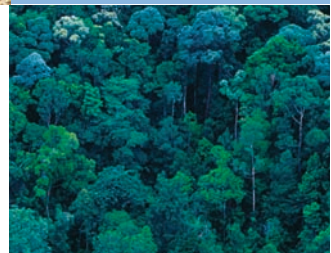






buku pegangan 2006



penyelenggaraan pemerintahan  
dan pembangunan daerah

republik indonesia

**buku pegangan 2006**  
penyelenggaraan pemerintahan  
dan pembangunan daerah

republik indonesia

---

## kata sambutan

*Assalamu'alaikum warahmatullahi wabarakatuh,  
Salam sejahtera untuk kita semua*

Sebagaimana kita ketahui, pelaksanaan kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah dalam kurun waktu lima tahun terakhir ini, telah membawa perubahan-perubahan yang berarti di dalam sistem ketatanegaraan dan penyelenggaraan pemerintahan serta pengelolaan pembangunan. Perubahan-perubahan ke arah kehidupan berbangsa dan bernegara yang makin demokratis itu, perlu terus kita sempurnakan dalam implementasinya.

Pelaksanaan selama transisi sekarang ini, memang telah menghasilkan banyak hal yang positif. Namun harus kita akui, bahwa perjalanan kita masih panjang untuk sampai pada tahapan pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah yang optimal. Melalui penyusunan buku pegangan (handbook) ini, saya ingin mengajak semua pihak untuk bersama-sama memahami hakikat dan konteks kebijakan besar yang telah menjadi komitmen kita bersama. Dengan demikian, kita harapkan dapat terbangun kesamaan persepsi diantara kita.

Terbangunnya kesamaan persepsi ini merupakan hal yang mendasar yang harus kita wujudkan, karena kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah yang kita laksanakan bukan hanya menjadi tanggung jawab Pemerintah Pusat. Keberhasilan pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah merupakan tanggung jawab dan hasil kerja bersama secara sinergis antara seluruh jajaran, baik Pemerintah Pusat, Pemerintah Provinsi, maupun Pemerintah Kabupaten/Kota.

Dalam masa transisi sekarang ini, walaupun telah banyak peraturan perundang-undangan yang diterbitkan, namun dalam pelaksanaan dan penerapannya masih ditemui berbagai permasalahan dan kendala. Permasalahan dan kendala dalam pencapaian sasaran pembangunan itu dikarenakan situasi dan kondisi bangsa dalam menghadapi dinamika perubahan, serta kompleksitas permasalahan. Oleh karena itu, melalui buku pegangan ini, saya ingin setiap pejabat dan aparat birokrasi baik di tingkat Pusat maupun di Daerah, faham akan tugas dan tanggung jawabnya dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan, sehingga setiap muncul permasalahan dan hambatan dapat diselesaikan dengan baik.

Buku pegangan Penyelenggaraan Pemerintahan dan Pembangunan Daerah Tahun 2006 ini, disusun untuk dapat dijadikan sebagai pedoman bagi Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dalam mengawal dan mengupayakan pencapaian berbagai sasaran-sasaran pembangunan yang telah ditetapkan dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2004 - 2009, khususnya dalam tahun 2006 yang akan segera kita masuki.



Substansi yang terkandung di dalam buku pegangan ini tidak hanya meliputi hal-hal yang normatif, tetapi juga secara spesifik mengemukakan beberapa permasalahan yang dihadapi serta langkah-langkah yang perlu diupayakan pada tahun 2006, dikaitkan dengan sasaran dan indikator pencapaian prioritas pembangunan yang perlu diperhatikan bersama. Oleh karena itu, buku pegangan semacam ini akan diterbitkan secara berkala setiap tahun, untuk dijadikan pegangan dalam menghadapi permasalahan serta dalam mengambil langkah-langkah yang diperlukan dalam tahun selanjutnya.

Demi kesempurnaan, saya mengharapkan adanya masukan dan saran perbaikan dari para Gubernur, Bupati dan Walikota dalam rangka penyempurnaan buku pegangan Penyelenggaraan Pemerintahan dan Pembangunan Daerah untuk tahun-tahun yang akan datang.

Akhirnya, secara khusus saya menyampaikan terima kasih kepada Menteri Koordinator Bidang Perekonomian dan Menteri Negara Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala Bappenas yang telah mengkoordinasikan penyusunan buku pegangan ini bersama-sama jajaran Departemen Keuangan dan Departemen Dalam Negeri. Saya instruksikan kepada seluruh jajaran anggota Kabinet Indonesia Bersatu serta para Kepala Daerah untuk menggunakan buku pegangan ini secara maksimal dalam rangka mewujudkan pencapaian sasaran-sasaran pembangunan nasional dan daerah, dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Semoga Allah SWT senantiasa meridhoi upaya kita dalam memajukan dan mensejahterakan kehidupan rakyat, bangsa dan negara Indonesia.

*Wassalamu'alaikum warahmatullahi wabarakatuh,*

Jakarta, 1 Desember 2005

Presiden Republik Indonesia,



DR. SUSILO BAMBANG YUDHOYONO

---

## DAFTAR ISI

KATA SAMBUTAN	i
DAFTAR ISI	iii
DAFTAR TABEL	vii
DAFTAR GAMBAR	viii
DAFTAR SINGKATAN	ix

<b>BAB I</b>	<b>PENDAHULUAN</b>	<b>I-1</b>
--------------	--------------------	------------

---

1.1	Latar Belakang	I-1
1.2	Maksud dan Tujuan	I-5

<b>BAB II</b>	<b>SASARAN DAN INDIKATOR PENCAPAIAN PEMBANGUNAN</b>	<b>II-7</b>
---------------	---	-------------

---

2.1	Sasaran RPJM Nasional	II-7
2.2	Pembangunan Daerah dalam Pencapaian Sasaran Nasional	II-9
2.3	Indikator Kinerja Pemerintah Daerah	II-13

<b>BAB III</b>	<b>LANDASAN PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN DAN PEMBANGUNAN DAERAH</b>	<b>III-21</b>
----------------	---	---------------

---

3.1	<i>Grand Design</i> Desentralisasi dan Otonomi Daerah ke Depan	III-21
3.2	Landasan Hukum Penyelenggaraan Pemerintahan dan Pembangunan Daerah	III-29
3.3	Landasan Hukum Perencanaan Pembangunan Daerah	III-31
3.4	Status Peraturan Perundangan yang terkait dengan Penyelenggaraan Pemerintahan dan Pembangunan Daerah	III-33

<b>BAB IV</b>	<b>PENYELENGGARAAN PEMERINTAH DAERAH</b>	<b>IV-37</b>
---------------	--	--------------

---

4.1	Penyelenggara Pemerintah Daerah dan Pilkada	IV-40
4.1.1	Penyelenggaraan Pemerintah Daerah	IV-40
4.1.2	Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada)	IV-43
4.2	Penataan Ruang	IV-46
4.2.1	Penyelenggaraan Penataan Ruang Nasional Daerah	IV-47
4.2.2	Kebutuhan Penguatan Penataan Ruang Daerah	IV-52
4.3	Penyelenggaraan Otonomi Khusus	IV-55
4.3.1	Pelaksanaan Otonomi Khusus bagi Provinsi NAD	IV-55
4.3.2	Pelaksanaan Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua	IV-57

4.3.3	Hubungan Politik Pusat dan Daerah	IV-59
4.3.4	Hubungan Pemerintah Daerah dan DPRD	IV-63
4.3.5	Hubungan AntarDaerah	IV-64
4.4	Pelaksanaan Pembangunan Pertahanan dan Keamanan	IV-64
4.5	Pelaksanaan Hubungan Luar Negeri	IV-64

---

<b>BAB V</b>	<b>PENGELOLAAN PEMBANGUNAN DAERAH</b>	<b>V-67</b>
--------------	---------------------------------------	-------------

---

5.1	Perencanaan dan Penganggaran	V-67
5.1.1	Perencanaan Pembangunan Daerah	V-67
5.1.2	Penganggaran (Penyusunan APBD)	V-71
5.2	Pengorganisasian	V-74
5.2.1	Pembagian Urusan Pemerintah	V-75
5.2.2	Perangkat Daerah	V-78
5.3	Pelaksanaan	V-79
5.4	Pengendalian dan Evaluasi	V-82
5.4.1	Sanksi Pidana	V-82
5.4.2	Pemeriksaan	V-83
5.4.3	Perencanaan-Penganggaran-Pengendalian	V-83

---

<b>BAB VI</b>	<b>PENGELOLAAN KEUANGAN NEGARA/DAERAH</b>	<b>VI-85</b>
---------------	---	--------------

---

6.1	Penyelenggaraan Keuangan Negara	VI-87
6.1.1	Karakteristik Anggaran dalam APBD	VI-87
6.1.2	Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah	VI-88
6.1.3	Pelaksanaan APBD	VI-88
6.2	Pertanggungjawaban Pengelolaan Keuangan Negara	VI-89
6.2.1	Pejabat Perbendaharaan Negara	VI-90
6.2.2	Penerapan Kaidah Pengelolaan Keuangan yang Sehat di Lingkungan Pemerintahan	VI-91
6.2.3	Penatausahaan dan Pertanggungjawaban Pelaksanaan Anggaran	VI-92
6.2.4	Penyelesaian Kerugian Negara/Daerah	VI-93
6.2.5	Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum	VI-93
6.3	Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah	VI-94
6.3.1	Pendapatan Asli Daerah	VI-95
6.3.2	Dana Perimbangan	VI-95
6.3.3	Pinjaman Daerah	VI-102
6.3.4	Lain-lain Pendapatan	VI-105
6.3.5	Dana Dekonsentrasi dan Dana Tugas Pembantuan	VI-105

6.4	Pengelolaan Keuangan Daerah	VI-106
6.4.1	Kekuasaan Pengelolaan Keuangan Daerah	VI-108
6.4.2	Asas Umum, Fungsi dan Struktur APBD	VI-109
6.4.3	Penatausahaan Keuangan Daerah	VI-110
6.5	Rencana Aksi Nasional Desentralisasi Fiskal (RANDF)	VI-110

## **BAB VII PERMASALAHAN STRATEGIS PENYELENGGARAAN**

### **PEMERINTAHAN DAN PEMBANGUNAN DAERAH VII-113**

7.1	Isu-isu dalam Penyelenggaraan Pemerintah Daerah	VII-113
7.1.1	Pilkada	VII-113
7.1.2	Revisi PP No. 8 Tahun 2003 (Organisasi Perangkat Daerah)	VII-115
7.1.3	Revisi PP No. 25/2000 (Kewenangan Pusat dan Provinsi)	VII-117
7.1.4	Standar Pelayanan Minimal	VII-119
7.1.5	Pemekaran Wilayah	VII-121
7.1.6	Hubungan Politik Pusat dan Daerah	VII-122
7.1.7	Hubungan Pemerintah daerah dan DPRD	VII-123
7.1.8	Pelaksanaan Sistem Kewaspadaan Dini Aspek Sosial Politik di Daerah (SKDSP)	VII-125
7.1.9	Penyelenggaraan Otonomi Khusus Papua	VII-128
7.1.10	RUU Pemerintahan Aceh (Revisi UU No. 18/2001)	VII-129
7.2	Isu-isu Dalam Pembangunan Daerah	VII-129
7.2.1	Penyusunan RPJMD	VII-130
7.2.2	Penyusunan RPJPD	VII-133
7.2.3	Rencana Tindak Lanjut dalam Penyusunan RPJP dan RPJM Daerah	VII-134
7.3	Isu-isu Dalam Pengelolaan Keuangan Daerah	VII-134
7.3.1	Pengelolaan Keuangan Daerah	VII-134
7.3.2	Dana Perimbangan	VII-135
7.3.3	Dana Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan	VII-136
7.3.4	Pinjaman Daerah	VII-136
7.3.5	Hibah Kepada Daerah	VII-137
7.3.6	Dana Darurat	VII-137
7.3.7	Sistem Informasi Keuangan Daerah (SIKD)	VII-138
7.4	Isu-isu Strategis Lintas Sektoral	VII-139
7.4.1	Penanganan Konflik	VII-139
7.4.2	Flu Burung atau Avian Influenza (AI)	VII-143
7.4.3	Pengembangan Kawasan Perbatasan	VII-146
7.4.4	Penanggulangan Bahaya Narkoba	VII-150
7.4.5	Penanganan Terorisme	VII-151
7.4.6	Penegakkan Hukum dan Pemberantasan Korupsi	VII-153
7.4.7	Ekonomi Biaya Tinggi	VII-154
7.4.8	Harmonisasi Peraturan Perundangan	VII-157

7.5	Isu-isu Strategis Sektoral	VII-159
7.5.1	Revitalisasi Pertanian	VII-159
7.5.2	Kependudukan, Gender dan Anak	VII-162
7.5.3	Sarana dan Prasarana	VII-164
7.5.4	Lingkungan Hidup	VII-168
<b>BAB VIII</b>	<b>PRIORITAS DAN ANGGARAN 2006</b>	<b>VIII-173</b>
8.1	Prioritas Pembangunan 2006	VIII-173
8.2	Sasaran dan Arah Kebijakan Program Prioritas 2006	VIII-180
8.2.1	Penanggulangan Kemiskinan dan Pengurangan Kesenjangan	VIII-180
8.2.2	Peningkatan Kesempatan Kerja, investasi dan ekspor	181
8.2.3	Revitalisasi Pertanian dan Perdesaan	184
8.2.4	Peningkatan Aksesibilitas dan kualitas pendidikan dan kesehatan	186
8.2.5	Penegakan hukum, pemberantasan korupsi, dan reformasi birokrasi	190
8.2.6	Penguatan kemampuan pertahanan, pemantapan keamanan dan ketertiban serta penyelesaian konflik	191
8.2.7	Rehabilitasi dan rekonstruksi Nanggroe Aceh Darussalam dan Nias (Sumatera Utara)	195
8.3	Prioritas Anggaran 2006	197
8.3.1	Pedoman Penyusunan Rencana Kerja Pemerintah (RKP) tahun 2006	197
8.3.2	Arah Kebijakan Fiskal, Asumsi Ekonomi Makro dan Postur APBN	198
8.3.3	Belanja Negara	201
<b>LAMPIRAN 1</b>		Lampiran 1-1
<b>LAMPIRAN 2</b>		Lampiran 2-1
<b>LAMPIRAN 3</b>		Lampiran 3-1
<b>LAMPIRAN 4</b>		Lampiran 4-1

---

## daftar tabel

Tabel 2.1	Sasaran dan Indikator Kinerja Pencapaian pembangunan 2004-2009	II-11
Tabel 2.2	Indikator Kemajuan Otonomi Daerah	II-15
Tabel 2.3	Pengukuran Kinerja Penyelenggaraan Otonomi Daerah	II-16
Tabel 2.4	Indeks Pembangunan Daerah	II-18
Tabel 2.5	Variabel Daya Saing Daerah	II-19
Tabel 2.6	Daya Tarik Investasi Berdasarkan Persepsi Dunia Usaha	II-19
Tabel 4.1	Pelaksanaan PILKADA Tahun 2005	IV-45
Tabel 5.1	Pembagian Urusan Pusat dan Daerah	V-78
Tabel 7.1	Emisi CO <sub>2</sub>	VII-169
Tabel 7.2	Kehilangan Lahan Indonesia akan kenaikan 60 cm muka air laut dan hubungannya dengan kerugian ekonomi	VII-171
Tabel 8.1	Asumsi Ekonomi Makro	VIII-199
Tabel 8.2	APBN-P II 2005 dan APBN 2006	VIII-200
Tabel 8.3	Alokasi Dana Alokasi Khusus	VIII-209



---

## daftar gambar

Gambar 2.1	Kerangka Pemikiran Pengukuran Kinerja Pemerintah Daerah	II-14
Gambar 3.1	Sistem Perencanaan Pembangunan Daerah	III-32
Gambar 4.1	Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, Pembangunan Daerah dan Pembangunan Nasional	IV-40
Gambar 5.1	Alur antara Sasaran, Kegiatan, Hasil Langsung dan Hasil Akhir	V-70
Gambar 5.2	Pelaku Pembangunan	V-71
Gambar 5.3	Hubungan Dokumen Perencanaan dan Penganggaran	V-73
Gambar 5.4	Proses Penyusunan APBD	V-74
Gambar 5.5	Alur Proses Perencanaan - Penganggaran dan pengendalian	V-84
Gambar 6.1	Siklus Pengelolaan Keuangan Negara/Daerah	VI-86
Gambar 7.1	Pungutan Tidak Resmi Menurun	VII-156
Gambar 8.1	Rumusan Rencana Pembangunan 2004 - 2005	VIII-174
Gambar 8.2	Tema dan Prioritas Pembangunan Nasional 2006	VIII-176



---

## daftar singkatan

### A

ADB	: Asian Development Bank
AI	: Avian Influenza
AKB	: Angka Kematian Bayi
AKI	: Angka Kematian Ibu
AMM	: Aceh Monitoring Mission
APBD 2006	: Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah 2006
APBN 2006	: Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara 2006
APBN-P	: Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara-Perubahan
APK	: Angka Partisipasi Kasar
APS	: Angka Partisipasi Sekolah
ASEAN	: Association of South East Asia Nation

### B

Bappeda	: Badan Perencanaan Pembangunan Daerah
BKM	: Bantuan Kepada Murid
BKPRD	: Badan Koordinasi Penataan Ruang Daerah
BLU	: Badan Layanan Umum
BND	: Badan Narkotika Daerah
BNK	: Badan Narkotika Kabupaten
BNN	: Badan Narkotika Nasional
BNP	: Badan Narkotika Provinsi
BOS	: Biaya Operasional Sekolah
BPAN	: Badan Perbatasan Antar-Negara
BPK	: Badan Pemeriksa Keuangan
BPKD	: Badan Pengelola Keuangan Daerah

### C

CoHA	: Cessation of Hostility Agreement
CPR	: Contraceptive Prevalence Rate

### D

DAK	: Dana Alokasi Khusus
DAS	: Daerah Aliran Sungai
DAU	: Dana Alokasi Umum
DBG	: Dana Bagi Hasil
DI	: Daerah Irigasi
DPA	: Dokumen Pelaksanaan Anggaran
DPOD	: Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah

DPR : Dewan Perwakilan Rakyat  
DPRD : Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

## G

GAM : Gerakan Aceh Merdeka  
GDI : Gender-related Development Index  
GEM : Gender Empowerment Measurement  
GFS : Government Financial Statistics

## H

HAM : Hak Asasi Manusia  
HDI : Human Development Index  
HPI : Human Poverty Index

## K

KEPMEN : Keputusan Menteri  
KESR : Kerjasama Ekonomi Sub-Regional  
KIE : Komunikasi, Informasi dan Edukasi  
KKN : Korupsi, Kolusi dan Nepotisme  
KLB : Kejadian Luar Biasa  
KPJM : Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah  
KPK : Komite Pemberantasan Korupsi  
KPPOD : Komite Pemantauan Pelaksanaan Otonomi Daerah  
KPUD : Komisi Pemilihan Umum Daerah  
KTP : Kartu Tanda Penduduk  
KUA : Kebijakan Umum APBD

## L

LPJ : Laporan Pertanggungjawaban  
LRA : Laporan Realisasi Anggaran  
LSM : Lembaga Swadaya Masyarakat

## M

MA : Mahkamah Agung  
MCS : Monitoring, Controlling and Surveillance  
MDGs : Millennium Development Goals  
MoU : Memorandum of Understanding  
MRP : Majelis Rakyat Papua  
MTEF : Medium Term Expenditure Framework  
MUSRENBANG : Musyawarah Perencanaan Pembangunan

## N

NAD : Nanggroe Aceh Darussalam  
NADS : Nanggroe Aceh Darussalam dan Nias (Sumatera Utara)

NIK : Nomor Induk Kependudukan  
 NKRI : Negara Kesatuan Republik Indonesia

**P**

P4B : Pendataan Pemilih dan Pendataan Penduduk Berkelanjutan  
 P4GN : Program Pemberantasan Penyalahgunaan dan Peredaran Gelap Narkoba  
 PAD : Pendapatan Asli Daerah  
 PCR : Polymerase Chain Reaction  
 PDB : Produk Domestik Bruto  
 PDRB : Produk Domestik Regional Bruto  
 PERDA : Peraturan Daerah  
 PERPRES : Peraturan Presiden  
 PILKADA : Pemilihan Kepala Daerah  
 PKPS-BBM : Program Kompensasi Pengurangan Subsidi Bahan Bakar Minyak  
 PMA : Penanaman Modal Asing  
 PMDN : Penanaman Modal Dalam Negeri  
 PNBAI : Program Nasional Bagi Anak Indonesia  
 POLRI : Kepolisian Republik Indonesia  
 PP : Peraturan Pemerintah  
 PPAS : Prioritas dan Pagu Anggaran Sementara  
 PPKD : Pejabat Pengelola Keuangan Daerah  
 PROPEDA : Program Pembangunan Daerah  
 PUSKESMAS : Pusat Kesehatan Masyarakat

**R**

RANDF : Rencana Aksi Nasional Desentralisasi Fiskal  
 RAPBN : Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara  
 RDTR : Rencana Detail Tata Ruang  
 RENJA : Rencana Kerja  
 RENSTRA : Rencana Strategis  
 RENSTRADA : Rencana Strategis Daerah  
 RKA : Rencana Kerja Anggaran  
 RKA-KL : Rencana Kerja Anggaran Kementerian/Lembaga  
 RKP 2006 : Rencana Kerja Pemerintah 2006  
 RKPD 2006 : Rencana Kerja Pemerintah Daerah 2006  
 RMS : Republik Maluku Selatan  
 RPJMD 2004 - 2009 : Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah 2004 - 2009  
 RPJMN 2004 - 2009 : Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional 2004 - 2009

RPJPD 2004 - 2025	: Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah 2004 - 2025
RPJPN 2004 - 2025	: Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional 2004 - 2025
RPP	: Rencana Peraturan Pemerintah
RS	: Rumah Sakit
RTRW	: Rencana Tata Ruang Wilayah
RTRWK/K	: Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten/Kota
RTRWN	: Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional
RTRWP	: Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi

## S

SAI	: Sistem Akuntansi Instansi
SAP	: Standar Akuntansi Pemerintahan
SAP	: Sistem Akuntansi Pusat
SAPP	: Sistem Akuntansi Pemerintah Pusat
SIKD	: Sistem Informasi Keuangan Daerah
SKDSP	: Sistem Kewaspadaan Dini Aspek Sosial Politik
SKPD	: Satuan Kerja Perangkat Daerah
SPM	: Standar Pelayanan Minimum
SPPN	: Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional

## T

TFR	: Total Fertility Rate
TNI	: Tentara Nasional Indonesia

## U

UHH	: Umur Harapan Hidup
UKM	: Usaha Kecil Menengah

## V

VMS	: Vessel Monitoring System
-----	----------------------------

Melalui Buku Pegangan ini, semua pihak yang berkepentingan diharapkan dapat memperoleh gambaran besar dari proses penyelenggaraan, tantangan, kemajuan penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan daerah, juga peta permasalahan yang dihadapi sampai sejauh ini. Dengan demikian, diharapkan upaya pencapaian tujuan nasional dapat tersinergi secara harmonis dengan tujuan pembangunan daerah dan kekhususan masing-masing daerah.

### 1.1 LATAR BELAKANG

Secara universal, fungsi utama pemerintah dalam penyelenggaraan kehidupan berbangsa dan bernegara berkenaan dengan alokasi, distribusi, dan stabilisasi. Fungsi alokasi meliputi aspek pengelolaan alokasi sumber-sumber ekonomi dalam bentuk barang dan jasa pelayanan publik. Fungsi distribusi meliputi aspek pemerataan di dalam pendapatan dan kekayaan masyarakat. Sedangkan fungsi stabilisasi meliputi aspek-aspek pertahanan keamanan, ekonomi dan moneter. Dewasa ini dinamika kehidupan berbangsa dan bernegara semakin kompleks seiring dengan meningkatnya permasalahan dan tuntutan peningkatan kualitas kehidupan. Hal tersebut mengakibatkan sejumlah perubahan di dalam fungsi, lingkup dan sifat urusan pemerintahan tersebut di atas. Dalam pola pemerintahan yang berjenjang seperti negara kita ini, perubahan di atas pada akhirnya akan menyentuh hubungan Pusat dan Daerah terutama di dalam pembagian wewenang dan tanggung jawab pelaksanaan tugas-tugas pembangunan.

Berkembangnya demokratisasi kehidupan berbangsa dan bernegara serta komitmen nasional untuk mewujudkan pola pemerintahan yang baik (*good governance*) mendorong pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah sebagai salah satu pola pokok penyelenggaraan berbagai aktivitas pembangunan. Namun demikian, agar sesuai dengan amanat konstitusi (Pasal 1 UUD 1945), pola tersebut tetap perlu terwujud dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dengan demikian, di dalam pengejawantahannya, pengertian desentralisasi tidak bisa dipisahkan dari otonomi daerah karena sesuai dengan prinsip Negara

Desentralisasi tidak bisa dipisahkan dari otonomi daerah. Sesuai dengan prinsip negara kesatuan, otonomi daerah diwujudkan sebagai hasil dari pendelegasian sebagian urusan pusat yang bertujuan mencapai kesejahteraan bagi seluruh lapisan masyarakat.



Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Otonomi daerah diwujudkan sebagai hasil dari pendelegasian sebagian urusan pusat berdasarkan perspektif yang bertujuan mencapai kesejahteraan bagi seluruh lapisan masyarakat.

Di dalam Undang-Undang No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, perspektif pendelegasian urusan tersebut ditetapkan dengan menggunakan 3 (tiga) prinsip dasar yaitu efisiensi, eksternalitas, dan akuntabilitas. Ketiga prinsip dasar di atas menjadi landasan dan kriteria bagi pelaksanaan pembagian fungsi utama Pemerintah sebagaimana diuraikan di atas. Dengan pemahaman ini, masing-masing jenjang pemerintahan (Pusat, Provinsi, dan Kabupaten/Kota) memiliki kewenangan sekaligus peran dalam mewujudkan tujuan pembangunan yang telah disepakati bersama secara nasional. Sebagaimana diketahui, tujuan pembangunan nasional yang telah dituangkan dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2004–2009 merupakan penjabaran dari visi dan misi Presiden-Wakil Presiden terpilih.

Desentralisasi dan otonomi daerah dibutuhkan untuk menumbuhkan prakarsa daerah sekaligus memfasilitasi aspirasi daerah sesuai dengan keanekaragaman kondisinya masing-masing. Dengan keragaman kondisi dan kemajuan daerah serta bentang geografis Indonesia yang demikian besar, dan pengalaman pelaksanaan pembangunan selama ini menunjukkan bahwa kebijakan yang bersifat *one-size fits all (uniform)* tidak lagi aplikatif. Hal tersebut semakin tidak terhindarkan dengan kenyataan globalisasi dewasa ini. Namun, di dalam pengertian negara kesatuan kita, di saat yang sama juga perlu dikenali tujuan-tujuan bersama yang tetap perlu diarahkan dan dijaga secara nasional terutama berkenaan dengan fungsi pemerataan keadilan dan kesejahteraan serta komitmen nasional di fora internasional.

Implementasi dari desentralisasi dan otonomi daerah membutuhkan sejumlah perangkat pengaturan dalam memanfaatkan seluruh sumber daya negara yang dapat digunakan untuk meningkatkan kinerja daerah dalam penyelenggaraan pembangunan dan pelayanan publiknya. Sebagai daerah otonom yang berhak, berwenang, dan sekaligus berkewajiban mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri, kepadanya diberikan sejumlah kewenangan mengupayakan dan mengelola sumber-sumber keuangan untuk pembiayaan pemerintahan dan pembangunan daerah. Seyogyanya, pembagian kewenangan pengelolaan sumber-sumber keuangan tersebut proporsional atau seimbang dengan pengelolaan di dalam pelimpahan kewenangannya. Namun, keseimbangan tersebut umumnya tidak pernah langsung terwujud. Prosesnya dinamis dan senantiasa membutuhkan waktu pembelajaran yang cepat atau lambat tergantung komitmen semua pihak yang terkait.

Implementasi dari desentralisasi dan otonomi daerah membutuhkan sejumlah perangkat pengaturan dalam memanfaatkan seluruh sumber daya negara yang dapat digunakan untuk meningkatkan kinerja daerah dalam penyelenggaraan pembangunan dan pelayanan publiknya.

Implementasi kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah masih juga dihadapkan pada sejumlah permasalahan akibat dari belum konsistennya landasan hukum pokok dengan berbagai peraturan perundangan sektoral yang telah berlangsung bertahun-tahun

Bagi Indonesia, usia pelaksanaan kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah baru memasuki tahun kelima dan masih dapat dikatakan berada dalam tahapan transisi. Landasan hukum pokok yang lebih aplikatif memang telah ditetapkan, namun sejumlah aturan pelaksanaan yang diperlukan belum semuanya selesai dirumuskan. Pemerintah Pusat menargetkan penyelesaian sebagian besar aturan pelaksanaan tersebut di atas pada tahun 2006. Selain itu, implementasi kebijakan ini masih juga dihadapkan pada sejumlah permasalahan akibat belum konsistennya landasan hukum pokoknya dengan berbagai peraturan perundangan sektoral yang telah berlangsung bertahun-tahun. Berbagai hal tersebut menyebabkan implementasi penuh dari desentralisasi dan otonomi daerah ini belum dapat diselenggarakan. Melalui Buku Pegangan (*handbook*) ini, kiranya semua pihak yang berkepentingan dapat memperoleh gambaran besar dari proses penyelenggaraan, tantangan, kemajuan pemerintah dan juga peta permasalahan yang dihadapi sampai sejauh ini.

