditugaskan kepada desa terkait dengan kewenangan kabupaten. Tidak ada ketetapan batas waktu yang diperlukan untuk melakukan penilaian dan menjalankan ketentuan tersebut. Sebagian kalangan mengatakan bahwa daftar tersebut tidak berisi kewenangan, tetapi tugas pembantuan (misalnya, membuat rekomendasi ke tingkat lebih tinggi), walaupun Permendagri 30/2006 menginginkan adanya transfer kewenangan – yang berimplikasi adanya desentralisasi kewenangan yang lebih bermakna dan utuh dari pemerintah kabupaten pada pemerintah desa.

Institusi desa

Reaksi negatif tentang penurunan peran Badan Perwakilan Desa terus menimba kritikan. Namun tidak ada studi empiris yang mengemuka, untuk mendukung dugaan meningkatnya kehidupan yang demokratis di pedesaan sejak 1999, atau menurunnya kadar demokrasi di desa sejak tahun 2004.

Perubahan sekretaris desa setempat dari posisi perangkat desa menjadi PNS juga terus meningkatkan keprihatinan tentang mekanisme akuntabilitas sekretaris desa ke atas dibandingkan dengan akuntabilitas sekretaris desa pada kepala desa dan warga.

Keuangan desa

Mekanisme pembiayaan yang baru melalui ADD seharusnya dimulai tahun 2005, namun belum berjalan dengan baik. Daerah memandang bahwa penerapan ADD sepenuhnya berada di tangan mereka, tetapi

belum terlihat banyak inisiatif untuk menambah atau meningkatkan sistem transfer yang ada. Selain itu, bila dana tersebut diterimakan, biasanya akan digunakan sebagai insentif yang besar atau sebagai honor bagi kepala desa, staf pemerintahan desa, BPD dan organisasi kemasyarakatan.

Pemerintah daerah mengakui bahwa administrasi desa membutuhkan mekanisme pendanaan yang tepat, dan telah mendesak pemerintah untuk membiayainya langsung dari dana APBN. Hal tersebut sepertinya justru memotong sendiri peran pemerintah kabupaten untuk menjadi payung bagi pemerintahan desa.

Pembiaran yang dialami oleh desa dari pemerintah yang seharusnya paling bertanggung jawab untuk mengarahkan pemerintah desa membuat desa dan kecamatan menyambut dengan antusias Program Pengembangan Kecamatan – PPK dan Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM). Mekanisme pembiayaan dalam program tersebut nampaknya bertentangan dengan mekanisme otonomi daerah, namun pemerintah kabupaten nampaknya tidak bisa menemukan mitra untuk menyatakan keberatannya hanya dengan alasan itu. Apalagi ketika yang bisa mereka tawarkan hanyalah ADD yang jumlahnya tidak seberapa dibandingkan dengan dana yang dikucurkan melalui PPK dan PNPM. Meskipun program-program ini tidak memberikan banyak kontribusi pemberian layanan yang lebih luas untuk pengembangan peran desa, namun program-program tersebut menunjukkan bahwa desa ternyata lebih mampu dibandingkan persepsi desa yang dipegang oleh pemerintah kabupaten, yang selama ini selalu menunda pemberian dana bagi desa dan terkesan enggan mempercayakan sebagian peran dan kewenangannya kepada desa dengan alasan desa tidak memiliki kapabilitas.

Pengembangan kebijakan dan legislasi

Pada tahun 2007, Menteri Dalam Negeri sepakat dengan DPR untuk mempersiapkan undang-undang untuk memisahkan aturan mengenai pemerintah desa sejalan dengan dilakukannya revisi UU.32/2004. Berdasarkan perjanjian ini, Direktur Jenderal Pem-

berdayaan Masyarakat Desa (PMD) menyiapkan RUU tentang pemerintahan desa dengan melibatkan akademisi dan LSM FPPD dan melakukan konsultasi publik berdasarkan *policy paper*. Namun, pada saat yang sama DPR juga telah menyusun rancangan undang-undang tentang pembangunan perdesaan yang diprakarsai oleh Menteri Negara Percepatan Pembangunan Daerah Tertinggal. Meskipun ada perbedaan skope, namun terdapat banyak tumpang tindih dalam isi rancangan undang-undang tersebut.

Masyarakat sipil juga relatif telah aktif atas inisiatifnya sendiri. Didorong oleh kekhawatiran pada keragaman kelembagaan desa, IRE mengorganisasi sebuah proses yang menghasilkan *policy paper* tentang rancangan undang-undang tentang desa yang berbeda dengan rancangan Dirjen PMD - Depdagri. IRE juga mempertemukan jaringan akademisi dan LSM dalam melakukan advokasi desa (Kaukus 17++), dan mencapai puncaknya dengan dalam Jambore di Makassar dalam rangka konsultasi dengan daerah dan desa.

Arah pembaharuan kebijakan

Nampaknya upaya legislatif yang telah dilakukan diarahkan untuk menempatkan pemerintah desa dalam posisi yang lebih kuat. Ini bisa dicapai dalam struktur kabupaten – desa yang sekarang (yang dimodifikasi, dengan kebijakan tentang desa yang ditetapkan pada skala nasional) atau dengan rancangan yang lebih mandiri, di mana desa akan lebih banyak mengandalkan arahan dari pemerintah nasional, daripada pemerintah kabupaten. Masing-masing pilihan memunculkan kesempatan dalam ancamannya sendiri, dan ini masih harus dicermati dan dipertimbangkan lebih lanjut.

Revisi UU 32/2004 merupakan sebuah kesempatan untuk melakukan review terhadap konsep dan sistem tata pemerintah desa, apalagi jika masalah desa diatur dengan sebuah UU tersendiri. Meskipun, suatu UU tersendiri tentang pemerintahan desa bukanlah hal yang esensial, jika yang kita cari adalah langkah reformasi dan pengembangan kapasitas

macam apa yang akan membuat desa bisa maju dan berkembang, sebagai sebuah subsistem dari pemerintah kabupaten. Tetapi jika tujuannya adalah untuk memberikan desa posisi yang lebih jelas dan mandiri, maka penting untuk memastikan bahwa UU yang mengatur tentang desa akan tidak saling bertentangan dengan UU pemerintah daerah baru hasil revisi UU 32/2004.

Keberadaan tiga RUU tentang pemerintahan desa ini menghadirkan suatu tantangan tersendiri. Tidak jelas bagaimana ide-ide di dalam ketiga rancangan itu dikomunikasikan, digodog, dan dipertemukan. Tawaran yang beragam ini bisa mendatangkan manfaat jika kita bisa menemukan cara untuk meramu ketiganya secara benar.

Terkait dengan revisi UU 32/2004, penting untuk memberikan perhatian lebih pada ketentuan tentang lembaga, kewenangan, dan mekanisme pembiayaan desa. Dalam hal ini, penting untuk mengklarifikasi kewenangan, fungsi dan peran desa secara lebih spesifik, terutama terkait kontrol terhadap sumber daya alam. Empat kategori kewenangan desa yang saat ini termuat dalam UU 32/2004 dan PP 72/2005 tidak sepenuhnya konsisten dengan model desentralisasi yang diadopsi dalam konstitusi maupun UU. Idealnya, peran dan kewenangan desa diatur secara umum dalam konstitusi.

Langkah-langkah regulasi harus disertai upaya penguatan masyarakat sipil, sehingga warga negara di level desa dan berbagai organisasinya bisa menyampaikan aspirasinya dan mendorong pemerintah desa untuk lebih responsif, akuntabel, dan efektif.

Rekomendasi

Banyak pertanyaan yang muncul dalam STS 2006 tentang karakter dasar desa belum terjawab secara meyakinkan. Rekomendasi kebijakan yang dihasilkan dari STS 2006 telah ditindaklanjuti, tetapi pengerjaannya masih jauh dari selesai. Menyadari kenyataan ini dan berdasarkan analisis di atas, rekomendasi yang diberikan adalah :

1. Upaya untuk menjembatani berbagai pandangan tentang wajah dari tata pemerintahan desa perlu terus dilakukan, dengan sasaran mengusulkan kesepakatan yang dihasilkan dari upaya ini sebagai amandemen konstitusi.
2. Dukungan dari partner pembangunan akan berguna untuk melakukan riset yang bisa meningkatkan kerangka kebijakan dan regulasi, dengan berfokus pada pendekatan *governance* di wilayah pedesaan di Indonesia dan bagaimana keberagaman dapat dikelola.
3. Dukungan dari pemerintah dan partner pembangunan juga bisa diberikan pada asosiasi-asosiasi berbagai aktor pemerintah desa yang terlibat, dengan tujuan menemukan kesamaan pandangan tentang fitur tata pemerintahan desa dan menghadirkan kesamaan pandangan tentang kebijakan dan regulasi bagi pemerintah di level yang lebih tinggi.

5. DINAMIKA KINERJA PARTAI POLITIK

Situasi di 2006

Studi 2006 mengungkap beberapa masalah penting yang terkait dengan kinerja partai politik di Indonesia. Salah satu masalah krusial yang terungkap adalah dominasi Dewan Pengurus Partai (DPP) dalam proses pembuatan kebijakan yang berkaitan dengan semua urusan internal partai, termasuk proses penunjukan ketua cabang partai di daerah. Sentralisme juga berkontribusi pada kurangnya aspek transparansi keuangan partai, dimana laporan keuangan bersifat tertutup bagi konstituen dan bahkan bagi para kader partai itu sendiri.

Partai politik di Indonesia juga menunjukkan gejala putusannya hubungan antara pengurus partai dengan anggota partai yang duduk di DPRD. Problem keterputusan ini juga terlihat dalam komunikasi politik antara partai dengan konstituen. Kebanyakan partai politik tidak mempunyai sistem komunikasi politik yang handal dengan konstituen mereka.

STS 2006 juga mencatat bahwa fenomena 'politik uang' dalam partai juga merupakan isu yang santer,

baik di tingkat lokal maupun di tingkat nasional. Dan yang terakhir, STS juga mencatat lemahnya basis koalisi antar partai dimana kalkulasi kepentingan politik jangka pendek mempengaruhi pola pembentukan koalisi partai, baik di level nasional maupun lokal. Di seluruh Indonesia, pengelompokan partai politik mengikuti kalkulasi pragmatis-opportunistic jangka pendek daripada berdasar pada posisi kebijakan ataupun ideologi.

Di samping itu, STS 2006 menunjukkan beberapa perkembangan yang positif dalam kehidupan partai politik di daerah. Ada upaya untuk meningkatkan kapasitas organisasional mereka melalui berbagai program pelatihan, yang mana juga berlaku untuk anggota partai yang duduk di DPRD. Selain itu, muncul juga dukungan pada penguatan partai oleh lembaga-lembaga donor.

STS 2006 juga mencatat bahwa partai politik lokal di Nanggroe Aceh Darussalam mulai dibicarakan secara nasional untuk melihat kemungkinan model ini cocok untuk daerah-daerah lain di seluruh Indonesia.

Pada bagian akhir Stock Taking Study 2006 disampaikan urgensi agenda reformasi kepartaian, antara lain perlunya dialog antara partai dengan konstituen, baik dilakukan secara langsung atau melalui dukungan media. Lagi pula, diperlukan riset dan diskusi intensif antar stakeholder mencakup berbagai topik berbasis pada pengalaman partai-partai, dengan fokus masalah-masalah penting seperti keuangan partai, pengalaman partai politik lokal, dan pelajaran dari Pemilu tahun 1999 dan 2004.

Pandangan publik tentang partai politik (2006-2009)

Persoalan kinerja partai tetap menjadi isu sentral dalam wacana publik di Indonesia selama tiga tahun terakhir ini. Perhatian terhadap persoalan itu nampak dalam hasil berbagai survei yang menunjukkan rendahnya tingkat kepuasan publik pada partai politik. Masyarakat tampaknya tidak percaya bahwa partai politik telah secara nyata memberi kontribusi pada

kesejahteraan rakyat. Masyarakat justru melihat adanya permasalahan dalam prosedur internal partai dan partai dianggap cenderung berperilaku melayani diri sendiri. Ketidakpuasan masyarakat pada kinerja partai politik terekspresikan pada tingkat partisipasi pemilih (*voter turnout*) dalam pemilu dan pilkada, dimana tingkat golput telah mencapai angka mendekati level lima puluh persen.

Sebuah catatan positif dari survei bahwa dukungan publik untuk demokrasi masih tinggi, dimana hal tersebut memberikan kesan bahwa masyarakat dapat memahami kesenjangan antara janji dari sebuah demokrasi dengan kinerja yang sebenarnya dari partai politik. Hal tersebut memberikan peluang bagi partai politik untuk meningkatkan kinerjanya sehingga partai politik bisa menempatkan dirinya menjadi representasi demokrasi.

Perubahan legislatif yang krusial

Selama persiapan pemilihan umum 2009, pemerintah-DPR merumuskan kebijakan baru tentang partai politik dan Pemilu yang masing-masing ditempatkan dalam UU 2/2008 dan UU 10/2008. Yang kedua berusaha untuk 'mempermudah' (mengurangi) jumlah partai politik melalui pra-syarat yang ketat untuk mendirikan partai baru. Dibawah kerangka baru ini, Komisi Pemilihan Umum telah memutuskan bahwa akan ada total 44 partai yang berpartisipasi dalam pemilihan umum 2009 : 18 partai baru, 6 partai lokal (Aceh) dan 20 partai peserta Pemilu sebelumnya.

Tambahan syarat dalam UU 10/2008 terkait dengan *parliamentary threshold* yang ditetapkan pada angka 2.5% dari total suara, tapi ketentuan ini hanya berlaku di level DPR. Dampak yang mungkin muncul dari ketentuan ini adalah semakin sedikitnya jumlah partai yang akan mendapatkan kursi di DPR. Jika hasil Pemilu 2009 tidak berbeda secara signifikan dengan Pemilu 2004, maka diperkirakan partai politik yang mampu lolos dari ketentuan ini hanya delapan partai saja. Namun jika sebaran pemilih pada Pemilu 2009 lebih merata maka diperkirakan jumlah partai politik yang memiliki kursi di DPR akan bertambah, namun tidak akan lebih dari 10 partai (hasil Pemilu pada bulan April 2009 ternyata sembilan partai). Sebaliknya, berdasarkan jumlah kursi

yang diperebutkan untuk tiap daerah pemilihan dan tidak adanya *parliamentary thresholds* di level DPRD akan memungkinkan terjadinya kemajemukan/pluralitas yang akan meningkatkan kompleksitas politik di tingkat daerah, yang mendorong upaya pembentukan aliansi yang intensif.

Kebijakan *Affirmative Action*

Dalam hal keseimbangan gender, UU yang baru memuat satu ketentuan yang mengharuskan setiap partai menempatkan perempuan sedikitnya 30% dari jumlah kandidat yang dicalonkan oleh setiap partai dalam Pemilu legislatif, baik untuk level DPR maupun DPRD. Selain itu, untuk setiap tiga calon harus ada satu kandidat perempuan yang dinominasikan; maka calon perempuan akan terdistribusi secara merata dalam daftar calon legislatif.

Namun, pendekatan yang berbasis pada daftar tersebut (yang telah diberikan legalitas dalam Pasal 214 UU 10/2008) telah dibatalkan oleh keputusan Mahkamah Konstitusi baru-baru ini. Keputusan MK tersebut menyatakan bahwa yang akan menjadi anggota legislatif adalah mereka yang mendapatkan suara terbanyak. Keputusan ini memunculkan keguncangan pada beberapa partai yang sebelumnya telah kukuh untuk menggunakan mekanisme nomor urut. Untuk kalangan aktivis perempuan, keputusan MK tersebut telah meruntuhkan upaya untuk mewujudkan representasi politik perempuan karena kandidat perempuan pada umumnya kurang dikenal dan tidak memiliki sumber daya yang sama dengan laki-laki untuk membuat dirinya dikenal publik selama masa kampanye.

Partai politik terutama ditingkat daerah, kemungkinan menemui kesulitan memenuhi ketentuan kuota 30% caleg perempuan ini karena keterbatasan kader-kader perempuan untuk mengisi daftar pencalonan anggota legislatif. Untuk mentaati persyaratan tersebut, partai politik cenderung merekrut kandidat perempuan secara tertutup dan instan yang kemungkinan memiliki kemampuan yang masih kurang matang. Kemungkinan yang kedua adalah partai politik merekrut secara terbuka kandidat-kand

didat perempuan dari kalangan non partai politik, seperti aktivis perempuan dan NGO. Masuknya beberapa aktivis perempuan dalam daftar calon tetap anggota legislatif Pemilu 2009 memperlihatkan masih terbukanya beberapa partai terhadap kandidat perempuan dari luar partai. Hasil Pemilu April 2009 menempatkan proporsi perempuan di DPR yang paling banyak secara historis (16.6%), menunjukkan bahwa peraturan baru tidak dominan – dinamika lain perlu diperhitungkan.

Partai politik lokal

Sebagai akibat dari Kesepakatan Helsinki, kerangka hukum sekarang telah mengakomodasi partai politik lokal di Aceh, untuk mengikuti Pemilu legislatif di tingkat provinsi dan kabupaten/kota. Enam partai dapat mengikuti Pemilu legislatif. Survei menunjukkan bahwa tingkat dukungan bagi partai lokal di Aceh lebih besar daripada untuk partai nasional – hasil Pemilu bulan April menkonfirmasi perkiraan ini, dengan Partai Aceh menjadi dominan. Perlu dicatat bahwa hanya partai nasional saja yang dapat mengikuti Pemilu untuk tingkat DPR.

Situasi bagi partai lokal di Papua sangat berbeda dengan Aceh. Meskipun Undang Undang Otonomi Khusus telah memungkinkan adanya partai lokal di Papua, namun tidak ada partai yang terbentuk. Berbagai analisis menilai ketiadaan partai lokal di Papua karena kekaburan dalam kerangka peraturan hukum, dan kurangnya keinginan yang kuat dari pemerintah untuk melihat tersebut terwujud.

Pembiayaan dan pengelolaan keuangan partai politik

Salah satu isu krusial yang diperbincangkan dalam tiga tahun terakhir ini adalah masalah pembiayaan partai politik. Ada tiga area persoalan yang muncul dalam isu ini: Pertama, persoalan sumber pendanaan partai (*party income*). Kedua, persoalan pengelolaan keuangan partai dan ketiga, pengeluaran partai (*party expenditure*). Dari tiga area persoalan itu, isu pendanaan partai dan pengelolaan keuangan partai

menjadi perhatian utama dalam studi ini.

Dalam hal sumber pendanaan, UU 2/2008 mengatur soal sumber dan batasan pendanaan partai. Donasi maksimum pada parpol yang diperbolehkan dari individu dan perusahaan pribadi telah naik dengan pesat yaitu dari Rp 200 juta menjadi Rp 1 Milyar untuk sumbangan individu, dan dari Rp 800 juta menjadi Rp 4 Milyar untuk sumbangan dari perusahaan pribadi. Selain itu, dalam UU 2/2008, bantuan subsidi negara pada partai politik masih dipertahankan. Bantuan keuangan dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara/Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah diberikan secara proporsional kepada partai politik yang mendapatkan kursi di Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota yang penghitungannya berdasarkan jumlah perolehan suara.