Pada tahun 2005 pelaksanaan berbagai aktivitas pembangunan sesuai amanat RPJMN 2004–2009 banyak tertunda akibat berbagai faktor. Salah satu yang utama adalah adanya perubahan mendasar anggaran menjadi *unified budgeting system*. Namun demikian, sejumlah permasalahan lain juga memiliki kontribusi seperti terjadinya bencana alam dan Tsunami, masih belum pulihnya faktor keamanan dan ketertiban yang mengganggu kenyamanan iklim usaha, dan meningkatnya secara tajam krisis pengadaan bahan bakar minyak secara global. Dengan seperangkat kebijakan yang telah dirumuskan untuk mengatasi berbagai persoalan di atas dan terselesaikannya tatanan peraturan pelaksanaan yang diperlukan, diharapkan pelaksanaan pembangunan pada tahun 2006 menjadi lebih substansial di dalam membawa perbaikan nyata menuju kesejahteraan seluruh lapisan masyarakat ke depan.

Untuk mendukung hal tersebut, pemahaman yang cermat terhadap program-program prioritas maupun langkah-langkah yang diperlukan dan cerminan rumusan anggaran yang telah ditetapkan menjadi sangat penting. Selain bermanfaat bagi upaya penyamaan perspektif semua pihak terkait, baik di pusat maupun di daerah, lebih jauh lagi hal ini juga akan bermanfaat bagi penyusunan sejumlah langkah antisipasi ke depan yang harapannya menjadi lebih sinergis dan tepat sasaran.

Untuk pengamatan yang obyektif dan representatif pencapaian sasaran-sasaran pembangunan, diperlukan serangkaian indikator kuantitatif dan kualitas sebagai ukuran capaian hasil-hasilnya.

Pembangunan daerah, sebagai bagian integral dari pembangunan nasional, selain berkepentingan terhadap penyelenggaraan pembangunan sektoral nasional di daerah, juga berkepentingan terhadap pembangunan dalam dimensi kewilayahan. Dua kepentingan tersebut menjadikan aktivitas pembangunan daerah berkenaan sekaligus dengan tujuan pencapaian sasaran-sasaran sektoral nasional di daerah dan tujuan pengintegrasian pembangunan antarsektor di dalam satu wilayah. Dalam perspektif ini, dalam upaya merealisasikan tujuan-tujuan pembangunan di atas, fungsi dan peran Pemerintah Daerah adalah sangat penting, terutama dalam era desentralisasi dan otonomi daerah dewasa ini.







Untuk pengamatan yang obyektif dan representatif pencapaian sasaran-sasaran pembangunan, diperlukan serangkaian indikator kuantitatif dan kualitas sebagai ukuran capaian hasil-hasilnya. Pengamatan tersebut, selain bermanfaat untuk masukan bagi rumusan perencanaan ke depan, juga merupakan bagian dari kewajiban pemerintah untuk menyampaikan hasil kinerjanya kepada masyarakat. Dalam Buku Pegangan ini, selain diuraikan serangkaian indikator untuk pembangunan nasional secara keseluruhan, juga diuraikan hasil pemikiran tentang indikator komposit penilaian kinerja pemerintah daerah. Serangkaian indikator tersebut dikembangkan dari sejumlah penelaahan oleh beberapa institusi yang berkepentingan di dalam pengukuran baik indikator pembangunan daerah, daya tarik ekonomi dan investasi daerah, maupun kinerja aparat daerah di dalam penyelenggaraan otonomi daerah.

Selama ini, pengukuran yang menyeluruh tentang indikator kinerja pemerintah daerah memang belum dikembangkan dan disepakati secara formal oleh semua pihak yang terkait. Terdapatnya ukuran yang disepakati secara nasional akan bermanfaat diantaranya untuk memantapkan berbagai upaya koordinasi yang seyogyanya diperlukan baik antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah maupun antara pemerintah daerah sendiri.

## 1.2 MAKSUD DAN TUJUAN

Sebagaimana diuraikan sebelumnya, peraturan perundangan pokok yang terkait dengan penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan daerah dalam rangka implementasi desentralisasi dan otonomi daerah telah diterbitkan. Diantara yang terpenting adalah UU Nomor 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No. 33/2004 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah. Selain itu, berbagai peraturan perundangan penting yang mendukung dan terkait erat adalah UU Nomor 25/2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional dan UU Nomor 17/2003 tentang Keuangan Negara. Sementara itu, visi, misi dan tujuan dari pembangunan nasional jangka menengah juga telah selesai dirumuskan sebagaimana tertuang di dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2004-2009.

Selanjutnya, beberapa provinsi dan kabupaten/kota telah selesai menyelenggarakan pemilihan kepala daerah secara langsung (pilkada) untuk memilih Gubernur, Bupati dan Walikota. Sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang ada, Gubernur, Bupati dan Walikota terpilih perlu menyusun Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) sebagai pedoman kerja pembangunan yang prosesnya melalui koordinasi antarinstansi dan proses partisipasi seluruh pelaku pembangunan dalam suatu forum Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang).

Kehadiran Buku Pegangan (*Handbook*) ini dimaksudkan untuk membangun kesamaan persepsi antara Pemerintah Pusat dan Daerah tentang hak, kewajiban, dan tanggungjawab serta peranan masing-masing di dalam menyelenggarakan pemerintahan dan pembangunan nasional dan daerah berdasarkan penerapan prinsip-prinsip desentralisasi dan otonomi daerah yang telah menjadi komitmen bangsa. Dengan demikian upaya pencapaian tujuan nasional dapat tersinergi secara harmonis dengan tujuan pembangunan daerah dan kekhususan masing-masing daerah.

Secara spesifik, tujuan yang ingin dicapai adalah:

- (1) Memantapkan koordinasi antara Pemerintah Pusat dan Daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan daerah.
- (2) Memberikan gambaran yang menyeluruh terhadap kemajuan dari implementasi desentralisasi dan otonomi daerah untuk meningkatkan pemahaman penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan daerah.
- (3) Meningkatkan pemahaman tentang berbagai aspek pengelolaan keuangan dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan daerah.
- (4) Mengembangkan dan memantapkan sistem pengendalian dan pengawasan terhadap pelaksanaan tujuan pembangunan nasional sebagaimana tertuang dalam RPJMN 2004–2009.
- (5) Memahami berbagai permasalahan strategis dan solusi pemecahannya dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan daerah
- (6) Mengembangkan dan memantapkan sistem peringatan dini (*early warning system*) terhadap berbagai permasalahan yang terjadi di berbagai daerah.

---

Buku Pegangan (*Handbook*) ini dimaksudkan untuk membangun kesamaan persepsi antara Pemerintah Pusat dan Daerah tentang hak, kewajiban, dan tanggungjawab serta peranan masing-masing di dalam menyelenggarakan pemerintahan dan pembangunan nasional dan daerah berdasarkan penerapan prinsip-prinsip desentralisasi dan otonomi daerah yang telah menjadi komitmen bangsa.

## SASARAN DAN INDIKATOR PENCAPAIAN PEMBANGUNAN

Berbagai aktivitas pembangunan ditujukan untuk memenuhi terwujudnya tujuan-tujuan yang diinginkan. Hal tersebut tercermin pada tujuan dan sasaran dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) yang dijabarkan dari visi dan misi Presiden dan Wakil Presiden terpilih. Selanjutnya diuraikan peran daerah dalam pencapaian tujuan-tujuan pembangunan nasional tersebut. Guna pengamatan yang obyektif dan representatif terhadap pencapaian sasaran-sasaran pembangunan, dikembangkan serangkaian indikator kuantitatif dan kualitatif sebagai ukuran capaian hasil-hasilnya. Dalam bab ini juga dikembangkan pemikiran tentang pengukuran Indikator Kinerja Pemerintah Daerah yang disintesis dari berbagai pemikiran yang berkembang saat ini

### 2.1 SASARAN RPJM NASIONAL

UU No. 25/2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN) menetapkan bahwa Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) Nasional ditetapkan paling lambat 3 (tiga) bulan setelah Presiden dilantik. RPJM Nasional merupakan penjabaran visi, misi, dan program Presiden selama 5 (lima) tahun, ditempuh melalui Strategi Pokok yang dijabarkan dalam Agenda Pembangunan Nasional memuat sasaran-sasaran pokok yang harus dicapai, arah kebijakan, dan program-program pembangunan.

VISI PEMBANGUNAN NASIONAL TAHUN 2004–2009, yaitu:

1. Terwujudnya kehidupan masyarakat, bangsa, dan negara yang aman, bersatu, rukun dan damai;
2. Terwujudnya masyarakat, bangsa, dan negara yang menjunjung tinggi hukum, kesetaraan, dan hak asasi manusia; serta
3. Terwujudnya perekonomian yang mampu menyediakan kesempatan kerja dan penghidupan yang layak serta memberikan pondasi yang kokoh bagi pembangunan yang berkelanjutan.

Selanjutnya berdasarkan visi pembangunan nasional tersebut ditetapkan 3 (tiga) MISI PEMBANGUNAN NASIONAL TAHUN 2004–2009, yaitu:

1. Mewujudkan Indonesia yang Aman dan Damai
2. Mewujudkan Indonesia yang Adil dan Demokratis
3. Mewujudkan Indonesia yang Sejahtera

RPJM Nasional merupakan penjabaran visi, misi, dan program Presiden selama 5 (lima) tahun, ditempuh melalui Strategi Pokok yang dijabarkan dalam Agenda Pembangunan Nasional memuat sasaran-sasaran pokok yang harus dicapai, arah kebijakan, dan program-program pembangunan.



Di dalam mewujudkan visi dan menjalankan misi pembangunan nasional tersebut di atas ditempuh 2 (dua) STRATEGI POKOK PEMBANGUNAN, yaitu:

1. STRATEGI PENATAAN KEMBALI INDONESIA
2. STRATEGI PEMBANGUNAN INDONESIA

Dalam **Strategi Penataan Kembali Indonesia**, bangsa Indonesia ke depan perlu secara bersama-sama memastikan: (1) Pancasila dan Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 tidak lagi diperdebatkan; (2) Bentuk Negara tetap merupakan Negara Kesatuan Republik Indonesia; (3) Semboyan Bhinneka Tunggal Ika dalam lambang negara harus dihayati dan dipraktikkan; (4) Pemerintahan dipilih dan digantikan melalui proses pemilihan umum yang demokratis oleh rakyat secara langsung; (5) Seluruh undang-undang harus dijiwai oleh semangat Pancasila dan Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 dan undang-undang hendaknya disusun dan diajukan dengan sejauh mungkin melalui proses debat publik; (6) Seluruh peraturan hendaknya tidak melanggar perundangan dan peraturan yang lebih tinggi dan harus mengacu pada jiwa dan semangat Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945; (7) Dihindari perundangan dan peraturan yang diskriminatif terhadap warga negara; (8) Nilai-nilai luhur yang telah ada di masyarakat terus diperkuat untuk menghindarkan pemaksaan individu oleh individu lain atau pemaksaan golongan oleh golongan lain dengan cara yang tidak sesuai dengan peraturan dan perundangan yang telah disepakati bersama; serta (9) Negara harus menjaga dan menghormati hak-hak asasi warga negaranya.

**Strategi Pembangunan Indonesia**, diarahkan pada dua sasaran pokok yaitu pemenuhan hak dasar rakyat serta penciptaan landasan pembangunan yang kokoh. Melalui strategi ini, hak-hak dasar rakyat dalam bentuk bebas dari kemiskinan, pengangguran, keterbelakangan, ketidakadilan, penindasan, rasa takut, dan kebebasan mengemukakan pikiran dan pendapatnya memperoleh prioritas untuk diwujudkan. Pemenuhan hak dasar meliputi: (1) Hak rakyat untuk memperoleh pekerjaan yang layak bagi kemanusiaan; (2) Hak rakyat untuk memperoleh perlindungan hukum; (3) Hak rakyat untuk memperoleh rasa aman; (4) Hak rakyat untuk memperoleh akses atas kebutuhan hidup (sandang, pangan, dan papan) yang terjangkau; (5) Hak rakyat untuk memperoleh akses atas kebutuhan pendidikan; (6) Hak rakyat untuk memperoleh akses atas kebutuhan kesehatan; (7) Hak rakyat untuk memperoleh keadilan; (8) Hak rakyat untuk berpartisipasi dalam politik dan perubahan; (9) Hak rakyat untuk berinovasi; serta (10) Hak rakyat untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agama dan kepercayaannya. Tanpa pemenuhan hak dasar akan sulit diharapkan partisipasi pada kebebasan dan persamaan.

Ketiga agenda pokok pembangunan tahun 2004-2009 tersebut selanjutnya akan diterjemahkan kedalam program-program pembangunan yang hendak dicapai dalam 5 (lima) tahun mendatang. Sasaran-sasaran dan program-program

---

Data dan informasi yang lengkap, akurat, komprehensif dan tersedia secara tepat waktu merupakan sumber utama dalam pengambilan keputusan baik dalam perencanaan, penganggaran, pengendalian dan evaluasi terhadap pelaksanaan kebijakan dan program pembangunan.

pembangunan tersebut juga telah menampung berbagai sasaran dalam *Millenium Development Goals* (MDGs) yang merupakan komitmen internasional Pemerintah Indonesia. Sasaran-sasaran pokok yang hendak dicapai dan indikator kinerja terdapat dalam Tabel 2.1.

Data dan informasi yang lengkap, akurat, komprehensif dan tersedia secara tepat waktu merupakan sumber utama dalam pengambilan keputusan baik dalam perencanaan, penganggaran, pengendalian dan evaluasi terhadap pelaksanaan kebijakan dan program pembangunan. Untuk itu pengembangan data dan informasi tentang sasaran pembangunan dan indikator pencapaian menjadi sangat penting. Sasaran pembangunan untuk tiap agenda pembangunan beserta indikator pengukurannya dapat dilihat pada lampiran 1.

## 2.2 PEMBANGUNAN DAERAH DALAM PENCAPAIAN SASARAN NASIONAL

Pembangunan daerah merupakan bagian integral dan merupakan penjabaran dari pembangunan nasional dalam rangka pencapaian sasaran pembangunan yang disesuaikan dengan potensi, aspirasi, dan permasalahan pembangunan di daerah. Kunci keberhasilan pembangunan daerah dalam mencapai sasaran pembangunan nasional secara efisien dan efektif, termasuk penyebaran hasilnya secara merata di seluruh Indonesia adalah koordinasi dan keterpaduan antara pemerintah pusat dan daerah, antarsektor, antara sektor dan daerah, antarprovinsi, antarkabupaten/kota, serta antara provinsi dan kabupaten/kota. Pembangunan daerah dilaksanakan dengan tujuan untuk mencapai sasaran pembangunan nasional serta untuk meningkatkan hasil-hasil pembangunan daerah bagi masyarakat secara adil dan merata.

Pembangunan daerah dapat dilihat dari berbagai segi. *Pertama*, dari segi pembangunan sektoral. Pencapaian sasaran pembangunan nasional dilakukan melalui berbagai kegiatan pembangunan sektoral yang dilaksanakan di daerah. Pembangunan sektoral dilakukan di daerah disesuaikan dengan kondisi dan potensinya. *Kedua*, dari segi pembangunan wilayah yang meliputi perkotaan dan perdesaan sebagai pusat dan lokasi kegiatan sosial ekonomi dari wilayah tersebut. *Ketiga*, pembangunan daerah dilihat dari segi pemerintahannya. Agar tujuan dan usaha pembangunan daerah dapat berhasil dengan baik maka pemerintah daerah perlu berjalan dengan baik. Oleh karena itu, pembangunan daerah merupakan usaha mengembangkan dan memperkuat pemerintahan daerah dalam rangka makin mantapnya otonomi daerah yang nyata, dinamis, serasi, dan bertanggungjawab.

UU No. 25/2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN) juga menetapkan bahwa Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) Daerah ditetapkan paling lambat 3 (tiga) bulan setelah Gubernur atau

Pembangunan daerah merupakan usaha mengembangkan dan memperkuat pemerintahan daerah dalam rangka makin mantapnya otonomi daerah yang nyata, dinamis, serasi, dan bertanggungjawab.

Bupati/Walikota terpilih dilantik dalam bentuk Peraturan Kepala Daerah. RPJM Daerah merupakan penjabaran visi, misi, dan program Gubernur/Bupati/Walikota terpilih selama 5 (lima) tahun, ditempuh melalui Strategi Pokok yang dijabarkan dalam Agenda Pembangunan Daerah memuat sasaran-sasaran pokok yang harus dicapai, arah kebijakan, dan program-program pembangunan. Untuk itu, beberapa hal yang perlu menjadi perhatian dalam kaitan ini adalah:

- (1) RPJM Nasional hendaknya menjadi pedoman bagi Gubernur/Bupati/Walikota terpilih dalam penyusunan RPJM Daerah masing-masing.
- (2) Penyusunan RPJM Daerah hendaknya memperhatikan pula sasaran-sasaran yang merupakan komitmen internasional Indonesia terutama pencapaian sasaran dalam *Millenium Development Goals* (MDGs).
- (3) Perhatian khusus perlu diberikan untuk kabupaten-kabupaten yang relatif masih tertinggal dalam wilayah provinsi, dan kecamatan-kecamatan tertinggal dalam wilayah kabupaten.

Sasaran-sasaran lima tahunan yang tertuang dalam RPJM Nasional dan RPJM Daerah tersebut akan dicapai melalui kegiatan tahunan yang tertuang dalam Rencana Kerja Pemerintah (RKP) dan Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD). Selanjutnya hal-hal yang perlu diperhatikan dalam penyusunan RKP dan RKP Daerah demi memantapkan koordinasi antara Pemerintah Pusat dan Daerah dalam pencapaian tujuan nasional adalah:

- (1) Konsistensi dalam *targeting* terutama tujuan, kegiatan, kelompok sasaran, dan lokasi dari program kementerian/lembaga dengan program pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota.
- (2) Keserasian penganggaran: dana dekonsentrasi, tugas perbantuan, dana perimbangan (DAK, DAU, dan Dana Bagi Hasil), dan APBD.
- (3) Penentuan indikator kinerja yang jelas dan terukur.

Sasaran lima tahunan dalam RPJM Nasional dan RPJM Daerah akan dicapai melalui kegiatan tahunan yang tertuang dalam Rencana Kerja Pemerintah (RKP) dan Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD).



Tabel 2.1: Sasaran dan Indikator Kinerja Pencapaian Pembangunan 2004 – 2009

SASARAN RPJMN 2004 – 2009	INDIKATOR KINERJA YANG BERHUBUNGAN DENGAN DAERAH
AGENDA AMAN DAN DAMAI	
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Menurunnya konflik</li> <li>2. Menurunnya kriminalitas</li> <li>3. Menurunnya kejahatan di lautan dan lintas batas</li> <li>4. Tertanganinya separatisme</li> <li>5. Tertanganinya terorisme</li> <li>6. Berperannya Indonesia dalam menciptakan perdamaian dunia</li> <li>7. Terjaganya kedaulatan NKRI</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Jumlah konflik etnis dan sosial.</li> <li>2. HDI dan HPI wilayah konflik</li> <li>3. Indeks kriminalitas dan rasio penyelesaian kasus kriminalitas</li> <li>4. jumlah pecandu narkoba.</li> <li>5. Angka <i>illegal logging</i> dan <i>illegal trading</i></li> <li>6. Sosialisasi dan upaya perlindungan masyarakat terhadap aksi terorisme.</li> </ol>
AGENDA ADIL DAN DEMOKRATIS	
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Meningkatnya keadilan hukum dan penegakan hukum</li> <li>2. Terciptanya sistem hukum yang konsekuen dan tidak diskriminatif serta yang memberikan perlindungan dan penghormatan terhadap hak asasi manusia.</li> <li>3. Meningkatnya pelayanan masyarakat</li> <li>4. Meningkatnya penyelenggaraan otonomi daerah</li> <li>5. Terpeliharanya konsolidasi demokrasi</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Peraturan daerah yang spesifik mengenai mekanisme dan koordinasi dana dekonsentrasi</li> <li>2. Perbaikan proses penyelenggaraan Musrenbang</li> <li>3. Tingkat Partisipasi Politik Masyarakat dalam Pilkada</li> <li>4. Angka <i>Gender-related Development Index</i> (GDI); dan</li> <li>5. Angka <i>Gender Empowerment Measurement</i> (GEM)</li> </ol> <p><b>Kesejahteraan anak</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>6. Angka Partisipasi Sekolah (APS)</li> <li>7. Status gizi balita buruk</li> <li>8. Persalinan bayi oleh tenaga kesehatan</li> </ol> <p><b>Perlindungan anak</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>9. Pekerja anak (%)</li> <li>10. Jumlah anak yang memiliki akte kelahiran</li> </ol>

AGENDA MENINGKATKAN KESEJAHTERAAN RAKYAT	
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Menurunnya jumlah penduduk miskin menjadi 8,2 persen pada tahun 2009</li> <li>2. Terciptanya lapangan kerja untuk mengurangi pengangguran terbuka menjadi 5,1 persen pada tahun 2009</li> <li>3. Angka pertumbuhan rata-rata 6,6 persen pertahun</li> <li>4. Berkurangnya kesenjangan pendapatan dan kesenjangan daerah</li> <li>5. Meningkatnya kualitas manusia dengan terpenuhinya hak sosial rakyat</li> <li>6. Membaiknya mutu lingkungan hidup</li> <li>7. Meningkatnya dukungan infrastruktur</li> </ol>	<p><b>Ekonomi</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Pertumbuhan PDRB</li> <li>2. Struktur PBRB dan PDRB per kapita</li> <li>3. Kesempatan Kerja dan Tingkat Pengangguran Terbuka</li> <li>4. Jumlah penduduk miskin</li> <li>5. Investasi dan aktivitas ekspor-impor</li> <li>6. Peningkatan peran UKM</li> </ol> <p><b>Pendidikan</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>7. Angka Buta Aksara penduduk usia 15 tahun keatas</li> <li>8. Angka Partisipasi Kasar (APK) untuk setiap jenjang pendidikan</li> <li>9. Angka Partisipasi Sekolah (APS) untuk setiap kelompok usia sekolah</li> <li>10. Angka Melanjutkan Sekolah</li> <li>11. Angka Putus Sekolah</li> <li>12. Angka Mengulang Kelas</li> <li>13. Rata-rata Lama Penyelesaian Pendidikan</li> </ol> <p><b>Kesehatan</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>14. Umur Harapan Hidup (UHH)</li> <li>15. Angka Kematian Bayi (AKB)</li> <li>16. Angka Kematian Ibu (AKI)</li> <li>17. Prevalensi Gizi Kurang</li> </ol> <p><b>Kependudukan dan KB</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>18. Laju pertumbuhan penduduk (%)</li> <li>19. <i>Unmet need</i> KB (%)</li> <li>20. <i>Total Fertility Rate/TFR</i> (per perempuan)</li> <li>21. Partisipasi laki-laki dalam ber-KB (%)</li> <li>22. <i>Contraceptive Prevalence Rate/CPR</i> (%)</li> </ol> <p><b>Lingkungan Hidup</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>23. Kualitas air permukaan dan air tanah</li> <li>24. Tingkat Pencemaran Pesisir dan Laut</li> <li>25. Angka <i>Illegal Logging</i></li> <li>26. Luas lahan kritis</li> </ol> <p><b>Prasarana dan Sarana</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>27. Peningkatan kapasitas dan kualitas pelayanan berbagai prasarana dan sarana</li> </ol>

### 2.3 INDIKATOR KINERJA PEMERINTAH DAERAH

Pencapaian tujuan dan sasaran pembangunan nasional merupakan agregasi dari pencapaian semua provinsi. Sedangkan keberhasilan pencapaian tujuan di tingkat provinsi merupakan agregasi keberhasilan di tingkat kabupaten/kota. Dengan demikian tanggungjawab kinerja untuk mencapai tujuan dan sasaran-sasaran RPJM tersebut menjadi kewajiban bersama antara Pemerintah Pusat dan Daerah.

Selanjutnya untuk mengukur kemajuan pembangunan daerah diperlukan pula indikator yang mampu menggambarkan kemajuan masing-masing daerah dalam pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah. Selain itu, data dan informasi yang dapat diakses oleh publik secara mudah, cepat dan murah menjadi bagian dari perwujudan transparansi dan akuntabilitas dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan daerah.

Data dan informasi juga berguna sebagai dasar untuk mengidentifikasi masalah, memilih berbagai alternatif kebijakan, menentukan alokasi anggaran, memberikan peringatan dini (*early warning*) terhadap masalah yang berkembang, memantau perkembangan pelaksanaan kebijakan, membuat tindakan korektif secara dini, mengevaluasi dampak kebijakan, dan memberikan laporan kepada publik.

Selanjutnya, sebagai pemikiran awal telah dikembangkan kerangka pemikiran untuk mengukur tingkat pencapaian dari penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan daerah sesuai amanat UU No. 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana terlihat dalam Gambar 2.1 berikut.

Upaya untuk lebih mengoperasionalkan indikator-indikator tersebut juga telah dilakukan oleh berbagai lembaga antara lain untuk mengukur :

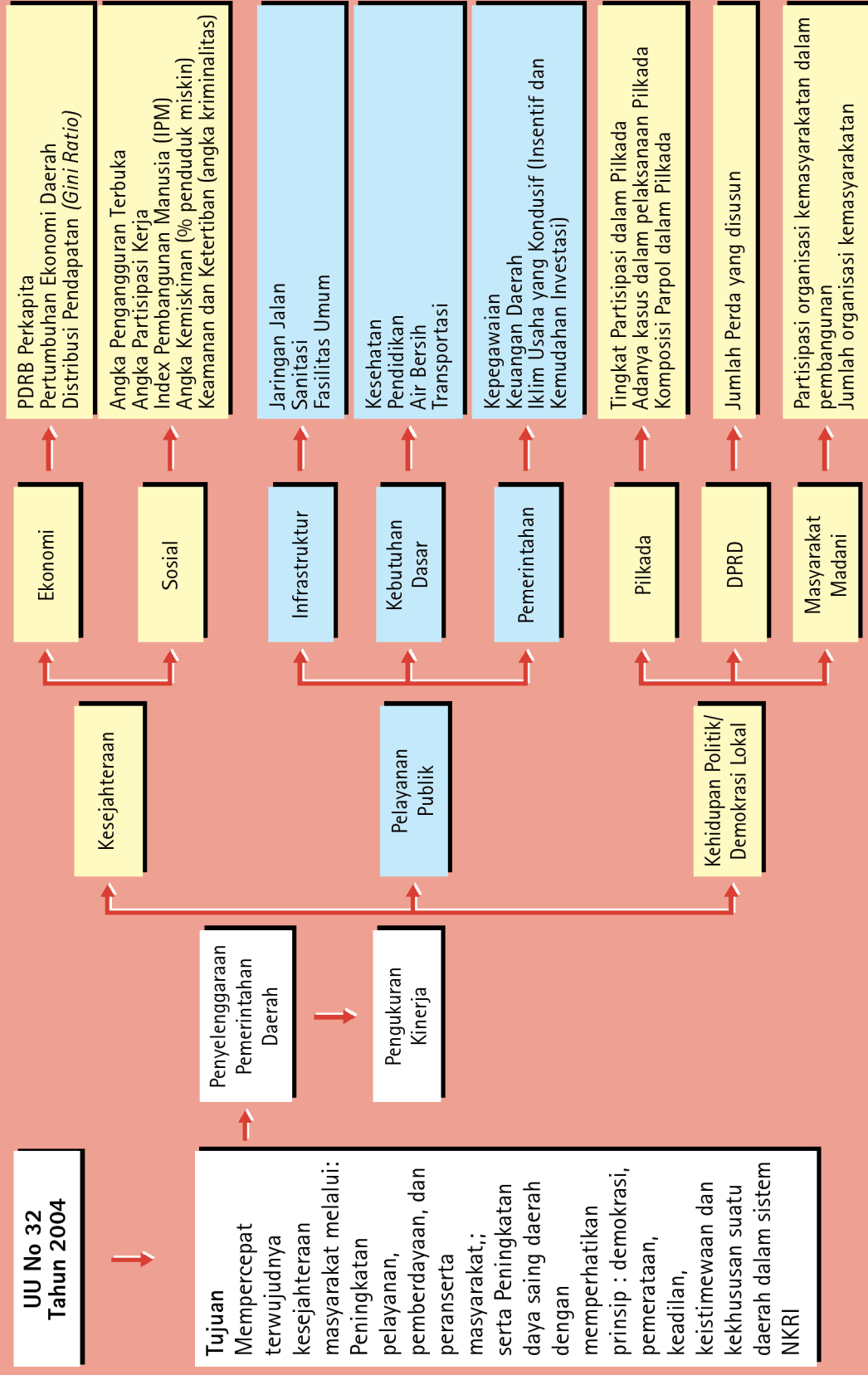
- (i) Kemajuan otonomi daerah (Tabel 2.2)
- (ii) Pengukuran kinerja penyelenggaran otonomi daerah (Tabel 2.3)
- (iii) Indeks Pembangunan Daerah (Tabel 2.4)
- (iv) Variabel daya saing daerah (Tabel 2.5)
- (v) Daya tarik investasi berdasarkan persepsi dunia usaha (Tabel 2.6)

Saat ini sedang dilakukan integrasi berbagai model indikator tersebut menjadi indikator komposit yang mampu menggambarkan kemajuan penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan daerah sesuai amanat peraturan perundang-undangan.

Untuk mengukur kemajuan pembangunan daerah diperlukan pula indikator yang mampu menggambarkan kemajuan masing-masing daerah dalam pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah.



**Gambar 2.1: KERANGKA PEMIKIRAN PENGUKURAN KINERJA PEMERINTAH DAERAH**



Tabel 2.2: Indikator Kemajuan Otonomi Daerah

No.	Parameter	Indikator	Sub Indikator
1	Skala Kehidupan Ekonomi	Pertumbuhan	Pertumbuhan Pendapatan Pertumbuhan Investasi Pertumbuhan Kesempatan Kerja
		Pemerataan	Distribusi Pendapatan Pemerataan Akses Modal
		Kesinambungan	Daya Dukung Lingkungan Daya Dukung Manusia Berkeahlian
		Pemberdayaan	Pemberdayaan Ekonomi Lemah Pemberdayaan Ekonomi Lokal
2	Layanan Publik	Efisiensi	Keterpaduan Birokrasi Sanitari Birokrasi
		Sufisiensi	Ketersediaan Kebutuhan Dana Sosial Ketersediaan Infrastruktur
		Fasilitasi	Fasilitasi Partisipasi Sosial Kesetaraan Gender Fasilitasi Resolusi Konflik
3	Resiko-resiko Lokal	Keamanan	Keamanan Hak Sipil Keamanan Hak Politik Keamanan Hak Ekonomi
		Stabilitas	Kesinambungan Politik Kesehatan Makro Ekonomi Integrasi Sosial
		Demokrasi	Supremasi Hukum Kontrol dan Pertimbangan Pertanggungjawaban Politik Kebebasan Pers
		Otonomi	Kemandirian Daerah Lokalisme Lokal

Tabel 2.3: Pengukuran Kinerja Penyelenggaraan Otonomi Daerah

No.	Parameter Umum		Indikator
1.	Derajat Kesejahteraan Umum	Ekonomi  Sosial	<p>Pertumbuhan ekonomi daerah</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Tingkat Pendapatan rata-rata Perkapita Per Tahun (PDRB atau <i>Net Income</i>)</li> <li>- Penurunan angka pengangguran terbuka</li> <li>- Kenaikan angka partisipasi kerja</li> <li>- Penurunan Indeks Kemiskinan Manusia (IKM)</li> <li>- Kenaikan Indeks Pembangunan Manusia (IPM)</li> </ul>
2.	Derajat Pelayanan Publik	Infrastruktur	<p><b>Jaringan jalan :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Rasio panjang jalan dengan luas wilayah</li> <li>- Rasio panjang jalan dengan kondisi tidak rusak per panjang jalan keseluruhan</li> <li>- Rasio panjang jalan dengan jumlah kendaraan umum roda 4</li> </ul> <p><b>Sanitasi :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Penurunan persentase penduduk tanpa akses terhadap sanitasi</li> </ul>
		Kebutuhan Dasar	<p><b>Kesehatan :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Penurunan angka kematian bayi</li> <li>- Penurunan angka kematian ibu</li> <li>- Rasio jumlah penduduk dengan jumlah rumah sakit dan fasilitas kesehatan lainnya</li> </ul> <p><b>Pendidikan :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Rasio jumlah murid per jumlah sekolah</li> <li>- Rasio jumlah murid per jumlah guru</li> <li>- Rasio jumlah guru per jumlah sekolah</li> <li>- Angka partisipasi sekolah</li> <li>- Penurunan angka putus sekolah</li> <li>- Nilai rata-rata Ebta Murni/UAN</li> </ul> <p><b>Air Bersih :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Akses terhadap air bersih</li> </ul> <p><b>Transportasi Umum :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Rasio jumlah kendaraan umum roda 4 per 10.000 penduduk</li> </ul>

		Pemerintahan	<b>Kepegawaian :</b> - Rasio jumlah penduduk dengan jumlah PNS Pemda <b>Keuangan :</b> - Rasio PAD dengan jumlah penduduk
3.	Derajat Kehidupan Demokrasi Lokal	Politik	<b>Pemilu :</b> - Rasio jumlah pemilih yang melakukan pemilihan dengan jumlah penduduk yang mempunyai hak pilih Komposisi Parpol Dalam Pemilu - Rasio jumlah Partai Politik pemenang Pemilu Lokal yang memperoleh kursi di Legislatif dengan jumlah seluruh Partai Politik peserta Pemilu Lokal Angka Kejadian Politik Praktis <b>Massa :</b> - Kejadian Politik Praktis Massa/Demo dalam satu tahun

Tabel 2.4: Indeks Pembangunan Daerah

Kriteria (bobot)	Sub-kriteria (bobot)	Indikator (bobot)
1. Keberdayaan Pemerintah (0,36)	- Kapabilitas aparat (0,46)	- Presentase jumlah desa yang memiliki kepala desa yang berpendidikan SMA keatas - Rasio jumlah aparat terhadap jumlah penduduk - Rasio jumlah PAD per PNS
	- Keuangan daerah (0,32)	- Rasio PAD terhadap total PDRB non-migas - Rasio pengeluaran pembangunan terhadap total pengeluaran daerah - Rasio transfer pusat terhadap penerimaan daerah
	- Sarana dan prasarana (0,22)	- Rasio belanja non-pegawai terhadap pengeluaran rutin daerah - Jumlah saluran telepon per 100 penduduk - Luas wilayah per jumlah desa/kelurahan
2. Perkembangan Wilayah (0,22)	- Fasilitas publik (0,49)	- Rasio tingkat pelayanan kesehatan terhadap jumlah penduduk - Rasio jumlah SMU/ sederajat terhadap penduduk usia sekolah SMU/ sederajat - Rasio panjang jalan terhadap luas wilayah
3. Keberdayaan Masyarakat (0,42)	- Ekonomi wilayah (0,28)	- PDRB per kapita - <i>Inceremental capital output ratio</i> - Rasio jumlah desa yang memiliki bank/BPR terhadap jumlah desa
	- Kondisi fisik (0,23)	- Rasio luas kawasan lindung terhadap total luas wilayah - Rasio jumlah desa terkena pencemaran air terhadap jumlah desa - Rasio jumlah desa terkena pencemaran udara terhadap jumlah desa
	- Kependudukan dan ketenagakerjaan (0,23)	- Tingkat partisipasi angkatan kerja - Rasio tenaga kerja manufaktur terhadap industri non-manufaktur - Rasio tenaga kerja tamatan SLTA terhadap total tenaga kerja
	- Kesejahteraan masyarakat (0,52)	- Prosentase penduduk miskin - Angka kematian bayi per 1000 kelahiran hidup - Konsumsi non makan per total konsumsi
	- Sosial, politik dan budaya (0,24)	- Rasio jumlah desa yang mempunyai LMD/BPD atau lembaga sejenis terhadap jumlah desa - Rasio jumlah desa yang memiliki kegiatan sosial/kemasyarakatan terhadap jumlah desa - Rasio jumlah desa yang mengalami tindak kriminal terhadap jumlah desa

Sumber: Badan Perencanaan Pembangunan Nasional 2001.

Tabel 2.5: Variabel Daya Saing Daerah

INDIKATOR UTAMA	SUB-INDIKATOR	JUMLAH VARIABEL*)	DESKRIPSI
Perekonomian Daerah	<ul style="list-style-type: none"> <li>- nilai tambah</li> <li>- investasi</li> <li>- tabungan</li> <li>- konsumsi akhir kinerja sektoral</li> <li>- biaya hidup</li> </ul>	22 variabel	Merupakan ukuran kinerja secara umum perekonomian daerah secara makro
Keterbukaan	<ul style="list-style-type: none"> <li>- internasionalisasi</li> <li>- perdagangan internasional</li> <li>- investasi asing</li> <li>- perdagangan antar daerah</li> </ul>	26 variabel	Mengukur seberapa jauh perekonomian daerah terbuka terhadap perdagangan internasional dan perdagangan antar daerah

Tabel 2.6: Daya Tarik Investasi Berdasarkan Persepsi Dunia Usaha

FAKTOR	VARIABEL (Bobot)	INDIKATOR (Bobot)
KELEMBAGAAN (21%)	a. Aparatur & Pelayanan (22%)	1. Penyalahgunaan Wewenang 2. Birokrasi Pelayanan (15%)
	b. Perda/Kebijakan Daerah (25%)	3. Peraturan Produk Hukum Daerah (Pajak dan Retribusi) (25%)
	c. Keuangan Daerah (14%)	4. Rasio Penerimaan Retribusi thd Pajak (10%) 5. Rasio Anggaran Pembangunan thd APBD (4%)
	d. Kepastian Hukum (39%)	6. Hubungan Eksekutif-Legislatif (5%) 7. Pungli di luar Birokrasi (6%) 8. Konsistensi Peraturan (11%) 9. Penegakan Hukum (17%)
SOSIAL POLITIK (26%)	a. Keamanan (60%)	10. Gangguan Kemanan thd Masyarakat (12%) 11. Gangguan Keamanan thd Akt. Dunia Usaha (20%) 12. Kecepatan Aparat (28%)
	b. Sosial Politik (27%)	13. Partisipasi Masyarakat/Dunia Usaha Dlm Perumusan Kebijakan Pemda (5%) 14. Intensitas Unjuk Rasa (4%) 15. Potensi Konflik di Masyarakat (7%) 16. Stabilitas Politik (11%)
	c. Budaya Masyarakat (13%)	17. Etos Kerja Masyarakat (5%) 18. Adat Istiadat (3%) 19. Perilaku Non-Diskriminatif (2%) 20. Keterbukaan Masyarakat thd Dunia Usaha (3%)

EKONOMI DAERAH (17%)	a. Potensi Ekonomi (71%)	21. PDRB Perkapita (29%) 22. Laju Pertumbuhan PDRB (28%) 23. Indeks Pembangunan Manusia (14%)
	b. Struktur Ekonomi (29%)	24. Nilai Tambah Sektor Tersier (7%) 25. Nilai Tambah Sektor Sekunder (9%) 26. Nilai Tambah Sektor Primer (13%)
TENAGA KERJA & PRODUKTIVITAS (13%)	a. Ketersediaan Tenaga Kerja (35%)	27. Rasio Penduduk Usia Produktif thd Jumlah Penduduk (8%) 28. Rasio Tenaga Kerja Berpengalaman dgn Pendidikan SLTP Berpengalaman thd Jumlah Tenaga Kerja (8%) 29. Rasio Penduduk Pencari Kerja thd Jumlah Angkatan Kerja (19%)
	b. Produktivitas Tenaga Kerja (24%)	30. Rasio Upah Aktual - IHK (13%) 31. Rasio UMP - IHK (11%)
	c. Biaya Tenaga Kerja (41%)	32. Produktivitas (41%)
INFRASTRUKTUR FISIK (13%)	a. Ketersediaan Infrastruktur Fisik (54%)	33. Pelabuhan Udara (5%) 34. Pelabuhan Laut (11%) 35. Telepon (13%) 36. Jalan (11%) 37. Listrik (14%)
	b. Kualitas Infrastruktur Fisik (46%)	38. Kualitas Suplai Listrik (11%) 39. Kualitas Jalan (7%) 40. Akses dan Tipe Pelabuhan Laut (7%) 41. Kualitas Sambungan Telepon (15%) 42. Akses dan Tipe Pelabuhan Udara (6%)

## LANDASAN PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN DAN PEMBANGUNAN

Implementasi dari desentralisasi dan otonomi daerah yang telah berjalan beberapa waktu masih membutuhkan perbaikan untuk peningkatan efektivitas pelaksanaan di masa yang akan datang. Di dalam bab ini akan diuraikan pemikiran yang berkembang untuk mewujudkan hal tersebut. Selain itu, dalam rangka memperoleh gambaran yang menyeluruh tentang sejumlah perangkat yang sampai saat ini telah ditetapkan, bab ini juga menguraikan berbagai landasan hukum pokok beserta aturan-aturan pelaksanaan kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah, baik yang telah ditetapkan maupun yang masih dalam persiapan.

Pengalaman sebelumnya menunjukkan bahwa diperlukan sebuah strategi yang komprehensif bagi pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah. Kerangka dasar pemikiran untuk merevitalisasi proses desentralisasi dan otonomi daerah ini telah dituangkan RPJMN 2004-2009.

Desentralisasi dan otonomi daerah telah berjalan sekitar lima tahun. Meskipun banyak kemajuan telah dihasilkan, perlu tetap disadari bahwa perjalanan ke arah pelaksanaan yang optimal masih jauh dan masih membutuhkan serangkaian usaha perbaikan yang tidak ringan. Belajar dari pengalaman pelaksanaan sebelumnya, pemerintah menyadari perlu adanya sebuah strategi yang komprehensif bagi pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah ini. Dengan demikian, prosesnya menjadi lebih sistematis sekaligus terkoordinasi. Kerangka dasar pemikiran untuk merevitalisasi proses desentralisasi dan otonomi daerah ini telah dituangkan dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2004-2009. Amanat tersebut selanjutnya ditindaklanjuti dengan berkembangnya pemikiran untuk merumuskan sebuah disain besar (*grand design*) desentralisasi dan otonomi daerah. Meskipun elemen-elemen dasarnya telah diidentifikasi secara seksama dan disepakati oleh berbagai pihak terkait, sampai saat ini, penjabarannya ke dalam rangkaian langkah-langkah kebijakan belum semuanya tertuang secara formal dan operasional. Walaupun demikian, perlu diakui bahwa sejumlah kebijakan yang diterbitkan selama tahun 2005 dalam rangka implementasi desentralisasi dan otonomi daerah sedikit banyak dipengaruhi oleh pemikiran *grand design* tersebut di atas.

### 3.1 GRAND DESIGN DESENTRALISASI DAN OTONOMI DAERAH KE DEPAN

*Grand design* dirumuskan berdasarkan pengalaman pelaksanaan selama ini. Dalam rangka mengoptimalkan kebijakan besar yang telah menjadi komitmen bangsa ini, revitalisasi proses desentralisasi dan otonomi daerah perlu dilakukan



agar tujuannya yang hakiki dapat terwujud. Secara filosofis, dua tujuan utama yang ingin dicapai dari penerapan kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah adalah tujuan demokrasi dan tujuan kesejahteraan. Tujuan demokrasi memposisikan pemerintah daerah sebagai instrumen pendidikan politik di tingkat lokal yang secara agregat akan menyumbang terhadap pendidikan politik secara nasional sebagai elemen dasar dalam menciptakan kesatuan dan persatuan bangsa dan negara serta mempercepat terwujudnya masyarakat madani. Tujuan kesejahteraan mengisyaratkan pemerintah daerah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat lokal melalui penyediaan pelayanan publik secara efektif, efisien dan ekonomis.

Pelaksanaan selama ini banyak dinilai belum menunjukkan tercapainya dua tujuan filosofis diatas. Dari aspek demokrasi, yang terjadi lebih banyak mengedepankan terhadap ritual demokrasi dibandingkan substansi dari demokrasi itu sendiri. Meningkatnya peran DPRD sebagai legislatif daerah lebih pada pengedepanan tuntutan akan hak-hak mereka sebagai anggota dewan seperti hak akan perumahan, hak keuangan, protokoler dan lain-lainnya dibandingkan membahas mengenai substansi otonomi daerah untuk menciptakan kesejahteraan rakyat yang seharusnya menjadi tugas pokok dan fungsi mereka sebagai wakil rakyat. Dari sisi kepentingan pemberdayaan masyarakat, belum nampak terjadinya transformasi peran masyarakat untuk menjadi kelompok yang mampu membangun dukungan dan tuntutan (*supports and demands*) kepada pihak eksekutif maupun legislatif daerah untuk membangun mekanisme saling kontrol (*checks and balances*) yang sehat.

Dari sudut menciptakan kesejahteraan, meskipun terdapat beberapa kemajuan dalam banyak aspek, perlu diakui bahwa selama lima tahun terakhir pelaksanaan otonomi daerah, belum menampakkan adanya perubahan secara signifikan atas kuantitas ataupun kualitas pelayanan publik yang diselenggarakan oleh pemerintah daerah. Ada berbagai penyebab yang melatar-belakangi kondisi tersebut. Pertama; belum jelasnya pembagian kewenangan atas urusan-urusan pemerintahan antar tingkatan pemerintahan yang ada yaitu Pusat, Provinsi dan Kabupaten/Kota. Kedua; melonjaknya biaya rutin atau *overhead cost* sejak diberikannya diskresi yang luas kepada daerah dengan dialokasikannya sebagian besar subsidi dari Pusat dalam bentuk "*block grant*" (Dana Alokasi Umum/DAU).

Apabila kondisi yang kurang kondusif tersebut dibiarkan berjalan terus "apa adanya", maka akan terjadi proses pembusukan di dalam pemahaman prinsip dari desentralisasi dan otonomi daerah baik oleh elite pusat maupun elite

Secara filosofis, dua tujuan utama yang ingin dicapai dari penerapan kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah adalah tujuan demokrasi dan tujuan kesejahteraan. Selama lima tahun terakhir pelaksanaan otonomi daerah, belum menampakkan adanya perubahan secara signifikan atas kuantitas ataupun kualitas pelayanan publik yang diselenggarakan oleh pemerintah daerah.

daerah. Kondisi tersebut akan membahayakan keutuhan NKRI dan pelaksanaan kebijakan ini barangkali akan menjadi obyek yang dipersalahkan sebagai pemecah keutuhan NKRI. Bila dapat digunakan suatu analogi, kondisi yang kurang kondusif tersebut akan mengarah pada apa yang lazim disebut sebagai situasi hubungan dengan pola "*zero sum game*," suatu hubungan yang saling mengalahkan antara Pusat dan Daerah.

Pusat dan Daerah menyikapi otonomi daerah sebagai suatu "keniscayaan" dan secara bersama-sama mengelola otonomi daerah tersebut dengan pembagian peran yang jelas antara Pusat dan Daerah.

Bagi perbaikan pelaksanaan ke depan, seyogyanya, hubungan *zero sum game* tersebut perlu diubah menjadi pola hubungan "*incorporated*". Artinya Pusat dan Daerah menyikapi otonomi daerah sebagai suatu "keniscayaan" dan secara bersama-sama mengelola otonomi daerah tersebut dengan pembagian peran yang jelas diantara Pusat dan Daerah. Adanya desentralisasi dan otonomi daerah harus disikapi sebagai "anak" (Daerah) yang mulai besar dan ingin menolong "orang tuanya" (Pusat) untuk mengerjakan urusan keluarga (urusan pemerintahan). Sikap pertama dari orang tua adalah adanya kejelasan "urusan rumah tangga" apa saja yang akan diberikan ke "anak". Kedua, sang "anak" diberdayakan agar memahami dan mempunyai kemampuan untuk mengerjakan urusan rumah tangga yang diserahkan tersebut. Ketiga, lakukan supervisi terhadap anak dalam pelaksanaannya dan lakukan fasilitasi atau pemberdayaan kalau si anak kurang mampu melaksanakan urusan rumah tangga tersebut.



Berikan "*reward*" bagi anak yang berprestasi baik serta berikan "*punishment*" kepada anak yang dengan sengaja menelantarkan urusan rumah tangga tersebut. Inilah esensi pendekatan "*incorporated*" dalam menyikapi otonomi daerah di Indonesia kalau kita mau mengambil manfaat besar dari penerapan kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah.

Secara prinsip, suatu negara yang menganut kebijakan publik desentralisasi dan otonomi daerah, ditandai dengan adanya penyerahan sebagian urusan pemerintahan (*devolution of power*) yang sebelumnya menjadi kewenangan Pusat untuk menjadi kewenangan Daerah. Ada dua pola yang lazim dipakai secara universal yaitu pola otonomi terbatas (*ultra vires*) yaitu kewenangan daerah hanya terbatas pada urusan-urusan pemerintahan yang ditetapkan secara limitatif oleh peraturan perundang-undangan yang ada. Secara empirik urusan pemerintahan yang diserahkan dalam pola otonomi terbatas adalah urusan-urusan yang terkait dengan penyelenggaraan pelayanan dasar (*basic services*) seperti pendidikan, kesehatan, lingkungan, transportasi, perumahan, dan urusan-urusan yang menyangkut kepentingan lokal lainnya. Pemerintah Daerah di Inggris adalah contoh klasik yang menerapkan pola "*ultra vires*" tersebut.

Pola kedua adalah pola otonomi luas (*general competence*) yaitu Daerah diberikan kewenangan yang luas untuk mengatur dan mengurus urusan-urusan pemerintahan yang terkait dengan kepentingan masyarakat daerah tersebut. Adapun yang dikecualikan adalah urusan-urusan pemerintahan yang menimbulkan dampak nasional ataupun internasional yang akan tetap menjadi domain kewenangan Pusat. Pemerintah Daerah di Perancis adalah contoh yang menerapkan pola otonomi luas tersebut.

Indonesia pernah menerapkan kedua pola tersebut di atas. Dalam era reformasi dewasa ini kita menerapkan pola desentralisasi dan otonomi luas. Artinya, Daerah diberikan kewenangan yang luas untuk mengatur dan mengurus urusan-urusan pemerintahan yang menjadi kepentingan masyarakat daerah. Dikecualikan dari otonomi tersebut adalah urusan-urusan yang mutlak menjadi kewenangan Pusat seperti:

1. Urusan Pertahanan
2. Urusan Keamanan
3. Urusan Politik Luar Negeri
4. Urusan Moneter dan Fiskal Nasional
5. Urusan Yustisi
6. Urusan Agama

Diluar keenam urusan tersebut adalah urusan-urusan pemerintahan yang dapat di-desentralisasikan ke daerah. Ini berarti diluar keenam urusan yang mutlak menjadi urusan Pusat menjadi urusan yang bersifat "*concurrent*" yaitu

urusan yang dikerjakan bersama oleh Pusat, Provinsi dan Kabupaten/Kota. UU 32 Tahun 2004 telah mengatur kriteria pembagian urusan "*concurrent*" tersebut dengan menggunakan tiga kriteria yaitu; eksternalitas, akuntabilitas dan efisiensi. Dengan menerapkan ketiga kriteria tersebut, maka deskripsi urusan pemerintahan dari Pusat, Provinsi dan Kabupaten/Kota akan menjadi sebagai berikut:

#### Pemerintah Pusat:

1. Membuat aturan main dalam bentuk norma, standar dan prosedur untuk melaksanakan suatu urusan pemerintahan
2. Menegakkan aturan main dalam bentuk monitoring, evaluasi dan supervisi agar urusan pemerintahan tersebut dilaksanakan dalam koridor norma, standar dan prosedur yang dibuat Pusat
3. Melakukan fasilitasi dalam bentuk pemberdayaan (*capacity building*) agar Daerah mampu melaksanakan otonominya dalam norma, standar dan prosedur yang dibuat Pusat
4. Melaksanakan urusan-urusan pemerintahan yang berdampak nasional (lintas Provinsi) dan internasional

#### Pemerintah Provinsi:

Mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam skala Provinsi (lintas Kabupaten/Kota) dalam norma, standar dan prosedur yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat

#### Pemerintah Kabupaten/Kota:

Mengatur dan mengurus urusan-urusan pemerintahan dalam skala Kabupaten/Kota dalam norma, standar dan prosedur yang ditetapkan Pemerintah Pusat

Walaupun terdapat pembagian urusan pemerintahan antar tingkatan pemerintahan (Pusat, Provinsi dan Kabupaten/Kota), namun tetap terdapat hubungan keterkaitan (inter-relasi) dan ketergantungan (inter-dependensi) dalam pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi domain masing-masing sebagai satu kesatuan sistem. Sebagai contoh, urusan pendidikan dasar yang menjadi domain kewenangan Kabupaten/Kota mempunyai keterkaitan dengan urusan pendidikan menengah yang menjadi domain Provinsi dan urusan perguruan tinggi yang menjadi domain kewenangan Pemerintah Pusat. Hal ini disebabkan karena satu sama lain terkait erat sebagai satu kesatuan sistem pendidikan. Kelemahan dalam penyelenggaraan pendidikan dasar akan berakibat buruk pada pendidikan menengah dan pendidikan tinggi.

Pemerintah Pusat melalui Departemen Pendidikan Nasional mengatur hubungan inter-relasi dan inter-dependensi tersebut dalam bentuk norma, standar dan prosedur yang harus menjadi koridor Daerah dalam melaksanakan otonomi pendidikan yang menjadi kewenangannya. Kepatuhan terhadap norma,

Daerah diberikan kewenangan yang luas untuk mengatur dan mengurus urusan-urusan pemerintahan yang menjadi kepentingan masyarakat daerah.

Walaupun terdapat pembagian urusan pemerintahan antar tingkatan pemerintahan (Pusat, Provinsi dan Kabupaten/Kota), namun tetap terdapat hubungan keterkaitan (inter-relasi) dan ketergantungan (inter-dependensi) dalam pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi domain masing-masing sebagai satu kesatuan sistem.



standar dan prosedur tersebut yang akan menjamin terselenggaranya pendidikan nasional secara sinkron antar tingkatan pemerintahan. Pemerintah Pusat mempunyai kewenangan untuk melakukan pengawasan, supervisi dan fasilitasi agar Daerah mematuhi aturan penyelenggaraan pendidikan tersebut sehingga kebijakan pendidikan nasional dapat berjalan secara baik melalui sinergi penyelenggaraan pendidikan oleh tingkatan pemerintahan yang berbeda (Pusat, Provinsi dan Kabupaten/Kota).

Pada dasarnya adalah menjadi kewenangan Pusat untuk melakukan supervisi dan fasilitasi baik terhadap Provinsi maupun Kabupaten/Kota agar otonomi daerah dapat berjalan secara optimal. Namun mengingat luasnya wilayah Indonesia, hanya supervisi dan fasilitasi terhadap Pemerintah Daerah Provinsi yang langsung dilakukan oleh Pusat mengingat jumlah Provinsi yang 33 buah dan "*manageable*" untuk dilaksanakan langsung oleh Pusat. Namun untuk supervisi dan fasilitasi terhadap Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota akan sulit dilakukan oleh Pusat secara efektif dan efisien mengingat luas wilayah Indonesia yang sangat luas serta jumlah Kabupaten/Kota yang dewasa ini sudah berjumlah 440 buah. Untuk menjamin efisiensi dan efektivitas supervisi dan fasilitasi tersebut, maka UU 32/2004 mengatur peran Gubernur untuk bertindak selaku wakil Pemerintah Pusat di Daerah. Ini berarti Pusat melimpahkan kewenangannya untuk melakukan supervisi dan fasilitasi terhadap Kabupaten/Kota kepada Gubernur melalui asas "dekonsentrasi". Dengan demikian walaupun antara otonomi Provinsi dan otonomi Kabupaten/Kota tidak bersifat "hirarkis", namun dalam hal melaksanakan peran sebagai wakil Pusat di Daerah, hubungan Gubernur dengan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota adalah "hirarkis".

Agar Pemerintah Daerah mampu melaksanakan otonominya secara optimal yaitu sebagai instrumen demokratisasi dan instrumen menciptakan kesejahteraan di tingkat lokal, perlu dipahami secara filosofis 7 (tujuh) elemen dasar yang membentuk Pemerintah Daerah sebagai suatu entitas pemerintahan, yaitu sebagai berikut:

1. **Urusan Pemerintahan**

Elemen dasar pertama dari Pemerintahan Daerah adalah "urusan pemerintahan" yaitu kewenangan daerah untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan yang diserahkan ke Daerah berdasarkan pengaturan dalam UU 32/2004. Dalam Pasal 11 ayat (1) UU 32/2004 ada tiga kriteria yang dipakai dalam membagi urusan pemerintahan yaitu; eksternalitas, akuntabilitas dan efisiensi. Berdasarkan kriteria tersebut akan tersusun pembagian kewenangan yang jelas antar tingkatan pemerintahan (Pusat, Provinsi dan Kabupaten/Kota) dari setiap bidang atau sektor pemerintahan. Dalam koridor otonomi luas terdapat 29 sektor pemerintahan yang merupakan urusan pemerintahan yang di-

---

Agar Pemerintah Daerah mampu melaksanakan otonominya secara optimal perlu dipahami secara filosofis 7 (tujuh) elemen dasar yang membentuk Pemerintah Daerah sebagai suatu entitas pemerintahan, yaitu sebagai berikut:

1. Urusan Pemerintahan
2. Kelembagaan
3. Personil
4. Keuangan Daerah
5. Perwakilan Daerah
6. Pelayanan Publik
7. Pengawasan

desentralisasikan ke Daerah baik yang terkait dengan kewenangan wajib untuk menyelenggarakan pelayanan dasar maupun kewenangan pilihan untuk menyelenggarakan pengembangan sektor unggulan.