Namun demikian, UU yang baru tersebut tetap tidak mampu menjawab masalah pembiayaan partai politik. Pendanaan secara ilegal masih tetap terjadi. Penurunan subsidi dari negara membuat pendukung partai politik terus menerus mencari sumbangan untuk menutup biaya kampanye dan untuk menjalankan mesin politik mereka yang semakin mahal. Beberapa partai yang memiliki posisi bagus di birokrasi juga bisa posisinya untuk mendapatkan saluran akses ke dana publik, dan menggunakannya secara ilegal untuk membiayai mesin partai dan kampanye (korupsi politik).

Saat menghadapi tekanan tuntutan pendanaan, secara bersamaan partai politik juga dituntut untuk mendemokratisasikan proses internalnya, termasuk dalam penyeleksian kandidat. Ini menuntut partai politik untuk menentukan kandidat yang dicalonkan berdasarkan prestasi dari kandidat yang bersangkutan, dan bukan pada kapasitas finansialnya. Tentu saja kedua tuntutan tersebut menempatkan partai politik dalam situasi dilematis.

Terkait dengan isu pengelolaan keuangan partai, dalam undang-undang politik yang baru, ada kehendak untuk memperjelas mekanisme pengelolaan dan pelaporan keuangan partai politik. UU 2/2008

mengatur agar setiap partai politik mempunyai rekening bank atas nama partai, mempunyai rekening yang terpisah antara dana partai dengan dana kampanye Pemilu, membuat laporan tahunan mengenai dana yang mereka terima dan laporan tersebut dapat diakses oleh publik. Selain itu dinyatakan secara tegas bahwa pengurus partai politik di setiap tingkatan melakukan pencatatan atas semua penerimaan dan pengeluaran keuangan partai politik. Dan pengurus partai politik di setiap tingkatan organisasi menyusun laporan pertanggungjawaban penerimaan dan pengeluaran keuangan setelah tahun anggaran berkenaan berakhir. Dalam undang-undang juga disebutkan bahwa hasil pemeriksaan laporan pertanggungjawaban penerimaan dan pengeluaran keuangan partai politik terbuka untuk diketahui masyarakat.

Akuntabilitas keuangan dalam konteks Pilkada juga diperkuat melalui persyaratan pelaporan sebelum kampanye, dan segera setelah kampanye selesai. Pelaporan sesudah masa kampanye akan diaudit dan hasilnya dikirim ke Komisi Pemilihan Umum, yang mana kemudian mengumumkannya ke publik. Sayangnya, ketentuan ini belum efektif karena masih adanya banyak lubang dalam ketentuan tersebut.

Inovasi dan resistensi

Kekalahan dalam Pemilu telah mendorong beberapa partai untuk melakukan reformasi internal mereka terkait dengan prosedur penyeleksian kandidat. Hal ini termasuk melakukan survei untuk memperkenalkan beberapa nama calon kandidat, dengan melakukan *'fit and proper test'*, dan menerapkan sebuah sistem rekrutmen. Beberapa partai yang telah mengantisipasi keputusan Mahkamah Konstitusi dengan menerapkan mekanisme suara terbanyak untuk menentukan kandidat dari partai mereka yang akan berkompetisi di Pemilu 2009. Sebagian partai bahkan menetapkan persyaratan yang lebih berat bagi calon kandidatnya, misalnya dengan menetapkan syarat yang mengharuskan calon kandidat melakukan kerja politik di level *grassroot* di daerah pemilihannya.

Sebagian partai yang lain terlambat melakukan inovasi, dan masih menggunakan mekanisme nomor urut dalam penentuan kandidat. Sistem ini mengandung sangat kuat diwarnai oleh pola hubungan patron – klien dan berorientasi pada keuntungan jangka pendek serta melanggengkan pendekatan sentralistis dalam manajemen kepartaian. Tetapi, di partai-partai yang kukuh dengan pendekatan sentralistis sekalipun, mulai muncul suara-suara ketidakpuasan dari bawah, yang menggugat sentralisme dalam manajemen kepartaian.

Agenda pembaruan partai politik dalam hal kinerja

Arena politik yang makin kompetitif dalam rangka Pemilu 2009 dan pengawasan dari publik yang makin ketat telah memberikan tekanan pada partai untuk melakukan reformasi internal. Reformasi ini dapat melonggarkan kuatnya cengkeraman 'tokoh kunci' pada partai, dan partai dapat membuka diri pada anggota baru dan aturan baru untuk menentukan kandidatnya.

Tekanan dan dorongan yang berkelanjutan dibutuhkan untuk meneruskan reformasi kepartaian, terutama dalam hal komunikasi politik dengan konstituen dan proses internal partai. Titik tolak yang dipilih untuk membuat anggota lebih efektif adalah sistem rekrutmen yang transparan dan dapat mampu melahirkan kandidat yang kapabel dan representatif.

Partai politik masih harus memperbaiki dirinya dalam hal mengelola konflik internal, pembiayaan/ manajemen keuangan, rekrutmen anggota dan aturan main bagi kandidat. Sistem manajemen konflik perlu dikembangkan melalui pembangunan aturan main di dalam partai, atau dengan membangun sebuah mekanisme resolusi konflik yang inovatif, misalnya dengan menghadirkan lembaga arbitrase yang dibentuk partai yang juga melibatkan figur independen.

Dengan munculnya konstituen yang aktif dan kritis, partai akan ditekan agar menjadi lebih relevan dan

akuntabel. Oleh karena itu, forum konstituen di tingkat akar rumput yang bertujuan untuk membahas berbagai partai dan melakukan kontrol atas elit partai, harus digalakkan.

Rekomendasi

Dalam mendorong lebih lanjut reformasi partai, rekomendasi berikut ini perlu untuk dipertimbangkan :

1. Perlu diberi lebih banyak perhatian untuk memahami dan mendorong partai politik melakukan reformasi internal yang dibutuhkan. Penelitian independen, yang fokus untuk memperoleh data dan informasi berkaitan dengan implikasi dari kerangka regulasi yang baru terhadap pembaharuan internal partai dan sekaligus merumuskan isu-isu krusial yang bisa direkomendasikan pada pembaharuan kebijakan tentang partai politik dan Pemilu.
2. Pengembangan partai lokal di Aceh harus diikuti, jika partai lokal tersebut sukses, mungkin inspirasi yang serupa dapat dilakukan di daerah lain di Indonesia.
3. Lembaga donor harus terus mendukung agenda reformasi kelembagaan partai seperti diatur dalam UU 2/2008 terkait sejumlah agenda pembaruan dan penguatan sistem dan kelembagaan partai politik, yaitu: demokratisasi internal partai politik, transparansi dan akuntabilitas dalam pengelolaan keuangan partai politik serta peningkatan kesetaraan gender. ■

VI. AKUNTABILITAS POLITIK

1. KINERJA DPRD

Situasi di 2006

STS 2006 mencatat ada kesulitan yang dihadapi oleh DPRD dalam mendefinisikan peran dan mengimplementasikan peran tersebut secara efektif setelah adanya aturan yang menyeimbangkan kembali hubungan antara DPRD-Kepala Daerah sebagaimana diatur oleh UU 32/2004. DPRD belum memanfaatkan secara maksimal hak inisiatif dalam penyusunan peraturan daerah. Kualitas produk undang-undang pun juga belum memuaskan. DPRD juga belum menemukan cara untuk memastikan akuntabilitas kepala daerah dan birokrasi. Kritikan publik kepada DPRD berkisar pada kurangnya responsivitas mereka ke konstituen, bias kepentingan bisnis yang kuat dalam proses pengambilan keputusan dan maraknya kasus korupsi di DPRD. Saat ini, banyak anggota DPRD yang dituduh melakukan berbagai tindakan korupsi, malah tidak sedikit dari mereka yang sudah dipenjarakan.

Berbagai isu di internal DPRD juga menjadikan lembaga ini menjadi lembaga yang pincang. Isu-isu tersebut antara lain meliputi ketidakpastian aturan pembiayaan, Sekretariat Dewan yang lemah karena menginduk pada dua lembaga (ke DPRD dan Kepala Daerah), tidak memiliki hubungan dengan partai dan tidak adanya *supporting system* yang dapat mendukung pengembangan kapasitas DPRD.

STS 2006 merekomendasikan banyak hal, di antara lain perlunya penguatan jaringan eksternal ke partai politik serta peningkatan upaya dari asosiasi DPRD untuk melakukan pengembangan kapasitas terhadap anggotanya. Pemerintah juga perlu didorong untuk memberikan lebih banyak dukungan bagi pembangunan kapasitas institusional DPRD. Selain itu, dibutuhkan tindakan/aturan khusus untuk memperkuat Sekretariat Dewan sehingga bebas dari pengaruh Kepala Daerah serta memperbesar dan memperjelas anggaran operasional.

Menguatkan hubungan antara DPRD dengan konstituennya juga dirasa penting, meskipun hal tersebut membutuhkan waktu yang lebih panjang. Upaya

penguatan hubungan DPRD dengan konstituen ini mencakup tiga hal: dukungan kepada elemen masyarakat sipil untuk mendorong DPRD agar lebih bertanggung jawab; memperkenalkan syarat domisili pada wilayah pemilihan bagi anggota DPRD, dan adanya laporan tahunan kepada publik tentang kinerja DPRD (tidak hanya Kepala Daerah/birokrasi saja).

Kinerja DPRD sejak 2006

Jika dilihat dari survey terakhir, DPRD memiliki kredibilitas rendah di mata masyarakat. Ini berlaku baik untuk DPRD di level kabupaten/kota maupun di level provinsi. Di mata masyarakat DPRD masih saja terbelit pada masalah korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN).

Beberapa akademisi dan pejabat pemerintah (khususnya di Depdagri) memprihatikan kondisi DPRD yang dipandang masih terlalu kuat, tidak terkontrol, kurang akuntabel, dan perhatiannya lebih tercurah pada permainan kekuasaan. Dalam kerangka pikir tersebut, respon yang dianggap paling tepat untuk membatasi kekuatan 'legislatif' DPRD adalah dengan memberikan penekanan pada peran DPRD sebagai salah satu unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Gagasan ini dijustifikasi dengan pandangan bahwa desentralisasi mengalir dari kekuasaan Presiden (eksekutif), dan karena itu DPRD harus secara tegas bertanggung jawab kepada eksekutif di level pusat dan hanya dapat bertindak dalam batas yang telah ditetapkan oleh eksekutif.

Dalam pandangan yang berbeda, yang banyak muncul di kalangan akademisi dan asosiasi DPRD, buruknya kinerja DPRD dilihat sebagai hasil dari upaya pemerintah pusat untuk melemahkan DPRD lewat jalur hukum yaitu melalui UU 32/2004 (misalnya, penghapusan wewenang DPRD untuk menolak LPJ kepala daerah; dan penghapusan kewenangan pemerintah daerah untuk melakukan *preventive review* atas beberapa tipe peraturan daerah). Argumen yang dibangun disini adalah dengan adanya batasan yang dipaksakan oleh pemerintah pusat maka telah menghambat kinerja DPRD dan membangun ketergantungan DPRD pada pemerintah pusat, khususnya Depdagri.

Sementara akar permasalahan di atas menjadi pusat perdebatan, hanya sedikit sekali pembahasan hasil observasi yang menemukan bahwa DPRD masih harus berjuang untuk memenuhi fungsi perwakilannya, dan bagaimana DPRD bisa menggunakan instrumen kewenangan yang dimilikinya secara tepat, termasuk fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan dari pemerintah daerah. Rendahnya kapasitas anggota DPRD bisa menjelaskan sebagian penyebab dari rendahnya kinerja DPRD. Hal nampak dalam kasus dimana upaya pendekatan anggota DPRD kepada konstituen seringkali 'diprojekkan' dan pelaksanaannya dipercayakan pada LSM yang memiliki kedekatan dengan anggota-anggota DPRD. Bahkan ketika DPRD mendapatkan kesempatan untuk berinteraksi langsung dengan konstituennya, langkah-langkah DPRD seringkali tersandung kerumitan yang muncul dari pihak eksekutif yang juga memiliki proses formalnya sendiri untuk menjaring aspirasi dari masyarakat.

DPRD juga lambat dalam menggunakan hak inisiatifnya dalam penyusunan peraturan daerah, sehingga kendali cenderung berada di tangan pihak eksekutif. Berbeda dengan DPR-RI, DPRD tidak memiliki kapasitas internal dan kapasitas sumber daya manusia untuk menyusun sebuah regulasi.

Dalam proses anggaran, DPRD merasa dibelenggu oleh peraturan pemerintah. Pemerintah pusat berpandangan bahwa proses penganggaran harus ditetapkan secara rinci agar lebih transparan dan terbuka ketika diperiksa oleh DPRD. Tetapi DPRD justru tidak memiliki kemampuan yang memadai untuk melakukan penilaian anggaran, dan dalam upayanya untuk langkah-langkah yang dilakukannya untuk bisa memahami proses anggaran malah semakin memperpanjang proses review anggaran.

Dari catatan-catatan tentang permasalahan yang membelit DPRD tersebut, beberapa pengamat menyatakan bahwa DPRD harus bergeser dari pendekatan teknokratis ke lebih berfokus pada pelaksanaan fungsi representasi dengan menyalurkan kebutuhan konstituen dan janji-janji politiknya ke dalam perencanaan dan penganggaran pemerintah.

Perubahan kelembagaan dan bentuk-bentuk dukungan

Belum banyak perubahan yang terjadi dalam hal dukungan yang diberikan kepada DPRD, baik secara internal melalui struktur dan kualitas sekretariat dewan, maupun melalui pengembangan kapasitas dari asosiasi DPRD, partai politik, pemerintah pusat atau organisasi lainnya.

DPRD di beberapa daerah telah menunjukkan inisiatif melalui penerbitan peraturan daerah yang mempromosikan transparansi dan partisipasi. Bahkan tanpa peraturan seperti itu, DPRD telah bekerja untuk membuat perencanaan dan penganggaran kegiatan yang dapat diakses oleh publik dan lebih partisipatif. Publik telah dilibatkan melalui *public hearing*. Dalam beberapa kasus, delegasi dari masyarakat diundang untuk menghadiri sesi perumusan Kebijakan Umum Anggaran (KUA), yang merupakan langkah awal yang penting dalam menyusun anggaran. Beberapa DPRD juga telah melakukan dialog interaktif dengan masyarakat melalui program-program radio untuk membicarakan anggaran daerah.

Sebagian sokongan untuk program pengembangan kapasitas DPRD didapatkan dari CSO / Komunitas Akademisi. Dukungan tersebut termasuk pembentukan kaukus lintas partai untuk mewujudkan tata pemerintahan yang baik, *legal drafting*, dan *review* anggaran. CSO yang mendukung program tersebut bahkan telah memperluas upaya mereka dengan melakukan advokasi pada tingkat nasional untuk perubahan peraturan.

Pilihan kebijakan

Revisi UU 32/2004

Depdagri yang memimpin tim revisi UU 32/2004 merekomendasikan agar DPRD diletakkan dalam kerangka kelembagaan yang lebih jelas. Tentunya itu membutuhkan peningkatan kemandirian dan perbaikan sumber daya Sekretariat Dewan, yang bebas dari pengaruh pemerintah daerah. Tetapi selain itu juga direkomendasikan agar DPRD

mendapatkan tambahan dana untuk menjalankan fungsi representasinya, dan memastikan bahwa dana yang dimaksud benar-benar digunakan untuk menjalankan fungsi representasi tersebut.

Diskusi terakhir yang baru-baru ini diselenggarakan oleh ASSD untuk mendukung revisi UU 32/2004 juga menelaah berbagai cara yang mungkin untuk digunakan dalam memahami peran DPRD. Diskusi ini melibatkan beberapa akademisi dengan berbagai sudut pandang, tetapi tidak berhasil untuk menimbulkan beberapa konklusi yang jelas. Diskusi ini cukup direpotkan oleh review yang tidak lengkap terhadap berbagai asumsi atau pernyataan yang dihadirkan sebagai argumen untuk mendukung opsi-opsi yang diajukan. Berkaitan dengan isu memposisikan DPRD upaya revisi nampaknya baru sampai pada tahap diskusi awal dan masih memerlukan analisis yang lebih teliti lagi.

Menempatkan DPRD

Penting bagi pembuat kebijakan untuk memiliki kesamaan pandangan tentang peran DPRD. Hal ini akan membutuhkan sebuah review yang cermat tentang prinsip-prinsip pembagian kekuasaan dan *check and balances* di tingkat nasional (konsep *trias politica*) dan kemudian bagaimana konsep tersebut diturunkan di level daerah. Hal tersebut harus tercantum dengan tegas dalam kalimat-kalimat pada revisi UU 32/2004 dan undang-undang yang mengatur tentang lembaga legislatif, bahkan kalau perlu dalam konstitusi, khususnya tentang posisi DPRD dalam hubungannya dengan kepala daerah dan lembaga-lembaga negara yang lebih tinggi.

Jika desentralisasi politik (yaitu devolusi) dilihat sebagai sesuatu yang bersumber dari negara, bukan hanya sekedar kebijakan pemerintah pusat, maka pembentukan peran DPRD akan lebih banyak dilakukan melalui kerangka legislasi dibandingkan melalui peraturan pemerintah (PP). Selain itu, jika desentralisasi politik dianggap bersumber pada negara, maka intervensi dari pemerintah pusat perlu lebih dibatasi dibandingkan jika kewenangan DPRD hanya berasal dari pemerintah pusat.

Sejalan dengan argumen di atas, kesesuaian pengawasan preventif mungkin harus dipikirkan lagi. Jika DPRD dianggap cukup memiliki legitimasi politik, maka DPRD harus dipahami lebih dari sekedar sebuah instrumen dibawah kendali pemerintah pusat, karena jika demikian, untuk menetapkan peraturan daerah harus ditempuh *judicial review*, atau hukum nasional. Saat ini, Mahkamah Agung adalah lembaga yang memiliki kewenangan untuk melakukan *judicial review* terhadap peraturan daerah, tetapi mekanisme ini jarang digunakan, Pemerintah pusat sendiri yang mendominasi dalam review peraturan daerah.

Hubungan antara DPRD dengan kepala daerah

Jika DPRD dituntut untuk lebih berkontribusi dalam menciptakan *check and balances*, maka hal terbaik yang dapat dilakukan adalah dengan memperbaiki hubungan dengan kepala daerah. Misalnya, kepala Daerah dapat diberikan kewenangan untuk menolak rancangan peraturan inisiatif DPRD, dan penolakan tersebut dapat dibatalkan jika dua pertiga suara dari anggota DPRD menyetujui proses pembuatan regulasi tersebut dilanjutkan.

Sangat penting untuk menguatkan kembali posisi DPRD termasuk dalam hubungannya dengan Kepala Daerah. Para kepala daerah biasanya menggunakan saluran finansial sebagai instrumen untuk mengontrol atau mengkooptasi DPRD. Sebagian kepala daerah yang lain juga seringkali menggunakan elemen partai politik untuk mengontrol DPRD. Untuk menyeimbangkan hubungan keduanya, perlu dibuat aturan yang melarang kepala daerah atau wakil kepala daerah menduduki jabatan eksekutif dalam struktur kepartaian, karena ini akan membuat anggota DPRD dari partai yang sama terhambat dalam melaksanakan tugasnya untuk memastikan akuntabilitas pemerintah daerah.