2. Kelembagaan  
Kewenangan daerah tidak mungkin dapat dilaksanakan kalau tidak diakomodasikan dalam kelembagaan daerah. Ada dua kelembagaan penting yang membentuk Pemerintahan Daerah yaitu; kelembagaan untuk pejabat politik yaitu kelembagaan Kepala Daerah dan DPRD serta kelembagaan untuk pejabat karir yang terdiri dari perangkat daerah (dinas, badan, kantor dan sekretariat, Kecamatan, Kelurahan dll).
3. Personil  
Elemen dasar yang ketiga yang membentuk Pemerintahan Daerah adalah adanya personil yang menggerakkan kelembagaan daerah untuk menjalankan kewenangan otonomi yang menjadi domain daerah. Personil daerah (PNS Daerah) tersebut yang pada gilirannya menjalankan kebijakan publik strategis yang dihasilkan oleh pejabat politik (DPRD dan KDH) untuk menghasilkan *goods and services* sebagai hasil akhir (*end product*) dari Pemerintahan Daerah.
4. Keuangan Daerah  
Elemen keempat ini adalah sebagai konsekuensi dari adanya urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah. Hal tersebut sesuai dengan prinsip "*money follows functions*". Daerah harus diberikan sumber-sumber keuangan baik yang bersumber pada pajak dan retribusi daerah (desentralisasi fiskal) maupun bersumber dari dana perimbangan (subsidi dan bagi hasil) yang diberikan ke daerah. Adanya sumber keuangan yang memadai akan memungkinkan daerah untuk melaksanakan urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah (otonomi daerah).
5. Perwakilan Daerah  
Secara filosofis, rakyat yang mempunyai otonomi daerah tersebut. Namun secara praktis adalah tidak mungkin masyarakat untuk memerintah bersama. Untuk itu maka dilakukan pemilihan wakil-wakil rakyat untuk menjalankan mandat rakyat dan mendapatkan legitimasi untuk bertindak untuk dan atas nama rakyat daerah. Dalam sistem pemerintahan di Indonesia, ada dua jenis wakil rakyat. Pertama yaitu DPRD yang dipilih melalui Pemilu untuk menjalankan fungsi legislatif daerah. Kedua adalah Kepala Daerah yang dipilih melalui pemilihan Kepala Daerah yang dilakukan secara langsung oleh rakyat daerah yang bersangkutan untuk menjalankan fungsi eksekutif daerah. Dengan demikian Kepala Daerah dan DPRD adalah pejabat yang dipilih secara politis oleh rakyat melalui proses pemilihan, yang mendapat mandat untuk mengatur dan mengurus rakyat dalam koridor kewenangan yang dimiliki daerah yang bersangkutan.

Daerah harus diberikan sumber-sumber keuangan baik yang bersumber pada pajak dan retribusi daerah (desentralisasi fiskal) maupun bersumber dari dana perimbangan (subsidi dan bagi hasil) yang diberikan ke daerah.

Dalam elemen perwakilan tersebut mengandung berbagai dimensi didalamnya yang bersinggungan dengan hak-hak dan kewajiban masyarakat. Termasuk dalam dimensi tersebut adalah bagaimana hubungan DPRD dengan Kepala Daerah; bagaimana hubungan keduanya dengan masyarakat yang memberikan mandat kepada mereka dalam upaya artikulasi dan agregasi kepentingan masyarakat; pengakomodasian pluralisme lokal kedalam kebijakan-kebijakan daerah; penguatan *civil society* dan isu-isu lainnya yang terkait dengan proses demokratisasi di tingkat lokal.

#### 6. Pelayanan Publik

Elemen dasar yang keenam yang membentuk Pemerintahan Daerah adalah "pelayanan publik". Hasil akhir dari pemerintahan daerah adalah tersedianya "*goods and services*" yang dibutuhkan masyarakat. Secara lebih detail *goods and services* tersebut dapat dibagi dalam dua klasifikasi sesuai dengan hasil akhir (*end products*) yang dihasilkan Pemerintahan Daerah. Pertama Pemerintahan Daerah menghasilkan *public goods* yaitu barang-barang (*hardware*) untuk kepentingan masyarakat lokal seperti jalan, jembatan, irigasi, gedung sekolah, pasar, terminal, rumah sakit dsb. Kedua, Pemda menghasilkan pelayanan yang bersifat pengaturan publik (*public regulations*) seperti menerbitkan Akte Kelahiran, KTP, KK, IMB, HO, dsb. Isu yang paling dominan dalam konteks pelayanan publik tersebut adalah bagaimana kualitas dan kuantitas pelayanan publik yang dihasilkan Pemda dalam rangka mensejahterakan masyarakat lokal. Prinsip-prinsip standard pelayanan minimal dan pengembangan pelayanan prima (*better, cheaper and faster*) serta akuntabilitas akan menjadi isu utama dalam pelayanan publik tersebut.

#### 7. Pengawasan

Elemen dasar ketujuh yang membentuk Pemerintahan Daerah adalah "pengawasan". Argumen dari pengawasan adalah adanya kecenderungan penyalahgunaan kekuasaan sebagaimana adagium dari Lord Acton yang menyatakan bahwa "*power tends to corrupt and absolute power will corrupt absolutely*". Untuk mencegah hal tersebut maka elemen pengawasan mempunyai posisi strategis untuk menghasilkan pemerintahan yang bersih. Berbagai isu pengawasan akan menjadi agenda penting seperti sinergi lembaga pengawasan internal, efektivitas pengawasan eksternal, pengawasan sosial, pengawasan legislatif dan juga pengawasan melekat (*built in control*).

Ketujuh elemen dasar diatas merupakan elemen "generik" yang perlu dirumuskan lebih lanjut ke dalam rencana aksi yang terintegrasi antara satu dengan lainnya. Dengan demikian, diharapkan proses desentralisasi dan otonomi daerah dapat diselenggarakan lebih sistematis sekaligus lebih terkoordinasi. Namun disamping penataan terhadap ketujuh elemen dasar diatas, terdapat juga

Hasil akhir dari pemerintahan daerah adalah tersedianya "*goods and services*" yang dibutuhkan masyarakat.

Pengawasan mempunyai posisi strategis untuk menghasilkan pemerintahan yang bersih. Berbagai isu pengawasan akan menjadi agenda penting seperti sinergi lembaga pengawasan

internal, efektivitas pengawasan eksternal, pengawasan sosial, pengawasan legislatif dan juga pengawasan melekat (*built in control*).

hal-hal yang bersifat kondisional yang merupakan kebutuhan nyata penataan pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah di Indonesia secara keseluruhan. Hal tersebut adalah:

1. Penataan Otsus Aceh dan Papua. Diperlukan upaya mencari solusi optimal bagi penyelesaian masalah Aceh dan Papua secara bermartabat dalam koridor NKRI.
2. Penataan jumlah daerah di Indonesia kedepan dalam rangka mengantisipasi pemekaran daerah yang cenderung tidak jelas polanya.
3. Penataan Otonomi Daerah di daerah perbatasan. Isu tersebut menjadi penting ketika Pemerintah Daerah mengalami degradasi legitimasi akibat keterbatasan sumber dana dan sumberdaya untuk mengelola otonomi daerah di perbatasan antar negara. Orientasi sosial politik dan sosial ekonomi penduduk yang lebih ber-orientasi ke negara tetangga akan membahayakan keutuhan NKRI dan memerlukan agenda tersendiri untuk pengelolaannya.

### 3.2 LANDASAN HUKUM PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN DAN PEMBANGUNAN DAERAH

Sebagaimana diuraikan di atas, landasan pokok penyelenggaraan pemerintahan di daerah, dimana di dalamnya terdapat pula penyelenggaraan pembangunan daerah, adalah Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam implementasi, peraturan perundangan ini memiliki sejumlah keterkaitan dengan peraturan perundangan lain. Beberapa yang terpenting adalah:

1. Undang-Undang No. 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah yang secara prinsip mengatur tentang prinsip kebijakan perimbangan keuangan, dasar pendanaan pemerintahan daerah, sumber penerimaan daerah, pendapatan asli daerah, dana perimbangan (DBH, DAU dan DAK), lain-lain pendapatan (pendapatan hibah dan pendapatan dana darurat), pinjaman daerah, pengelolaan keuangan dalam rangka desentralisasi, dana dekonsentrasi, dana tugas pembantuan dan sistem informasi keuangan daerah.
2. Undang-Undang No. 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara yang secara prinsip mengatur kekuasaan atas pengelolaan keuangan negara, penyusunan dan penetapan APBN dan APBD, serta pelaksanaan dan pertanggungjawaban pelaksanaannya, hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan bank sentral, pemerintah daerah, serta pemerintah/lembaga asing, hubungan keuangan antara pemerintah dan perusahaan negara, perusahaan daerah, perusahaan swasta, serta badan pengelola dana masyarakat, serta ketentuan pidana, sanksi administratif, dan ganti rugi.





3. Undang-Undang No. 25 tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN) yang secara prinsip mengatur seluruh proses perencanaan pembangunan nasional yang meliputi ruang lingkup perencanaan pembangunan nasional, tahapan perencanaan pembangunan nasional, penyusunan dan penetapan rencana, pengendalian dan evaluasi pelaksanaan rencana, data dan informasi, sampai pada kelembagaan perencanaan pembangunan.
4. Undang-Undang No. 1 tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara yang secara prinsip mengatur tentang pejabat perbendaharaan negara, pelaksanaan pendapatan dan belanja negara/daerah, pengelolaan uang, pengelolaan piutang dan utang, pengelolaan investasi, pengelolaan barang milik negara/daerah, penatausahaan dan pertanggungjawaban APBN/APBD, pengendalian intern pemerintah, penyelesaian kerugian negara/daerah, dan pengelolaan keuangan badan layanan umum.
5. Undang-Undang No. 15 tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara yang secara prinsip mengatur tentang lingkup pemeriksaan dan pelaksanaan atas pengelolaan keuangan negara, hasil pemeriksaan dan tindak lanjut, pengenaan ganti rugi negara dan ketentuan pidana.

Selain pada tingkat undang-undang, terdapat sejumlah Peraturan Pemerintah (PP) yang diamanatkan dan belum seluruhnya diterbitkan.

### 3.3 LANDASAN HUKUM PERENCANAAN PEMBANGUNAN DAERAH

Kegiatan perencanaan (daerah) diatur Undang-Undang No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN). Sesuai dengan Undang-Undang No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN), perencanaan pembangunan nasional mencakup penyelenggaraan perencanaan makro semua fungsi pemerintahan yang meliputi semua bidang kehidupan secara terpadu dalam Wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Perencanaan pembangunan nasional terdiri atas perencanaan pembangunan yang disusun secara terpadu oleh Kementerian/Lembaga dan perencanaan pembangunan oleh Pemerintah Daerah sesuai dengan kewenangannya.

Perencanaan Pembangunan Nasional tersebut menghasilkan:

1. Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP);
2. Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM);
3. Rencana Pembangunan Tahunan (RKP = Rencana Kerja Pemerintah).

Dokumen rencana pembangunan yang disusun oleh pemerintah daerah sesuai dengan SPPN adalah sebagai berikut:

1. Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD)
2. Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD)
3. Rencana Pembangunan Tahunan/Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD)
4. Rencana Strategis Satuan Kerja Perangkat Daerah (Renstra SKPD)
5. Rencana Kerja Satuan Kerja Perangkat Daerah (Renja SKPD).

Kedudukan dan keterkaitannya dapat dilihat pada Gambar 3.1 berikut ini.

Perencanaan pembangunan nasional mencakup penyelenggaraan perencanaan makro semua fungsi pemerintahan yang meliputi semua bidang kehidupan secara terpadu dalam Wilayah Negara Republik Indonesia.



### 3.4 STATUS PERATURAN PERUNDANGAN YANG TERKAIT DENGAN PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN DAN PEMBANGUNAN DAERAH

Dengan adanya perubahan peraturan perundangan yang melandasi penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan daerah, khususnya dengan terbitnya UU No. 32 tahun 2004 sebagai pengganti UU No. 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, serta UU No. 33 Tahun 2004 yang menggantikan UU No. 25 tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah, memberikan konsekuensi perlu disusunnya berbagai peraturan perundangan yang merupakan peraturan pelaksanaan dari kedua undang-undang tersebut.

Hal yang sama juga dihadapi dengan terbitnya beberapa perundang-undangan yang terkait dengan perubahan sistem keuangan negara, termasuk sistem keuangan daerah, khususnya beberapa peraturan pelaksanaan dari UU No. 17 tahun 2003, UU No. 1 Tahun 2004, dan UU No. 15 tahun 2004 yang perlu dijabarkan ke dalam berbagai peraturan pemerintah.

Terkait dengan UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, beberapa Peraturan Pemerintah (PP) telah ditetapkan, sementara PP lainnya masih dalam tahap Rancangan Peraturan Pemerintah (RPP). Beberapa PP yang telah diterbitkan antara lain adalah:

1. PP No. 6 tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.
2. PP No. 32 tahun 2004 tentang Pedoman Pembentukan dan Susunan Organisasi Satuan Polisi Pamong Praja.
3. PP No. 24 Tahun 2005 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan.
4. PP no. 37 tahun 2005 tentang Kedudukan Protokoler, Keuangan Pimpinan dan Anggota DPRD.

Sedangkan beberapa Rancangan Peraturan Pemerintah (RPP) yang merupakan turunan dari UU No. 32 tahun 2004 yang sedang dalam proses penyusunan dan penetapan antara lain adalah:

1. RPP tentang Pedoman Penyusunan Peraturan Tata Tertib DPRD
2. RPP tentang Pedoman Pengelolaan Kawasan Perkotaan
3. RPP tentang Desa
4. RPP tentang Kelurahan
5. RPP tentang Pengangkatan Sekretaris Desa menjadi PNS
6. RPP tentang Pengelolaan Keuangan Daerah
7. RPP tentang Pedoman Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah
8. RPP tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah
9. RPP tentang Evaluasi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah

Perubahan peraturan perundangan yang melandasi penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan daerah, memberikan konsekuensi perlu disusunnya berbagai peraturan perundangan yang merupakan peraturan pelaksanaan dari kedua undang-undang tersebut

10. RPP tentang Tatacara Pembentukan, Penghapusan dan Penggabungan Daerah
11. RPP tentang Pedoman Penyusunan Standar dan Penerapan Standar Pelayanan Minimal
12. RPP tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi dan Pemerintahan Kabupaten/Kota
13. RPP tentang Belanja Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah
14. RPP tentang Pelaporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah
15. RPP tentang Hubungan Pelayanan Umum antara Pemerintah dengan Pemerintahan Daerah dan antar Pemerintah Daerah
16. RPP tentang Perubahan Batas, Perubahan Nama dan Pemindahan Ibukota
17. RPP tentang Fungsi Pemerintahan Tertentu
18. RPP tentang Tata Cara Penetapan Kawasan Khusus
19. RPP tentang Tata Cara Pelaksanaan Kerjasama Antar Daerah
20. RPP tentang Penegasan Batas Daerah
21. RPP tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah
22. RPP tentang Tahapan, Tatacara Penyusunan, Pengendalian dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan Daerah
23. RPP tentang Tata Cara Pelaksanaan Tugas dan Wewenang Gubernur selaku Wakil Pemerintah
24. RPP tentang Pinjaman dan Obligasi Daerah
25. RPP tentang Tatacara Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Penggunaan Dana Darurat
26. RPP tentang Kedudukan Keuangan Gubernur selaku Wakil Pemerintah
27. RPP tentang Insentif dan/atau Kemudahan kepada Masyarakat/Investor
28. RPP tentang Pedoman Standar, Norma dan Prosedur Pembinaan dan Pengawasan Manajemen PNS Daerah

Dalam kaitannya dengan UU No. 33 Tahun 2004, beberapa PP yang telah ditetapkan adalah:

1. PP 54/2005 tentang Pinjaman Daerah.
2. PP 55/2005 tentang Dana Perimbangan.
3. PP 56/2005 tentang Sistem Informasi Keuangan Daerah.
4. PP 57/2005 tentang Hibah Kepada Daerah.
5. PP 58/2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah.

Sedangkan untuk UU No. 33 tahun 2004, beberapa PP yang sedang dalam proses penyusunan diantaranya adalah:

1. RPP mengenai Pengelolaan Dana Dekonsentrasi dan Dana Tugas Pembantuan
2. RPP mengenai Dana Darurat



Dalam kaitannya dengan UU No. 25 Tahun 2004, beberapa PP yang telah ditetapkan adalah:

1. PP 20/2004 tentang Rencana Kerja Pemerintah
2. PP 21/2004 tentang Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian/Lembaga

Sedangkan untuk UU No. 25/2004, PP yang sedang dalam proses penyusunan terutama adalah:

1. RPP tentang Tata Cara Penyusunan Rencana Pembangunan
2. RPP tentang Tata Cara Pengendalian dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan.

Sementara terkait dengan UU No. 17 Tahun 2003, beberapa PP yang telah ditetapkan, antara lain:

1. PP 23/2003 tentang Pengendalian Jumlah Kumulatif Defisit dan Pinjaman
2. PP 20/2004 tentang Rencana Kerja Pemerintah (RKP)
3. PP 21/2004 tentang Penyusunan RKA-KL
4. PP 25/2005 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP)





Sedangkan terkait dengan peraturan pelaksanaan turunan dari UU No. 1 Tahun 2004 dan UU No. 15 tahun 2004, beberapa PP yang telah dan sedang dalam proses penyusunan adalah:

1. PP 14/2005 tentang Tata Cara Penghapusan Piutang Negara/Daerah
2. PP 23/2005 tentang Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum
3. RPP mengenai Pengelolaan Barang Milik Negara
4. RPP mengenai Pelaporan Keuangan Kinerja Instansi Pemerintah
5. RPP mengenai Pengendalian Intern Pemerintah
6. RPP mengenai Pengelolaan Uang Negara
7. RPP mengenai Pelaksanaan Anggaran
8. RPP mengenai Pengelolaan Pembiayaan dan Perhitungan
9. RPP mengenai Tata Cara Pengadaan, Pelaksanaan dan Penatausahaan Utang Negara/Daerah, dan/atau Penerimaan Hibah
10. RPP mengenai Pengelolaan Investasi
11. RPP mengenai Penyelesaian Kerugian Negara
12. RPP mengenai Tata Cara Penerusan Utang atau Hibah Luar Negeri kepada Pemerintah Daerah/BUMN/BUMD.

Salah satu aspek penting dalam pelaksanaan kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah adalah pengaturan di dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Elemennya meliputi hal-hal yang berkenaan dengan proses politik, hubungan antara legislatif dan eksekutif di daerah, serta hubungan antardaerah dan antara pemerintah pusat dan daerah. Bab ini menguraikan berbagai elemen dalam pola penyelenggaraan pemerintah daerah, termasuk di dalamnya uraian tentang pembagian fungsi utama di masing-masing jenjang pemerintahan serta kewenangan sekaligus peran dalam bersama-sama mewujudkan seluruh tujuan pembangunan yang telah disepakati bersama secara nasional

Berdasarkan UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah menggunakan asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan. Tujuan penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat, pelayanan umum dan daya saing daerah. Dengan kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah sebagaimana tertuang di dalam UU No. 32 tahun 2004 tersebut, penyelenggaraan pemerintahan daerah diharapkan dapat melaksanakan percepatan pembangunan daerah dan meningkatkan pelayanan publik dengan lebih sederhana dan cepat.

Keberhasilan penyelenggaraan pemerintahan daerah dapat menjadi fondasi penting di dalam mendukung keberhasilan pelaksanaan pembangunan daerah dan peningkatan pelayanan publik, yang tentu hasilnya kemudian dapat memberikan kontribusi terhadap tercapainya tujuan pembangunan nasional. Dengan kata lain, keberhasilan pembangunan nasional ditentukan antara lain oleh agregasi keberhasilan pembangunan di daerah.

Kunci *pertama* keberhasilan penyelenggaraan pemerintahan daerah ditentukan antara lain oleh kemampuan pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) di dalam menjalankan tugas dan kewenangannya, hubungan yang sinergis di antara keduanya, hubungan pusat dan daerah, serta hubungan antardaerah yang konstruktif.

Kemampuan Pemerintah Daerah dalam menjalankan tugas dan kewenangannya memiliki makna yang antara lain ditandai dengan

Penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah menggunakan asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan.

kemampuannya melakukan pengelolaan pemerintah daerah secara profesional dan handal, serta memiliki daya inovasi dan kreasi yang tinggi di dalam meningkatkan kualitas manajemen pemerintahan. Terkait erat dengan manajemen pemerintahan, peran pemimpin daerah yang profesional dan handal menjadi sangatlah signifikan dan menentukan terhadap pelaksanaan manajemen pemerintahan di daerah yang bersangkutan. Kemampuan mengelola pemerintahan di daerah termasuk di dalamnya adalah kemampuan mengelola potensi sumber daya alam, keuangan negara, pengoptimalan peran birokrasi pemerintahan secara profesional dan netral, melakukan kerjasama kemitraan dengan masyarakat sipil dan masyarakat ekonomi (swasta), bahkan di dalam melakukan hubungan luar negeri.

Dengan pentingnya peran pemimpin daerah di dalam mendukung pengelolaan manajemen pemerintahan di daerah dan memberikan warna terhadap pemerintahan daerah yang dipimpinnya, maka peran pemilihan kepala daerah (pilkada) merupakan suatu proses politik yang dapat menentukan warna pemerintah daerah, dan tentunya keberhasilan penyelenggaraan pemerintahan daerah. Pilkada merupakan momen penting bagi masyarakat untuk memilih langsung dengan cermat sosok pemimpin kepala daerah paling ideal dan kapabel yang dapat memimpin penyelenggaraan pemerintahan daerah secara profesional dan handal pada masa selanjutnya ke depan.

Kunci *kedua* yang sama pentingnya di dalam mendukung keberhasilan pengelolaan pemerintahan daerah adalah tingginya kapasitas dan kapabilitas Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dalam menjalankan fungsi legislasi, anggaran dan pengawasan. **Pemilihan Umum** secara langsung anggota DPRD Provinsi, Kabupaten/kota merupakan juga salah satu proses politik yang penting untuk menyeleksi calon yang benar-benar kredibel dan handal.

Kemampuan DPRD untuk menyusun berbagai peraturan daerah (perda) tentang pelaksanaan pembangunan daerah, serta anggaran pembangunan daerah secara transparan, partisipatif dan akuntabel akan memberikan arahan yang jelas bagi pemerintah daerah dalam menjalankan tugas pembangunan daerah.

Kemampuan DPRD dalam melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan perda dan peraturan perundangan lainnya, peraturan kepala daerah, APBD, kebijakan pemerintah daerah dalam melaksanakan program pembangunan daerah, dan kerjasama internasional di daerah akan sangat menentukan keberhasilan pemerintah daerah dalam menjalankan tugas-tugas pembangunannya sesuai aturan hukum dan koridor kebijakan yang telah disepakati bersama (tidak menyimpang).

Kunci *ketiga* yang dapat mendukung keberhasilan pelaksanaan penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah adanya hubungan yang setara

Hubungan antara pemerintah daerah dan DPRD merupakan hubungan kerja yang kedudukannya setara dan bersifat kemitraan. Kedudukan yang setara bermakna bahwa diantara lembaga pemerintahan daerah itu memiliki kedudukan yang sama dan sejajar (*checks and balances*), artinya kedua pihak tidak saling mendominasi

antara Pemerintah Daerah dan DPRD. Hubungan yang setara antara pemerintah daerah dan DPRD akan meningkatkan harmonisasi kerja antara pemerintah daerah dan DPRD untuk mencapai keberhasilan pembangunan daerah. Ketidakharmonisan hubungan akan mengganggu dan menghambat lancarnya proses pembangunan di daerah.

Hubungan antara pemerintah daerah dan DPRD merupakan hubungan kerja yang kedudukannya setara dan bersifat kemitraan. Kedudukan yang setara bermakna bahwa diantara lembaga pemerintahan daerah itu memiliki kedudukan yang sama dan sejajar (*checks and balances*), artinya tidak saling mendominasi. Pengalaman telah memberikan peringatan bahwa pemusatan kekuasaan pada salah satu lembaga tertentu di dalam penyelenggaraan pemerintahan telah menghasilkan pemerintahan yang otoriter, dan dalam pengalaman bangsa Indonesia pemerintah otoriter telah menghasilkan hubungan yang kolusif dan parasitik antara elit penguasa dan pengusaha yang tidak memiliki keberpihakan kepada masyarakat, bahkan menggerogoti kehidupan masyarakat.

Kunci *keempat* yang juga sama pentingnya di dalam mendukung mantapnya penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah adanya hubungan yang konstruktif antara Pusat dan Daerah, serta hubungan kerjasama yang konstruktif antardaerah.

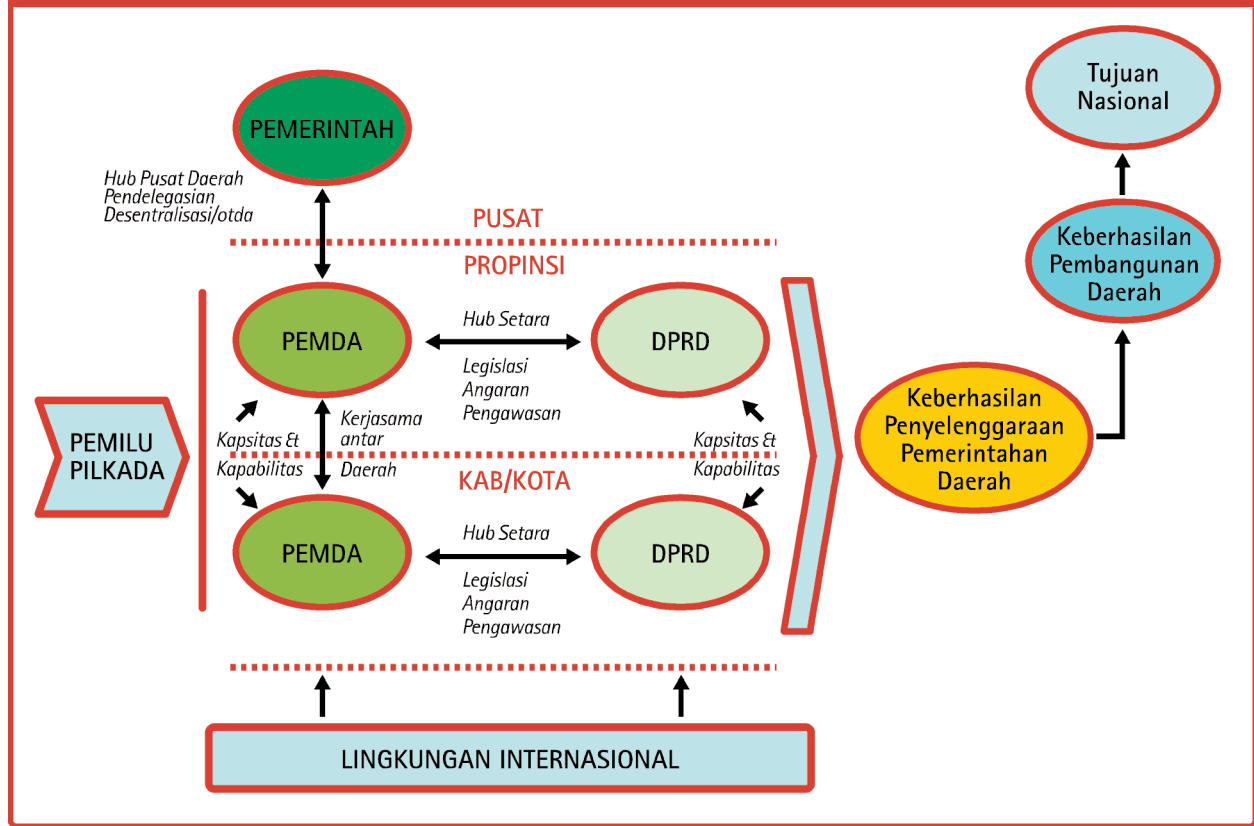
Pola hubungan pusat dan daerah yang tidak seimbang, yang pada masa sebelumnya ditandai dengan pola hubungan yang **sentralistis**, telah memberikan dampak yang kurang baik terutama terkait dengan persoalan integritas dan utuhnya Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Kecenderungan untuk memisahkan diri dari NKRI merupakan salah satu akibat adanya pola hubungan pusat dan daerah yang lebih bersifat sentralistis. Dengan adanya pola hubungan pemerintahan yang **desentralistis** diharapkan dapat memberikan ruang dan jaminan terhadap peran pemerintah daerah untuk dapat mengurus rumah tangganya sendiri, melaksanakan dan mencapai hasil pembangunan demi kepentingan masyarakat sesuai kemampuan dan kepentingan masyarakat. Pola hubungan pusat dan daerah, dan hubungan antardaerah sangat erat terkait dengan **wewenang, keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya**.

Hubungan kerjasama yang konstruktif antardaerah menjadi sangat penting mengingat masing-masing daerah tentunya memiliki keunggulan, baik itu dari sisi ketersediaan dan profesionalitas sumber daya manusia, ketersediaan sumber daya alam, kemampuan mengelola pemerintahan, dan lain sebagainya. Hubungan kerjasama antardaerah dapat mengisi kelemahan yang dimiliki satu daerah oleh daerah lainnya. Daya saing daerah menjadi kunci utama adanya hubungan yang konstruktif antardaerah.

Hubungan kerjasama antardaerah dapat mengisi kelemahan yang dimiliki satu daerah oleh daerah lainnya. Daya saing daerah menjadi kunci utama adanya hubungan yang konstruktif antardaerah.

Gambar 4.1 menunjukkan keterkaitan penyelenggaraan pemerintahan daerah, pembangunan daerah dan pencapaian tujuan nasional.

**Gambar 4.1: Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, Pembangunan Daerah dan Pembangunan Nasional**



#### 4.1 PENYELENGGARA PEMERINTAHAN DAERAH DAN PILKADA

Penyelenggaraan pemerintahan daerah intinya dapat ditentukan oleh hubungan antara pemerintah daerah dan DPRD, serta hubungan pusat dan daerah, dan antardaerah. Selanjutnya gambaran mengenai proses-proses pilkada diharapkan dapat menggambarkan kekuatan dan kelemahan dalam menentukan pilihan yang cermat dan tepat calon kepala daerah oleh rakyat.

##### 4.1.1 Penyelenggara Pemerintahan Daerah

Sesuai dengan UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, yang disebut penyelenggara pemerintahan daerah adalah Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Pemerintah daerah terdiri dari:

Penyelenggaraan pemerintahan daerah intinya dapat ditentukan oleh hubungan antara pemerintah daerah dan DPRD, serta hubungan pusat dan daerah, dan antardaerah

Penyelenggara pemerintahan daerah adalah Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).

(i) pemerintah daerah Provinsi, Kabupaten dan Kota yang masing-masing dikepalai oleh Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati dan Walikota/Wakil Walikota; (ii) DPRD yang terdiri dari DPRD Provinsi dan Kabupaten/Kota, yang masing-masing merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai lembaga pemerintahan daerah di tingkat Provinsi dan Kabupaten/Kota.

Kepala Daerah mempunyai tugas dan wewenang: (a) memimpin penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan kebijakan bersama yang ditetapkan oleh DPRD; (b) mengajukan rancangan Peraturan Daerah (Perda); (c) menetapkan perda yang telah mendapatkan persetujuan bersama DPRD; (d) menyusun dan mengajukan rancangan perda tentang APBD kepada DPRD untuk dibahas dan ditetapkan bersama; (e) mengupayakan terlaksananya kewajiban daerah; (f) mewakili daerahnya di dalam dan di luar pengadilan, dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan peraturan perundang-undangan; dan (g) melaksanakan tugas dan wewenang lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Adapun Wakil Kepala Daerah mempunyai tugas dan wewenang: (a) membantu kepala daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah; (b) membantu kepala daerah dalam mengkoordinasikan kegiatan instansi vertikal di daerah, menindaklanjuti laporan dan/atau temuan hasil pengawasan aparat pengawasan, melaksanakan pemberdayaan perempuan dan pemuda, serta mengupayakan pengembangan dan pelestarian sosial budaya dan lingkungan hidup; (c) memantau dan mengevaluasi penyelenggaraan pemerintahan di kabupaten dan kota bagi wakil kepala daerah provinsi; (d) memantau dan mengevaluasi penyelenggaraan pemerintahan di wilayah kecamatan, kelurahan dan/atau desa bagi wakil kepala daerah kabupaten/kota; (e) memberikan saran dan pertimbangan kepada kepala daerah dalam penyelenggaraan kegiatan pemerintah daerah; (f) melaksanakan tugas dan kewajiban pemerintah lainnya yang diberikan oleh kepala daerah; dan (g) melaksanakan tugas dan wewenang kepala daerah apabila kepala daerah berhalangan. Dalam melaksanakan tugasnya, wakil kepala daerah bertanggungjawab kepada kepala daerah.

Berkenaan dengan tugas dan wewenang Gubernur, UU No. 32 tahun 2004 mengamanatkan bahwa Gubernur merupakan wakil Pemerintah di wilayah provinsi yang bersangkutan, dan Gubernur bertanggungjawab kepada Presiden. Oleh karena itu, Gubernur memiliki tugas dan wewenang: (a) pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten/kota; (b) koordinasi penyelenggaraan urusan Pemerintah di daerah provinsi dan kabupaten/kota; (c) koordinasi pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan tugas pembantuan di daerah provinsi dan kabupaten/kota.

DPRD merupakan salah satu pilar utama untuk mendukung penyelenggaraan pemerintahan daerah. DPRD merupakan lembaga perwakilan



rakyat daerah dan berkedudukan sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah. DPRD memiliki fungsi legislasi, anggaran dan pengawasan. Disamping itu, DPRD memiliki tugas dan wewenang: (a) membentuk Perda yang dibahas dengan kepala daerah untuk mendapatkan persetujuan bersama; (b) membahas dan menyetujui rancangan Perda tentang APBD bersama dengan Kepala Daerah; (c) melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Perda dan peraturan perundang-undangan lainnya, Peraturan Kepala Daerah, APBD, kebijakan pemerintah daerah dalam melaksanakan program pembangunan daerah, dan kerjasama internasional di daerah; (d) mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian kepala daerah/wakil kepala daerah kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri bagi DPRD provinsi dan kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur bagi DPRD kabupaten/kota; (e) memilih wakil kepala daerah dalam hal terjadi kekosongan jabatan wakil kepala daerah; (f) memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah daerah terhadap rencana perjanjian internasional di daerah; (g) memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama internasional yang dilakukan oleh pemerintah daerah; (h) meminta laporan keterangan pertanggungjawaban kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah; (i) membentuk panitia pengawasan pemilihan kepala daerah; (j) melakukan pengawasan dan meminta laporan KPUD dalam penyelenggaraan pemerintah daerah; (k) memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama antar daerah dan dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat daerah.

DPRD merupakan salah satu pilar utama untuk mendukung penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Mencermati tugas dan wewenang yang melekat pada kedua lembaga penyelenggara pemerintahan daerah tersebut, dapat dipastikan bahwa peran Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) untuk memilih gubernur, bupati dan walikota sangatlah menentukan kehidupan penyelenggaraan pemerintahan daerah ke depan, begitupun dengan pemilu untuk memilih anggota DPRD Provinsi dan Kabupaten/Kota. Khusus yang terkait dengan Pilkada, pemilihan kepala daerah secara langsung merupakan momentum penting bagi rakyat untuk memilih pemimpin daerah yang benar-benar memiliki kualifikasi untuk memimpin penyelenggara pemerintahan daerah secara profesional, yang antara lain memiliki pengertian mampu meningkatkan kesejahteraan dan memperhatikan kepentingan masyarakat. Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota secara langsung oleh rakyat, dapat mewarnai atau menentukan perkembangan pembangunan di daerah itu sendiri, karena setiap calon Gubernur, Bupati dan Walikota akan berkomunikasi langsung dalam kampanye dengan rakyat untuk menawarkan visi, misi dan program yang akan dilaksanakan apabila terpilih nanti. Para calon akan bersaing menawarkan/menunjukkan kemampuan dan kepemimpinannya, serta menawarkan program pembangunan terbaiknya. Oleh karena itu, ini merupakan momentum yang tepat bagi masyarakat untuk memilih langsung dengan cermat sosok yang paling ideal dan kapabel untuk memimpin daerahnya.



#### 4.1.2 Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada)

Pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah secara langsung yang telah dimulai sejak bulan Juni tahun 2005 merupakan momen sejarah penting yang menunjukkan bahwa Indonesia termasuk salah satu negara demokrasi terbesar di dunia yang dapat melaksanakan pemilihan umum dengan aman dan damai. Prestasi pelaksanaan pemilihan kepala daerah juga telah menoreh catatan sejarah penting mengingat dalam kurun waktu tujuh tahun telah mengubah dan melaksanakan secara signifikan sistem pemilihan umum kepala daerah menjadi pemilihan langsung.

Pilkada langsung merupakan pelaksanaan Konstitusi UUD 1945 pasal 18 ayat 4 yang memberikan amanat untuk melaksanakan pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai Kepala Daerah tingkat Provinsi, Kabupaten, dan Walikota secara demokratis. Pelaksanaan Pilkada secara langsung tersebut tercermin pula di dalam UU No. 22 tahun 2004 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang menyatakan bahwa DPRD tidak memiliki tugas dan wewenang untuk memilih Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, maka pemilihan kepala daerah dilakukan secara langsung oleh rakyat.

Sebagai penjabaran UUD 1945 tersebut, pelaksanaan Pilkada secara langsung diatur di dalam UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, dan secara lebih teknis diatur dalam PP No. 6 tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Berbagai peraturan perundangan dan pengaturan tentang pelaksanaan Pilkada mencerminkan upaya seluruh komponen masyarakat untuk dapat

melaksanakan pemilihan secara adil, transparan, partisipatif dan akuntabel. Adapun beberapa prinsip dasar yang diatur didalam UU No. 32 tahun 2004 dan PP No. 6 tahun 2005 adalah sebagai berikut di bawah ini:

- Tahapan Pilkada secara langsung dibagi menjadi 2, yaitu tahap persiapan dan tahap pelaksanaan. Tahap persiapan meliputi antara lain pemberitahuan DPRD kepada KPUD tentang berakhirnya masa jabatan kepala daerah, perencanaan penyelenggaraan Pilkada, sampai dengan pembentukan panitia pengawas dan pendaftaran pemantau. Sedangkan tahap pelaksanaan meliputi pendaftaran pemilih sampai dengan penetapan pasangan calon yang memenangkan Pilkada.
- Pasangan Calon diusulkan oleh Parpol atau Gabungan Parpol yang memperoleh kursi 15 persen di DPRD atau 15% dari akumulasi perolehan suara sah dalam pemilihan anggota DPRD.
- Parpol atau Gabungan Parpol hanya berhak mengusulkan satu pasangan calon dan pasangan calon yang telah dicalonkan tidak boleh dicalonkan lagi oleh Parpol atau Gabungan Parpol lainnya.
- Parpol atau Gabungan Parpol wajib membuka kesempatan yang seluas-luasnya bagi bakal calon perseorangan.
- Penetapan pemilih menggunakan data dasar pemilu terakhir, dan berdasarkan data P4B yang telah dimutakhirkan.
- Pasangan calon yang memperoleh suara lebih dari 50% ditetapkan sebagai pasangan calon terpilih, dan apabila ketentuan tersebut tidak terpenuhi pasangan calon yang memperoleh suara terbesar lebih dari 25% ditetapkan sebagai pasangan calon terpilih. Apabila tidak ada pasangan calon yang memperoleh suara lebih dari 25%, dilakukan pemilihan putaran kedua.
- Penyelesaian sengketa hasil penghitungan suara diselesaikan oleh Mahkamah Agung dan hasil keputusannya bersifat final. Dalam penyampaian keberatan hasil penghitungan suara dapat melalui pengadilan negeri atau pengadilan tinggi.
- Dalam pelaksanaan Pilkada jadwal pelaksanaannya perlu memperhatikan ketentuan bahwa Gubernur, Bupati/Walikota yang berada dalam satu daerah yang sama dan berakhir masa jabatannya pada bulan dan tahun yang sama dan/atau dalam kurun waktu antara satu sampai dengan 30 hari, pemungutan suaranya diselenggarakan pada hari yang sama.

---

Pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah secara langsung yang telah dimulai sejak bulan Juni tahun 2005 merupakan momen sejarah penting yang menunjukkan bahwa Indonesia termasuk salah satu negara demokrasi terbesar di dunia yang dapat melaksanakan pemilihan umum dengan aman dan damai. Pilkada langsung merupakan program nasional dan oleh karena itu keberhasilan pelaksanaan Pilkada ini menjadi tanggung jawab kita semua

- Untuk daerah pemekaran, sepanjang KPUD-nya belum ada/dibentuk, penyelenggaraan PILKADA Langsung dilakukan oleh KPU Provinsi/Kabupaten/ Kota induknya.
- Untuk mengantisipasi pasangan calon tunggal, maka bagi Parpol/Gabungan Parpol yang berhak untuk mengajukan calon diharapkan menggunakan haknya. Apabila Parpol/Gabungan Parpol tidak mau menggunakan haknya, maka di daerah yang bersangkutan akan diangkat seorang Pejabat Kepala Daerah sampai adanya pasangan calon lebih dari satu.
- Calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah tidak boleh dalam status sebagai Penjabat Kepala Daerah.

Pilkada langsung merupakan program nasional dan oleh karena itu keberhasilan pelaksanaan Pilkada ini menjadi tanggung jawab kita semua, termasuk dalam hal ini adalah kalangan media massa yang memiliki peran strategis dalam membangun opini dan mengajak masyarakat luas serta *stakeholders* lainnya untuk ikut mendukung suksesnya penyelenggaraan Pilkada.

Pada tahun 2005 Pilkada telah dilaksanakan di 226 daerah yang meliputi 11 provinsi, 180 kabupaten, dan 35 kota dengan rincian sebagaimana pada Tabel 4.1 berikut di bawah ini. Pada tahun 2006 pilkada secara langsung akan diselenggarakan di sekitar 80 daerah.

**Tabel 4.1: Pelaksanaan Pilkada Tahun 2005**

No	Bulan	Kepala Daerah			Jumlah
		Gubernur	Bupati	Walikota	
1	Juni	8	146	27	181
2	Juli	-	5	-	5
3	Agustus	-	6	4	10
4	September	-	5	-	5
5	Oktober	1	7	2	10
6	November	2	6	2	10
7	Desember	-	5	-	5
	Jumlah	11	180	35	226

Sumber: Depdagri, 2005

## 4.2 PENATAAN RUANG

Dinamika otonomi daerah telah menggulirkan perubahan paradigma penyelenggaraan penataan ruang. Perubahan paradigma tersebut antara lain adalah :

1. Penyusunan Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi didasarkan atas Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten/Kota dan Penyusunan Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional didasarkan atas Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi dengan pendekatan mengedepankan kepentingan nasional dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).
2. Daerah diberikan kewenangan untuk mengelola sumberdaya yang dimilikinya baik di darat maupun di laut sesuai batas wilayah administratifnya dan ketentuan peraturan yang berlaku.

Pemberian kewenangan otonom yang luas di Kabupaten/Kota membawa implikasi terhadap tanggung jawab atas penyusunan rencana tata ruang, pemanfaatan dan pengendalian ruang, yang mana menjadi proporsi terbesar diberikan kepada Pemerintah Kabupaten/Kota.

Penyelenggaraan penataan ruang dalam dinamika otonomi daerah secara efektif telah berjalan 6 (enam) tahun, dan telah menumbuhkan kreativitas dan inisiatif daerah yang semakin tahun semakin berkembang, namun disisi lain tetap ditemui berbagai kendala dan masalah antara lain:

1. Di sebagian daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota, penataan ruang belum mendapat proporsi perhatian utama sebagai instrumen dasar penyusunan Rencana Program Pembangunan Daerah, baik yang dilakukan pemerintah maupun masyarakat dan dunia usaha. Hal ini tercermin dengan semakin luasnya lahan yang beralih fungsi seperti lahan pertanian beririgasi teknis yang berubah menjadi permukiman atau industri, penggundulan hutan yang berakibat banjir, dll.
2. Konflik-konflik pemanfaatan ruang, baik antara masyarakat dengan pemerintah, antar instansi pemerintah, maupun antar kewenangan tingkatan pemerintahan semakin hari semakin marak dan dapat mengganggu pelaksanaan pembangunan.
3. Otonomi daerah telah menghasilkan penambahan Kabupaten/Kota dan Provinsi yang cukup signifikan. Pertambahan daerah itu tentunya harus diikuti dengan perubahan terhadap Rencana Tata Ruang yang telah ada. Dalam penyusunan Rencana Tata Ruang telah terjadi dikotomi antara kebutuhan pengembangan alternatif sumber pendapatan daerah melalui pendayagunaan

---

Otonomi daerah telah menggulirkan perubahan paradigma penyelenggaraan penataan ruang. Pemberian kewenangan otonom yang luas di Kabupaten/Kota membawa implikasi terhadap tanggung jawab atas penyusunan rencana tata ruang, pemanfaatan dan pengendalian ruang.

sumberdaya alam dengan upaya penyelamatan ruang untuk kepentingan masa depan rakyat Indonesia.

Kendala dan permasalahan perubahan paradigma penyelenggaraan penataan ruang daerah, menuntut perlunya penguatan penyelenggaraan Penataan Ruang Daerah.

Kendala dan permasalahan perubahan paradigma penyelenggaraan penataan ruang daerah, menuntut perlunya penguatan penyelenggaraan Penataan Ruang Daerah, khususnya dalam menyelenggarakan koordinasi antara pelaku penyelenggara penataan ruang, baik di antara instansi terkait penataan ruang di Provinsi dan Kabupaten/Kota, maupun antara Pemerintah Provinsi dengan Pemerintah Kabupaten/Kota.

#### 4.2.1 Penyelenggaraan Penataan Ruang Daerah

Penataan ruang, seperti yang tercantum dalam Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang (UUPR), mencakup tiga proses yang saling berhubungan, yaitu perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang. Di dalam Undang-Undang tersebut secara eksplisit digariskan pelaksanaan pembangunan harus senantiasa sesuai dan tidak bertentangan dengan rencana tata ruang yang ada. Dengan demikian penataan ruang menjadi tolok ukur dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah dan sebagai pengikat untuk memperkuat Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).

Didalam penyelenggaraan penataan ruang daerah, ada 4 (empat) hal pokok yang dapat mempengaruhi kegiatan penataan ruang daerah, yaitu :

##### 1. Perencanaan Tata Ruang

Rencana Tata Ruang yang merupakan hasil dari proses perencanaan ruang dalam Undang-undang nomor 24 Tahun 1992 dijabarkan atas 2 (dua) pola, yaitu Rencana Tata Ruang yang dijabarkan dengan pendekatan wilayah administratif dan Rencana Tata Ruang yang dijabarkan dengan pendekatan ekosistem. Rencana Tata Ruang dengan pendekatan wilayah administratif kita kenal dengan Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional (RTRWN), Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi (RTRWP) dan Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten/Kota (RTRWK/K). Rencana Tata Ruang dengan pendekatan ekosistem kita kenal dalam bentuk Rencana Tata Ruang Kawasan misalnya Rencana Tata Ruang Kawasan Perbatasan, Rencana Tata Ruang DAS, Rencana Tata Ruang Kawasan Lindung, dsbnya.

Kemudian dalam upaya memberikan kepastian lokasi dari ruang yang dapat dimanfaatkan, RTRWK/K dirinci lebih lanjut dalam bentuk Rencana Detail Tata Ruang (RDTR) dan Rencana Teknis Tata Ruang.

RTRWN yang merupakan visi, strategi dan kebijakan keruangan masa depan Negara Kesatuan Republik Indonesia dalam dinamika otonomi. Dalam

penyusunannya, selain menekankan pendekatan *bottom-up* yaitu mengacu pada RTRWP yang telah ditetapkan melalui PERDA Provinsi, juga sangat memperhatikan visi, strategi dan kebijakan Negara Kesatuan Republik Indonesia pada kurun waktu 25 tahun ke depan.

Demikian juga dengan proses penyusunan RTRWP, selain sangat memperhatikan RTRWK/K yang sudah ditetapkan oleh masing-masing Kabupaten/Kota, juga harus mengindahkan RTRWN, Rencana Tata Ruang Kawasan Tertentu yang ditetapkan melalui Peraturan Pemerintah, serta strategi dan kebijakan Penataan Ruang Provinsi masa depan.

Dalam proses penyusunan RTRWK/K, selain harus mengacu kepada RTRW Provinsi dan RTRWN yang telah ditetapkan, Pemerintah dan Provinsi, juga RTRWK/K disekitarnya yang mempunyai hubungan saling mempengaruhi. RTRWK/K merupakan arahan kebijakan dan strategi pemanfaatan ruang wilayah Kabupaten/Kota yang dirumuskan dengan mempertimbangkan kemampuan teknologi, data, informasi, serta pembiayaan.

Berkaitan dengan hal tersebut di atas, maka secara umum dapat diidentifikasi masalah rencana tata ruang di daerah antara lain sebagai berikut :

- a. Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Provinsi dan Kabupaten/Kota pada umumnya sudah disusun dan ditetapkan melalui Peraturan Daerah kecuali sebagian Provinsi dan Kabupaten/Kota Induk serta Provinsi dan Kabupaten/Kota pemekaran.
- b. Sebagian besar kawasan perkotaan seperti Ibukota Kabupaten/Kota dan Ibukota Kecamatan pada umumnya telah disusun Rencana Detail Tata Ruang (RDTR), namun hasil penyusunan RDTR tersebut mengalami kelambatan dalam penetapan Perda.
- c. Sebagian besar Wilayah Kabupaten belum mempunyai RDTR.
- d. Paduserasi Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten/Kota di Kawasan perbatasan antar Kabupaten/Kota maupun antar Provinsi belum optimal, sehingga sebagian besar Rencana Tata Ruang Kawasan Perbatasan daerah belum dimiliki daerah.
- e. Peranserta masyarakat dalam proses penyusunan Rencana Tata Ruang di daerah masih kurang dilibatkan secara aktif.
- f. Kualitas Rencana Tata Ruang masih kurang memadai, hal ini menyebabkan Rencana Tata Ruang belum bisa dipakai sebagai pedoman dalam pelaksanaan pembangunan maupun dalam pemberian perizinan pemanfaatan ruang di daerah.

---

Penataan ruang mencakup tiga proses yang saling berhubungan yaitu perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang.

---

Proses penyusunan RTRWK/K selain harus mengacu kepada RTRW Provinsi dan RTRWN yang telah ditetapkan Pemerintah dan Provinsi, juga RTRWK/K disekitarnya yang mempunyai hubungan saling mempengaruhi.



## 2. Pemanfaatan Ruang

Pemanfaatan ruang pada dasarnya adalah bagaimana menjabarkan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) kedalam program-program pemanfaatan ruang tahunan sesuai dengan tahun anggaran.

Pemanfaatan ruang diselenggarakan secara bertahap melalui penyiapan program kegiatan pelaksanaan pembangunan yang berkaitan dengan pemanfaatan ruang yang akan dilakukan oleh pemerintah dan masyarakat, baik secara sendiri-sendiri, maupun bersama sesuai dengan rencana tata ruang yang telah ditetapkan, dengan memperhatikan sumber dan mobilisasi dana serta alokasi pembiayaan program pemanfaatan ruang sesuai dengan rencana tata ruang.

Berkenaan dengan hal tersebut di atas, maka secara umum masalah pemanfaatan ruang di daerah, antara lain :

- a. Rencana Tata Ruang sebagai acuan bagi pengguna pemanfaat ruang belum terlaksana dengan baik. Hal ini dapat dilihat pada proses perencanaan pembangunan daerah. Dalam proses penyusunan rencana pembangunan tahunan daerah (RKPD) maupun penyusunan APBD, sebagian besar daerah belum menggunakan RTRW maupun RDTR sebagai acuan utama penentuan lokasi program/proyek.
- b. Pencurian sumberdaya alam yang semakin meningkat seperti pencurian kayu hutan dan terumbu karang mengakibatkan terganggunya fungsi lindung.
- c. Alih fungsi lahan pertanian produktif menjadi pemukiman atau industri yang semakin tinggi mengakibatkan terganggunya ketersediaan pangan dan fungsi resapan air dan penyediaan infrastruktur yang dibutuhkan kawasan permukiman atau industri baru.
- d. Data dan informasi keruangan bagi kebutuhan pemerintah, masyarakat, dan dunia usaha pada umumnya tidak tersedia. Kalaupun ada tingkat akurasi dan kevalidan data dan informasi masih diragukan.
- e. Masih kurangnya pemasyarakatan Rencana Tata Ruang yang telah ditetapkan.

## 3. Pengendalian Pemanfaatan Ruang

Pengendalian pemanfaatan ruang diselenggarakan melalui kegiatan pengawasan, penertiban, juga perizinan pemanfaatan ruang. Tujuan dari pengendalian pemanfaatan ruang ini adalah untuk tercapainya konsistensi pemanfaatan ruang dengan rencana tata ruang yang telah ditetapkan.

Berkaitan dengan hal tersebut, maka permasalahan pengendalian pemanfaatan ruang secara umum dapat diidentifikasi antara lain sebagai berikut :

- a. Pengawasan yang terdiri dari pemantauan, evaluasi dan pelaporan sebagai salah satu fungsi pengendalian pemanfaatan ruang tidak berjalan optimal. Tidak berjalannya fungsi pengawasan dapat diindikasikan dari:
  - 1) Evaluasi rencana tata ruang hanya dilaksanakan apabila akan dilaksanakan revisi RTRW. Seyogyanya evaluasi itu dilaksanakan guna merumuskan upaya penegakan RTRW.
  - 2) Pemantauan berkala atas pemanfaatan rencana tata ruang terlaksana apabila terjadi konflik pemanfaatan ruang atau adanya laporan masyarakat. Seyogyanya pemantauan dilaksanakan sebelum proses penyusunan RKPd atau APBD, sehingga informasi hasil pemantauan itu dapat dimanfaatkan pada waktu penetapan program/proyek-proyek.
  - 3) Pelaporan sebagai fungsi pengawasan tidak terbiasa secara berkala dilakukan dinas/instansi penyelenggara tata ruang kepada Kepala Daerah.
- b. Penertiban sebagai fungsi pengendalian akhir pemanfaatan ruang tidak berjalan optimal. Tidak berjalannya fungsi penertiban pemanfaatan ruang ini disinyalir oleh belum dilibatkannya unsur penegak hukum dalam penyelenggaraan ruang, misalnya unsur Polisi Pamong Praja sebagai unsur penegak Peraturan Daerah, Kepolisian, maupun Kejaksaan.
- c. Penyelenggaraan perizinan sebagai pelaksanaan fungsi pengendalian awal pemanfaatan ruang belum meletakkan Rencana Tata Ruang sebagai satu-satunya dokumen penetapan izin lokasi

Tujuan dari pengendalian pemanfaatan ruang adalah untuk tercapainya konsistensi pemanfaatan ruang dengan rencana tata ruang yang telah ditetapkan.



investasi. Pertimbangan peningkatan pendapatan daerah lebih menjadi pertimbangan ketimbang kelangsungan ruang bagi kebutuhan masa depan.

#### 4. Kelembagaan Penataan Ruang Daerah

Sesuai dengan kewenangan yang telah ditetapkan, penyelenggaraan penataan ruang daerah merupakan tugas dan tanggung jawab Gubernur dan Bupati/Walikota, dan dalam pelaksanaannya melibatkan multidinas/instansi, baik pada tahap perencanaan ruang, pemanfaatan ruang, maupun pada tahap pengendalian pemanfaatan ruang.

Apabila diperhatikan, dari kelembagaan penataan ruang daerah belum berjalan secara terpadu dan dalam satu kesatuan sistem penyelenggaraan penataan ruang daerah. Kebijakan yang ditetapkan masing-masing dinas/instansi lebih banyak diwarnai oleh tugas dan fungsi yang diembannya, sehingga seringkali bertentangan atau tidak seiring dengan kebijakan yang perlu dikeluarkan dinas/instansi lainnya.

Selanjutnya, permasalahan penataan ruang daerah lainnya yang perlu mendapat perhatian serius dalam penyelenggaraan penataan ruang adalah belum berdayagunanya Rencana Tata Ruang sebagai acuan spasial bagi pembangunan di daerah dan pengendalian pemanfaatan ruang. Ketidakberdayaan ini telah mendorong terjadinya berbagai kondisi yang tidak menguntungkan yaitu :

1. Tumpang tindih atau konflik pemanfaatan ruang misalnya antara kawasan lindung dengan lokasi pertambangan.
2. Eksploitasi sumber daya misalnya eksploitasi hutan yang merusak kelestarian lingkungan, Kerusakan daerah konservasi di hulu yang menyebabkan banjir di musim hujan dan kekeringan di musim kemarau.
3. Meningkatnya alih fungsi lahan pertanian beririgasi teknis yang mengancam ketahanan pangan nasional.
4. Melebarnya kesenjangan perkembangan antar wilayah, dan antar kota-desa yang ditandai dengan konsentrasi ekonomi dan penduduk di perkotaan.

##### 4.2.2 Kebutuhan Penguatan Penataan Ruang Daerah

Berbagai isu permasalahan penyelenggaraan penataan ruang daerah di atas sangatlah strategis dan kompleks. Apabila tidak segera ditangani diduga di kemudian hari dapat menciptakan isu permasalahan baru yang berdampak pada terganggunya stabilitas penyelenggaraan pemerintahan dan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).

Penyelenggaraan penataan ruang daerah merupakan tugas dan tanggung jawab Gubernur dan Bupati/ Walikota, dan dalam pelaksanaannya melibatkan multi dinas/instansi.