Pengembangan kapasitas DPRD

Dalam rangka peningkatan kinerja DPRD, perlu dilakukan upaya pengembangan kapasitas untuk mengatasi berbagai tantangan yang dihadapi; terutama terkait peningkatan komunikasi dengan

konstituen, perbaikan internal organisasi di DPRD, peningkatan sistem pendukung dan prosedur yang diperlukan DPRD untuk menjalankan fungsinya, peningkatan kapasitas teknis dalam hal penganggaran, dan peningkatan komunikasi partai, asosiasi DPRD, organisasi lainnya dan jejaring yang terlibat. Kapasitas DPRD untuk membangun dan memelihara aliansi multi-partai juga perlu ditingkatkan

Rekomendasi

Studi ini mengusulkan beberapa rekomendasi yang lebih luas dari tahun 2006 :

1. Posisi DPRD perlu diklarifikasi, sebagai langkah pertama untuk reformasi regulasi nasional tentang bentuk pengawasan dan hubungan DPRD dengan Kepala Daerah.
2. Dukungan yang lebih besar pada penguatan fungsi DPRD dapat berupa pengembangan kapasitas yang menekankan praktek yang baik (misalnya kaukus, koalisi, komunikasi), dukungan untuk tata tertib DPRD dan regulasi nasional apabila diperlukan.
3. Upaya dari CSO dan lembaga donor untuk mendukung reformasi DPRD perlu terus didorong secara lebih efektif melalui asosiasi DPRD.

2. PEMILIHAN ANGGOTA DPRD

Situasi di Tahun 2006

Perubahan yang diperkenalkan oleh UU 12/2003, yang mengatur Pemilu tahun 2004, dianggap sebagai peningkatan yang signifikan dari UU yang diberlakukan untuk Pemilu 1999. Namun, ketentuan yang tertuang dalam undang-undang baru tersebut justru kabur pada beberapa ketentuan penting, dan kurangnya efektivitas sanksi yang diberlakukan, yang kemudian terbukti dalam pelaksanaan Pemilu 2004.

Rendahnya tingkat representasi perempuan dalam Pemilu 2004 telah membuat para pengambil kebijakan mempertimbangkan kembali pendekatan *vol-*

untary yang digunakan untuk mencapai 30% kuota perempuan di parlemen. Salah satu saran dari KPU adalah menentukan 30% representasi perempuan di kepengurusan partai, sebagai batu loncatan untuk mencapai proporsi representasi yang sama bagi perempuan di DPRD.

Daerah pemilihan yang lebih kecil dan penggunaan *open-list voting system*, dalam Pemilu 2004 dianggap cukup berhasil. Namun patut dicatat, bahwa ini memberikan beban kerja dan finansial tambahan bagi pemerintah daerah dalam mempersiapkan Pemilu. Selain itu, KPU di semua tingkatan (KPU-KPUD Prov-KPUD Kab/Kota), tidak mampu menerapkan regulasi terkait pengeluaran dan audit laporan keuangan kampanye.

Arah reformasi yang ditawarkan dalam studi 2006 meliputi peralihan ke sistem daftar terbuka murni, penegakkan prosedur hukum/sanksi terkait pembiayaan kampanye, dan menggabungkan pemilihan DPRD dan pemilihan kepala daerah, serta memisahkannya dari rezim Pemilu nasional.

Perkembangan sejak 2006

Undang-undang pemilihan baru (UU 10/2008) yang telah disahkan untuk Pemilu 2009. Undang-undang ini memunculkan beberapa perubahan aturan Pemilu legislatif yang cukup signifikan. Perubahan ini meliputi :

Representasi perempuan

Partai politik sekarang harus memiliki 30% perwakilan perempuan dalam kepemimpinan di tingkat pusat dan dalam daftar calon legislatif. Meskipun Undang Undang ini tidak mengatur sanksi hukum bagi partai politik yang tidak mematuhi, terjadi peningkatan jumlah calon perempuan secara signifikan dalam Pemilu 2009 dibanding dengan Pemilu 2004. Mayoritas partai telah memenuhi syarat tersebut. Kandidat perempuan juga berada pada posisi yang lebih bagus pada daftar calon legislatif, mengacu pada ketentuan dalam undang-undang untuk memberikan satu

posisi untuk perempuan pada tiap-tiap tiga urutan nomor. Namun kemajuan berarti tersebut menjadi sirna, ketika Mahkamah Konstitusi membatalkan sistem daftar tertutup tersebut. Beberapa aktivis perempuan telah mengkritik keputusan Mahkamah Konstitusi tersebut sebagai halangan terhadap politik representasi perempuan.

Daerah pemilihan

UU 10/2008 tetap mempertahankan daerah pemilihan yang tidak kongruen dengan batas-batas wilayah administrasi. Hal ini akan menimbulkan kesulitan bagi kandidat untuk menjangkau lebih dari satu area diluar wilayah administrasi mereka, karena penataan organisasi partai politik dilakukan dengan mengikuti logika wilayah administrasi.

Dengan perubahan yang signifikan di daerah pemilihan dan dengan pengurangan jumlah kursi untuk DPR per daerah pemilihan (dari 3-12 ke 3-10) maka persaingan di level tersebut akan semakin berat. Kondisi ini akan memaksa partai kecil dan menengah untuk lebih berfokus pada pemilihan DPRD, di mana kursi tidak berubah yaitu tetap pada sistem 3-12. Akibatnya, konstelasi politik di tingkat daerah akan menjadi lebih kompleks, dengan lebih banyak koalisi politik dan hubungan dengan kepala daerah yang lebih rumit.

Seleksi calon DPRD

UU10/2008 memungkinkan Dewan Pengurus Partai menempatkan kandidatnya di daerah manapun, tanpa harus mengacu pada wilayah tempat tinggal dari kandidat yang bersangkutan. UU tersebut juga menyerahkan sepenuhnya kepada partai politik untuk menentukan mekanisme seleksi calon, dengan syarat mekanisme tersebut memenuhi prinsip terbuka dan demokratis. Prosedur penyeleksian calon sebagian partai sudah mencerminkan nilai-nilai tersebut, tetapi sebagian kecil partai atau partai-partai baru menghadapi kesulitan untuk memenuhi ketentuan tersebut dan untuk mendapatkan kandidat yang cukup kuat.

Untuk persyaratan bakal calon anggota legislatif,

setiap partai memasang persyaratan yang beragam sesuai dengan aturan internal partainya. Umumnya persyaratan yang ditetapkan diarahkan untuk bisa berkontribusi pada penguatan partai, misalnya keharusan bakal calon anggota legislatif untuk bisa merekrut anggota baru. Persyaratan yang diajukan juga bisa bersifat ekonomis, misalnya bakal calon diharuskan menyerahkan sejumlah uang untuk bisa dicalonkan menjadi anggota legislatif.

Menentukan calon pemenang

Berbeda dengan Pemilu 2004, Pemilu 2009 pemilih akan memberikan suara dengan sistem yang lebih terbuka, di mana mereka dapat memberikan suara untuk partai atau untuk kandidat. Sementara, pada Pemilu 2004, untuk bisa memilih kandidat, pemilih harus terlebih dahulu memilih partai politik. Permasalahannya, jika ketika pemenang dilihat dari jumlah suara yang diperoleh masing-masing individu kandidat, masih ada ketidakjelasan aturan tentang akan dikemanakan suara yang memilih partai politik ketika sistem nomor urut diatur oleh Mahkamah Konstitusi. Lebih lagi, ketika ketentuan dalam UU 10/2008 yang memberlakukan ambang batas 30% dari BPP untuk memastikan sebuah kursi dalam daftar urut calon sebuah partai dianulir oleh Mahkamah Konstitusi. Sekarang ini seluruh calon yang dinyatakan lolos menuju kursi legislatif berdasarkan pada perolehan suara terbanyak.

Keputusan ini telah menyebabkan banyak kekhawatiran di kalangan partai politik yang telah memilih untuk menggunakan sistem nomor urut. Dengan pergeseran peraturan tersebut, kandidat yang telah berada pada daftar nomor urut atas, saat ini dipaksa untuk kampanye lebih keras lagi daripada yang pernah mereka bayangkan sebelumnya. Sebaliknya, orang-orang yang berada pada nomor urut bawah, memiliki motivasi yang lebih tinggi dalam berkampanye sehingga Pemilu 2009 akan lebih kompetitif.

Kampanye pemilihan DPRD

UU 10/2008 juga mengatur materi dan metode kampanye, dengan menyertakan sanksi bagi yang

tidak mematuhi. UU ini memberi lebih banyak waktu bagi kontestan untuk berkampanye, dengan periode awal dimulai tiga hari setelah diumumkankannya Daftar Calon Tetap (dan berakhir dengan dimulainya masa tenang). Rentang waktu yang panjang untuk berkampanye memungkinkan calon untuk berinteraksi lebih intensif dengan konstituen mereka dan merancang strategi kampanye. Hal ini mungkin memunculkan tuntutan finansial lebih bagi para kandidat, namun hal ini juga memberikan kesempatan bagi para kandidat untuk berinovasi dalam melakukan pendekatan dengan konstituen.

UU 10/2008 juga menginginkan terjadinya sebuah kompetisi yang fair dengan mengatur kampanye di media cetak dan elektronik. UU ini secara khusus mengatur berita, siaran, dan iklan yang berhubungan dengan kampanye. Peran sebagai supervisi dan pemberi sanksi dalam hal ini diberikan kepada Komisi Penyiaran Indonesia dan Dewan Pers.

Pilihan kebijakan

Pemilu DPRD di masa reformasi relatif jauh lebih bebas, terbuka dan kompetitif. Namun Pemilu tersebut belum menghasilkan wakil DPRD yang representatif. Para pendukung reformasi percaya bahwa dibutuhkan dukungan dan tekanan yang terus menerus untuk membuat lebih banyak perubahan mekanisme seleksi di internal partai. Aturan internal ini harus mendukung terwujudnya sistem kandidasi yang lebih terbuka dan demokratis. Setiap anggota partai, baik orang lama maupun baru, seharusnya memiliki kesempatan yang sama untuk dipertimbangkan sebagai kandidat, dengan kriteria yang obyektif, transparan dan adil. Hal ini tentu akan mengurangi potensi ketegangan internal di dalam partai, terutama antara kader biasa dengan jajaran pimpinan partai.

Selanjutnya, memenuhi kuota 30% bagi perempuan dalam daftar kandidat akan tetap tantangan ke depan. Pemenuhan proporsi tersebut diharapkan akan menjadi langkah maju menuju keterwakilan perempuan dalam struktur partai sendiri, tetapi sekaligus merupakan tantangan bagi sebagian besar partai.

Hal tersebut dapat didorong jika peraturan yang berlaku juga mencakup sanksi bagi partai-partai yang tidak mematuhi hal tersebut, termasuk dengan melarang partai yang melakukan pelanggaran untuk mengikuti Pemilu DPRD di daerah pemilihan dimana kuota 30% tersebut belum terpenuhi.

Pemurnian sistem pemilihan proporsional seharusnya diikuti dengan proses penataan kembali struktur kepartaian yang berbasis pada daerah pemilihan (Dapil), sehingga cakupan wilayah Dapil bisa kongruen dengan struktur kepartaian dan sesuai dengan kondisi sosial, politik dan kultural masyarakat. Keterputusan antara pendapilan dengan kondisi sosial-ekonomi masyarakat membuat model keterwakilan yang terbangun menjadi sangat semu. Proses interaksi antara calon anggota legislatif dengan konstituen di daerah pemilihan harus didesain sehingga sebelum seorang anggota legislatif dicalonkan untuk sebuah daerah pemilihan, ia telah mempunyai pengalaman dan melakukan kerja-kerja politik-fungsionaris di daerah pemilihan dimana ia dicalonkan. Selain itu, aturan residen juga diperlukan dalam merekatkan hubungan antar kandidat dan pemilih.

Rekomendasi

Untuk lebih mengembangkan arah kebijakan seperti yang ditunjukkan di atas, rekomendasi berikut ini dibuat :

1. Pencalonan kandidat harus disesuaikan dengan domisili dari kandidat yang bersangkutan, agar terjalin kedekatan antara kandidat dengan konstituennya.
2. Sanksi harus dikenakan pada partai-partai yang tidak menerapkan kuota 30% perempuan pada daftar kandidat legislatif.
3. Partai politik harus mengembangkan dan memperkuat mekanisme seleksi calon internal, belajar dari pengalaman partai lain, dan memperhatikan pandangan dari stakeholder/konstituen mereka.
4. CSO seharusnya terus mengkritisi prosedur pemilihan kandidat pada internal partai, dan mendorong partai untuk mengembangkan kapasitas

kandidat tersebut. CSO juga dapat mengintensifkan usaha pendidikan politik masyarakat.

5. Lembaga donor perlu membantu KPU untuk melakukan penelitian, pengkajian dalam upaya merancang daerah pemilihan yang sesuai konteks sosial-kultural masyarakat pemilih, juga sesuai dengan batas-batas administrasi yang merupakan dasar untuk struktur partai, serta sesuai dengan kebutuhan untuk terbentuknya lembaga perwakilan rakyat yang representatif dan akuntabel.

3. AKUNTABILITAS POLITIK KEPALA DAERAH

Situasi di 2006

STS 2006 mencatat bahwa akuntabilitas dan hubungan antara kepala daerah dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) telah diatur ulang melalui revisi UU 32/2004 tentang Pemerintah Daerah. UU yang baru ini membebaskan kepala daerah dari ancaman *impeachment* ketika harus memberikan Laporan Pertanggungjawaban (LPJ) pada DPRD. Selain itu, laporan kepala daerah tersebut harus ditujukan pada tiga entitas, yaitu: pemerintah pusat, DPRD dan warga negara.

Mulai 2005, semua kepala daerah (Gubernur, Bupati dan Walikota) telah dipilih secara langsung. Perubahan ini mungkin dapat mengurangi kerentanan DPRD terhadap praktek *money politics*. Peran representatif dari kepala daerah telah mengangkat *image*-nya dan menempatkan jabatan tersebut dalam posisi untuk mewakili rakyat, membuat janji-janji politik, dan menyusun rencana dan anggaran daerah yang sesuai visinya. Rekonstruksi peran kepala daerah kemudian menumbuhkan persaingan dengan DPRD dalam mewakili konstituen.

Langkah perbaikan yang disarankan dari STS 2006 berfokus pada peningkatan administrasi Pilkada yang lebih baik dan independen untuk memastikan integritas dari proses Pilkada, termasuk ketentuan yang memungkinkan adanya mekanisme penyampaian keluhan yang lebih efektif.

Perkembangan sejak 2006

Perubahan legislatif : UU 12/2008

Undang Undang 12/2008 dan peraturan turunannya merubah beberapa ketentuan dalam UU 32/2004 tentang pemerintah daerah. Usia minimum untuk kandidat menjadi lebih rendah, dari 30 menjadi 25 tahun untuk Bupati / Walikota, dan tetap pada ketentuan usia 30 tahun untuk Gubernur. Kandidat juga diminta untuk mengundurkan diri dari posisi kepala daerah jika mereka akan mencalonkan diri lagi, dengan ketentuan mereka tidak dimungkinkan mencabut pengunduran dirinya. Mahkamah Konstitusi kemudian menghapuskan peraturan yang terakhir dan memunculkan kerisauan akan potensi adanya penyalahgunaan jabatan/birokrasi oleh *incumbent* untuk tujuan politik.

Sebagai dampak dari yudisial review konstitusional dan kekecualian yang diberikan untuk Aceh, UU yang baru juga memberikan kesempatan bagi calon non partai (independen) untuk ikut berkompetisi dalam Pilkada. Calon independen harus memperoleh dukungan minimal 3%-6.5% dari jumlah penduduk di daerahnya. Nilai ambang batas ini, oleh sebagian kalangan dianggap terlalu tinggi, sehingga akan membuat orang akan berpikir dua kali untuk mencalonkan dirinya sebagai calon independen dalam Pilkada. Hasil dari Pilkada yang menyertakan calon independen seperti terjadi pada tahun 2007 di tingkat provinsi dan di beberapa kabupaten/kota di Aceh membawa hasil yang positif untuk calon independen. Hasil Pilkada di beberapa daerah pada tahun 2008 tidak memunculkan calon independen dengan tingkat elektabilitas yang tinggi.

Akuntabilitas kepala daerah

Model kepemimpinan lokal yang kuat yang muncul akibat dari perubahan kerangka pemilihan kepala daerah di tahun 2004 memunculkan hasil yang beragam. Pilkada langsung dan prosedur akuntabilitas yang baru kepada DPRD telah membuat kepala daerah menjadi figur politik yang dominan. Hampir seluruh inovasi dalam penyediaan pelayanan publik di tingkat lokal berasal dari inisiatif kepemimpinan

eksekutif. Namun hal tersebut juga mengakibatkan adanya 'presidensialisme' di tingkat lokal dimana kurang terbukanya demokrasi partisipatif dan rentannya langkah-langkah terobosan yang berkelanjutan dalam pemerintahan daerah. Hal terburuk yang dapat terjadi adalah lemahnya akuntabilitas dalam sistem pemerintahan daerah, yang membuat pimpinan eksekutif rentan terhadap penyalahgunaan kekuasaan, misal seperti yang terjadi pada Bupati dari daerah terkaya di Indonesia yang telah dipenjarakan karena kasus korupsi.

Dokumen utama yang digunakan dalam menilai kinerja pemerintah daerah adalah Laporan Pelaksanaan Pemerintah Daerah (LPPD) yang disampaikan kepala daerah ke pemerintah pusat. Namun, data yang dibutuhkan untuk membuat laporan tersebut memunculkan beban kerja yang sangat berat dan menyulitkan. Banyak pihak yang meragukan bahwa pemerintah daerah memiliki kemampuan untuk memberikan laporan tersebut secara teratur dengan indikator yang telah ditentukan. Sebaliknya, kemampuan pemerintah pusat untuk menyerap dan merespon laporan tersebut juga diragukan. Hal tersebut memunculkan usulan yang menyebutkan bahwa laporan pertanggungjawaban yang ditunjukkan pada lembaga pemerintahan yang lebih tinggi seharusnya dilakukan bersama-sama oleh kepala daerah dan DPRD.

Selain kepada pemerintah, kepala daerah juga harus memberikan laporan keterangan pertanggungjawaban kepada DPRD. Pelaporan ini belum dapat dimanfaatkan secara optimal oleh DPRD sebagai kesempatan untuk menanyakan tentang strategi, implementasi dan pencapaian pemerintah daerah. Kepala daerah juga dapat menghindari kontrol dari DPRD dengan cara menyetujui atau mengusulkan proyek yang memenuhi kepentingan pribadi para anggota DPRD – sebuah bentuk hubungan yang bisa jadi mendatangkan manfaat, tetapi juga berpotensi distortif, karena cenderung menguntungkan kelompok dan kepentingan tertentu. Kepala daerah kini telah memainkan peran politik yang lebih besar, dan dia juga mampu menggerakkan mesin partai dan dukungan masyarakat untuk memarginalisasi DPRD dan mempromosikan visi politiknya sendiri.

Pemerintah daerah juga wajib memberikan laporan pertanggungjawaban kepada publik. Terkait dengan hal itu, saat ini beberapa inovasi sedang diamati. Misalnya di kota Gorontalo dimana kota tersebut telah mengupayakan peningkatan transparansi melalui penerbitan Surat Keputusan (SK) Walikota yang dirancang untuk membuat suatu bentuk perencanaan partisipatif. Usaha yang dilakukan oleh masyarakat sipil dan berbagai institusi, perguruan tinggi dan lembaga penelitian juga menunjukkan banyaknya janji dalam meningkatkan akuntabilitas pemerintahan daerah. Dengan bantuan lembaga donor, seringkali lembaga-lembaga tersebut melakukan penilaian terhadap pemerintahan daerah dengan berbagai pendekatan dan metodologi. Meskipun memiliki variasi yang sangat tinggi dalam format kegiatan dan dampak yang dihasilkannya, usaha dari *civil society* untuk mengidentifikasi baik dan buruknya kinerja kepala daerah telah mendorong kepala daerah untuk melakukan perbaikan dan inovasi.