Berdasarkan hal tersebut, maka ada beberapa gagasan penguatan kelembagaan penataan ruang daerah yang perlu dilakukan, antara lain :

1. Bidang Perencanaan Ruang

- a. Melakukan kaji ulang/revisi Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Provinsi dan Kabupaten/Kota, sesuai dengan kebutuhan perkembangan yang ada maupun kebutuhan masing-masing daerah.
- b. Menyusun Rencana Detail Tata Ruang (RDTR) terutama untuk kawasan-kawasan yang memiliki potensi pengembangan mendesak (sangat penting untuk mengarahkan lokasi investasi dunia usaha).
- c. Percepatan penetapan RTRW Provinsi, Kabupaten/Kota, dan Rencana Rinci Tata Ruang Kawasan Perbatasan antar Kabupaten/Kota, Rencana Tata Ruang Kawasan Cepat Tumbuh, Terisolir/Tertinggal, yang sesuai kewenangan Provinsi.
- d. Optimalisasi peran serta masyarakat dalam proses penyusunan Rencana Tata Ruang, agar rencana tata ruang yang disusun sesuai dengan aspirasi masyarakat.
- e. Perlu adanya ketersediaan peta *landsat spot* seluruh Indonesia untuk mengantisipasi peta yang tidak seragam antara Provinsi dan Kabupaten/Kota.

2. Bidang Pemanfaatan Ruang

- a. Menyelenggarakan bentuk kegiatan untuk membahas sinkronisasi antara Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi dan Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten/Kota, untuk masukan bagi penyusunan rencana tata ruang yang lebih operasional.
- b. Pengintegrasian dan pepaduserasian penyusunan Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten/Kota dengan Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi dan Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi dengan Rencana Tata Ruang Nasional, Rencana Tata Ruang Kawasan Tertentu dan Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi yang berbatasan.
- c. Pepaduserasian Rencana Tata Ruang dengan Rencana Pembangunan Tahunan Daerah (RKPD) baik yang dilakukan Pemerintah Provinsi, Masyarakat, dan Dunia Usaha.
- d. Menyiapkan kebijaksanaan tentang insentif dan dis-insentif dalam pemanfaatan ruang, agar fungsi/peruntukan yang telah ditetapkan dalam rencana tata ruang dapat terwujud.
- e. Meningkatkan sosialisasi serta menyebarluaskan seluruh informasi rencana tata ruang dan kebijaksanaan yang berkaitan

Permasalahan penyelenggaraan penataan ruang daerah sangatlah strategis dan kompleks . Apabila tidak segera ditangani dapat menciptakan permasalahan baru yang berdampak pada terganggunya stabilitas penyelenggaraan pemerintahan dan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).

dengan penataan ruang di daerah, agar masyarakat (*stakeholder*) dapat mengetahuinya secara jelas dan pasti kebijakan rencana tata ruang yang berkaitan dengan pemanfaatan ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang.

### 3. Bidang Pengendalian Pemanfaatan Ruang

- a. Melaksanakan pengendalian ruang (pengawasan dan penertiban) yang semakin efektif, seperti penyederhanaan perizinan pemanfaatan ruang, pelaksanaan fungsi pengawasan ruang yang ketat serta pelaksanaan fungsi penertiban ruang yang adil dan tegas.
- b. Meningkatkan sosialisasi serta menyebarluaskan seluruh informasi rencana tata ruang dan kebijaksanaan yang berkaitan dengan penataan ruang di daerah, agar masyarakat (*stakeholder*) dapat mengetahuinya secara jelas dan pasti kebijakan rencana tata ruang yang berkaitan dengan pengendalian pemanfaatan ruang.
- c. Menegakkan peraturan dan penerapan sanksi bagi pelanggaran tata ruang ditinjau dari jenis pelanggaran bagi setiap pelanggar.

### 4. Kelembagaan Penataan Ruang Daerah

- a. Membentuk dan memberdayakan Badan Koordinasi Penataan Ruang Daerah (BKPRD) yang diarahkan tidak hanya untuk keperluan pemecahan berbagai masalah penataan ruang tetapi juga untuk pengembangan kelembagaan penataan ruang yang lebih utuh di daerah, dan yang mempunyai agenda kerja yang baik.
- b. Meningkatkan kemampuan pengelola penataan ruang baik di jajaran eksekutif maupun legislatif daerah.
- c. Melakukan evaluasi kinerja penyelenggaraan penataan ruang di masing-masing Provinsi dan Kabupaten/Kota.
- d. DPRD melaksanakan fungsi pengawasan (*controlling*) terhadap kinerja pemanfaatan ruang. Fungsi ini dapat dilakukan oleh DPRD secara langsung dengan peninjauan lapangan, maupun secara tidak langsung (berupa informasi/data) melalui media elektronik, cetak, ataupun pengaduan/informasi dari masyarakat.

Dalam upaya peningkatan penataan ruang yang berdaya guna dan berhasil guna di daerah, dalam dinamika otonomi daerah, serta mendorong pembangunan yang berkelanjutan (*sustainable development*) berdasarkan kondisi, karakteristik, daya dukung daerah serta pemberdayaan masyarakat dalam penataan ruang, ada beberapa tindakan dalam kegiatan penataan ruang daerah yang dipandang perlu dilakukan oleh Pemerintah Daerah dan DPRD antara lain:

Pengendalian ruang (pengawasan dan penertiban) yang semakin efektif antara lain dengan penyederhanaan perizinan pemanfaatan ruang, pelaksanaan fungsi pengawasan ruang yang ketat, serta pelaksanaan fungsi penertiban ruang yang adil dan tegas.

Pembangunan daerah dilakukan dengan pendekatan ‡pengembangan wilayah· bukan pendekatan ‡sektor·, dimana program/proyek dari sektor/bidang serta alokasi pendanaannya diarahkan untuk pengembangan wilayah/kawasan prioritas yang telah ditetapkan dalam rencana tata ruang.

1. Mengupayakan pembenahan atau pembentukan lembaga/instansi di daerah (Dinas Tata Ruang/Kota Daerah) yang berwenang dan bertanggung jawab atas kegiatan penataan ruang, serta peningkatan SDM (aparatur) melalui pendidikan dan pelatihan.
2. Menyusun rencana tata ruang harus bersifat partisipatif dan dinamis dalam rangka menghadapi tuntutan globalisasi dan kebutuhan ruang bagi masyarakat serta sesuai dengan kondisi, karakteristik, dan daya dukung daerah.
3. Melibatkan masyarakat dalam penyelenggaraan penataan ruang demi tercapainya penataan ruang yang berbasis peran serta masyarakat, dan DPRD mempunyai hak dan kewajiban melakukan pengawasan terhadap kegiatan dimaksud.
4. Menggunakan rencana tata ruang yang sudah ditetapkan sebagai pedoman penyusunan program-program pembangunan dan penerbitan perijinan pemanfaatan ruang, serta alat kendali dalam pelaksanaan pengendalian pemanfaatan ruang agar tujuan dari rencana tata ruang tercapai.
5. Melaksanakan pembangunan daerah melalui pendekatan "pengembangan wilayah" bukan pendekatan "sektor", dimana program/proyek dari sektor/bidang serta alokasi pendanaannya diarahkan untuk pengembangan wilayah/kawasan prioritas yang telah ditetapkan dalam rencana tata ruang.
6. Meningkatkan sosialisasi serta menyebarluaskan seluruh informasi rencana tata ruang dan kebijaksanaan yang berkaitan dengan penataan ruang di daerah, agar masyarakat (*stakeholder*) dapat mengetahuinya secara jelas dan pasti kebijakan rencana tata ruang yang berkaitan dengan pemanfaatan ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang.
7. Menegakan peraturan dan penerapan sanksi bagi pelanggaran tata ruang ditinjau dari jenis pelanggaran bagi setiap pelanggar.
8. Menciptakan dan meningkatkan hubungan kerjasama antarinstansi maupun antardaerah yang mempunyai tingkat kepentingan/kebutuhan yang cukup tinggi dalam pola pemanfaatan ruang satu sama lainnya, agar tercipta keserasian, keseimbangan, dan keselarasan tata ruang.
9. Menyiapkan kebijaksanaan tentang insentif dan dis-insentif dalam pemanfaatan ruang, agar fungsi/peruntukan yang telah ditetapkan dalam rencana tata ruang dapat terwujud.

#### 4.3 PENYELENGGARAAN OTONOMI KHUSUS

Pemberian Otonomi Khusus kepada Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam (NAD) dan Papua, mengingat kedua daerah tersebut memiliki keistimewaan dan kekhususan, serta potensi dan keanekaragaman daerah yang diharapkan dapat menciptakan daya saing daerah, mendorong peningkatan pelayanan publik, pemberdayaan dan keikutsertaan peran masyarakat, yang keseluruhannya diperlukan untuk mendukung terwujudnya kesejahteraan masyarakat.



Selanjutnya, penjelasan lebih rinci hubungan pusat dan daerah, dan hubungan politik pemerintahan daerah bertujuan memberikan gambaran secara jelas mengenai definisi, wilayah hubungan pusat dan daerah, dan wilayah hubungan politik pemerintah daerah dengan DPRD. Hal ini penting untuk memberikan pemahaman timbulnya akar persoalan baik di dalam hubungan pusat dan daerah maupun hubungan DPRD dan kepala daerah.

#### 4.3.1 Pelaksanaan Otonomi Khusus bagi Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam (NAD)

Penyelenggaraan otonomi khusus bagi Provinsi NAD adalah sebagaimana tertuang dalam Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2001. Luasnya otonomi khusus yang diberikan, termasuk pemberlakuan syari'at Islam di Aceh, membuat gerakan separatisme kehilangan salah satu alasan penting untuk memisahkan diri. Karena yang selalu dijadikan alasan politik gerakan separatisme Aceh, bahkan sebelum terbentuknya GAM pada 1976 adalah dominasi yang sangat besar oleh pemerintah pusat di Aceh dalam mengelola kehidupan sosial politik dan ekonomi di Aceh. Dengan demikian, otonomi khusus yang diberikan UU No. 18 Tahun 2001 menyediakan sebuah peluang emas sejarah untuk mempersatukan kembali Aceh.

Dalam perjalanan proses perdamaian di NAD, terakhir melalui kesepakatan antara Pemerintah RI dengan GAM tanggal 15 Agustus 2005 yang lalu, sesungguhnya merupakan pengejawantahan dari berbagai aspek yang dituangkan dalam Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2001, yakni berupaya mempersatukan kembali Aceh.

Sejak proses dilakukannya pembicaraan informal di Helsinki sampai dengan ditandatanganinya Nota Kesepahaman RI-GAM tanggal 15 Agustus 2005, telah terjadi pro dan kontra dalam masyarakat. Setelah satu bulan berjalan

Pemberian Otonomi Khusus kepada Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam (NAD) dan Papua diharapkan dapat menciptakan daya saing daerah, mendorong peningkatan pelayanan publik, pemberdayaan dan keikutsertaan peran masyarakat



pelaksanaan Nota Kesepahaman, intensitas pendapat yang menentang terlihat semakin menurun yang disebabkan tumbuhnya kesungguhan semua pihak untuk mewujudkan perdamaian. Secara umum situasi dan kondisi kehidupan di Provinsi NAD pasca penandatanganan Nota Kesepahaman menunjukkan ke arah yang lebih baik dan kondusif, kendati masih terjadi gangguan keamanan dan ketertiban yang dilakukan oleh pihak-pihak tertentu yang menginginkan gagalnya pelaksanaan Nota Kesepahaman. Menghadapi persoalan ini sangat diperlukan profesionalisme POLRI untuk mencegah meningkatnya tindakan kriminalitas, sekaligus dapat mengungkap para pelaku tindak kriminalitas yang terjadi selama ini.

Dalam waktu beberapa bulan ini pelaksanaan sosialisasi Nota Kesepahaman belum dapat menjangkau seluruh sasaran yang telah diprogramkan sehingga dengan demikian mungkin masih terjadi penafsiran ganda dalam masyarakat. Berkaitan dengan itu, kegiatan sosialisasi akan lebih diintensifkan.

Untuk mewujudkan penyelenggaraan pemerintahan di Aceh sesuai dengan Nota Kesepahaman, Pemerintah telah mengambil langkah-langkah yakni membuat rencana dan jadwal pembuatan Undang-Undang. Pemerintah Provinsi NAD dan segenap masyarakat harus berupaya semaksimal mungkin untuk mendukung dan melaksanakan sungguh-sungguh isi Nota Kesepahaman sesuai tugas dan fungsinya sehingga jadwal yang telah ditetapkan dapat terlaksana tepat waktu.

Pemerintah juga telah melaksanakan butir-butir penting dalam Nota Kesepahaman dengan memberikan amnesti dan langkah-langkah re-integrasi ke dalam masyarakat. Sambutan positif baik dari masyarakat internasional maupun dalam negeri diberikan terhadap pelaksanaan amnesti dan abolisi umum. Sementara itu langkah-langkah re-integrasi ke dalam masyarakat merupakan tahapan yang sangat penting, bahkan menentukan keberhasilan pelaksanaan Nota Kesepahaman. Bila re-integrasi dapat terlaksana dengan baik, maka akan membuka jalan bagi peningkatan martabat dan kesejahteraan bagi setiap orang yang terlibat dalam GAM. Di sisi lain, Pemerintah tidak mengabaikan masyarakat umum lainnya untuk menghindari terjadinya kecemburuan.

Kendati pada awalnya masyarakat meragukan kenetralan Misi Monitoring Aceh atas dasar pengalaman pelaksanaan Cessation, selama bulan pertama keberadaan Misi Monitoring Aceh dinilai positif. Dalam bulan pertama pelaksanaan Nota Kesepahaman, masalah perselisihan yang telah diproses oleh Misi Monitoring Aceh sebanyak satu kali dan pihak GAM dinyatakan sebagai pelaku penembakan terhadap anggota TNI, namun penyelesaian perselisihan ini belum tuntas dan masih ditelusuri oleh pihak GAM. Dari proses penanganan perselisihan, pihak Misi Monitoring Aceh bekerja dengan sungguh-sungguh, profesional dan tidak memihak sesuai ketentuan yang telah ditetapkan dalam Nota Kesepahaman.

---

Secara umum situasi dan kondisi kehidupan di Provinsi NAD pasca penandatanganan Nota Kesepahaman menunjukkan ke arah yang lebih baik dan kondusif.

Pemerintah merasa puas dengan pelaksanaan kesepahaman MoU tersebut hingga saat ini. Diharapkan dengan pelaksanaan kesepahaman setahap demi setahap sesuai jadwal yang telah ditetapkan dapat memberikan cerminan atau gambaran nyata adanya kesungguhan dan keinginan kedua belah pihak dan umumnya masyarakat Aceh untuk menciptakan NAD yang aman, sejahtera, dan maju.

#### 4.3.2 Pelaksanaan Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua

Sebagaimana tertuang dalam Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua, dapat dijelaskan bahwa Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua pada dasarnya adalah pemberian kewenangan yang lebih luas bagi Provinsi dan rakyat Papua untuk mengatur dan mengurus diri sendiri di dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Kewenangan yang lebih luas berarti pula tanggung jawab yang lebih besar bagi Provinsi dan rakyat Papua untuk menyelenggarakan pemerintahan dan mengatur pemanfaatan kekayaan alam di Provinsi Papua untuk sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat Papua sebagai bagian dari rakyat Indonesia sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Kewenangan ini berarti pula kewenangan untuk memberdayakan potensi sosial-budaya dan perekonomian masyarakat Papua, termasuk memberikan peran yang memadai bagi orang-orang asli Papua melalui para wakil adat, agama, dan kaum perempuan.

Peran yang dilakukan adalah ikut serta merumuskan kebijakan daerah, menentukan strategi pembangunan dengan tetap menghargai kesetaraan dan keragaman kehidupan masyarakat Papua, melestarikan budaya serta lingkungan alam Papua, yang tercermin melalui perubahan nama Irian Jaya menjadi Papua, lambang daerah dalam bentuk bendera daerah dan lagu daerah sebagai bentuk aktualisasi jati diri rakyat Papua dan pengakuan terhadap eksistensi hak ulayat, adat, masyarakat adat, dan hukum adat.

Hal-hal mendasar yang menjadi isi undang-undang ini antara lain adalah: **Pertama**, pengaturan kewenangan antara Pemerintah dengan Pemerintah Provinsi Papua serta penerapan kewenangan tersebut di Provinsi Papua yang dilakukan dengan kekhususan; **Kedua**, pengakuan dan penghormatan hak-hak dasar orang asli Papua serta pemberdayaannya secara strategis dan mendasar; dan **Ketiga**, mewujudkan penyelenggaraan pemerintahan yang baik yang berciri:

- a. partisipasi rakyat sebesar-besarnya dalam perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan dalam penyelenggaraan pemerintahan, serta pelaksanaan pembangunan melalui keikutsertaan para wakil adat, agama, dan kaum perempuan;
- b. pelaksanaan pembangunan yang diarahkan sebesar-besarnya untuk memenuhi kebutuhan dasar penduduk asli Papua pada khususnya dan penduduk Provinsi Papua pada umumnya dengan berpegang teguh pada

- prinsip-prinsip pelestarian lingkungan, pembangunan berkelanjutan, berkeadilan dan bermanfaat langsung bagi masyarakat; dan
- c. penyelenggaraan pemerintahan dan pelaksanaan pembangunan yang transparan dan bertanggungjawab kepada masyarakat

**Keempat**, pembagian wewenang, tugas, dan tanggung jawab yang tegas dan jelas antara badan legislatif, eksekutif, dan yudikatif, serta Majelis Rakyat Papua sebagai representasi kultural penduduk asli Papua yang diberikan kewenangan tertentu.

Pemberian Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua dimaksudkan untuk mewujudkan keadilan, penegakan supremasi hukum, penghormatan terhadap HAM, percepatan pembangunan ekonomi, peningkatan kesejahteraan dan kemajuan masyarakat Papua, dalam rangka kesetaraan dan keseimbangan dengan kemajuan provinsi lain.

Undang-undang ini menempatkan orang asli Papua dan penduduk Papua pada umumnya sebagai subjek utama. Keberadaan Pemerintah, Pemerintah Provinsi, Pemerintah Kabupaten/Kota, serta perangkat di bawahnya, semua diarahkan untuk memberikan pelayanan terbaik dan pemberdayaan rakyat. Undang-undang ini juga mengandung semangat penyelesaian masalah dan rekonsiliasi, antara lain dengan pembentukan Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi. Pembentukan komisi ini dimaksudkan untuk menyelesaikan berbagai permasalahan yang terjadi di masa lalu dengan tujuan memantapkan persatuan dan kesatuan nasional Indonesia di Provinsi Papua.

Penjabaran dan pelaksanaan undang-undang ini di Provinsi dan Kabupaten/Kota dilakukan secara proporsional sesuai dengan jiwa dan semangat berbangsa dan bernegara yang hidup dalam nilai-nilai luhur masyarakat Papua, yang diatur dalam Peraturan Daerah Khusus dan Peraturan Daerah Provinsi.

---

Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua pada dasarnya adalah pemberian kewenangan yang lebih luas bagi Provinsi dan rakyat Papua untuk mengatur dan mengurus diri sendiri di dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

---

Pemberian Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua dimaksudkan untuk mewujudkan keadilan, penegakan supremasi hukum, penghormatan terhadap HAM, percepatan pembangunan ekonomi, peningkatan kesejahteraan dan kemajuan masyarakat Papua, dalam rangka kesetaraan dan keseimbangan dengan kemajuan provinsi lain.



Terbentuknya Majelis Rakyat Papua (MRP) merupakan tonggak berdirinya suatu lembaga yang mempunyai peran sentral dan vital dalam pelaksanaan Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua. Dengan terbentuknya MRP diharapkan proses pengelolaan otonomi khusus Provinsi Papua segera dapat dilakukan dengan menyusun strategi percepatan pembangunan yang berorientasi pada kepentingan rakyat Papua. Terbentuknya MRP juga merupakan stimulus bagi proses pembentukan bangsa (*nation*) Indonesia. Di samping itu, dengan adanya MRP tidak saja merupakan jembatan emas bagi rakyat Papua untuk mencapai kemakmuran dan keadilan, tetapi juga proses untuk memperkuat persatuan dan kesatuan bangsa Indonesia.

#### 4.4 HUBUNGAN POLITIK PUSAT DAN DAERAH

Pola hubungan politik pusat dan daerah telah mengalami perubahan sejak tahun 1999 melalui amandemen UUD 1945 pasal 18 ayat 2, 5 dan 6, dan pasal 18A ayat 1 dan 2, serta penetapan UU No. 22 tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah dan UU No. 25 tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah, yang kemudian dilakukan perbaikan melalui penetapan UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No. 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah. Adapun beberapa prinsip hubungan pusat dan daerah berdasarkan Konstitusi dan kedua peraturan perundangan yang ada adalah sebagai berikut:

**Pertama**, hadirnya Konstitusi dan kedua peraturan perundangan tersebut telah menggeser pola ketidakseimbangan kekuasaan antara pusat dan daerah menjadi pola hubungan yang desentralistis yang memberikan ruang dan jaminan terhadap peran pemerintahan daerah untuk dapat mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Pada masa sebelumnya pola hubungan antara pusat dan daerah lebih didominasi oleh sentralisasi kekuasaan pemerintah pusat terhadap pemerintah daerah.

Lebih jauh, sebagai konsekuensi adanya amandemen Konstitusi dan kedua peraturan perundangan tersebut, pelaksanaan Pilkada yang dilakukan secara langsung oleh rakyat telah pula mengubah pola hubungan pusat dan daerah dalam penentuan dan penetapan kepala daerah. Pada masa sebelumnya pemerintah pusat memiliki ruang yang sangat besar untuk menetapkan Gubernur, Bupati dan Walikota. Dalam undang-undang pemerintahan daerah yang baru, hal tersebut tidak terjadi lagi. Rakyatlah yang memiliki kewenangan penuh untuk menentukan kepala daerah yang dikehendaknya. Sedangkan pemerintah pusat, dalam hal ini diwakili oleh Presiden dan Menteri Dalam Negeri, masing-masing mengesahkan pengangkatan pasangan calon Gubernur/Wakil Gubernur terpilih dan calon Bupati/Wakil Bupati atau calon Walikota/Wakil Walikota terpilih.

Hubungan antara pusat dan daerah merupakan pola hubungan yang desentralistis yang memberikan ruang dan jaminan terhadap peran pemerintahan daerah untuk dapat mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.

**Kedua**, peraturan perundangan yang ada tersebut juga telah menetapkan *domain* (wilayah pekerjaan) masing-masing untuk pemerintah pusat dan pemerintah daerah atau di dalam UU No. 32 tahun 2004 istilahnya dikenal dengan tugas dan kewenangan urusan pemerintahan daerah dan urusan pemerintah pusat. Pembagian urusan pemerintahan tersebut didasarkan pada pemikiran bahwa selalu terdapat berbagai urusan pemerintahan yang sepenuhnya/tetap menjadi kewenangan pemerintah pusat. Urusan pemerintah pusat meliputi politik luar negeri, pertahanan, keamanan, moneter dan fiskal nasional, yustisi, dan agama. Urusan yang menjadi kewenangan daerah meliputi urusan wajib dan urusan pilihan. Urusan pemerintahan wajib adalah urusan pemerintahan yang berkaitan dengan pelayanan dasar seperti pendidikan dasar, kesehatan, pemenuhan kebutuhan hidup minimal dan prasarana lingkungan dasar. Sedangkan urusan pemerintahan yang bersifat pilihan terkait erat dengan potensi unggulan dan kekhasan daerah.

Dengan adanya pembagian urusan tersebut secara jelas dan tegas (walaupun dalam pelaksanaannya masih banyak memiliki kelemahan) dapat memberikan arahan yang jelas pula bagi pemerintah pusat dan daerah untuk dapat lebih berkonsentrasi pada tugas dan wewenangnya secara efektif dan efisien dalam melaksanakan tugas-tugas pembangunan.

**Ketiga**, peraturan perundangan tersebut memberikan ruang dan jaminan kerjasama yang serasi, saling mendukung dan melengkapi antar susunan pemerintahan, terutama antara pemerintah pusat dan daerah. Ruang adanya kerjasama tersebut berdasarkan latar belakang pemikiran bahwa dalam melaksanakan urusan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat, terdapat urusan pemerintahan yang penanganannya dalam bagian atau bidang tertentu dapat dilaksanakan bersama antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Dengan kata lain, dalam pelaksanaan kewenangan pemerintah pusat, ada bagian urusan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat, dan ada bagian urusan yang diserahkan kepada Provinsi dan/atau Kabupaten/Kota. Dalam pembagian kewenangan antara pemerintah pusat, Provinsi, dan Kabupaten/Kota perlu mempertimbangkan kriteria eksternalitas, akuntabilitas dan efisiensi dengan mempertimbangkan keserasian hubungan pengelolaan urusan pemerintahan antar tingkat pemerintahan. Kriteria eksternalitas mempertimbangkan dampak yang ditimbulkan dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan tersebut. Apabila dampak yang ditimbulkan bersifat lokal, maka urusan pemerintahan tersebut menjadi kewenangan kabupaten/kota, jika regional menjadi kewenangan provinsi dan nasional menjadi kewenangan pemerintah pusat. Kriteria akuntabilitas adalah pendekatan dalam pembagian urusan pemerintahan dengan pertimbangan bahwa tingkat pemerintahan yang menangani sesuatu bagian urusan adalah tingkat pemerintahan yang lebih langsung/dekat dengan dampak/akibat dari urusan yang ditangani tersebut. Hal ini akan lebih menjamin akuntabilitas penyelenggaraan bagian urusan pemerintahan kepada masyarakat.

---

Hubungan pusat dan daerah telah menetapkan domain (wilayah pekerjaan) masing-masing untuk pemerintah pusat dan pemerintah daerah.

---

Hubungan pusat dan daerah memberikan ruang dan jaminan kerjasama yang serasi, saling mendukung dan melengkapi antarsusunan pemerintahan, terutama antara pemerintah pusat dan daerah. Pola hubungan pusat dan daerah telah menggabungkan semangat kebangsaan dengan mempertimbangkan semangat kedaerahan yang ada dan mencegah adanya sentralisasi yang berlebihan dengan memberikan ruang kepada putra daerah yang mengenal daerahnya dan dikenal oleh masyarakat di daerahnya untuk menjadi calon pemimpin kepala daerah.





Kriteria efisiensi, yang merupakan pendekatan dalam pembagian urusan pemerintahan, harus mempertimbangkan ketersediaan sumber daya personil, dana dan peralatan untuk mendapatkan ketepatan, kepastian, dan kecepatan hasil yang harus dicapai. Hal ini mengandung pengertian bahwa apabila penanganan urusan yang dilakukan oleh kabupaten/kota dapat berdaya guna dan memiliki manfaat yang besar bagi masyarakat dibandingkan apabila dilakukan oleh provinsi, maka urusan tersebut dilaksanakan oleh kabupaten/kota, bukan oleh pemerintah daerah provinsi.

**Keempat**, undang-undang pemerintah daerah telah menggabungkan semangat kebangsaan dengan mempertimbangkan semangat kedaerahan yang ada dan mencegah adanya sentralisasi yang berlebihan dengan memberikan ruang kepada putra daerah yang mengenal daerahnya dan dikenal oleh masyarakat di daerahnya untuk menjadi calon kepala daerah. Kebijakan ini diperlukan untuk menjamin stabilitas politik dan menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).

**Kelima**, dengan berbagai pemikiran sebagaimana disampaikan tersebut di atas, penyelenggaraan pemerintahan di daerah diarahkan untuk mendukung dan mensukseskan pembangunan di daerah yang berada di dalam koridor sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) secara lebih efektif dan efisien.

#### 4.5 HUBUNGAN PEMERINTAH DAERAH DAN DPRD

Hubungan antara pemerintah daerah dan DPRD merupakan hubungan kerja yang kedudukannya setara dan bersifat kemitraan. Kedudukan yang setara bermakna bahwa diantara lembaga pemerintahan daerah itu memiliki kedudukan yang sama dan sejajar, artinya tidak saling membawahi (*checks and balances*). Pengalaman sejarah Indonesia maupun dunia telah membuktikan bahwa pemusatan kekuasaan pada salah satu lembaga tertentu di dalam penyelenggaraan pemerintahan atau adanya kolusi politik antara pemerintah dan legislatif dapat menghasilkan pemerintahan otoriter. Pemerintahan otoriter di Indonesia ternyata tidak dapat memberikan ruang bagi masyarakat pada umumnya untuk dapat berkembang dan mencapai kesejahteraan, tetapi justru dalam jangka panjang cenderung dapat menyengsarakan rakyat.

Undang-undang pemerintah daerah yang berlaku saat ini telah menempatkan posisi yang setara antara pemerintah daerah dan DPRD yang tercermin antara lain di dalam membuat kebijakan daerah berupa peraturan daerah atau untuk mendukung proses pemekaran wilayah. Hubungan kemitraan bermakna bahwa antara Pemerintah Daerah dan DPRD adalah sama-sama mitra

kerja dalam membuat kebijakan daerah untuk melaksanakan otonomi daerah sesuai dengan fungsi masing-masing, sehingga antar kedua lembaga dapat membangun suatu hubungan kerja yang sifatnya saling mendukung, bukan menjadi lawan ataupun pesaing satu sama lain dalam melaksanakan fungsinya masing-masing. Begitupun dalam penetapan anggaran dilakukan bersama-sama antara DPRD dan Pemerintah Daerah. Sedangkan pengawasan dilakukan oleh DPRD terhadap pemerintah daerah terutama terhadap pelaksanaan peraturan daerah dan peraturan perundang-undangan lainnya, keputusan bupati/walikota, APBD, dan kebijakan pemerintah daerah dalam melaksanakan program pembangunan daerah. Pengawasan ini diperlukan untuk mengontrol dan melakukan pengendalian pelaksanaan pembangunan yang dimiliki penuh oleh pemerintah daerah dengan tujuan untuk menjaga kualitas proses dan hasil pembangunan daerah.

Hubungan antara pemerintah daerah dan DPRD merupakan hubungan kerja yang kedudukannya setara dan bersifat kemitraan.

Hubungan antara pemerintah daerah dan DPRD tercermin pula dari adanya kewajiban pemerintah daerah untuk memberikan laporan pertanggungjawaban kepada DPRD. Tujuannya tidak lain untuk menjaga kualitas proses dan hasil pembangunan terutama untuk masa selanjutnya dapat semakin meningkat.

Hubungan antara pemerintah daerah dan DPRD tercermin pula dari adanya kewajiban pemerintah daerah untuk memberikan laporan pertanggungjawaban kepada DPRD. Selain memberikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada DPRD tersebut, kepala daerah juga memiliki kewajiban untuk menyampaikan pertanggungjawaban pelaksanaan APBD kepada DPRD berupa laporan keuangan yang telah diperiksa oleh BPK. Dalam laporan keuangan tersebut setidaknya mencakup laporan realisasi APBD, neraca, laporan arus kas, dan catatan atas laporan keuangan termasuk juga dilampirkan laporan keuangan perusahaan daerah. Terkait dengan penjabaran UU No. 32 tahun 2004 tersebut dalam PP No. 6 tahun 2005 tentang Tata Cara Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dinyatakan bahwa dalam hal Kepala Daerah dan/atau Wakil Kepala Daerah menghadapi krisis kepercayaan publik yang meluas karena dugaan melakukan tindakan pidana yang melibatkan tanggungjawabnya, DPRD menggunakan hak angket untuk menanganinya. Intinya bentuk pertanggungjawaban pemerintah daerah terhadap DPRD merupakan wujud pengawasan yang dilakukan oleh rakyat melalui DPRD terhadap penyelenggaraan pemerintah daerah. Tujuannya tidak lain untuk menjaga kualitas proses dan hasil pembangunan terutama untuk masa selanjutnya dapat semakin meningkat.

Dapat disimpulkan bahwa adanya berbagai pengaturan tersebut diarahkan dalam kerangka menjaga keseimbangan kekuasaan (*checks and balances*) antara legislatif dan eksekutif di daerah. Pengaturan tersebut juga untuk mendorong dan menjamin terlaksananya akuntabilitas kepala daerah terhadap DPRD sebagai lembaga yang mewakili kepentingan rakyatnya di daerah sehingga kualitas proses pembangunan dan hasil pembangunan dapat benar-benar memberikan manfaat terhadap masyarakat secara menyeluruh.

#### 4.6 HUBUNGAN ANTARDAERAH

Pada prinsipnya penyelenggaraan pemerintahan dalam rangka desentralisasi dan otonomi daerah adalah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat, karena dalam pelaksanaan otonomi daerah dan desentralisasi telah diberikan ruang yang cukup untuk melaksanakan kerjasama antardaerah yang didasarkan atas prinsip efisiensi dan efektivitas. Pengelolaan kerjasama antardaerah tersebut dapat dilaksanakan oleh badan pengelola yang pengaturan dan pembentukannya diatur dengan keputusan bersama antardaerah tersebut. Pemerintah pusat dapat melaksanakan penyediaan pelayanan publik tersebut, jika daerah belum/tidak melakukan kerjasama antardaerah.

Kerjasama antardaerah tersebut dapat juga dilakukan dalam rangka pengelolaan urusan pemerintahan yang memberikan dampak lintas daerah, seperti dalam pengelolaan dan pelestarian lingkungan hidup. Dengan demikian masyarakat akan mendapatkan manfaat yang sebesar-besarnya dari pengelolaan urusan pemerintahan secara bersama tersebut.

#### 4.7 PELAKSANAAN PEMBANGUNAN PERTAHANAN DAN KEAMANAN

Penjelasan yang terkait dengan pembangunan pertahanan dan keamanan penting untuk melihat keterkaitan pusat dan daerah untuk bersama-sama menjaga integritas NKRI.

Meskipun secara undang-undang pembangunan pertahanan dan keamanan merupakan wewenang pemerintah pusat dan tidak didelegasikan ke daerah dalam kerangka otonomi daerah, namun upaya menciptakan kondisi pertahanan dan keamanan di seluruh Indonesia menjadi tanggung jawab seluruh komponen bangsa dan negara, termasuk pemerintah daerah. Pemerintah daerah sebagai bagian integratif pemerintah nasional, memiliki tanggung jawab turut serta mendukung pelaksanaan pembangunan pertahanan dan keamanan di wilayahnya masing-masing. Seiring dengan masih tingginya potensi gangguan pertahanan serta gangguan keamanan dan ketertiban masyarakat di daerah, pemerintah daerah diharapkan mampu melakukan pembangunan di wilayah-wilayah perbatasan khususnya wilayah daratan dan pulau-pulau terluar untuk membuka akses perekonomian dan meningkatkan rasa nasionalisme penduduk perbatasan. Sebagaimana diketahui bahwa sampai saat ini masih banyak wilayah perbatasan dan pulau-pulau terluar kurang tersentuh aktivitas pembangunan sehingga pelanggaran wilayah kedaulatan seperti pemindahan patok tapal batas, *illegal logging*, *illegal fishing*, dan penyelundupan masih marak terjadi.

Di samping itu, masih lemahnya pengamanan wilayah perbatasan menjadikan aktivitas *transnational crime* seperti penyelundupan barang dan

---

Meskipun secara undang-undang pembangunan pertahanan dan keamanan merupakan wewenang pemerintah pusat dan tidak didelegasikan ke daerah dalam kerangka otonomi daerah, namun upaya menciptakan kondisi pertahanan dan keamanan di seluruh Indonesia menjadi tanggung jawab seluruh komponen bangsa dan negara, termasuk pemerintah daerah.



manusia, dan perdagangan gelap narkoba, pelintas batas intensitasnya masih tinggi. Sedangkan dalam pembangunan keamanan dan ketertiban, pemerintah daerah diharapkan mampu meningkatkan pembinaan masyarakat di wilayahnya guna mendukung penciptaan kondisi keamanan dan ketertiban masyarakat secara nasional. Wujud nyata dari keterlibatan pemerintah daerah antara lain adalah bersama-sama dengan Polri membangun pemolisian masyarakat.

#### 4.8 PELAKSANAAN HUBUNGAN LUAR NEGERI

Penjelasan mengenai hubungan luar negeri bertujuan memberikan kerangka berpikir yang sama mengenai cara-cara melakukan hubungan luar negeri dan kerjasama internasional antara daerah dan negara lain. Penyelenggaraan hubungan luar negeri sangat erat terkait dengan kemampuan daerah termasuk di dalamnya peran Kepala Daerah dan birokrasi untuk menjajagi potensi negara lain yang dapat memberikan manfaat pembangunan bagi daerahnya.

Dalam rangka mempercepat perkembangan daerah, Pemerintah terus mendorong dan memberi kesempatan luas kepada Pemerintah Daerah di setiap tingkat untuk melakukan kerjasama dengan mitranya di luar negeri. Pemerintah menyadari bahwa dalam era otonomi daerah sekarang ini, Pemerintah Daerah mempunyai dan memainkan peran penting dan sentral dalam upaya meningkatkan kehidupan dan kesejahteraan rakyatnya. Kerjasama *sister city/sister province*, promosi perdagangan, investasi, dan budaya di negara asing merupakan bentuk-bentuk kerjasama internasional yang dapat dikembangkan oleh Pemerintah Daerah dalam rangka memaksimalkan potensi yang dimiliki daerahnya masing-masing.

Guna mendukung penyelenggaraan hubungan luar negeri yang lebih terarah, terpadu dan berlandaskan kepastian hukum yang lebih kuat, Pemerintah Indonesia berpedoman pada ketentuan yang terdapat dalam UU Nomor 37 Tahun 1999 tentang Hubungan Luar Negeri dan UU Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional. Dalam realitas ketatanegaraan Indonesia, masalah politik luar negeri merupakan kewenangan pemerintah pusat, namun atas dasar UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (pengganti UU No. 22 Tahun 1999 tentang Otonomi Daerah) telah membuka peluang bagi pelaksanaan hubungan luar negeri yang memungkinkan unsur-unsur daerah ikut dalam pelaksanaan hubungan luar negeri. Berdasarkan ketentuan ketiga UU tersebut ditegaskan kembali peran Departemen Luar Negeri sebagai saluran resmi atau pintu gerbang Pemerintah Republik Indonesia dalam melaksanakan hubungan luar negeri (*one door policy*) yang otomatis menjadi jembatan yang menghubungkan Indonesia dengan negara-negara lain.

Sehubungan dengan kerjasama luar negeri oleh Daerah, Departemen Luar Negeri berperan sebagai koordinator yang mengatur tertib hubungan antara

Dalam rangka mempercepat perkembangan daerah, Pemerintah terus mendorong dan memberi kesempatan luas kepada Pemerintah Daerah di setiap tingkat untuk melakukan kerjasama dengan mitranya di luar negeri.

Pemerintah Daerah dengan mitra luar negeri serta memberikan berbagai pertimbangan dari segi politik luar negeri atas rencana kerjasama Daerah di segala bidang. Titik berat dari peran dan fungsi Departemen Luar Negeri tersebut diarahkan untuk menunjang suksesnya misi pemberdayaan potensi Daerah, yang antara lain juga direalisasikan melalui kerangka hubungan luar negeri. Sehubungan dengan itu, Menteri Luar Negeri telah mengeluarkan Keputusan Menlu No. SK.03/A/OT/X/2003/01 tanggal 29 Oktober 2003 mengenai Panduan Umum Tata Cara Hubungan Luar Negeri oleh Pemerintah Daerah dan peluncuran panduan tersebut dilakukan pada tanggal 9 Desember 2003. Hal ini merupakan suatu upaya untuk lebih meningkatkan bagi mekanisme komunikasi, koordinasi, dan konsultasi yang efektif, efisien, terpadu, serta berkesinambungan antara Departemen Luar Negeri, selaku koordinator penyelenggaraan hubungan luar negeri dan pelaksanaan politik luar negeri, dengan unsur-unsur daerah dalam kapasitasnya sebagai pelaku hubungan luar negeri.

Pada intinya panduan tersebut memuat ketentuan yang mengatur "kebijakan satu pintu" (*one door policy*) dan tertib pengikatan diri dengan pihak luar. Dalam "kebijakan satu pintu" (*one door policy*) politik luar negeri Indonesia, setiap lembaga negara/lembaga pemerintahan, baik departemen maupun non-departemen yang akan melakukan hubungan luar negeri, dapat melakukan konsultasi dan koordinasi dengan Departemen Luar Negeri. Pada bagian lain, mekanisme koordinasi dan konsultasi, terutama dalam kaitannya dengan UU Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional, semakin dirasakan urgensinya karena penyelenggaraan hubungan luar negeri yang dilakukan Daerah akan semakin luas ruang lingkupnya. Pada dasarnya kerjasama semacam itu realisasinya dituangkan dalam suatu perjanjian kerjasama yang mengikat Pemerintah Daerah dengan mitranya dari luar negeri.

---

Setiap lembaga negara/lembaga pemerintahan, baik departemen maupun non departemen yang akan melakukan hubungan luar negeri, untuk dapat melakukan konsultasi dan koordinasi dengan Departemen Luar Negeri



## PENGELOLAAN PEMBANGUNAN DAERAH

Dalam rangka mewujudkan tujuan pembangunan nasional, perlu dipahami bahwa pembangunan daerah merupakan bagian integral dan penjabaran dari pembangunan nasional. Oleh karena itu, perwujudannya perlu disesuaikan dengan potensi, aspirasi, dan permasalahan pembangunan di daerah. Kunci keberhasilan dari proses ini tergantung dari sejak perencanaan sampai pada pengendalian dan evaluasi pembangunannya. Bab ini menguraikan landasan dan prinsip-prinsip pengelolaan pembangunan daerah sejak perencanaan dan penganggaran, pengorganisasian, pelaksanaan, hingga pengendalian dan evaluasinya. Diharapkan, peta koordinasi dan keterpaduan berbagai tahapan di dalam pengelolaan pembangunan antara pemerintah pusat dan daerah, antarsektor, dan antar-pemerintah daerah dapat secara lebih baik dicermati dan dipahami.

### 5.1 PERENCANAAN DAN PENGANGGARAN

#### 5.1.1 Perencanaan Pembangunan Daerah

Perencanaan pembangunan daerah merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari sistem perencanaan pembangunan nasional yang diatur dalam Undang Undang Nomor 25 Tahun 2004.

Menurut UU ini, ada dua entitas penyusun rencana pembangunan, yaitu:

- (1) **Pemerintah Daerah** (Provinsi, Kabupaten, dan Kota), yang dikoordinasikan oleh Kepala **Badan Perencanaan Pembangunan Daerah – Bappeda** (Pasal 33 ayat (2)). Rencana pembangunan yang disusun Bappeda meliputi:
  - i) ***Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD)***  
RPJPD memuat visi, misi, dan arah pembangunan daerah yang mengacu pada RPJP Nasional.
  - ii) ***Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD)***  
RPJM Daerah merupakan penjabaran visi, misi, dan program Kepala Daerah yang disampaikan pada saat Pemilihan Langsung Kepala Daerah (Pilkada) yang berpedoman pada RPJP Daerah dan memperhatikan RPJM Nasional. RPJM Daerah memuat arah kebijakan keuangan daerah selama periode rencana, strategi pembangunan

Perencanaan pembangunan daerah merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari sistem perencanaan pembangunan nasional yang diatur dalam Undang Undang Nomor 25 Tahun 2004.

- daerah, kebijakan umum, dan program-program pembangunan yang disertai dengan rencana-rencana kegiatan baik dalam kerangka regulasi maupun dalam kerangka investasi / layanan umum
- iii) ***Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD)***  
RKPD berlaku untuk 1 (satu) Tahun Anggaran merupakan penjabaran RPJM Daerah dan memuat rancangan kerangka ekonomi daerah, prioritas pembangunan daerah, rencana-rencana kerja dan pendanaannya.
- (2) **Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD)** sesuai dengan tugas dan kewenangannya (Pasal 33 ayat (3)).
- i) ***Rencana Strategis Satuan Kerja Perangkat Daerah (Renstra-SKPD)***  
Renstra-SKPD memuat visi, misi, tujuan, strategi, kebijakan, program, dan kegiatan-kegiatan pembangunan yang berpedoman pada RPJM Daerah dan bersifat indikatif.
- ii) ***Rencana Kerja Satuan Kerja Perangkat Daerah (Renja-SKPD)***  
Renja-SKPD memuat kebijakan, program, dan kegiatan-kegiatan pembangunan baik yang dilaksanakan langsung oleh Pemerintah Daerah maupun yang ditempuh dengan mendorong partisipasi masyarakat. Renja-SKPD disusun dengan berpedoman pada Renstra SKPD dan mengacu pada RKPD

**a. Tahapan Penyusunan Rencana**

- (1) Tahapan **penyusunan RPJP Daerah** adalah sebagai berikut:
- Kepala Bappeda menyiapkan rancangan RPJP Daerah
  - Rancangan RPJP Daerah ini dibahas dalam Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang) yang diikuti oleh unsur-unsur penyelenggaraan negara dengan mengikutsertakan masyarakat
  - Hasil Musrenbang dituangkan dalam Rancangan Akhir RPJP Daerah yang selanjutnya diajukan untuk di bahas oleh DPRD
  - RPJP Daerah ditetapkan dengan Peraturan Daerah (Perda).
- (2) Tahapan **penyusunan RPJM Daerah** adalah sebagai berikut:
- Kepala Bappeda menyiapkan Rancangan RPJM Daerah dengan menggunakan bahan dari rancangan Rencana Strategis Satuan Kerja Perangkat Daerah (Renstra - SKPD)
  - Rancangan RPJM Daerah dibahas dalam Musrenbang yang diikuti oleh unsur-unsur penyelenggaraan negara dengan mengikutsertakan masyarakat
  - Penyempurnaan Rancangan RPJM Daerah dengan menggunakan hasil Musrenbang
  - Penetapan RPJM Daerah dengan Peraturan Kepala Daerah.

**RKPD berlaku untuk 1 (satu) Tahun Anggaran merupakan penjabaran RPJM Daerah dan memuat rancangan kerangka ekonomi daerah, prioritas pembangunan daerah, rencana-rencana kerja dan pendanaannya.**

(3) Tahapan penyusunan RKPd adalah sebagai berikut:

- i. Kepala Bappeda menyiapkan Rancangan RKPd dengan menggunakan bahan dari Rancangan Rencana Kerja Satuan Kerja Perangkat Daerah (Renja - SKPD)
- ii. Rancangan RKPd dibahas dalam Musrenbang yang diikuti oleh unsur-unsur penyelenggara pemerintahan
- iii. Penyempurnaan Rancangan RKPd dengan menggunakan hasil Musrenbang
- iv. Penetapan RKPd dengan Peraturan Kepala Daerah.

**b. Kerangka Logis Perencanaan**

Dalam menyusun rencana pembangunan baik RPJMD maupun RKPd ada tiga hal utama yang harus diperhatikan agar rencana itu benar dan logis.

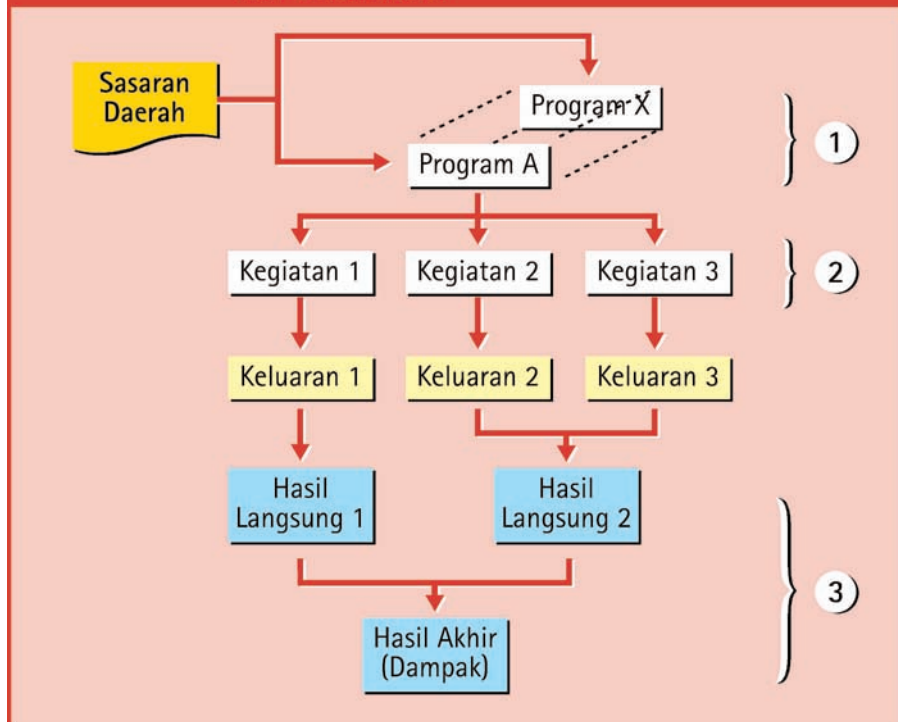
Pertama, hasil akhir dari program-program yang tercakup harus sinergis mendukung sasaran pembangunan daerah.

Kedua, kegiatan-kegiatan yang tercakup dalam program harus mencerminkan koordinasi yang baik antar pelaku pembangunan sebagaimana akan dijelaskan pada bagian berikut ini.

Ketiga, hubungan antara keluaran (*ouputs*) dari masing-masing kegiatan dengan hasil langsung (*immediate outcome*) dan selanjutnya dengan hasil akhir (*final outcome*) harus benar dan lengkap.

Gambar berikut menunjukkan keterkaitan sasaran, kegiatan, hasil langsung dan hasil akhir.

Gambar 5.1: Alur antara Sasaran, Kegiatan, Hasil Langsung dan Hasil Akhir



### c. Isi Rencana

Isi rencana seyogyanya memuat rencana-rencana para pelaku pembangunan. Pembagian pelaku pembangunan yang paling mendasar adalah antara Pemerintah dan Masyarakat. Dalam perekonomian modern, pelaku utama pembangunan adalah masyarakat itu sendiri, termasuk Indonesia. Saat ini sekitar 70% dari PDB kita dihasilkan oleh kegiatan masyarakat sedang sisanya 30% baru dari Pemerintah. Artinya, mestinya perhatian kita pada menyusun rencana harus dititik-beratkan pada masyarakat.

Agar kegiatan masyarakat tersebut sesuai dengan amanat UUD NKRI Tahun 1945, maka diperlukan pengaturan. Di samping itu Pemerintah perlu menyediakan dan menjamin insentif bagi setiap prakarsa-prakarsa masyarakat. Bila pemerintah alpa dalam hal ini, maka perekonomian masyarakat tidak akan tumbuh, pertumbuhan memerlukan prakarsa baru. Kegiatan pemerintah dalam menghasilkan peraturan, mengkoordinasikan, mendorong dan memberi insentif kegiatan-kegiatan masyarakat dinamakan kegiatan pemerintah dalam kerangka regulasi.

Tidak semua barang dan jasa dapat dihasilkan sendiri oleh masyarakat. Ada barang dan jasa yang harus disediakan pemerintah, seperti jalan, irigasi,

Isi rencana seyogyanya memuat rencana-rencana para pelaku pembangunan. Pembagian pelaku pembangunan yang paling mendasar adalah antara Pemerintah dan Masyarakat.

jembatan, pelabuhan, layanan dasar kesehatan, layanan dasar pendidikan, dan layanan kependudukan. Ini semua dinamakan barang dan jasa publik. Sehingga kegiatan pemerintah untuk menyediakan ini semua dinamakan kegiatan dalam kerangka investasi dan layanan publik. Gambar berikut dapat menunjukkan pembagian peran dalam pembangunan.

**Gambar 5.2: Pelaku Pembangunan**



Pemerintah merencanakan kegiatan yang saling terkait antara kegiatan dalam kerangka regulasi dan kegiatan dalam kerangka investasi dan layanan publik.

Pasal 2 ayat (4) huruf (a) UU 25/2004 Tentang SPPN menyebutkan bahwa SPPN bertujuan untuk mendukung koordinasi antar pelaku pembangunan. Amanat ini dimaksudkan agar Pemerintah merencanakan kegiatan yang saling terkait antara kegiatan dalam kerangka regulasi dan kegiatan dalam kerangka investasi dan layanan publik. Hanya dengan keterkaitan yang erat koordinasi antar pelaku pembangunan terjelma dengan baik.

### 5.1.2 Penganggaran (Penyusunan APBD)

Penyusunan Rancangan APBD berpedoman pada Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD).

Proses penyusunan APBD merupakan bagian dari sistem keuangan negara yang diatur dalam Undang Undang Nomor 17 Tahun 2003. Demikian pula, penyusunan APBD merupakan bagian tak terpisahkan dari sistem pengelolaan Pemerintahan Daerah sebagaimana diatur dalam UU Nomor 32 Tahun 2004. Salah satu sumber pendanaan pembangunan daerah bersumber dari APBN, sehingga proses penyusunan APBD juga diatur dalam UU nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pusat dan Daerah. Penjabaran lebih lanjut dari proses penganggaran diatur dalam Peraturan Pemerintah tentang Pengelolaan Keuangan Daerah.

a. **Entitas dan Dokumen Anggaran:**

- (1) Pemerintah Daerah melalui Tim Anggaran Pemda yang diketuai oleh Sekretaris Daerah dan beranggotakan Kepala \ Badan Pengelola Keuangan Daerah (BPKD), Kepala Bappeda, dan pejabat daerah lainnya menyusun Rancangan Peraturan Daerah tentang APBD (Raperda APBD). Selanjutnya Raperda APBD dibahas di DPRD untuk ditetapkan menjadi Peraturan Daerah tentang APBD.
- (2) SKPD menyusun Rancangan Kerja dan Anggaran (RKA-SKPD) sebagai bahan penyusunan RAPBD yang selanjutnya disesuaikan setelah APBD ditetapkan menjadi Dokumen Pelaksanaan Anggaran (DPA - SKPD).

Hubungan antara dokumen rencana dan dokumen anggaran diatur dalam UU 17/2004 Pasal 17 ayat (2) yang menyebutkan bahwa **penyusunan Rancangan APBD berpedoman pada Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD)**. Secara keseluruhan hubungan antara dokumen-dokumen perencanaan dan penganggaran baik antara pusat dan daerah dapat digambarkan dalam Gambar 5.3.

b. **Proses Penyusunan APBD**

Rincian penyusunan APBD diatur dalam Peraturan Pemerintah tentang Pengelolaan Keuangan Daerah yang saat ini sedang dalam proses penetapan di Kantor Menteri Hukum dan HAM. Secara garis besar, tahapan proses ini dapat dilihat pada Gambar 5.4.

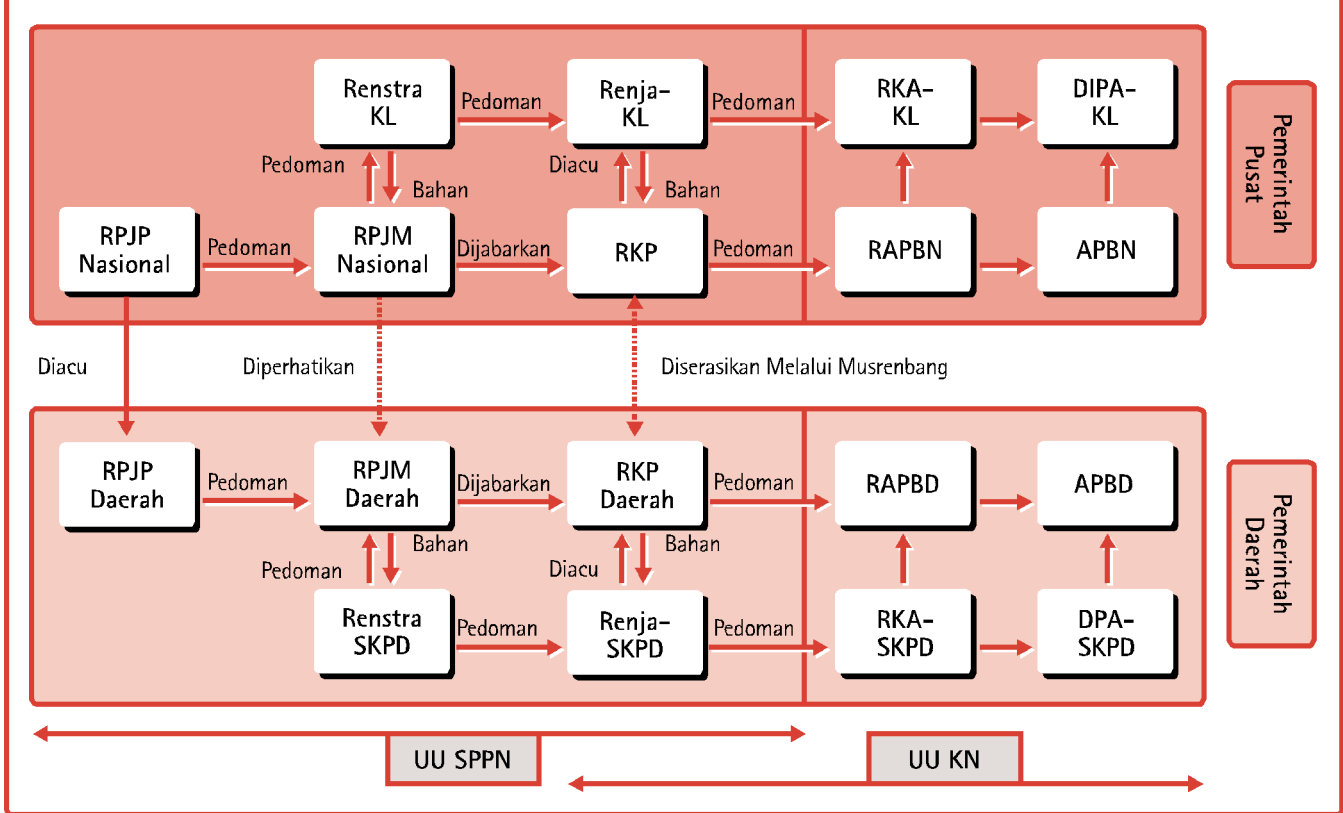
- i. Januari - Akhir Mei merupakan tahap Penyusunan RKPD;
- ii. Pertengahan Juni - Minggu Pertama Oktober adalah tahap penyusunan Raperda APBD. Pada tahap ini, dengan berpedoman pada RKPD yang telah ditetapkan, Kepala Daerah c.q. Tim Anggaran Pemda Penyusunan Rancangan Kebijakan Umum APBD (Ranc. KUA) untuk dibahas di DPRD. Setelah itu, Tim Anggaran Pemda menyusun Rancangan Prioritas dan Pagu Anggaran Sementara (Ranc. PPAS) untuk dibahas di DPRD. Sesuai dengan kesepakatan antara Pemda dengan DPRD, Kepala Daerah menerbitkan Pedoman Penyusunan RKA-SKPD. SKPD menggunakan pedoman tersebut untuk menyusun RKA-SKPD dan mengirimkannya ke Tim Anggaran untuk dibahas. Hasil pembahasan ini digunakan untuk menyusun Raperda APBD.
- iii. Minggu Kedua Oktober - 31 Desember adalah tahap penetapan dan evaluasi APBD. Setelah raperda APBD disepakati oleh Pemerintah Daerah dan DPR, maka Kepala Daerah (Raperkada) menyusun Rancangan Peraturan Kepala Daerah Tentang Rincian APBD. Kemudian baik Raperda APBD maupun Raperkada Rincian APBD dievaluasi oleh Mendagri untuk pemerintah provinsi, dan oleh



Gubernur untuk pemerintah kabupaten kota. Setelah dievaluasi baru kedua dokumen tersebut ditetapkan.