Pilihan kebijakan

Mempermudah jalan bagi calon independen untuk memasuki arena politik, akan lebih meningkatkan kompetisi politik dan memberi tekanan pada partai politik untuk lebih menunjukkan kinerja mereka dalam hal kebijakan. Oleh karena itu, prasyarat ambang batas (*threshold*) bagi seseorang untuk dapat mencalonkan diri sebagai calon independen hendaknya diturunkan dan diciptakan kesetaraan antar wilayah.

Kandidat yang disponsori oleh partai nampaknya masih akan mendominasi panggung politik lokal. Maka, penting untuk mendorong partai politik sehingga meningkatkan mekanisme seleksi internalnya untuk mendapatkan kandidat yang terbaik, dan berusaha untuk melepaskan *imajenya* tentang lekatnya politik uang di dalam internal partai politik. Terkait dengan aturan Mahkamah Konstitusi yang memperbolehkan para *incumbent* untuk tetap memegang jabatannya selama kampanye berlangsung, maka pemerintah harus memastikan adanya arena kompetisi yang adil dan menegakkan peraturan tentang penyalahgunaan jabatan dan birokrasi

untuk kampanye politik pribadi.

Dalam hal pengawasan vertikal, pemerintah pusat hendaknya meminta informasi kinerja pemerintah daerah yang lebih realistis, diawali dengan berfokus pada sejumlah indikator-indikator kunci saja. Seiring berkembangnya sistem pelaporan dan respon, pemerintah bisa memperluas indikator-indikator ini.

Pemerintah daerah perlu didukung dalam mempersiapkan laporan yang memadai untuk ketiga arah akuntabilitas: Laporan Pelaksanaan Kerja Pemerintah Daerah ke level pemerintahan yang lebih tinggi, Laporan Keterangan Pertanggungjawaban ke DPRD, serta ketersediaan 'informasi' dari pemerintah daerah untuk publik. Salah satu cara untuk mendukung pelaporan yang memenuhi ketentuan tersebut adalah dengan mengintensifkan upaya peningkatan kapasitas lembaga inspektorat setempat, misalnya melalui berbagai pelatihan, sehingga lembaga ini dapat mendukung unit-unit kerja pemerintah daerah dalam mengukur dan memperbaiki kinerja mereka daripada sekedar mencari-cari kesalahan.

DPRD yang perlu didukung dalam mengembangkan fungsi pengawasan terhadap pemerintah daerah dalam proses perencanaan, penganggaran dan pelaporan. Dalam situasi-situasi strategi tertentu, dukungan terhadap DPRD perlu lebih ditingkatkan lagi.

Upaya peningkatan pendidikan politik masyarakat juga harus terus dilakukan, karena bukti internasional menunjukkan bahwa hal ini merupakan mata rantai yang lemah dalam kebijakan desentralisasi. Organisasi yang bertujuan untuk mengawasi akuntabilitas pemerintah daerah (misalnya Forum Warga) perlu didukung dengan cara yang lebih *feasible* dan berkelanjutan. Media yang jangkauannya semakin luas dan semakin profesional, akan semakin memberikan manfaat terutama di daerah pedesaan. Diindikasikan adanya kekurangan informasi media di pedesaan terkait informasi tentang pemilihan kepala daerah.

Rekomendasi

Dalam usaha menentukan langkah ke depan, berbagai perbaikan perlu dilakukan oleh pemerintah dan stakeholder yang relevan :

1. Pengawasan yang lebih ketat, respon yang lebih cepat terhadap pengaduan dan penegakan peraturan tentang penyalahgunaan jabatan/birokrasi selama kampanye Pilkada oleh *incumbents*.
2. *Thresholds* untuk calon independen dibuat lebih rendah dan adil dalam kaitannya dengan proporsi penduduk di tiap daerah.
3. Partai-partai harus didorong untuk meningkatkan mekanisme seleksi internal dalam seleksi kandidat kepala daerah demi mendapatkan calon yang kapabel dan menghilangkan praktek politik uang.
4. Aspek operasional pelaporan dan penilaian kinerja pemerintah daerah (misalnya, PP 6/2008, PP 3/2007) perlu disesuaikan dengan kapasitas pemerintah daerah dan pemerintah pusat.
5. Prosedur internal DPRD dan prosedur DPRD – Kepala Daerah perlu dikembangkan agar informasi dalam laporan bisa dimanfaatkan.
6. Lembaga donor dapat mendukung beberapa perbaikan peraturan seperti yang ditunjukkan di atas, dan lembaga tersebut sangat diperlukan dalam upaya-upaya sebagai berikut :
 - Mendukung asosiasi DPRD agar lebih memperhatikan peningkatan kemampuan para anggotanya untuk menangani dan menanggapi laporan keterangan pertanggungjawaban kepala daerah/pemerintah daerah.
 - Meningkatkan upaya untuk mendukung masyarakat sipil, termasuk media, untuk turut menilai kinerja pemerintah daerah dan memastikan kinerja tersebut dapat dipertanggungjawabkan. ■

VII. ASOSIASI PEMERINTAHAN DAERAH DAN MASYARAKAT SIPIL

1. ASOSIASI PEMERINTAHAN DAERAH

Situasi tahun 2006

Laporan STS tahun 2006 mencatat keberadaan enam asosiasi pemerintah daerah yang terpisah, dengan tingkat koordinasi satu sama lain yang rendah, dan suara yang terbelah dalam berhadapan dengan pemerintah. Empat asosiasi untuk tingkat kabupaten/kota relatif lebih aktif dibanding lainnya. Mereka berusaha memberikan pelayanan dan melakukan advokasi, membangun kelembagaan internal dan kapasitas organisasi, dan memperluas jangkauan melalui mitra mereka di daerah. Masa-masa perkembangan terbaik asosiasi kerjasama antar daerah sebenarnya telah berlalu, yang ditandai dengan adanya revisi terhadap UU 22/1999.

Hubungan asosiasi pemerintah daerah dengan Departemen Dalam Negeri, yang telah lama kaku, bahkan menjadi semakin parah ketika Depdagri berusaha membatasi peran advokasi dari asosiasi, menekan mereka untuk mengubah bentuk organisasi internalnya dengan hanya menekankan pada pemberian pelayanan secara internal kepada anggotanya saja. Peran serta asosiasi dalam DPOD praktis telah hilang sejak tahun 2006, sebagian disebabkan oleh perubahan komposisi DPOD melalui UU 32/2004. Asosiasi Kerjasama Antar Daerah kemudian mencoba menjalin hubungan dengan Bappenas dan organisasi nasional lainnya untuk memperluas akses dan dukungan.

Kapasitas asosiasi memang telah mengalami peningkatan, tetapi masih sangat lambat. Kepemimpinan merupakan salah satu isu mendasar, dan para anggota asosiasi tidak menunjukkan keterikatan yang kuat sebagai anggota. Seringkali asosiasi pemerintah daerah bertindak sebagai asosiasi profesi yang memfokuskan perhatiannya pada kepentingan anggotanya secara sempit. Perhatian terhadap pengembangan kepentingan yang lebih luas, yaitu berkaitan pemerintah daerah dan konstituen mereka, justru tampak rendah.

Berbagai lembaga donor telah memberikan dukungan, tetapi tidak memiliki pengaruh yang signifikan,

yang tampaknya disebabkan oleh bantuan yang bersifat ad hoc dan terfragmentasi, dan kurangnya perhatian terhadap permasalahan pengorganisasian yang begitu serius. Dalam beberapa kasus, bantuan yang sudah ada (melalui penempatan konsultan dalam jangka panjang) malah terlihat tidak produktif.

Laporan STS 2006 telah menyarankan kepada lembaga-lembaga donor untuk mendorong pengembangan kerjasama antar empat asosiasi pada tingkat pemerintahan yang sama dalam rangka meningkatkan kapasitas pengelolaan kelembagaan secara organis. Pendekatan yang disarankan memfokuskan pada pengembangan kelembagaan yang berkualitas, dengan prioritas pada upaya penurunan pemborosan biaya overhead, peningkatan kemampuan kepemimpinan dan manajemen, serta peningkatan kinerja staf melalui peningkatan gaji untuk staf yang kompeten. Lembaga donor juga didorong untuk mendukung Depdagri dan lembaga lain di tingkat pusat, dengan melibatkan asosiasi pada isu-isu krusial, untuk mempelajari pengalaman internasional dalam rangka merumuskan pola relasi yang terbaik antara pemerintah pusat dengan asosiasi pemerintah daerah.

Perkembangan sejak tahun 2006

Advokasi dan pelayanan terhadap anggota

Walaupun terfragmentasi dan bekerja untuk kepentingan internal anggotanya, masing-masing Asosiasi Kerjasama telah melakukan beberapa upaya advokasi. ADEKSI misalnya menyampaikan posisinya dalam revisi UU 32/2004 dengan memfokuskan pada ambisinya bagi terbentuknya DPRD sebagai lembaga legislatif yang kuat. Meskipun demikian, masih belum jelas bagaimana mereka meletakkan dan menyampaikan posisinya tersebut kepada para pembuat kebijakan. APEKSI telah membentuk sebuah tim teknis untuk merumuskan masukan yang komprehensif bagi proses revisi UU 32/2004. Asosiasi ini telah menyiapkan dokumen usulan mencakup beberapa isu penting dalam proses revisi. Namun demikian, APEKSI sampai sekarang belum dilibatkan

dalam keanggotaan tim revisi UU yang dibentuk oleh Depdagri, maupun untuk menyampaikan pandangannya kepada tim.

APKASI nampaknya ketinggalan dalam hal kesiapan untuk terlibat dalam proses revisi UU 32/2004. Informasi yang termuat dalam websitenya hanya menyampaikan posisi dan analisis terkait dengan revisi UU 22/1999, undang-undang pendahulu UU 32/2004 yang saat ini tengah direvisi.

Asosiasi DPRD Provinsi mungkin yang merupakan asosiasi yang kondisinya paling memprihatinkan saat ini, yang nampaknya tidak menyadari masalah kelembagaan yang sedang dihadapi oleh DPRD, atau tidak mempunyai kesiapan untuk menyampaikan tanggapan yang memadai. Asosiasi ini tidak memberikan tanggapan terhadap berbagai usul penghapusan atau pengurangan beberapa kewenangan DPRD Provinsi.

Di sisi lain, APPSI yang didominasi oleh para gubernur jauh lebih mampu memobilisasi anggotanya dalam membahas masalah-masalah yang terkait dengan kepentingan umum, dan untuk menarik perhatian tokoh-tokoh kunci di pemerintah pusat untuk mendengarkan apa yang menjadi rekomendasi mereka. Hal ini terlihat dalam rapat tahunan 2008, yang membahas tentang bagaimana posisi gubernur sebagai wakil pemerintah pusat dapat diperkuat.

Hubungan antar anggota dan layanan yang diberikan nampaknya berbeda-beda antar asosiasi. Informasi internal mengenai pembiayaan dan iuran anggota memang tidak dipublikasikan, tetapi nampaknya manajemen pembiayaan dan pembayaran iuran anggota masih belum diperbaiki sejak tahun 2006. Ada sejumlah peningkatan partisipasi anggota dalam aktivitas-aktivitas asosiasi yang sempat dicatat dalam beberapa kasus, di mana para anggota bersedia membayar biaya keterlibatannya. Tetapi kegiatan advokasi yang ada tampaknya masih belum cukup berarti. Hal ini mungkin terkait dengan sebagian daerah merupakan daerah baru yang belum cukup mapan dan belum merasakan manfaat yang bisa diberikan oleh asosiasi. Apapun alasannya, tanpa dukungan pembiayaan yang stabil

dan cukup dari anggota, asosiasi tidak akan banyak bekerja dan meningkatkan pengaruhnya di mata para anggota. Akibatnya, mereka mengandalkan pada dukungan dari lembaga donor yang bersifat adhoc dan seringkali tidak memadai.

APKASI berusaha untuk mengembangkan sebuah lembaga pelatihan, yang memfokuskan pada manajemen keuangan. Keinginan serupa juga dikembangkan oleh APEKSI, tetapi masih belum pernah ada agenda konsultasi yang digelar antar mereka. Upaya yang dilakukan untuk keperluan ini masih sangat rendah, padahal kebutuhan para anggota mereka tentang hal ini sangat tinggi dan mendesak. Selain itu, upaya yang dilakukan Asosiasi-Asosiasi Pemerintahan Daerah tersebut tidak disesuaikan dengan strategi pembangunan kapasitas secara lebih luas yang dilaksanakan oleh pemerintah, Asosiasi Pemerintahan Daerah, dan lembaga mitra. Apalagi, kerangka kerja bagi pengembangan kapasitas sampai saat ini masih dalam proses penyelesaian oleh pemerintah, dan masih belum jelas apakah bisa cukup memberikan arahan yang jelas bagi para aktor kunci.

Kantor Asosiasi di daerah

Sebuah upaya yang signifikan untuk memobilisasi keaktifan anggota dan peningkatan pelayanan yang terlihat di tahun 2006 adalah pendirian kantor asosiasi di tingkat regional. Dukungan terhadap pengembangan pengelolaan asosiasi tingkat regional ini telah diberikan oleh beberapa lembaga donor. Akan tetapi keseriusan dari usaha ini masih belum jelas.

Kerjasama antar beberapa pemerintah daerah

Salah satu aspek yang positif dalam kerjasama antar daerah adalah bentuk kerjasama yang diinisiasi oleh pemerintah daerah sendiri yang melihat adanya peluang untuk memperbaiki pelayanan dengan saling bekerjasama. Salah satu contoh yang sudah berjalan cukup lama adalah Sekber Kartamantul di Provinsi DIY yang mulai berdiri pada tahun 2001, dan sampai sekarang diapresiasi oleh Depdagri dan telah banyak menginspirasi kerjasama serupa di daerah

lain. Bentuk kerjasama semacam ini lebih konkrit dan lebih memungkinkan untuk dikembangkan oleh pemerintah daerah meskipun tidak berarti tanpa tantangan. Kesulitan terutama terkait dengan pilihan format kerjasama yang tepat, maupun tentang pembagian keuntungan dan beban. Sayangnya, pendokumentasian yang baik dalam kasus ini yang dapat menginspirasi dan menjadi panduan bagi pemerintah daerah lain masih sangat terbatas.

Dukungan dari lembaga mitra pembangunan (MP)

Meskipun Asosiasi Pemerintahan Daerah nampak masih membutuhkan dukungan dari lembaga donor, namun besarnya semakin menurun sejak tahun 2006. Pernyataan tidak resmi yang disampaikan lembaga donor menunjukkan para donor kurang yakin bahwa asosiasi mempunyai masa depan yang lebih baik, dan oleh karena itu bantuan untuk asosiasi mengalami penurunan.

Menurunnya dukungan mungkin tidak sepenuhnya hal yang buruk. Beberapa dukungan yang diterima pada tahun 2006 dinilai tidak layak, atau tidak strategis, sehingga akhirnya telah menghindari refleksi serta restrukturisasi internal asosiasi kerjasama antar daerah. Tetapi akan juga sangat beresiko jika lembaga donor hanya semata menurunkan bantuannya tanpa dipikirkan untuk tetap memberikan bantuan pada upaya yang lebih efektif.

Pilihan kebijakan

Asosiasi Pemerintahan Daerah telah memperluas jangkauan interaksi dengan aktor dari berbagai latar belakang (seperti NGO, Universitas, lembaga riset, berbagai organisasi pemerintah pusat, DPOP, DPD). Kekayaan input dan jaringan yang ditawarkan oleh aktor-aktor ini cukup menjanjikan, khususnya jika dibandingkan dengan latar belakang bekerjanya lembaga-lembaga asosiasi serupa seperti yang ada di Filipina.

Untuk kepentingan pengembangan selanjutnya, dengan dukungan lembaga donor yang lebih tera-

rah, Asosiasi Pemerintahan Daerah perlu melakukan sejumlah evaluasi internal untuk mempertanyakan dan mengevaluasi mandatnya, komposisi keanggotaannya, hasil yang telah dicapai, dan masa depannya. Juga penting untuk didiskusikan adalah tentang bagaimana asosiasi ini bisa merepresentasikan kepentingan daerah dan konstituennya secara lebih baik.

Mungkin inilah saatnya bagi Asosiasi Pemerintahan Daerah untuk lebih serius menajagi kemungkinan pembentukan struktur federal untuk mawadahi semua asosiasi-asosiasi pemerintahan daerah yang ada. Lemahnya kerjasama dalam kerja-kerja advokasi mengakibatkan agenda kebijakan sepenuhnya berada di tangan pemerintah, serta memberikan kebebasan sepenuhnya kepada pemerintah untuk memutuskan dengan asosiasi mana pemerintah akan berkonsultasi dan tentang perihal apa. Sebagai hasilnya, kepentingan bersama dari Asosiasi Pemerintahan Daerah tidak tersalurkan secara baik ke pemerintah dan ke dalam percaturan kebijakan nasional. Selain itu, hal tersebut juga mengakibatkan perbedaan kepentingan antar asosiasi tidak terjembatani, atau bahkan diambil alih perumusannya oleh Pemerintah atas nama kepentingan asosiasi.

Rekomendasi

Rekomendasi yang dibuat pada tahun 2006 masih tetap berlaku, tetapi perkembangannya lebih ditekankan pada dorongan agar Asosiasi Pemerintah Daerah membuat kelompok kerja yang melibatkan lembaga donor dan para ahli. Kelompok kerja ini akan mengajak Pemerintah, dan akan menggali bagaimana :

- a. Asosiasi Pemerintah Daerah diorganisir dalam format federal,
- b. Asosiasi Pemerintah Daerah dapat memperoleh jaminan kesepakatan konsultasi dengan Pemerintah, dan
- c. Dukungan lembaga donor untuk Asosiasi Pemerintahan Daerah dapat disediakan secara baik.

2. PELIBATAN WARGA DALAM TATA PEMERINTAHAN DAERAH

Situasi pada tahun 2006

STS tahun 2006 menyatakan bahwa organisasi masyarakat sipil (CSO) dalam berbagai bentuk telah melakukan usaha-usaha untuk membuat tata pemerintahan lokal lebih responsif dan akuntabel, dan melibatkan warga dalam pembuatan kebijakan, proses penganggaran dan pelaksanaan pembangunan. Hubungan antara CSO dan organisasi berbasis komunitas telah terjalin dengan tujuan ini. Pada saat tertentu media lokal telah mengungkapkan hasil liputan mereka mereka. Sebagai akibat dari usaha-usaha ini, DPRD dan eksekutif diobservasi dan diteliti dengan lebih seksama.

STS tahun 2006 menyatakan bahwa proses partisipasi di tingkat lokal, walaupun sudah diperbaiki dan menjadi lebih terbuka, cenderung masih bersifat rigid baik dalam waktu dan proses. Mendorong partisipasi dari kelompok-kelompok marjinal masih sulit, yang didasari oleh keperluan untuk memenuhi kebutuhan dasar, dominasi elit lokal, kurangnya pemahaman terhadap proses, dan kesadaran bahwa tidak banyak hasil yang terdapat dari partisipasi di masa yang lalu. Sampai saat ini belum ada bukti yang kuat mengenai hubungan jelas antara partisipasi dengan peningkatan pelayanan publik dan kesejahteraan. Kenyataan adalah bahwa terobosan signifikan dalam pelayanan publik lebih didorong oleh eksekutif dan justru secara kurang partisipatoris. Situasi ini telah menekankan aktivis CSO untuk menjustifikasi mengapa partisipasi warga tetap penting. Secara umum, sementara pengalaman-pengalaman beragam, belum ada pemetaan yang memadai mengenai usaha-usaha ini atau evaluasi independen terhadap pelajaran atau keberhasilan sampai saat ini.

Reformasi hukum tentang partisipasi warga 2006 – 2009

Bersamaan dengan langkah-langkah nyata di tingkat lokal untuk meningkatkan keterlibatan

warga, pemerintah pusat telah mengeluarkan beberapa peraturan untuk memperluas peran warga. Usaha ini akan mendapat dorongan melalui revisi UU 32/2004, dimana pemerintah berniat memasukkan bab Partisipasi Masyarakat yang mencakup hak warga untuk mendapatkan informasi tentang pelaksanaan pemerintahan daerah dan untuk dilibatkan dalam proses-proses pemerintahan daerah (misalnya dalam perencanaan dan penganggaran) sebagaimana juga mekanisme untuk menindaklanjuti pengaduan warga terhadap pemerintah daerah. UU ini diharapkan memberikan sanksi manakala hak-hak ini tidak dihargai. Sebagai tambahan, revisi UU 32/2004 menekankan prosedur untuk memperhatikan suara Badan Permusyawaratan Desa (BPD) dalam konteks pemekaran daerah.

Pada tingkat yang lebih mikro, Peraturan Presiden tentang PNPM Mandiri akan menghubungkan perencanaan di tingkat komunitas dengan perencanaan di pemerintahan daerah melalui mekanisme Musrenbang. Hal ini akan mengubah karakter program yang tersentralisasi menjadi lebih dimiliki oleh pemerintah daerah. Meskipun demikian, strategi dan langkah yang akan dilakukan untuk menciptakan keterkaitan ini masih belum jelas.

Beberapa daerah telah mengeluarkan berbagai peraturan berkaitan dengan : 1) prosedur perencanaan dan penganggaran, 2) transparansi dan partisipasi penganggaran, 3) pelayanan publik, dan 4) mekanisme pengaduan. Di beberapa daerah masyarakat dan pemerintah daerah telah menyepakati standar pelayanan untuk beberapa pelayanan, khususnya di bidang kesehatan dan kependudukan (pembuatan KTP).

Melihat instrumen hukum dan kebijakan yang digunakan untuk mendorong partisipasi, polanya yang dapat diamati adalah bahwa prinsip-prinsip partisipasi telah berkekuatan hukum di tingkat yang lebih tinggi tetapi cenderung diperlemahkan pada sisi eksekutif ketika dioperasionalkan didalam instrumen yang tingkatnya lebih rendah. Tantangan bagi pendukung partisipasi adalah untuk bekerjasama secara lebih dekat dengan pemerintah daerah untuk mengeksplorasi berbagai pengalaman yang

baik serta kemungkinan pelebagaan keberhasilan yang sudah terdapat. Ruang berpotensi yang telah dibuka dalam kerangka hukum perlu digunakan dan ditindaklanjuti dengan pengalaman nyata di tingkat lokal.

Praktek-praktek selama tahun 2006 - 2009

Sementara banyak inisiatif lokal telah dianggap sukses selama beberapa tahun terakhir, CSO telah mengakui bahwa mereka harus bekerjasama secara efektif untuk mempengaruhi kebijakan nasional. Networking diantara CSO terus diperluas. Beberapa CSO terlibat dalam advokasi untuk Kebebasan Informasi (saat ini telah menjadi UU). CSO lain mempromosikan calon independen untuk pemilihan kepala daerah secara langsung, dan CSO/Universitas telah bekerja sama untuk mendorong revisi UU 32/2004. Kelompok CSO tertentu bekerja untuk lebih mendorong isu-isu teknis seperti perencanaan dan penganggaran.

Pentingnya upaya untuk mempengaruhi pemerintah pusat dapat dilihat dalam kasus dimana pemerintah berniat untuk memberdayakan warga dan komunitas, tetapi memilih wahana yang tidak tepat. Suatu contoh yang positif adalah usaha-usaha untuk mengkaitkan program PNPM dengan proses perencanaan reguler sehingga komunitas dapat berinteraksi/bernegosiasi secara langsung dengan unit-unit pemerintahan daerah.

Usaha-usaha juga dapat dilihat untuk memperbaiki hubungan masyarakat dengan pemerintah daerah, misalnya melalui forum multi-pihak Komite Pemberantasan Kemiskinan Daerah (KPKD). Usahanya meliputi melakukan pendampingan kepada masyarakat dengan pengkajian kemiskinan secara partisipatif serta menyampaikan hasilnya ke unit pemerintah daerah dan KPKD untuk mempengaruhi kebijakan pelayanan publik. Keberhasilan dalam mempengaruhi kebijakan misalnya adalah pendirian skema Jaminan Kesehatan Masyarakat dan peningkatan Alokasi Dana Desa.

Pilihan kebijakan

Berbagai inisiatif partisipasi tampaknya menjanjikan, dan tampak bahwa dalam beberapa hal jaringan kerja telah membantu mendorong dan mendiseminasikan praktek yang baik berkaitan dengan partisipasi warga. Meskipun demikian, sejumlah tantangan masih perlu dihadapi :

1. Kerangka hukum : Beberapa daerah masih resisten untuk memperluas kesempatan bagi partisipasi warga disebabkan ketidakpastian kerangka hukum. Menemukan aturan yang membolehkan partisipasi warga untuk isu yang spesifik tidak mudah dilakukan dan kecenderungan daerah untuk menghindari resiko penerapan partisipasi akan menghambat upaya-upaya meningkatkan partisipasi warga.
2. Masih rendahnya kapasitas untuk :
 - a. Mengelola informasi publik;
 - b. Mendiskusikan dan advokasi isu-isu publik;
 - c. Mengelola forum-forum musyawarah;
 - d. Memahami isu strategis dibalik identifikasi masalah;
 - e. Mengatasinya apatisme.
3. Blok dari elit lokal : Praktek-praktek feodalistik masih kuat di beberapa daerah, ini membuat sulit untuk berkembangnya wahana partisipasi. Akses kelompok miskin dan perempuan dalam beberapa hal masih tertutup. Beberapa wahana partisipasi cenderung untuk dibajak oleh elit lokal.
4. Akses terhadap informasi mengenai praktek yang baik : Penjelasan yang baik mengenai alasan, cara dan contoh partisipasi warga sulit untuk ditemukan. Ini menghalangi aktor-aktor untuk mempelajari partisipasi.
5. Dukungan pihak ketiga : Di banyak daerah, di mana pelibatan warga didukung oleh CSO nasional atau donor, masih dipertanyakan keberlanjutan praktek partisipasi ketika proyek berakhir.

Beberapa inisiatif dapat membantu untuk mening-

katkan partisipasi warga untuk mencegah persoalan di atas :

- Komponen pelibatan warga dalam kerangka hukum di tingkat nasional dan lokal dapat dikonsolidasi untuk membuat lebih sempurna, konsisten dan mudah difahami. Akan menjadi penting untuk menggambarkan secara jelas aktor-aktor, wahana, prinsip dan prosedur, kondisi atau persyaratan, dan alternatif-alternatif yang dibolehkan.
- Usaha-usaha yang lebih intensif untuk meningkatkan kapasitas pemerintah daerah CSO dan forum-forum warga. Ini tampaknya mensyaratkan dukungan substansial dari donor dan komitmen dari jaringan kerja CSO.
- Mekanisme pendanaan yang berkelanjutan perlu dieksplorasi, termasuk memanfaatkan sistem pajak Indonesia, untuk membuat lebih mudah bagik dukungan publik terhadap CSO, menghentikan mereka dari ketergantungan terhadap lembaga donor dan anggaran daerah.
- Pertukaran pengalaman yang lebih intensif antara seluruh pihak akan membantu. Dalam hal ini cara-cara praktis perlu ditonjolkan tentang partisipasi warga serta manfaat seperti apa didapatkan.

Rekomendasi

Secara khusus, kegiatan-kegiatan berikut perlu dipertimbangkan :

1. Mengkonsolidasikan ketentuan hukum mengenai partisipasi warga, khususnya untuk tingkat daerah.
 - a. Usaha ini harus dipimpin oleh Menteri Dalam Negeri (Direktorat Jendral Otonomi Daerah) dan melibatkan CSO dan donor dengan pengalaman yang relevan.
 - b. Mendukung upaya untuk memasukan bab baru tentang partisipasi warga dalam revisi UU 32/2004.
2. Meningkatkan kapasitas pemerintah daerah, CSO dan forum warga, khususnya dalam aspek berikut :

- a. Menganalisis dan mengemas informasi pemerintah daerah untuk membuatnya lebih mudah diakses dan difahami oleh publik.
 - b. Memfasilitasi metode untuk mengelola forum-forum musyawarah yang melibatkan warga, CSO dan pemerintahan daerah dengan tujuan pembuatan kebijakan dan perencanaan program.
3. Mengeksplorasi dan mengadvokasi pendekatan-pendekatan untuk keberlanjutan pendanaan, termasuk :
 - a. Pengurangan pajak untuk CSO yang aktif dalam pelibatan warga;
 - b. Lembaga pemerintah nasional yang memberi hibah kepada CSO, dan mekanisme hibah yang sama pada tingkat daerah untuk mendanai CSO dengan mencegah bahaya kooptasi;
 - c. Mengumpulkan dana secara langsung melalui kampanye publik.
 4. Mengintensifkan usaha-usaha untuk mempertukarkan praktek yang baik dalam pelibatan warga, melalui konferensi, workshop dan publikasi.

3. PERAN ORGANISASI MASYARAKAT SIPIL

Situasi pada tahun 2006

Studi *Stock Taking* tahun 2006 mencatat bahwa iklim berpartisipasi bagi warga pada tahun-tahun belakangan ini menjadi lebih kondusif dengan munculnya berbagai perubahan dalam sistem legal yang terkait dengan tata pemerintahan daerah. Berbagai bentuk Organisasi Masyarakat Sipil (*Civil Society Organization*) (organisasi massa, yayasan, perkumpulan) telah memanfaatkan keterbukaan ini di tingkat nasional maupun dalam skala yang lebih kecil di tingkat lokal.

Dalam menjalankan perannya, tantangan yang umumnya dihadapi oleh berbagai CSO ini adalah terbatasnya kapasitas, terutama dalam membangun jaringan yang efektif, mengkomunikasikan tuntutan kepada negara, serta dalam memaknai situasi

lingkungan. Selain itu, CSO menghadapi kesulitan untuk menyebarluaskan keberhasilan yang telah diraih dari inisiatif-inisiatif di tingkat lokal untuk menghasilkan dampak yang lebih luas. Bagaimana bisa mempengaruhi para pembuat kebijakan di tingkat lokal merupakan tantangan yang sulit, akibat dari depolitisasi yang merupakan ciri pemerintahan di masa Orde Baru. Satu pendekatan yang cukup menjanjikan adalah merebaknya pembentukan Forum-Forum Warga, yang menjadi tempat menyuarakan pandangan komunitas dan menyalurkannya kepada para perencana dan para pembuat kebijakan di daerah.

Ditemukan bukti-bukti bahwa kebanyakan CSO berorientasi untuk memperkuat kelompok-kelompok/ organisasi-organisasi lokal. Mereka juga melakukan advokasi kebijakan, dengan sasaran utama para aktor politik di tingkat lokal, seperti anggota DPRD. Namun demikian, hubungan vertikal yang mereka miliki, terutama untuk isu-isu hak asasi manusia, nampaknya sangat terbatas. Beberapa hubungan vertikal untuk advokasi kebijakan yang telah berhasil dibentuk, melalui upaya yang kadang sangat keras, ternyata tidak cukup berkembang dan terpelihara dengan baik. Dengan demikian keberlanjutan dari jaringan-jaringan vertikal ini patut dipertanyakan, namun tidak ada informasi yang cukup tentang hal ini yang bisa dijadikan basis untuk mengambil suatu kesimpulan yang tegas.

Studi *Stock Taking* tahun 2006 ditutup dengan beberapa rekomendasi untuk melakukan studi diagnostik yang bisa menjadi dasar bagi aksi-aksi CSO maupun lembaga-lembaga donor. Studi tersebut akan mengungkapkan bagaimana jaringan-jaringan masyarakat sipil diinisiasi, sampai dimana hubungan dengan pemerintah telah berlangsung, apa saja inovasi yang telah dikembangkan, dan apa bentuk-bentuk penguatan yang diperlukan untuk meningkatkan kapasitas organisasi masyarakat sipil, utamanya dalam melakukan kerja-kerja advokasi.

Perkembangan sejak 2006

Masa tiga tahun terakhir ini masih diwarnai oleh

berlanjutnya proses pengambilan keputusan yang tertutup dan didominasi oleh elit, dengan terbatasnya akses masyarakat terhadap informasi menyangkut proses dan keputusan Pemerintah, lemahnya akuntabilitas, tidak efisiennya pelayanan publik, serta masih maraknya praktek korupsi. Realitas tersebut telah membentuk agenda gerakan masyarakat sipil yang bertujuan mendorong adanya transparansi dan akuntabilitas, serta mendesak diterapkannya pendekatan kebijakan publik yang lebih melibatkan partisipasi aktif warga, khususnya bagi perempuan, kelompok marjinal, dan penduduk di pedesaan.

Komitmen masyarakat sipil tersebut di atas sudah berlangsung beberapa waktu, namun kembali memperoleh momentum untuk berkembang di berbagai daerah, dengan perspektif yang lebih lebar yang memasukkan konsep '*critical engagement*' dan '*partnership*'. Artinya, masyarakat sipil belajar untuk memilih bentuk keterlibatannya, menghindari sikap beroposisi ketika ada peluang untuk membangun rasa saling percaya dan kerjasama untuk mencapai tujuan bersama, sambil tetap berusaha memegang prinsip-prinsip independensi dalam relasinya dengan pemerintah.

Peran MP dalam upaya di atas sangatlah penting. Melalui berbagai proyek yang berbasis di daerah dan berskala cukup luas telah memberi inspirasi kepada organisasi masyarakat sipil di daerah maupun di tingkat nasional untuk membangun relasi dengan berbagai organisasi lokal lain, dengan pemerintah daerah maupun dengan aktor-aktor politik. Hal ini nampak jelas dalam proses perencanaan dan penganggaran pemerintah yang telah menghasilkan advokasi yang lebih efektif. Pada saat yang sama, para MP juga telah mengkombinasikan upaya ini dengan peningkatan kapasitas di sisi pemerintah daerah dan DPRD agar siap melakukan kerjasama yang lebih bermakna dengan masyarakat sipil.

Fokus dari keterlibatan berbagai CSO yang lebih terspesialisasi adalah dukungan untuk proses anggaran yang partisipatif. Melalui upaya ini CSO dibantu untuk dapat melakukan proses pengumpulan data, penelitian yang lebih sistematis, pengkajian

partisipatif, melakukan analisis dan penelusuran anggaran serta membangun opini di media massa tentang anggaran dan kebijakan publik yang memihak kepada rakyat miskin dan yang responsif gender. Hasil akhir yang diharapkan adalah adanya alokasi anggaran yang lebih besar untuk upaya penanggulangan kemiskinan dan untuk mencapai kesetaraan gender.

Para MP juga tertarik untuk membentuk dan memperkuat jaringan CSO (termasuk Universitas) untuk menggali isu-isu dan melaksanakan penelitian dan pemikiran bagi para pengambil kebijakan di tingkat nasional. Upaya ini dapat dilihat pada isu-isu yang terkait dengan revisi UU 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah, perumusan undang-undang tentang Pemerintahan Desa, undang-undang tentang Kebebasan Informasi (dengan melibatkan pemerintah daerah) dan undang-undang tentang Pemerintahan Aceh. Jaringan CSO di tingkat provinsi juga berkembang, seperti terlihat di Sulawesi Selatan dan Jawa Barat. Kegiatan yang dilakukan oleh jaringan di tingkat provinsi ini adalah antara lain untuk memperkuat kapasitas CSO maupun warga serta menyediakan masukan bagi kebijakan di tingkat provinsi.

Jaringan serupa juga telah diakui oleh Pemerintah, seperti terlihat dari upaya Kementerian Pemberdayaan Perempuan untuk mengarusutamakan gender dalam konteks daerah. Jaringan-jaringan di daerah telah aktif mengadvokasikan adanya badan khusus bagi pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak di tingkat provinsi, mengadvokasikan adanya peraturan daerah untuk partisipasi perempuan dalam perencanaan pembangunan, serta perancangan program peningkatan kesadaran mengenai isu gender di tingkat kecamatan. Sebagai bukti adanya peningkatan kapasitas CSO, mereka bukan hanya mampu melakukan advokasi, tetapi juga telah memberikan asistensi teknis kepada pemerintah daerah dalam pengembangan reformasi di tingkat lokal.

Keberhasilan di atas harus diimbangi dengan adanya kenyataan bahwa masih ada sebagian dari aktor-aktor di pemerintahan yang enggan untuk bekerja bersama dengan organisasi masyarakat sipil, dan adanya kelemahan internal yang dirasakan oleh

banyak CSO. Keberlanjutan juga adalah hal yang diakui oleh MP yang menyebabkan mereka memberikan perhatian kepada beberapa kebutuhan sebagai berikut :

- Kejelasan mandat/peran dari berbagai aktor
- Dukungan sumber daya yang lebih fleksibel dengan cara-cara pemberian dukungan yang berkelanjutan
- Internalisasi tentang hak dan pendekatan partisipasi, sehingga lepas dari pendekatan proyek semata
- Media massa yang lebih efektif, yang menuntut adanya jurnalis yang lebih terinformasi dan mampu mengikuti isu-isu tata pemerintahan
- Produksi dan diseminasi pengetahuan secara lebih sistematis

Nampaknya semua kebutuhan di atas belum dipenuhi dengan baik bagi sebagian kalangan yang memiliki harapan yang lebih besar lagi terhadap peran masyarakat sipil di era desentralisasi. Hal inilah yang antara lain telah mendorong adanya upaya untuk mencari berbagai strategi, antara lain untuk melibatkan diri secara lebih efektif dalam pendidikan dan pengorganisasian politik. Menjalankan 'Sekolah Demokrasi' dengan peserta para aktivis, anggota legislatif dan fungsionaris partai politik adalah salah satu inisiatif yang sudah muncul. Upaya yang lebih luas untuk menyelenggarakan pendidikan politik yang menjangkau warga biasa telah dilakukan pula, dengan fokus untuk membangun masyarakat yang kritis terhadap pelayanan dan belanja publik.

Beberapa strategi lain yang telah dilakukan oleh berbagai CSO dalam upaya meningkatkan peran dan pengaruh politiknya antara lain dengan : (i) melakukan tawar-menawar langsung dengan para politisi; (ii) melakukan pencalonan diri untuk menjadi calon anggota legislatif atau calon kepala daerah; dan (iii) membangun partai politik sebagai alat perjuangan politik organisasi masyarakat sipil.

Upaya tawar-menawar dengan para politikus dapat dilihat pada saat Pilkada, antara lain dilakukan oleh berbagai Forum Warga dan jaringan masyarakat miskin. Gerakan ini dilakukan untuk mengangkat

isu-isu spesifik melalui interaksi dengan pemerintah atau politisi. Cara lebih langsung untuk berpartisipasi dalam politik adalah dengan mencalonkan para pemimpin dari CSO untuk ikut dalam Pilkada langsung, biasanya melalui jalur 'independen', tetapi dengan tingkat kesuksesan yang berbeda-beda. Harapan keberhasilan yang lebih besar dari CSO adalah dengan ikut serta dalam proses Pemilu legislatif, melalui jalur partai politik. Pilihan ini bukannya tanpa pertimbangan yang sulit, mengingat adanya perbedaan nilai dan platform maupun cara kerja organisasi masyarakat sipil dengan partai politik. Walaupun demikian, jika saja mereka berhasil meraih kursi bisa jadi akan memberikan warna baru pada dinamika politik. Sedangkan upaya CSO untuk membentuk partai politik baru masih berlangsung, hanya belum ada satu pun yang berhasil ikut bersaing sebagai peserta Pemilu tahun 2009 ini.

Upaya masa depan

Ada tiga tantangan utama yang dihadapi CSO ke depan :

1. Menghadapi adanya inkonsistensi dalam pandangan dan upaya pemerintah untuk memperketat kontrol terhadap CSO melalui berbagai peraturan.
2. Mengatasi kelemahan internal (baik pada CSO tertentu maupun pada jaringan).
3. Memperbaiki advokasi kepada pembuat kebijakan.

Berbagai peraturan perundangan-undangan saat ini telah mendukung beroperasinya CSO, namun ada pula yang justru menghambat. Niat dari Departemen Dalam Negeri untuk memperbaharui UU 8/1985 yang dimaksudkan sebagai aturan payung dari aturan lain yang mengatur CSO adalah satu upaya penting, tetapi kalau mengingat orientasi dari Departemen dalam Negeri di masa lalu, keuntungan aturan ini bagi CSO perlu diragukan.

Pada waktu yang bersamaan, dalam sebuah inisiatif yang lebih menjanjikan, Bappenas telah melakukan satu kajian tentang 'Pengembangan Kebijakan

tentang Masyarakat Sipil' sebagai tindak lanjut dari adanya persyaratan yang harus dituangkan dalam Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (seperti ditetapkan dalam Undang-Undang 17/2007) bahwa peran dari masyarakat sipil dalam proses demokratisasi di Indonesia akan ditingkatkan. Hal ini akan tercermin dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional 2010-2014.

Menyadari adanya tekanan untuk membenarkan keberadaan dan independensinya, CSO merespon perubahan situasi ini dengan berbagai upaya untuk melakukan pembenahan-pembenahan dalam organisasinya, dengan menerapkan prinsip-prinsip tata pemerintahan yang baik dalam praktek kerja internal mereka. Mereka juga berupaya untuk memperkuat hubungan mereka dengan aktor-aktor lain, termasuk media, dan meningkatkan pemahaman mereka tentang bagaimana proses kebijakan berlangsung dalam arena eksekutif maupun legislatif.

Sementara itu, dalam konteks kerja-kerja lokal dan penguatan hubungan dengan masyarakat, CSO telah menggeser strategi kerja mereka yang sebelumnya bersifat lokal ke strategi dengan perspektif 'teritorial' yang lebih luas. Melalui peningkatan ketrampilan fasilitasi dan pengorganisasian, mereka mampu memasuki arena politik dan memberikan layanan publik serta mencapai tujuan mereka secara lebih efektif.

CSO juga harus mencari jalan untuk memperdalam penggunaan bukti-bukti dan penelitian dalam upaya mendorong perubahan. Komunitas akademis perlu memperbesar minat mereka untuk memahami dan memperbaiki tata pemerintahan lokal. Beberapa CSO telah aktif melakukan penelitian tentang situasi daerah, namun sesungguhnya mereka tetap bisa memperoleh manfaat dari keterlibatan lembaga akademis yang mampu mengidentifikasi dan mengangkat isu-isu tata pemerintahan lokal dan melakukan penelitian yang relevan.

Satu fungsi yang belum mampu dijalankan oleh organisasi masyarakat sipil dalam masa reformasi adalah sebagai partner dalam dialog yang dilakukan antara pemerintah dengan donor. Karena pemerintah telah mengambil peran kepemimpinan yang lebih besar

dalam pertukaran ini, dialog menjadi lebih kurang intensif, dan keputusan-keputusan tentang bantuan donor dalam sektor desentralisasi/tata pemerintahan lokal menjadi kurang transparan dan sulit diakses oleh masyarakat sipil. Adanya *Decentralization Support Facility* (DSF), yang menyediakan sumberdaya yang cukup substansial bagi reformasi, sampai saat ini tidak mampu mengubah situasi ini, karena CSOs tidak pernah dilibatkan dalam badan ini.

Peran para donor

Lembaga-lembaga donor telah menyediakan sumber daya yang cukup besar bagi masyarakat sipil di Indonesia, namun ada yang terus menerus bertanya pada diri mereka sendiri, apakah dukungan yang mereka sediakan telah memperlemah upaya masyarakat sipil untuk mendorong adanya pemerintahan yang demokratis dan partisipatif.

Melihat ke depan, adanya kecenderungan untuk menyatukan dana di sektor desentralisasi/tata pemerintahan lokal, dengan tujuan meningkatkan efisiensi dan menjadikannya lebih bersifat 'programatik', mungkin bisa menimbulkan efek penyempitan opsi-opsi bagi keterlibatan CSO hanya di kesempatan-kesempatan tertentu yang diperbolehkan dalam pengelolaan kumpulan dana ini.

Manakala sumberdaya MPs secara khusus disalurkan ke CSO, seperti CSO yang ditempatkan sebagai *counterpart* donor adalah hal lain yang perlu diperhatikan. Proses yang kompetitif untuk memperoleh kontrak dan bentuk 'kolaborasi' dengan pihak pemberi kontrak membuat beberapa anggota dari CSO bertanya apakah bentuk keterlibatan seperti ini telah merampas 'roh pergerakan' dan mengikatkan CSO secara terlalu dekat dengan MPs.

Walaupun belum ada studi yang bisa memberikan data yang akurat, ada indikasi bahwa organisasi-organisasi masyarakat sipil mulai merasakan keresahan yang timbul akibat situasi sebagai berikut :

- CSO merasa saat ini mereka berubah menjadi 'profesional' dan tidak lagi bertindak seperti

layaknya aktivis dari *voluntary sector*. Pola kerjasama yang ditawarkan kepada para aktivis masyarakat sipil telah menciptakan efek *atomizing*, karena bersifat kompetitif, berjangka pendek, dan berorientasi individual. Para aktivis yang bekerja sebagai konsultan individual untuk lembaga-lembaga internasional ini tidak ada bedanya dengan pekerja donor, dan seringkali lebih merepresentasikan kepentingan para donor. Dalam kasus yang lebih ekstrim, memperkerjakan para aktivis dari CSO saat ini berlangsung begitu ekstensif, sehingga telah melepaskan tokoh-tokoh kunci dari CSO, menarik perhatian dari dinamika yang melekat pada CSO sendiri dan meletakan CSO kepada kepentingan dan program kerja para donor.

- CSO saat ini sedang mengalami adanya ketidakpastian yang lebih besar dalam mempertahankan adanya aliran sumber daya yang memungkinkan mereka untuk tumbuh. Padahal mereka yakin bahwa mereka memiliki program yang penting dan dengan begitu keberlanjutan dukungan sangat diperlukan. Namun kesempatan untuk mengusulkan program 'dari bawah' menjadi lebih sempit karena kesempatan yang disediakan oleh donor bersifat kompetitif dan menuntut tanggapan dari CSO yang bersifat reaktif sesuai dengan aturan dan kerangka yang ditentukan oleh lembaga donor. Adapun bagi mereka yang beruntung mendapatkan kontrak dari lembaga donor, jangka waktu yang pendek dan tidak adanya *exit strategy* yang terencana dengan baik tidak banyak membantu CSO melangkah dalam mandatnya sendiri.
- Sangat sedikit hibah yang disediakan bagi kegiatan akar rumput yang kecil, atau untuk jaringan kerja yang menghubungkan CSO kecil dengan jaringan lintas daerah yang efektif. Dana-dana untuk keikutsertaan perwakilan CSO dalam event-event untuk mengembangkan jaringan internasional juga semakin jarang.
- Pola jaringan yang terbentuk lebih bersifat satu arah dan terpusat antara lembaga donor dan organisasi pelaksana di tingkat pusat dengan mitra di daerah. Kecuali jika ada upaya-upaya khusus dilakukan, tidak banyak kesempatan bagi CSO di berbagai daerah untuk membangun jaringan

yang bersifat horizontal dan berkelanjutan antar mereka sendiri yang akan menjadi basis adanya relasi vertikal yang lebih setara.

- Meskipun gagasan pengambilan kebijakan berdasarkan fakta dan advokasi berdasarkan riset telah banyak dibicarakan, dana-dana untuk melakukan penelitian yang dilakukan oleh CSO sangat terbatas.

Rekomendasi

Untuk membantu organisasi masyarakat sipil di Indonesia menjalankan perannya secara lebih luas dan efektif dalam tata pemerintahan yang terdesentralisasi, ada beberapa gagasan yang sebaiknya dipertimbangkan :

- Mengembangkan lembaga intermediary lokal yang kuat dan bisa diandalkan.
- Meningkatkan relasi antara organisasi masyarakat sipil dengan media.
- Menghindari konflik akibat perbedaan-perbedaan dalam pendekatan dan orientasi nilai. Perbedaan-perbedaan tidak harus memecah energi CSO atau menghambat adanya kerjasama dan kesepakatan.

Secara lebih khusus, lembaga donor seharusnya mempertimbangkan strategi berikut :

- Bekerja dengan Pemerintah untuk membuka ruang bagi masyarakat sipil untuk bersuara dalam momen-momen kunci dari proses dialog tentang desentralisasi dan tata pemerintahan lokal.
- Meningkatkan dukungan bagi penelitian tentang tata pemerintahan yang terdesentralisasi yang dilakukan oleh lembaga akademis dan CSO (bisa dalam bentuk partnership).
- Meningkatkan kerja evaluasi untuk menentukan apa bentuk-bentuk dukungan yang berhasil dan apa pembelajaran tentang dukungan bagi CSO berkaitan dengan tata pemerintahan yang terdesentralisasi.
- Mendukung jaringan CSO di tingkat kabupaten dan propinsi serta membantu mereka untuk membangun jaringan nasional yang bersifat dua

arah.

- Memilih cara mempekerjakan dan sistem kontrak yang tidak menghambat perkembangan CSO. ■

KESIMPULAN HASIL STS 2009

POTRET reformasi yang tercermin dalam STS 2009, sebagaimana halnya STS 2006, merupakan hasil pengamatan dari tiap peneliti terhadap tiap topik yang ditelaah dan editor yang menggunakan makalah-makalah ini untuk mempersiapkan laporan akhir. Penting bagi kita untuk mencermati berbagai perubahan yang terjadi selama tiga tahun terakhir ini dan memahaminya dalam keseluruhan periode reformasi desentralisasi. Mencermati bagaimana periode terkini memberi konfirmasi, mendalami atau menyimpang dari tren sebelumnya akan memberikan pemahaman yang lebih dalam tentang proses yang berlangsung dalam rentang waktu yang lebih pendek, yang diobservasi dalam telaah ini. Bagian kesimpulan ini mencoba menyoroti titik dan alur penting dalam berbagai bagian dari STS 2009, dengan kacamata sejarah reformasi yang lebih panjang.

Titik terang dalam desentralisasi/pemerintahan daerah sejak Tahun 2006

Kajian ini mencatat sejumlah kemajuan dalam reformasi desentralisasi, dibandingkan dengan apa yang ditemukan dalam studi tahun 2006. Sama seperti tiga tahun yang lalu, reformasi selalu hadir dari inisiatif pemerintah dan pemerintah daerah, dan dalam banyak kasus juga melibatkan dukungan dari lembaga donor/mitra pembangunan.

Masyarakat nampak masih percaya pada nilai-nilai ideal demokrasi, dan mereka tetap aktif berpartisipasi dalam pemilihan anggota legislatif dan kepala daerah dalam jumlah yang menggembirakan. Ketika dipertanyakan tentang kualitas layanan publik, pada umumnya jawaban mereka adalah cukup puas. Dengan mengesampingkan hubungan antara temuan-temuan tersebut dengan pengukuran yang obyektif, bisa dikatakan bahwa tarik-menarik yang muncul dalam proses reformasi desentralisasi sampai saat ini masih bisa dikelola dengan baik.

Meskipun data yang ada belum cukup lengkap, kesepakatan otonomi khusus di Aceh telah menunjukkan gambaran tentang kuatnya pembangunan politik yang terjadi dan penataan ulang pembagian

urusan antara Pemerintah dan Aceh. Secara keseluruhan, perlakuan khusus ini menunjukkan potensi penataan asimetris antara pusat-daerah, meskipun masih diperlukan beberapa tahun lagi untuk bisa memberikan penilaian yang lebih pasti. Dari berbagai model yang telah diuji di sana, pengalaman di Aceh, seperti calon perseorangan dan partai politik lokal, memberikan berbagai harapan baru untuk bisa diterapkan pada skala nasional.

Titik terang lainnya adalah makin intensifnya diskusi dan perdebatan tentang peran partai politik dan format Pemilu yang bisa membuka peluang-peluang baru untuk mewujudkan perubahan inkremental, meningkatkan partisipasi politik perempuan, meningkatkan hubungan antara partai dan konstituennya, serta hubungan yang lebih dekat dan akuntabel antara anggota partai yang terpilih dengan konstituennya. Keputusan tentang langkah yang harus dilakukan dalam upaya ini masih menjadi bahan perdebatan, tetapi perdebatan itu sendiri merupakan sebuah pertanda yang baik.

Pengaturan ulang, meskipun menguras kapasitas daerah, ternyata juga menghasilkan perbaikan dan modifikasi atas berbagai prosedur dalam perencanaan dan penganggaran yang terlalu ambisius dan rigid. Bersama-sama dengan eksperimentasi pemberian pelayanan, upaya-upaya ini memungkinkan eksplorasi yang lebih luas terhadap berbagai model dan pendekatan tata pemerintahan yang menitikberatkan pada partisipasi, transparansi, dan akuntabilitas.

Di level nasional, DPD, secara perlahan, muncul sebagai kekuatan baru, mengimbangi tuntutan yang terus menerus, untuk secara konstitusional mendapatkan kekuasaan legislatif yang lebih kuat dengan upaya untuk menginjeksikan ide-ide baru terkait dengan isu reformasi kebijakan desentralisasi/pemerintahan daerah.

Pemerintah pusat menunjukkan berbagai contoh kemauan untuk membuka proses pembuatan kebijakan dan penyusunan perundang-undangan, dan bekerjasama dengan masyarakat sipil guna memperoleh masukan-masukan yang relevan.

Di seluruh level pemerintahan, upaya untuk mendapatkan kekuasaan politik yang bersifat langsung (melalui jabatan kepala daerah maupun anggota parlemen) makin banyak dilakukan oleh para tokoh organisasi masyarakat sipil, yang telah memberikan harapan yang lebih besar bagi munculnya sebuah lingkungan yang lebih kondusif bagi upaya-upaya reformasi di kurun waktu 2010-2014. Di antara proses pemilihan umum, CSO juga memperkuat jaringannya, dan terlibat secara lebih intensif dengan pemerintah, baik di tingkat pusat maupun daerah. Pengalaman dari berbagai keterlibatan ini dan dampak yang dihasilkannya, dijadikan sebagai pelajaran untuk menciptakan berbagai strategi dan praktek yang lebih baik. Ketertarikan media yang semakin tinggi dan keterlibatannya dengan berbagai CSO dan lembaga donor meningkatkan kapasitas media untuk merespon isu-isu desentralisasi/pemerintahan daerah, dan juga menunjukkan hasil yang baik dalam mengungkap berbagai problem implementasi dan mempromosikan reformasi yang lebih menyeluruh.

Pada akhir tahun lalu, Bappenas bekerjasama dengan lembaga-lembaga donor, merefleksikan efektifitas bantuan dan mengajukan beberapa prinsip dalam Komitmen Jakarta, sebuah deklarasi yang merupakan ekspresi lokal dari *Paris Declaration/Accra Agenda for Action*. Lembaga-lembaga donor utama yang terlibat dalam upaya mendukung desentralisasi/pemerintahan daerah telah menandatangani kesepakatan Jakarta, dan selanjutnya turut mensosialisasikan kesepakatan tersebut kepada pemangku kepentingan yang relevan, dan segera diikuti dengan langkah-langkah realisasi. Beberapa lembaga donor dengan pemikiran senada saat ini bekerja sama untuk menawarkan sebuah pendekatan yang lebih programatik untuk mendukung reformasi desentralisasi/pemerintahan daerah di level nasional.

Kemajuan dalam berbagai bidang atau aspek lain kurang memuaskan

Pemutakhiran penilaian desentralisasi Tahun 2009 juga memberikan gambaran reformasi yang kurang menggembarakan di sebagian sektor yang lain.

Rekomendasi penting telah dibuat pada STS 2006, yang merefleksikan harapan atau niatan, setidaknya dari sebagian pembuat kebijakan, ternyata tidak mendapatkan perhatian, khususnya : harmonisasi pengembangan kebijakan dan regulasi; pendekatan yang lebih rasional dalam penataan daerah; mekanisme hubungan keuangan pemerintah dan daerah yang lebih berimbang dan sarat insentif; supervisi dan pengawasan yang lebih tepat dan mendukung; dan pelayanan publik yang lebih berorientasi kinerja dan efektif.

Hasil pengamatan secara umum terhadap berbagai sektor menunjukkan bahwa pemerintah masih melanjutkan model kebijakan yang berdampak pada fragmentasi, kebijakan yang saling bertentangan dan instrumen operasional yang tidak konsisten. Tidak ada upaya yang serius dan berkelanjutan untuk menjadikan Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah (DPOD) berfungsi secara efektif sebagai lembaga yang berwenang melakukan pengawasan dan memberikan input kebijakan. Organisasi-organisasi kunci Pemerintah yang menangani kebijakan desentralisasi, dalam beberapa kesempatan, telah menunjukkan kemampuannya untuk bekerjasama, namun belum berhasil menyediakan peta-jalan/tahapan yang disepakati bersama untuk melakukan reformasi yang bisa menghasilkan suatu langkah kebijakan yang rasional dan koheren, serta secara tepat dapat menarik peran dari para mitra pembangunan.

Para mitra pembangunan, terus memelihara dukungannya untuk reformasi, namun mereka tidak pernah mampu menyelesaikan berbagai kekacauan dan ketegangan seputar platform dialog dan koordinasi dukungan dari mitra pembangunan, dan sampai beberapa waktu yang lalu, belum bisa membantu Pemerintah untuk mengaktifkan peran dari dukungan mitra pembangunan. Para mitra pembangunan juga belum menginvestasikan energi yang cukup besar untuk menciptakan kesepakatan tentang apa yang dimaksud dengan efektifitas bantuan di 'sektor' ini.

Asosiasi pemerintahan daerah dan masyarakat sipil masih berada di wilayah pinggiran dalam interaksi antara pemerintah dan mitra pembangunan, dan po-

tensi peran CSO relatif dibatasi oleh ketergantungan yang sangat tinggi terhadap kontrak/pendanaan dari donor, 'sharing' staff dengan proyek-proyek yang didukung oleh donor, dan dominasi kepentingan serta pendekatan yang digunakan oleh donor.

Gambaran yang kabur, informasi yang lemah untuk menilai dan mendorong reformasi selanjutnya.

Para peneliti yang turut dalam STS 2009 kesulitan ketika harus memberikan kesimpulan yang pasti tentang proses reformasi. Status reformasi sangat mudah dilihat jika kita hanya melihat sampai pada tahapan peraturan/perundangan, meskipun harus kita perhitungkan juga keberadaan rancangan peraturan/perundangan yang saling bertentangan, baik antar bagian di dalam pemerintah itu sendiri maupun antara cabang eksekutif dan legislatif, di tingkat nasional maupun daerah. Tetapi, jika sampai pada tataran 'pembuatan kebijakan', sulit untuk mendefinisikan secara jelas panduan dan prioritas pemerintah yang begitu luas. Bahkan ada kekurangan data yang bisa dibandingkan tentang perubahan kelembagaan (prosedur, praktek, struktur) apa yang telah dibuat di wilayah tersebut, dan dampak apa yang ditimbulkannya bagi kesejahteraan dan dampak-dampak lainnya. Ini merupakan sebuah tantangan yang umum dihadapi oleh negara-negara yang sedang melakukan reformasi, namun pendekatan negara yang relatif tertutup terhadap reformasi, sistem informasi dan pelaporan pemerintah pusat/daerah yang lemah, dan sedikitnya pengawasan dan riset dari pihak eksternal, menyulitkan untuk melacak kemajuan yang sudah dicapai. Perlu diingat juga bahwa karena STS 2009 hanya mengerahkan sepuluh peneliti untuk melakukan penelitian selama beberapa bulan, jurang informasi, sebagian, disebabkan oleh keterbatasan sumber daya manusia dan waktu yang tersedia.

Penelusuran reformasi cenderung menjadi sebuah upaya untuk menyimpulkan sejumlah bukti atau kesimpulan-kesimpulan proyek yang kurang bisa diandalkan dan mengaitkannya dengan potongan-potongan informasi yang lain. Nampaknya, inovasi

pemerintah daerah masih terus berlanjut, tetapi relatif hanya terbatas pada lingkup daerah, di sektor tertentu, dan pendorong tertentu (misalnya kepemimpinan eksekutif). Dengan demikian posisi donor tetap menjadi aktor penting dalam mengenalkan berbagai pendekatan untuk mendukung inovasi dan pengembangan kapasitas, tetapi pendekatan itu tetap tidak menyentuh isu-isu keberlanjutan. Nampaknya standar pelayanan minimal belum diimplementasikan secara berarti di level pemerintah daerah. Beberapa bukti menunjukkan adanya kecenderungan di beberapa daerah untuk mengatur praktek-praktek kultural dan keagamaan, yang berdampak membatasi kebebasan perempuan. Bukti, ataupun kondisi kurangnya bukti, juga menunjukkan kecenderungan yang mengkhawatirkan bahwa anggaran berbasis kinerja, perencanaan dan anggaran yang sensitif gender, kerangka kerja belanja jangka menengah, dan pembukuan secara akrual, sulit sekali ditemukan di level pemerintah daerah.

Baik pemerintah maupun para pemangku kepentingan tidak bisa memastikan kecenderungan maupun seberapa besar dampak dari pola-pola yang dipaparkan di atas, dan hasil dari berbagai aspek desentralisasi tata pemerintahan yang lain. Ketidakpastian itu sendiri akhirnya menggiring pada suatu kesimpulan yang nyata, terkait fitur-fitur tertentu dari desentralisasi/pemerintahan daerah. Ketidakpastian tersebut menunjukkan pendekatan dalam sistem informasi dan prosedur pelaporan yang terlalu ambisius, membebani secara berlebihan, dan tidak fokus. Ketidakpastian tersebut juga menggiring pada kesimpulan adanya kapasitas yang rendah dalam proses menganalisis informasi yang ada. Dua kelemahan ini menggerogoti relasi pengawasan/bimbingan antara pemerintah di tingkat pusat dan di tingkat lokal, dan menyulitkan penyediaan gambaran yang cukup jelas tentang kemajuan yang dicapai sebagai basis pengembangan kapasitas dan perbaikan kerangka kebijakan maupun hukum yang sedang dilakukan.

Para mitra pembangunan dan berbagai lembaga akademis dan penelitian telah berkontribusi dalam menutup celah informasi yang muncul, tetapi peran mereka tidak bisa menggantikan rendahnya kualitas

pelaporan di internal pemerintah dan pelaporan dari pemerintah terhadap publik yang didasarkan pada berbagai laporan internal tersebut. Kontribusi dari kalangan akademisi juga menjadi kurang berarti ketika muncul kecenderungan untuk menawarkan opini-opini yang tidak didasarkan pada bukti yang kuat; dalam situasi seperti itu keunggulan kompetitif dari kalangan akademisi menjadi tidak nampak.

Meskipun ada keinginan yang sangat kuat untuk mengevaluasi kemajuan yang terjadi maupun tidak terjadi, para peneliti STS 2009 kesulitan untuk menemukan akar penyebab dari keberhasilan maupun kegagalan yang terjadi. Ini disebabkan, sebagian, oleh sedikitnya waktu yang tersedia untuk mengungkap status dari isu reformasi, namun ini juga disebabkan oleh kurangnya produk analitis yang bisa digunakan di kalangan komunitas praktisi, akademisi, dan penasehat teknis mitra pembangunan. Pada gilirannya, ini mengindikasikan kurang familiarnya komunitas-komunitas tersebut dengan kerangka analitis (misal : evaluasi kelembagaan, ekonomi politik, 'faktor-faktor pendorong perubahan') dan, mungkin juga, disebabkan oleh akses para peneliti pada aktor-aktor reformasi, terutama pemerintah. Kelemahan analitis ini mempersulit usaha untuk mengidentifikasi kesempatan-kesempatan maupun hambatan untuk melakukan pembaharuan, dan bisa membawa dukungan dari mitra pembangunan untuk mendukung perubahan ke arah yang salah atau menjadi tidak efektif.

Upaya reformasi dilemahkan oleh kurangnya pengujian/eksplorasi dan konsultasi

Keberanian pemerintah dalam mengeluarkan beberapa Undang Undang dan peraturan tidak diimbangi oleh analisis dan persiapan yang mencukupi. Di tengah kurangnya informasi dan analisis, para pembuat kebijakan membangun pemahamannya hanya berdasarkan temuan-temuan yang meragukan, atau berfokus pada kepentingan pribadi atau lembaga tertentu, sebagai basis pembuatan kebijakan. Kelemahan dari pendekatan semacam itu terbukti dengan ketidaksesuaian antara permasalahan dan solusi yang ditawarkan dalam

revisi kerangka desentralisasi yang berujung pada dikeluarkannya UU 32/2004 (misal : solusi terhadap 'berbagai permasalahan' tata pemerintahan desa, dan pembagian urusan). Sementara proses revisi UU 32/2004 mungkin akan memberikan hasil yang baik, resiko serupa nampaknya akan kembali dihadapi jika pemerintah memaksakan undang-undang hasil revisi untuk dikeluarkan pada tahun 2009.

Suara dari daerah saat ini menginginkan agar proses legislasi/regulasi yang sedang berlangsung dihentikan dulu untuk sementara, karena saat ini para aktor lokal sedang berusaha menyesuaikan diri dengan berbagai peraturan baru yang muncul sebagai turunan UU 32/2004 dan UU lain yang terkait, dan pengaturan kembali yang muncul seringkali didasarkan pada perubahan peraturan yang kurang dipahami atau belum teruji. Para aktor lokal sedang berusaha untuk menghayati, menyesuaikan diri, serta melakukan adaptasi kemampuan maupun kelembagaan sebagaimana dituntut oleh peraturan yang ada. Proses adaptasi para aktor lokal ini akan lebih baik jika mereka dihadapkan pada perubahan peraturan yang lebih sedikit tetapi didasarkan pada pertimbangan yang lebih matang atau telah teruji, disertai dengan antisipasi yang lebih baik terhadap tuntutan yang dimunculkan untuk mengimplementasikan perubahan peraturan tersebut dan persiapan yang lebih intensif bagi para aktor yang akan mengimplementasikan peraturan tersebut. Periode tiga tahun terakhir ini hanya menunjukkan kemajuan yang sangat sedikit dalam pendekatan yang digunakan untuk melakukan reformasi di bidang peraturan/perundangan. *Regulatory Impact Assesment* (RIA) masih belum diaplikasikan dalam pengembangan kebijakan desentralisasi/pemerintahan daerah – bahkan dalam bentuknya yang paling sederhana, dan tidak ada lembaga di level nasional yang menunjukkan kekhawatiran pada makin banyaknya instrumen hukum yang saling bertentangan satu sama lain.

Luas dan cepatnya proses pengaturan kembali tidak hanya mengindikasikan tidak adanya penilaian terhadap dampak dari peraturan sebelumnya dan pengujian, tetapi juga kurangnya konsultasi yang dilakukan. Asosiasi pemerintahan daerah, khususnya,

sebagai sebuah organisasi masih memiliki posisi tawar yang lemah dalam proses kebijakan dan lebih banyak digunakan sebagai alat untuk mendapatkan tambahan legitimasi secara sepihak terkait perubahan peraturan dan kebijakan yang dilakukan oleh pemerintah pusat. Terlalu sering konsultasi yang dilakukan hanya melibatkan satu atau dua asosiasi, yang hanya berfungsi sebagai pelengkap atau, yang lebih buruk lagi, dilakukan sebagai upaya untuk memecah belah. Belum nampak adanya komitmen di pihak Pemerintah (misal: komitmen yang diformalisasikan dalam sebuah MoU) untuk membangun sebuah model konsultasi yang memberikan peran yang selengkapnya bagi berbagai asosiasi pemerintahan daerah, dan bersifat fasilitatif bagi terbentuknya posisi bersama bagi asosiasi-asosiasi tersebut.

Prinsip-prinsip desentralisasi dan kebutuhan untuk merevisi arsitektur

Salah satu hambatan utama untuk menciptakan kemajuan yang signifikan dan berkelanjutan di beberapa area adalah tidak adanya visi yang jelas tentang tujuan yang ingin dicapai dan, yang lebih penting lagi, fitur esensial dari desentralisasi/otonomi daerah yang dikehendaki. Kebijakan desentralisasi telah terbukti berhasil mempertahankan kesatuan negeri ini pada masa-masa kritis di tahun-tahun awal era pasca-Suharto. Para elit daerah diberi kekuasaan dan sumber daya baru, dan, sampai saat ini, suaranya masih terus diperhatikan, terbukti dengan dikeluarkannya kebijakan pemekaran daerah otonom baru. Kehidupan politik di daerah, sebagai bagian dari dinamika kehidupan politik nasional, menjadi lebih hidup dan demokratis. Namun, dalam pernyataan kebijakan pemerintah, semakin jelas bahwa desentralisasi belum didesain secara seksama untuk mencapai sasaran-sasaran lain yang dibutuhkan untuk memastikan keberhasilan dan keberlanjutan desentralisasi/otonomi daerah.

Pemberian insentif berbasis kinerja dan mekanisme akuntabilitas bagi pemerintah daerah selama ini diabaikan. Penataan ulang kelembagaan nasional dan pendanaannya agar konsisten dengan kerangka inti devolusi dan mendukung pemerintah daerah

berjalan tersendat-sendat. Provinsi, sebagai mata rantai strategis yang menghubungkan pemerintah pusat dengan pemerintah kabupaten/kota yang menjadi penyedia layanan utama, seringkali di-*bypass*, digero-goti, atau diperkuat dengan tujuan sempit berkaitan kepentingan Pemerintah. Sistem Pemilu, secara keseluruhan, telah mengalami evolusi yang bersifat progresif, tetapi desainnya, dan peraturan yang mengatur partai politik, masih mengandung bias sentralisasi dan kepentingan para elit yang kuat. Partisipasi langsung dalam pengambilan keputusan dan implementasi juga diabaikan sejak awal, dan sekarang sedang 'didaur ulang' sedikit demi sedikit.

Ketiadaan visi yang koheren tentang tata pemerintahan yang bertingkat di Indonesia tercermin dalam ketentuan yang singkat, kabur dan membingungkan dalam UUD-nya. Model desentralisasi, prinsip-prinsip struktur teritorial, prinsip dan mekanisme pembagian urusan, prinsip penganggaran daerah, peran parlemen lokal, dan posisi pemerintahan desa adalah fitur-fitur penting yang hanya dibahas secara singkat dalam UUD 1945. Tidak mengherankan jika kemudian proses kebijakan bisa dengan mudah dibajak oleh kepentingan sempit, yang berujung pada arus kebijakan dan hukum yang terpecah belah dan ketidakpastian tentang praktek-praktek yang diatur oleh hukum. Untuk mengatasi berbagai isu yang masih menjadi duri bagi proses pembaharuan tersebut, seperti erosi pendekatan desentralisasi dari lembaga pusat (melalui tugas-tugas pembantuan), posisi parlemen daerah, peran gubernur sebagai perwakilan dari pemerintah pusat versus perannya sebagai kepala pemerintahan provinsi sebagai sebuah daerah otonom, memerlukan kejelasan dalam bangunan desentralisasi pemerintahan, dan pengaturannya dalam konstitusi.

Amandemen konstitusi bukanlah upaya yang mudah untuk dilakukan, dan ada opini di sebagian masyarakat Indonesia yang menyatakan bahwa sudah terlalu banyak perubahan yang telah dilakukan, atau mungkin perubahan yang sudah dilakukan dengan tergesa-gesa, tanpa pertimbangan yang matang, dan tanpa mendapatkan konsensus dari masyarakat. Banyak bagian dari Pasal 18 UUD 1945 yang mun-

cul sebagai hasil dari amandemen kedua di tahun 2000, dan beberapa aspeknya, jika ditelaah ulang, dibuat secara tergesa-gesa dan tidak memecahkan masalah apapun. Jika ingin melakukan amandemen lagi terhadap Konstitusi, terutama terkait desentralisasi/otonomi daerah, dibutuhkan sejumlah besar persiapan yang lebih matang untuk mendapatkan pemahaman, konsensus, dan presisi tentang berbagai fitur desentralisasi/otonomi daerah sehingga kita tidak terjebak pada permasalahan serupa.

Pendekatan pengembangan kapasitas perlu disesuaikan.

Upaya pengembangan kapasitas terasa masih kurang jika kita melihat proses perubahan yang telah terjadi selama era reformasi ini. PK terkait dengan desain dan upaya reformasi, sebagian besar, dilakukan secara *ad hoc* dan sentralistis, yang lebih nampak sebagai upaya sosialisasi yang superfisial. Belum ada strategi untuk mengkombinasikan permintaan dengan penawaran jasa PK, pengembangan sebuah pasar bagi dukungan PK, dan memastikan kualitas PK melalui akreditasi bagi tenaga pengajar dan pelatih.

Kerangka PK bagi desentralisasi yang dimunculkan pada tahun 2002 akan digarap ulang dan dikeluarkan sebagai Peraturan Presiden, tetapi kerangka itu hanya menawarkan manual dasar PK yang akan lebih baik jika dideseminasikan sebagai contoh *good practice*. Upaya PK juga menuntut adanya sebuah tim yang memayungi dan bertugas melakukan koordinasi upaya PK, yang juga menciptakan sebuah sistem yang paralel dengan struktur reguler, serta harus menanggapi dan berinteraksi dengan berbagai cara untuk melembagakan dan merealisasikan PK. Akhirnya, meskipun mitra pembangunan telah mendukung eksplorasi PK, dan berharap lebih dari upaya yang tercakup dalam rancangan Peraturan Presiden, berbagai inisiatif MP yang dilakukan masih terlalu berorientasi pada pelatihan – dan pendekatan pelatihan yang digunakan hanya sedikit sekali memanfaatkan lembaga-lembaga intermediari yang tepat. Secara umum, dukungan dari MP nampaknya kurang secara serius mempertimbangkan berbagai

pelajaran penting yang muncul dari berbagai diskusi tentang PK, baik di Indonesia maupun di level internasional.

Manajemen reformasi: Sebuah prasyarat bagi kemajuan

STS 2009 memberikan beberapa rekomendasi untuk setiap topik yang diamati, dengan derajat kedetilan yang bervariasi. Berbagai rekomendasi ini tidak menuntut sumberdaya lebih, tetapi menuntut perubahan pendekatan untuk mewujudkan reformasi pemerintahan. Apa yang dibutuhkan agar berbagai upaya reformasi bisa dihidupkan kembali (atau direvitalisasi dalam istilah yang digunakan dalam perencanaan nasional) adalah manajemen proses pembuatan kebijakan desentralisasi/otonomi daerah yang lebih baik. Manajemen yang lebih baik merupakan sebuah prasyarat penting mengingat arena kebijakan ini dipenuhi oleh berbagai lembaga dan pemangku kepentingan yang membuatnya menjadi semakin kompleks dan dipenuhi oleh berbagai isu yang dipertarungkan secara sengit.

Sebagaimana dilontarkan oleh Bappenas, membedakan proses desentralisasi dan proses implementasi otonomi daerah yang sedang berjalan merupakan sebuah langkah penting. Proses desentralisasi merupakan sebuah arena yang menampung lebih banyak aktor, di mana sebuah langkah besar yang koheren dari pemerintah lebih sulit untuk dilakukan, namun juga lebih dibutuhkan. Esensinya adalah sebuah peta-jalan yang disepakati bersama, untuk menggantikan atau mempertemukan setengah lusin strategi-besar yang saat ini ada atau sedang dipersiapkan oleh berbagai organisasi pemerintah yang berbeda-beda (seringkali dengan dukungan dari MP, yang ternyata juga berimplikasi pada makin kuatnya kotakisme). Sebuah peta-jalan yang disepakati bersama tentunya akan mendapatkan dukungan politik yang lebih kuat, dan lebih berfokus pada penyelesaian agenda-agenda kunci reformasi (misal reformasi pelayanan publik).

Panduan bagi implementasi pemerintahan daerah juga sama pentingnya. Tetapi hal ini lebih terkait

dengan panduan umum yang dikeluarkan oleh Kementerian Dalam Negeri, dan memiliki tantangannya sendiri, yang lebih terkait dengan koherensi vertikal, supervisi, dan pilihan strategi pengembangan kapasitas.

Upaya-upaya yang gagal untuk merevitalisasi DPOD mengindikasikan bahwa upaya di masa yang akan datang untuk melakukan penilaian, formulasi dan mengintegrasikan kebijakan desentralisasi membutuhkan sebuah forum atau struktur alternatif (atau melakukan perubahan radikal terhadap DPOD). Mungkin memberikan fungsi pengawasan ini kepada Presiden atau Wakil Presiden merupakan sebuah alternatif yang perlu dipertimbangkan. Forum atau struktur yang menjalankan fungsi ini harus memberikan tempat bagi asosiasi pemerintahan daerah dan organisasi masyarakat sipil yang saat ini dimarginalkan.

Manajemen kebijakan desentralisasi yang lebih baik, pada gilirannya, akan memfasilitasi perbaikan kualitas dan koherensi kerangka hukum. Namun, upaya ini menuntut kerja keras dan mensyaratkan penerapan prinsip-prinsip penilaian dampak kebijakan (RIA) secara tegas. Upaya ini juga menuntut adanya mekanisme yang lebih efektif untuk memonitor kualitas instrumen yang baru, kesesuaiannya dengan instrumen yang sudah ada, dan kepatuhan pada norma-norma konsultasi intergovernmental dan konsultasi dengan pemangku kepentingan.

Reformasi Desentralisasi/Pemerintahan Daerah dalam kaitannya dengan bantuan dari MP yang lebih efektif

Tahun lalu, pemerintah telah membuat sebuah langkah maju dalam upayanya untuk memenuhi komitmen terhadap Deklarasi Paris. Pemerintah telah melibatkan berbagai donor dalam upaya mendesain dan mensosialisasikan Komitmen Jakarta. Deklarasi ini memperjelas niat pemerintah untuk memberikan bentuk tuntutan dukungan dari mitra pembangunan, dan komitmen mitra pembangunan untuk menyesuaikan diri dengan sistem dan meningkatkan penggunaan pendekatan berbasis

program. Berbagai lembaga pemerintah dan mitra pembangunan yang terlibat dalam desentralisasi/pemerintahan daerah menghadapi tantangan untuk mengidentifikasi makna dari komitmen mereka bagi desentralisasi/pemerintahan daerah. Temuan STS 2009 menyiratkan bahwa perlu dilakukan upaya untuk memberikan bentuk yang lebih jelas pada prinsip-prinsip pengembangan kapasitas dan membangun sebuah pendekatan yang mencakup keseluruhan sektor guna mendesain bentuk intervensi pemerintah dan dukungan dari MP.

Senada dengan *Accra Agenda for Action* dan Komitmen Jakarta, para mitra pembangunan seharusnya membantu pemerintah untuk membuka ruang bagi asosiasi pemerintahan daerah dan masyarakat sipil dalam diskursus dan perencanaan di sektor desentralisasi/pemerintahan daerah.

Posisi MP di atas mengasumsikan adanya sebuah peta-jalan yang lebih jelas dari pihak Pemerintah. Sebagai salah satu langkah penting menuju sebuah respon yang lebih kohesif, mungkin akan berguna jika dibangun kesepakatan tentang sebuah tata tertib yang spesifik untuk sektor desentralisasi/pemerintahan Daerah, untuk mempercepat kemajuan dan mewujudkan akuntabilitas yang lebih tinggi. Tata tertib semacam itu, sebagai contoh, akan memberi kerangka pada program-program MP agar lebih berkesinambungan dengan prinsip-prinsip dan fitur-fitur utama desentralisasi, dan menghindari kontradiksi seperti yang pernah terjadi dalam beberapa kasus.

Perenungan akhir

Indonesia cukup beruntung telah menjalankan reformasi di sektor desentralisasi/pemerintahan daerah dalam konteks perekonomian yang kuat, sehingga meningkatkan anggaran di level pusat maupun daerah. Hal ini mungkin tidak bisa selamanya dipertahankan, dan pengetatan fiskal bisa memunculkan tekanan yang lebih berat bagi pemerintahan daerah yang lebih efektif, ditambah permasalahan korupsi dan kualitas pelayanan. Tuntutan terkait pelayanan yang diberikan oleh pemerintah memang masih

lemah saat ini, tetapi masyarakat sipil yang semakin aktif akan segera memunculkan tuntutan yang lebih berat bagi pemerintah. Pemerintah bisa memilih untuk menunda-nunda upaya perubahan selama beberapa tahun, seperti terjadi di beberapa sektor, tetapi ini akan membuat buruknya kinerja pemerintah dan akan memunculkan reaksi balik yang lebih kuat. Sebuah pendekatan tata pemerintahan baru yang lebih proaktif sebaiknya segera disusun sebelum akhir tahun 2009 ini.

MP bisa memainkan peran yang signifikan bagi reformasi di masa yang akan datang, terutama jika bantuan yang diberikan bersifat lebih strategis dan sejalan dengan prinsip-prinsip efektifitas bantuan. MP sebaiknya menyambut pendekatan yang lebih proaktif dari pemerintah dalam mengelola kebijakan meningkatkan efektifitas bantuan, dan mempersiapkan diri untuk menyeimbangkan pendekatan suplai (reformasi yang diinisiasi oleh pemerintah) dan pendekatan permintaan (reformasi yang diinisiasi oleh masyarakat sipil). MP juga harus mengindikasikan kesiapan mereka untuk memberikan dukungan yang lebih kuat bagi masyarakat sipil dengan menggunakan perspektif jangka panjang mengingat keterbatasan Pemerintah dalam memperkuat masyarakat sipil. ■

LAMPIRAN 1 : RUANG LINGKUP STUDI STOCK TAKING STUDY UPDATE 2009

1. Latar Belakang dan Tujuan Riset

Pada tahun 2006, Democratic Reform Support Program-DRSP melakukan kegiatan penelaahan yang bersifat multi donor yang berfokus pada Reformasi Desentralisasi. Studi ini dipercayakan oleh DWG dan didanai bersama-sama oleh DSF, DRSP/USAID dan AUSAID. Studi ini mengidentifikasi isu-isu reformasi strategis dan memberikan berbagai opsi kebijakan yang kiranya berguna bagi Strategi Besar Desentralisasi Kementerian Dalam Negeri, sebuah dokumen kebijakan yang, waktu itu, akan ditetapkan melalui Keputusan Presiden. Strategi Besar itu dimaksudkan untuk memberikan peta-jalan bagi proses reformasi pemerintahan selanjutnya dan menjadi panduan bagi lembaga-lembaga donor yang berminat mendukung desentralisasi di masa yang akan datang.

Studi ini diselenggarakan selama delapan bulan oleh sebuah tim konsultan, yang anggotanya berasal dari dalam dan luar negeri. Review yang dihasilkan menyoroti berbagai prioritas reformasi yang terlacak, baik untuk jangka pendek maupun jangka panjang, dengan penekanan pada prioritas yang diproyeksikan untuk jangka waktu 2-3 tahun ke depan.

Dua tahun sesudah studi tersebut selesai dilaksanakan, para mitra dan donor merasa perlu melakukan pemutakhiran terhadap temuan-temuan yang ada, guna menentukan opsi-opsi kebijakan apa yang sudah diambil dan menghasilkan perubahan dan melakukan penilaian terhadap kegunaan dari berbagai rekomendasi yang dihasilkan dari studi dua tahun sebelumnya.

2. Tujuan Pemutakhiran Desentralisasi

Studi pemutakhiran ini akan menyediakan sebuah potret baru dari reformasi desentralisasi, yang

menunjukkan kemajuan yang sudah dicapai dalam berbagai kerangka kebijakan yang dikaji pada tahun 2006 dan memastikan di mana kemajuan sudah dicapai, terutama terkait dengan kebijakan dan prosedur desentralisasi. Studi ini akan memberikan indikasi isu-isu mana yang menjadi isu penting atau mendesak, yang bisa dijadikan sebagai prioritas. Studi ini akan membantu pemerintah Indonesia dalam mendefinisikan pendekatan yang lebih detil untuk tahap berikutnya dari reformasi desentralisasi dan menyepakati komitmen pemerintah Indonesia dan lembaga-lembaga donor untuk 2-3 tahun mendatang. Ini juga akan membantu para lembaga donor untuk mempertautkan dukungan mereka dengan program pemerintah.

Dampak yang Diharapkan dari Studi Ini

- Munculnya kesadaran yang terus menerus di kalangan para pemangku kepentingan tentang kemajuan desentralisasi dan tantangan reformasi yang masih harus dihadapi. Untuk menjaga momentum reformasi yang sedang berjalan dan direncanakan dan memastikan bahwa seluruh pemangku kepentingan tetap pada komitmennya.
- Adanya konsensus di antara para pejabat kunci pemerintah, terutama di kementerian/lembaga yang terkait dengan isu reformasi desentralisasi, tentang tujuan, prioritas, dan pendekatan spesifik dari reformasi.
- Adanya pembaharuan komitmen dan tindakan dari pemerintah dan lembaga donor untuk menyempurnakan struktur koordinasi dan dukungan dalam mempertautkan dukungan donor bagi desentralisasi/pemerintahan daerah
- Adanya kesepakatan di antara lembaga donor atas kontribusi mereka terhadap reformasi dan hasil yang diharapkan akan dicapai dalam jangka waktu 2 – 3 tahun ke depan.

3. Implementasi Riset

Sebuah tim ahli dan peneliti akan direkrut untuk melakukan riset ini dalam jangka waktu 3-4 bulan.

Mitra dari pemerintah dan lembaga donor akan menempatkan tenaga profesionalnya untuk terlibat dalam pelaksanaan riset ini.

Fokus Tematik

Topik-topik dalam riset ini akan mengikuti kluster tematik yang teridentifikasi dalam STS 2006, yaitu :

- Kerangka legal
- Hubungan antara tingkat pemerintahan
- Otonomi Khusus
- Reformasi Pelayanan Publik
- Reformasi Tata Pemerintahan Daerah
- Dukungan Pihak Ketiga

Analisis akan dilakukan pada isu-isu berikut ini

- Meninjau kembali opsi-opsi kebijakan dan rekomendasi yang dihasilkan dari STS 2006.
- Menilai perspektif dari berbagai instrumen kebijakan dan hukum yang telah disusun dalam 24 bulan terakhir dan implikasinya bagi agenda reformasi.
- Mengidentifikasi berbagai inisiatif kelembagaan dan kebijakan di level nasional maupun lokal sebagai respon terhadap reformasi di level nasional atau sebagai upaya mandiri untuk melakukan reformasi.
- Mengumpulkan dan menganalisis bukti-bukti

yang ada terkait situasi terkini, termasuk *rapid field assesment* di level lokal.

- Mengidentifikasi faktor apa saja yang bisa mendorong perubahan yang progresif dan hambatan apa yang bisa memperlambat upaya reformasi (kerangka hukum, institusi, aktor, dll.)
- Mengidentifikasi berbagai isu reformasi yang muncul atau menguat selama dua tahun terakhir, dan layak mendapatkan perhatian lebih.
- Mengidentifikasi berbagai strategi reformasi yang bisa dilakukan dan menyusun prioritas opsi dan tantangan untuk 2 sampai 3 tahun ke depan.

Pengumpulan Data

- Pengumpulan informasi dilakukan melalui pengumpulan data sekunder dan interview dengan narasumber dari pemerintah nasional dan lokal, parlemen dan organisasi masyarakat sipil.

Kerangka Waktu

Riset ini akan dilaksanakan dalam jangka waktu empat setengah bulan, dari Agustus 2008 sampai November 2008. Sebuah laporan status awal akan disajikan dan didiskusikan dengan DWG pada akhir Agustus. Sebuah rancangan laporan akan tersedia pada awal Oktober 2008. Laporan akhir akan tersedia pada akhir November 2008.

LAMPIRAN 2 :

DAFTAR PENELITI

Isue	Nama	Posisi dan Institusi	Alamat Email
Koordinator Penelitian	Elke Rapp	DRSP	erapp@rti.org
Manajemen Desentralisasi, Kerangka Hukum Desentralisasi / Pemerintahan Daerah & Daerah dan Kawasan Khusus	Gabe Ferrazzi	DRSP	gabeferrazzi@rogers.com
Kewenangan Pemerintah Propinsi / Gubernur & Penataan Daerah, Asosiasi Pemerintah Daerah	Pratikno	UGM-PL0D	pratikno@ugm.ac.id
Pengelolaan Keuangan	Deddi Nordiawan	FEUI	deddinordiawan@yahoo.com
Reformasi Kepegawaian Negara Dalam Konteks Desentralisasi	Muhammad Firdaus	LAN	Muhf2@yahoo.com
	Jups Kluyskens		jupsklyskens@cs.com

Hubungan Keuangan Pusat dan Daerah	Robert Simanjuntak	FEUI	Roberts@ui.edu
Pelibatan Warga Dalam Tata Pemerintahan Daerah & Perencanaan dan Penganggaran	Suhriman	ITB	eshm@bdg.centrin.net.id
Pelayanan Publik	Fahmi Wibawa	DRSP	fahmitaky@yahoo.com
Akuntabilitas Politik & Reformasi Tata Pemerintahan Desa	Ari Dwipayana	UGM	aagndwipayana@yahoo.com
Peran Organisasi Masyarakat Sipil	Hetifah Sj. Sumarto	Inisiatif	Hetifah@gmail.com

LAMPIRAN 3 : DAFTAR NARA SUMBER

Topic Covered	Name	Position
Manajemen dan Kerangka Legal Desentralisasi	Max Pohan	Deputy for Regional Autonomy and Development, Bappenas
	Himawan Hariyoga	Director for Regional Autonomy, Bappenas
	Son Damar	Expert Staff, Bappenas
	Made Suwandi	Director for Regional Government Functions, MoHA
	Martha Gutierrez	ASSD/GTZ
	Jeffrey Ong	CIDA – Program Officer
	Patricia McCullagh	CIDA – Head of Aid
	Peter Blunt	DSF – Manager
	Kausar	Director General PUM, MoHA
	AK Mardiasmo	Director General of Fiscal Balance, MOF
Daerah dan Kawasan Khusus	Suprayoga Hadi	Director for Special Zones and Left-Behind Regions, Bappenas
	Rohmad Supriyadi	Sub-director of Special and Border Areas, Bappenas
	Afriadi S. Hasibuan (and team)	Director for Zones and Authorities, DG for General Administration, MOHA
	Budi Susilo	Sub-director for Leading and Strategic Zones, DG for Regional Development, MOHA
	W. Budi Santoso	Expert Staff, National Team KEKI
	Robert D. Magawe	Sub-director on Territorial Reform - Zone II
	Safrizal, M.Si	Sub-director Special Autonomy, Directorate Territorial Structure and Special Autonomy, MoHA
	Haura Karlina	Staff, National Secretariat Team KEKI
	Adriana Elisabeth	LIPI
	Muridan	LIPI
	Amiruddin	ELSAM – Pokja Papua
Hubungan Keuangan Pusat dan Daerah	AK Mardiasmo	Director General, Fiscal Balance, MOF
	Heru Subiyantoro	Secretary Director General Fiscal Balance MOF
	Budi Sitepu	Director, Local Taxes, MOF
	Pramudjo	Director, Balancing Fund, MOF
	Adriansyah	Director, Local Capacity Building & Loan, MOF
	Lisbon Sirait	Sub-director Local Taxes, MOF

Topic Covered	Name	Position
	Wendy Julianti	Sub-Director DAU, MOF
	Ubaidi	Sub-Director DAK, MOF
	Sodjuangon Situmorang	Director General, Regional Autonomy, MOHA
	Made Suwandi	Director, Functions of Government, MOHA
	Bambang Pamungkas	Director, BAKD, MOHA
	Himawan Hariyoga	Director of Regional Autonomy, Bappenas
	Harry Azhar Azis	DPR
	Suharso Monoarfa	DPR
	Tariq H. Niazi	Public Resource Management Specialist ADB Southeast Asia Department
REFORMASI KEPEGA- WAIAN NEGERI DALAM KONTEKS DESENTRAL- ISASI	Staffan Synnerstrom	Senior Advisor World Bank
	Peter Rimmele	GTZ / SfGG / Team Leader
	H. Brosot Soepriyambodo	Head of Organization Division of Kota Surabaya
	Rini Widyantini	Asst. Deputy on Economic Organizations
	Muhammad Idris	Member of Civil Service Training Reform in LAN
	Burhanuddin, M.Si	Lembaga Administrasi Negara, Head of Research on Or- ganisation and Civil Service
	Dian Patria	KPK
	Idris Patarai	City of Makassar
	Sofyan Effendy	UNDP
	Eko Prasoj	Head of Public Administration Program, Universitas Indonesia
	H. Sarimun Hadisaputra, Msi	Executive Director of APEKSI
PELAYANAN PUBLIK	Syarifudin Lubis	Executive Director APKSASI
	Mukhlis Abidi	Researcher APKSASI
	Syaifudin Ch.Kai	Researcher APKSASI
	Robert VanderHoff	LGSP/USAID
	Hari Nurcahyo Murni	Sub-director Regional Debt, Ditjen BAKD MoHA
	Syarifudin Lubis	Executive Director of APKASI
	Muklis Abidin	Researcher of APEKSI
	Agus Dwiyanto	ASSD/GTZ
	Cecep Effendy	ASSD/GTZ
	Aruna Bagchee	DSF
	Himawan Suprayoga	Director of Regional Autonomy, Bappenas
AKUNTABILITAS POLITIK	Andrew Thornley	DRSP/USAID
	Hans Antlov	LGSP/USAID
	Karri McLaughlin	LGSP/USAID
	Muntajid Billah	LGSP/USAID
	Fajar Nursaid	LP3ES
	Arief Nurhantanto	DPRD Kota Yogyakarta
	Siti Zuhro	LIPI – The Habibie Center
	Sebastian Salang	FORMAPPI
REFORMASI TATA PEMERINTAHAN DESA	Sutoro Eko Yunanto	FPPD
	Girsang	PMD
	Bambang Hidayana	FPPD
	Arie Sudjito	Director IRE

Topic Covered	Name	Position
ASOSIASI PEMERINTAH DAERAH	Rudy Alfonso	ADEKSI
PELIBATAN WARGA DALAM TATA PEMERINTAHAN DAERAH	Bambang Pamungkas	Director of Regional Finance Accountability (MoHA)
	Agus Palebangan	Head of Subdit of Regional Budget Administration (MoHA)
	Togap Simangunsong	Head of Planning -OTDA (MoHA)
	Hasi Holan	BangDA, Director Regional Planning
PERENCANAAN DAN PENGANGGARAN	Bambang Pamungkas	Director of Regional Finance Accountability (MoHA)
	Agus Palebangan	Head of Subdit of Regional Budget Administration (MoHA)
	Dwi Setiawan	Auditor (BPK)
	Farhan Royani	GRS II/CIDA
	Ahmad Yani	Head of Subdit of Fiscal Balance (MoF)

LAMPIRAN 4:

DAFTAR FGD YANG DILAKUKAN

Tanggal	FGD	Peserta	Organisasi
02.09.08	Kerangka Hukum Desentralisasi / Pemerintahan Daerah	18	Hukham/Bappenas, Biro Peraturan UU, Sinkronisasi dan harmonisasi Depkumham, MoF, Hukum/MoHA, UI, Univ Parahyangan Bandung, Unpar Bandung, Unair Surabaya, Unibraw Malang
03.09.08	Daerah Dengan Status Atau Otonomi Khusus	14	MoHA/OTDA, Bappenas, LIPI, UGM, FH Uncen Papua, Elsam, Pokja Papua
21.10.08	Asosiasi Pemerintah Daerah	13	Bappenas, Otda, MoHA/Special Autonomy, Adeksi, Apeksi, Adkasi, UGM
10.12.08	Perencanaan dan Penganggaran	20	Bappenas, Bappeda Bekasi, Otda, Bangda, FEUI, WRI, Pattiro, Lakpesdam, FPPM, Inisiatif, Fitra, GTZ, DRSP
11.12.08	Manajemen Desentralisasi	25	Anggota DWG: CIDA, DSF, USAID, GTZ, ADB, UNDP, NL, JICA, EC
24.02.09	Akuntabilitas Politik	13	HSS, FNS, FES, KAS



USAID
FROM THE AMERICAN PEOPLE