- iv. Januari adalah tahap persiapan pelaksanaan APBD, yaitu dengan menyusun dan menetapkan dokumen pelaksanaan APBD untuk setiap SKPD.

**Gambar 5.3: Hubungan Dokumen Perencanaan dan Penganggaran**

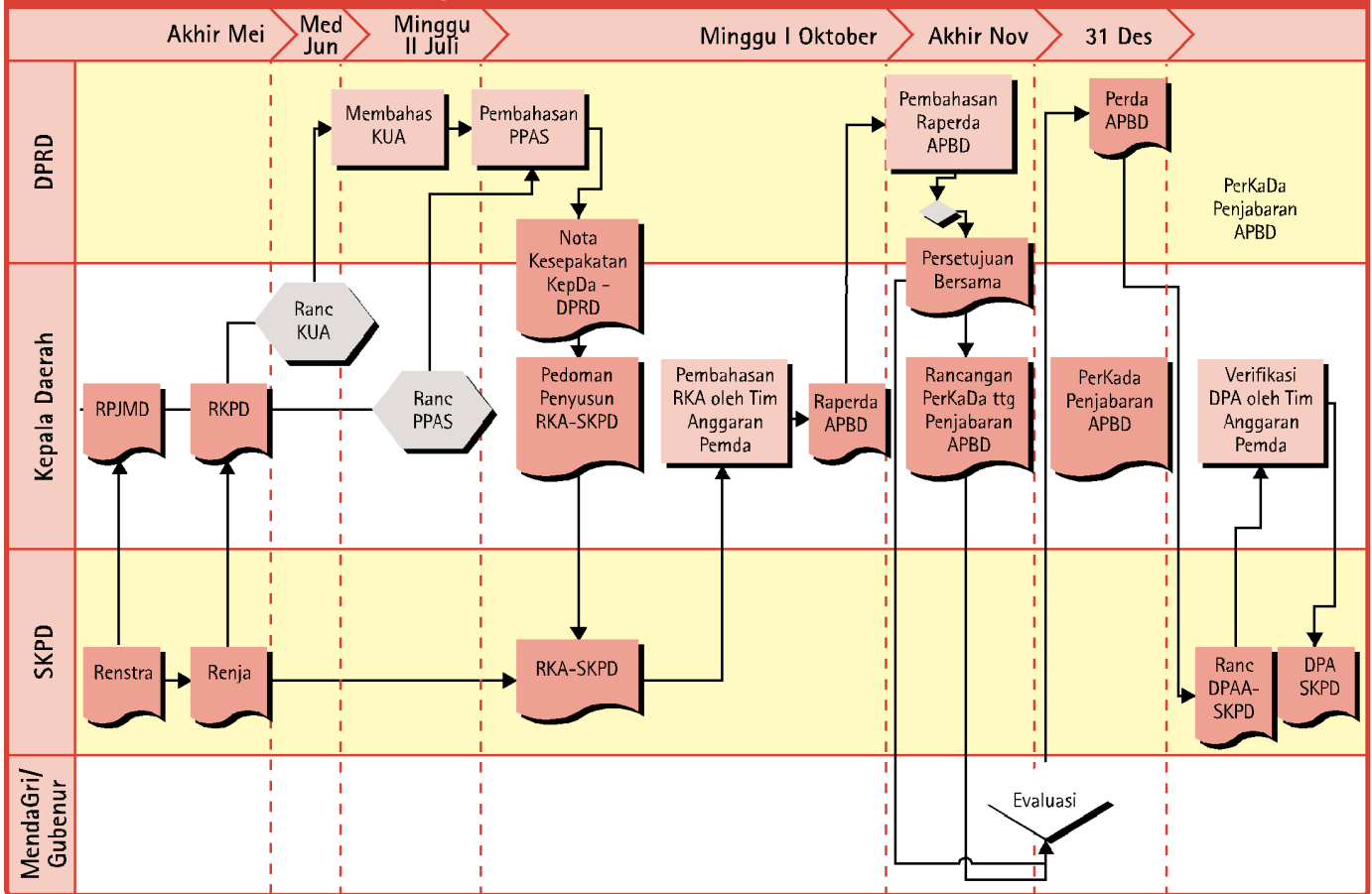


Catatan:

Diacu : hal-hal yang dianggap mendasar harus identik

Dipedoman : hal-hal yang memberikan arah dan koridor

**Gambar 5.4: Proses Penyusunan APBD**



## 5.2 PENGORGANISASIAN

Pengorganisasian pelaksanaan pembangunan nasional di daerah diwujudkan dalam bentuk pembagian urusan yang dilaksanakan oleh masing-masing pemerintahan pusat, provinsi, kabupaten dan kota. Untuk itu, UUD Negara Kesatuan Republik Indonesia Pasal 18 ayat (2) mengamanatkan agar pemerintah daerah provinsi, daerah, kabupaten dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Sedang ayat (5) mengamanatkan agar pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat.

Dengan desentralisasi, daerah diberi kewenangan yang seluas-luasnya disertai dengan pemberian hak dan kewajiban menyelenggarakan otonomi daerah dalam kesatuan sistem penyelenggaraan pemerintahan negara. Penyelenggaraan desentralisasi mensyaratkan pembagian urusan pemerintahan antara pemerintah

Pengorganisasian pelaksanaan pembangunan nasional di daerah diwujudkan dalam bentuk pembagian urusan yang dilaksanakan oleh masing-masing pemerintahan pusat, provinsi, kabupaten dan kota.

pusat dengan pemerintah daerah yang otonom. Pembagian kewenangan ini diatur dalam Bab III dari Pasal 10 hingga Pasal 18 Undang Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

### 5.2.1 Pembagian Urusan Pemerintah

- (1) **Urusan Pusat** yaitu urusan pemerintahan yang sepenuhnya dalam kewenangan pemerintah pusat, meliputi:

- o politik luar negeri,
- o pertahanan
- o keamanan,
- o yustisi,
- o moneter dan fiskal nasional, serta
- o agama.

Keenam urusan ini menyangkut terjaminnya kelangsungan hidup bangsa dan negara secara keseluruhan. Dan dalam menyelenggarakan urusan pusat ini, pemerintah pusat dapat:

- o menyelenggarakan sendiri; atau
- o melimpahkan sebagian kepada perangkat pemerintah pusat atau wakil pemerintah di daerah; atau
- o menugaskan kepada pemerintahan daerah dan/atau pemerintahan desa.

- (2) **Urusan bersama** antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah yang otonom (pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten dan kota).

Pembagian urusan ini menggunakan tiga (3) kriteria: eksternalitas, akuntabilitas, dan efisiensi.

- a. Kriteria Eksternalitas.

Kriteri eksternalitas adalah pendekatan dalam pembagian urusan pemerintahan dengan mempertimbangkan dampak/akibat yang ditimbulkan penyelenggaraan urusan pemerintahan tersebut. Apabila dampak bersifat lokal, maka urusan pemerintahan tersebut menjadi kewenangan kabupaten/kota, apabila regional menjadi kewenangan provinsi, dan apabila nasional menjadi kewenangan pemerintah pusat.

- b. Kriteria Akuntabilitas.

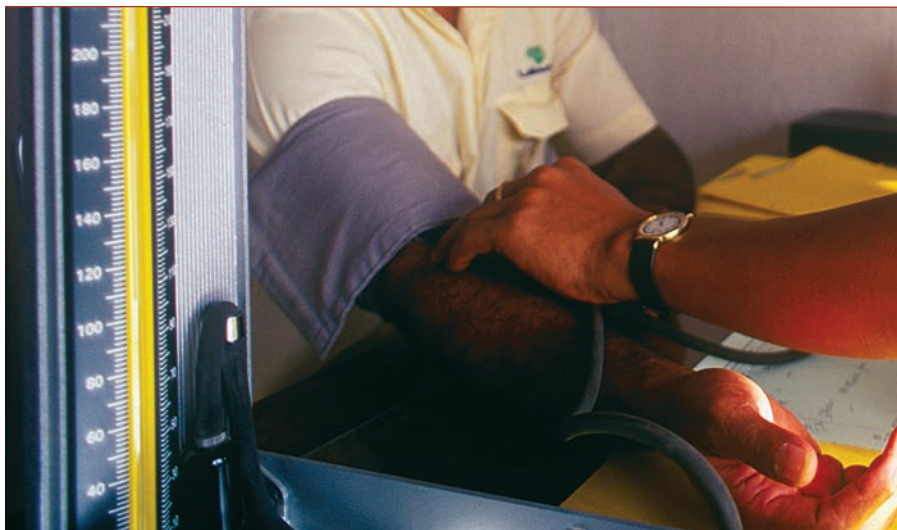
Kriteria akuntabilitas adalah pendekatan dalam pembagian urusan pemerintahan dengan mempertimbangkan bahwa tingkat pemerintahan penyelenggaraan suatu urusan atau sebagiannya adalah tingkat pemerintahan yang lebih langsung/dekat dengan penerima manfaat atau penanggung dampak/akibat dari urusan yang ditangani tersebut.

- c. Kriteria Efisiensi.

Kriteria efisiensi adalah pendekatan urusan pemerintahan dengan

Dalam menyelenggarakan urusan pusat, pemerintah pusat dapat menyelenggarakan sendiri; atau melimpahkan sebagian kepada perangkat pemerintah pusat atau wakil pemerintah di daerah; atau menugaskan kepada pemerintahan daerah dan / atau pemerintahan desa.

- mempertimbangkan tersedianya sumberdaya (personil, dana, dan peralatan) untuk mendapatkan ketepatan, kepastian, dan kecepatan hasil yang harus dicapai dalam penyelenggaraan urusan tersebut.
- (3) Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat sesuai dengan kriteria di atas, pemerintah pusat dapat:
- o Menyelenggarakan sendiri;
  - o Melimpahkan sebagian kepada Gubernur selaku wakil pemerintah pusat. Urusan yang dilimpahkan ini disertai dengan pendanaan sesuai dengan asas dekonsentrasi;
  - o Menugaskan sebagian kepada pemerintahan daerah dan/atau pemerintahan desa berdasarkan asas tugas pembantuan.
- (4) Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah daerah yang diselenggarakan berdasarkan kriteria di atas, terdiri dari **urusan wajib** dan **urusan pilihan**.
- a. *Urusan wajib* diselenggarakan dengan berpedoman pada standar pelayanan minimum, khususnya untuk pelayanan dasar.
- Urusan wajib pemerintahan provinsi adalah:**
- o Perencanaan dan pengendalian pembangunan;
  - o Perencanaan, pemanfaatan, dan pengawasan tata ruang;
  - o Penyelenggaraan ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat;
  - o Penyediaan sarana dan prasarana umum;
  - o Penanganan bidang kesehatan;
  - o Penyelenggaraan pendidikan dan alokasi sumber daya manusia potensial;
  - o Penanggulangan masalah sosial lintas kabupaten/kota;



Urusan wajib diselenggarakan dengan berpedoman pada standar pelayanan minimum, khususnya untuk pelayanan dasar.

Urusan pilihan meliputi urusan pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi keunggulan daerah yang bersangkutan.

- o Pelayanan bidang ketenagakerjaan lintas kabupaten/kota;
- o Fasilitas pengembangan koperasi dan UKM termasuk lintas kabupaten/kota;
- o Pengendalian lingkungan hidup;
- o Pelayanan pertanahan termasuk lintas kabupaten/kota;
- o Pelayanan kependudukan dan catatan sipil;
- o Pelayanan administrasi pemerintahan umum;
- o Pelayanan administrasi penanaman modal termasuk lintas kabupaten/kota;
- o Penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya yang belum dapat dilaksanakan oleh kabupaten/kota;
- o Urusan wajib lainnya yang diamanatkan peraturan perundang-undangan.

Urusan wajib untuk pemerintahan kabupaten/kota:

- o Perencanaan dan pengendalian pembangunan;
  - o Perencanaan, pemanfaatan, dan pengawasan tata ruang;
  - o Penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat;
  - o Penyediaan sarana dan prasarana umum;
  - o Penanganan bidang kesehatan;
  - o Penyelenggaraan pendidikan;
  - o Penanggulangan masalah sosial;
  - o Pelayanan bidang ketenagakerjaan;
  - o Fasilitas pengembangan koperasi dan UKM;
  - o Pengendalian lingkungan hidup;
  - o Pelayanan pertanahan;
  - o Pelayanan kependudukan dan catatan sipil;
  - o Pelayanan administrasi pemerintahan umum;
  - o Pelayanan administrasi penanaman modal;
  - o Penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya;
  - o Urusan wajib lainnya yang diamanatkan peraturan perundang-undangan.
- b. *Urusan pilihan* meliputi urusan pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi keunggulan daerah yang bersangkutan. Pembagian urusan antar pusat dan daerah dapat digambarkan dalam Tabel 5.1.

Tabel 5.1: Pembagian Urusan Pusat dan Daerah

Urusan	Pusat	Daerah	Kriteria
Pusat	1. Politik Luar Negeri 2. Pertahanan 3. Keamanan 4. Yustisi 5. Moneter dan Fiskal Nasional 6. Agama		Sudah Fix
Bersama		1. Urusan Wajib 2. Standar Pelayanan Minimum (SPM) untuk Layanan Dasar	Akuntabilitas Externalitas Efisiensi
Pilihan Daerah		Sesuai dengan Kondisi, Kekhasan Potensi Keunggulan Daerah	Pembangkit kesejahteraan

### 5.2.2 Perangkat Daerah

Pasal 120 sampai Pasal 128 UU 32/2004 mengatur organisasi perangkat daerah yang secara umum adalah sebagai berikut:

- o Perangkat daerah provinsi terdiri dari sekretariat daerah, sekretariat DPRD, dinas daerah, dan lembaga teknis daerah;
- o Perangkat daerah kabupaten/kota terdiri atas sekretariat daerah, sekretariat DPRD, dinas daerah, lembaga teknis daerah, kecamatan, dan kelurahan.

**Dinas daerah** merupakan unsur pelaksana otonomi daerah, sedangkan lembaga teknis daerah merupakan unsur pendukung tugas kepala daerah dalam penyusunan dan pelaksanaan kebijakan daerah yang bersifat spesifik berbentuk badan, kantor, atau rumah sakit umum daerah.

**Kecamatan** dibentuk di wilayah kabupaten/kota yang dipimpin oleh seorang Camat untuk menyelenggarakan tugas pemerintahan umum yang meliputi:

- o Mengkoordinasikan kegiatan pemberdayaan masyarakat;
- o Mengkoordinasikan upaya penyelenggaraan ketentraman dan ketertiban umum;
- o Mengkoordinasikan penerapan dan penegakan peraturan perundang-undangan;
- o Mengkoordinasikan pemeliharaan prasarana dan fasilitas pelayanan umum;



- o Mengkoordinasikan penyelenggaraan kegiatan pemerintahan di tingkat kecamatan;
- o Membina penyelenggaraan pemerintahan desa dan/atau kelurahan;
- o Melaksanakan pelayanan masyarakat yang menjadi ruang lingkup tugasnya dan/atau yang belum dilaksanakan oleh pemerintahan desa atau kelurahan.

**Kelurahan** dibentuk di wilayah kecamatan dipimpin oleh lurah dengan tugas sebagai berikut:

- o Pelaksanaan kegiatan pemerintahan kelurahan;
- o Pemberdayaan masyarakat;
- o Pelayanan masyarakat;
- o Penyelenggaraan ketenteraman dan ketertiban umum; dan
- o Pemeliharaan prasarana dan pelayanan umum.

### 5.3 PELAKSANAAN

Penyelenggaraan pemerintahan daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan, pelayanan, pemberdayaan, dan peranserta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah. Sebagai bagian dari penyelenggaraan negara, maka penyelenggaraan pemerintahan daerah juga tunduk pada asas umum penyelenggaraan negara yang diamanatkan oleh Undang Undang No. 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme. Asas umum penyelenggaraan negara yang dimaksud mencakup:

1. Asas kepastian hukum;
2. Asas tertib penyelenggaraan negara;
3. Asas kepentingan umum;
4. Asas keterbukaan;
5. Asas proporsionalitas;
6. Asas profesionalitas; dan
7. Asas akuntabilitas.

Pembiayaan penyelenggaraan pemerintahan daerah dibebankan pada APBD dalam bentuk belanja daerah dengan arah sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 167 UU nomor 32/2004 yaitu belanja daerah diprioritaskan untuk melindungi dan meningkatkan kualitas kehidupan masyarakat dalam upaya memenuhi kewajiban daerah. Selanjutnya disebutkan bahwa perlindungan dan peningkatan kualitas kehidupan masyarakat diwujudkan dalam bentuk peningkatan pelayanan dasar dalam bentuk pendidikan, penyediaan fasilitas pelayanan kesehatan, fasilitas sosial, dan fasilitas umum yang layak, serta mengembangkan sistem jaminan sosial.

Penyelenggaraan pemerintahan daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan, pelayanan, pemberdayaan, dan peranserta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah.

Belanja daerah diprioritaskan untuk melindungi dan meningkatkan kualitas kehidupan masyarakat dalam upaya memenuhi kewajiban daerah.



Disebutkan juga bahwa belanja daerah tersebut mempertimbangkan analisis standar biaya, standar harga, tolok ukur kinerja, dan standar pelayanan minimum. Peraturan Pemerintah tentang Standar Pelayanan Minimal saat ini sedang dalam proses penyusunan.

Pengadaan barang dan jasa dalam rangka penyelenggaraan urusan pemerintahan dan dibiayai dari APBD wajib mengikuti ketentuan dalam Pedoman Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah yang diatur dalam Keputusan Presiden Nomor 90 Tahun 2003. Tujuannya adalah agar pelaksanaan pengadaan barang/jasa yang sebagian atau seluruhnya dibiayai dari APBD dilakukan secara efisien, efektif, terbuka dan bersaing, transparan, adil/tidak diskriminatif, dan akuntabel.

Dalam rangka pelaksanaan urusan wajib, disamping perlunya penajaman sasaran dan prioritas, ketepatan besarnya alokasi anggaran untuk setiap program prioritas, maka proses belanja barang/jasa harus dilaksanakan dengan melaksanakan prinsip-prinsip: efisien, efektif, terbuka/bersaing secara sehat, transparan, adil/tidak diskriminatif, dan akuntabel.

Dalam melaksanakan belanja barang/jasa, pemerintah Provinsi dan pemerintah Kabupaten/Kota dapat melakukan dengan cara dengan menggunakan penyedia barang/jasa dan swakelola.

Dalam melaksanakan belanja barang/jasa, pemerintah Provinsi dan pemerintah Kabupaten/Kota dapat melakukan dengan cara dengan menggunakan penyedia barang/jasa dan swakelola.

Dalam hal diperlukannya penyedia barang/jasa untuk pelaksanaannya, maka prosesnya dilakukan melalui persaingan yang sehat diantara penyedia barang dan jasa yang setara dan memenuhi persyaratan tertentu.

Untuk menjamin terlaksananya proses pengadaan dengan prinsip-prinsip tersebut diatas, pemerintah Provinsi dan pemerintah Kabupaten/Kota perlu mengawasi dan mengendalikan proses pengadaan yang dilaksanakan oleh satuan kerja/panitia pengadaan serta wajib berpedoman kepada tata-cara yang diatur dengan Keputusan Presiden No. 80/Tahun 2003.

Pilihan untuk menggunakan cara swakelola atau menggunakan penyedia barang/jasa diatur dalam Keputusan Presiden No. 80/Tahun 2003. Lebih lanjut, pemerintah Provinsi dan pemerintah Kabupaten/Kota tidak diperkenankan mengeluarkan aturan per-undang-undangan yang bertentangan (*inconsistent*) atau tidak sejalan dengan Keputusan Presiden No. 80/Tahun 2003.

Keppres No. 80/Tahun 2003, mencoba mendorong terjadinya persaingan sehat dalam pengadaan barang/jasa melalui beberapa pengaturan. Pengalaman beberapa instansi dan pemerintah provinsi/kabupaten/kota melaksanakan pengadaan barang/jasa dalam proses yang mengedepankan persaingan sehat (ditandai dengan jumlah peserta yang cukup banyak), telah menunjukkan terjadinya efisiensi yang cukup signifikan.

Dalam hal diperlukannya penyedia barang/jasa untuk pelaksanaannya, maka prosesnya dilakukan melalui persaingan yang sehat diantara penyedia barang dan jasa yang setara dan memenuhi persyaratan tertentu, dengan menjunjung prinsip transparan dalam proses dan penyediaan informasi bagi semua peserta pengadaan, dan memperlakukan secara adil dan tidak diskriminatif bagi semua pihak, serta akuntabel.

Prinsip-prinsip pengadaan yang diatur dalam Keputusan Presiden No. 80/Tahun 2003 tersebut, dalam implementasinya berupa dorongan untuk menerapkan proses pelelangan umum dan menghindari proses penunjukan langsung dalam semua proses pengadaan barang/jasa, dan harus membuka keikutsertaan badan usaha dari luar daerah untuk mengikuti pelelangan.

Keppres No. 80/Tahun 2003, mencoba mendorong terjadinya persaingan sehat dalam pengadaan barang/jasa dengan melalui beberapa pengaturan yang sebelumnya belum pernah ada, seperti: mengutamakan seluruh pengadaan dengan cara **pasca-kualifikasi** (prakualifikasi hanya untuk pekerjaan konsultansi, pekerjaan kompleks dan bernilai besar, serta pengadaan non-pelelangan umum), tidak boleh membatasi wilayah operasi badan usaha (peserta dari daerah lain tidak boleh dihambat), penyederhanaan klasifikasi badan usaha (hanya ada kecil dan non-kecil), tidak mewajibkan sertifikat badan usaha, dan sebagainya.

Pengalaman beberapa instansi dan pemerintah provinsi/kabupaten/kota melaksanakan pengadaan barang jasa dalam proses yang mengedepankan persaingan sehat (ditandai dengan jumlah peserta yang cukup banyak), telah menunjukkan terjadinya efisiensi yang cukup signifikan. Pengalaman ini kiranya dapat menjadi pedoman bagi pemerintah daerah yang belum memberlakukan prinsip-prinsip yang mendorong terjadinya persaingan sehat sebagaimana dijelaskan diatas.

Seiring dengan hal itu, segi kelembagaan dan sumber daya manusia dalam pengelolaan pengadaan perlu dioptimalkan sehingga dicapai hasil pengadaan barang dan jasa dengan harga yang paling murah dengan kualitas yang sebaik-baiknya, jumlah yang sesuai kebutuhan serta waktu yang tepat. Dari segi kelembagaan, perlu dioptimalkan pilihan-pilihan antara proses pengadaan yang terpusat dan terdelegasikan kepada unit-unit kerja. Dari sumber daya manusia, pengelola pengadaan perlu dipilih di antara aparat pemerintah yang memahami sepenuhnya proses pengadaan barang dan jasa.

Dalam pembinaan sumberdaya manusia, diperlukan juga keseimbangan antara tuntutan profesional, kompetensi, kejujuran, dan kerja keras para pengelola pengadaan barang/jasa pemerintah, yang pada akhirnya diharapkan dapat menghasilkan barang/jasa yang termurah dengan kualitas terbaik, dengan besarnya penghargaan (*reward*) yang berupa gaji dan honorarium yang mereka terima. Untuk dapat mewujudkan pengadaan barang/jasa yang efektif dan efisien, pemerintah provinsi/kabupaten/kota perlu membuat peraturan daerah yang memungkinkan pengelola pengadaan barang/jasa mendapatkan penghargaan yang wajar.

#### 5.4 PENGENDALIAN DAN EVALUASI

Pasal 28 dan 29 UU 25/2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional mengatur pengendalian dan evaluasi pelaksanaan rencana pembangunan. Untuk pemerintahan daerah, pengendalian pelaksanaan rencana pembangunan dilakukan oleh masing-masing pimpinan SKPD; sedangkan Kepala Bappeda menghimpun dan menganalisis hasil pemantauan pelaksanaan rencana dari masing-masing SKPD.

Demikian juga halnya dengan evaluasi pembangunan daerah dilakukan oleh masing-masing Kepala SKPD yang hasilnya dihimpun dan dianalisis oleh Kepala Bappeda.

##### 5.4.1 Sanksi Pidana

Pasal 34 UU 17/2003 tentang Keuangan Negara dalam ayat (1) dan (2) berturut-turut menyebutkan bahwa:

- o Gubernur/Bupati/Walikota yang terbukti melakukan penyimpangan kebijakan yang telah ditetapkan dalam peraturan daerah tentang APBD diancam dengan pidana penjara dan denda sesuai dengan ketentuan undang-undang.

Dalam penjelasan umum UU ini disebutkan bahwa penyimpangan kebijakan yang telah ditetapkan dalam peraturan daerah tentang APBD dilihat dari segi manfaat (*outcome*).

Evaluasi pembangunan daerah dilakukan oleh masing-masing Kepala SKPD yang hasilnya dihimpun dan dianalisis oleh Kepala Bappeda.

Sanksi dimaksudkan sebagai upaya preventif dan represif, serta berfungsi sebagai jaminan atas ditaatinya Peraturan Daerah tentang APBD yang bersangkutan.

- o Pimpinan SKPD yang terbukti melakukan penyimpangan kegiatan anggaran yang telah ditetapkan dalam peraturan daerah tentang APBD diancam dengan pidana penjara dan denda sesuai dengan ketentuan undang-undang.

Dalam penjelasan umum UU ini disebutkan bahwa penyimpangan kegiatan anggaran yang telah ditetapkan dalam peraturan daerah tentang APBD dilihat dari segi barang dan / atau jasa yang dihasilkan akibat pelaksanaan kegiatan tersebut (*output*).

Ketentuan sanksi tersebut dimaksudkan sebagai upaya preventif dan represif, serta berfungsi sebagai jaminan atas ditaatinya Peraturan Daerah tentang APBD yang bersangkutan.

#### 5.4.2 Pemeriksaan

Dalam rangka mendukung keberhasilan penyelenggaraan pemerintahan, keuangan negara wajib dikelola secara tertib, taat terhadap peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, transparan, dan bertanggung jawab dengan memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan maka telah ditetapkan UU 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara.

Pasal 3 ayat (1) undang-undang ini menyebutkan bahwa pemeriksaan pengelolaan dan tanggungjawab keuangan negara yang dilakukan oleh BPK meliputi seluruh unsur keuangan negara sebagaimana diatur dalam UU 17/2004 yang artinya juga meliputi pelaksanaan APBD.

Sedangkan dalam Pasal 4 menyebutkan bahwa pemeriksaan tersebut terdiri atas pemeriksaan keuangan, pemeriksaan kinerja, dan pemeriksaan dengan tujuan tertentu. Pemeriksaan keuangan adalah pemeriksaan atas laporan keuangan sedangkan pemeriksaan kinerja adalah pemeriksaan aspek ekonomi dan efisiensi serta pemeriksaan aspek efektivitas.

#### 5.4.3 Perencanaan – Penganggaran – Pengendalian

Rangkaian kegiatan perencanaan dan penganggaran yang diakhiri dengan adanya ancaman pidana sebagaimana dimaksud di atas, menjadi mekanisme kontrol-diri (*self control*) dalam mata rantai pengendalian pembangunan nasional termasuk juga di daerah.

Sebagaimana ditunjukkan dalam gambar berikut ini, dengan adanya ancaman pidana bagi penyimpangan kinerja yang dijanjikan dalam dokumen anggaran APBN/APBD, maka dokumen anggaran tersebut dapat dipandang

Keuangan negara wajib dikelola secara tertib, taat terhadap peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, transparan, dan bertanggung jawab.

Pemeriksaan terdiri atas pemeriksaan keuangan, pemeriksaan kinerja, dan pemeriksaan dengan tujuan tertentu.

Dokumen anggaran APBN/APBD, maka dokumen anggaran tersebut dapat dipandang sebagai kontrak antara pemberi dana yaitu rakyat Indonesia dengan pelaksana pembangunan (instansi pemerintah).

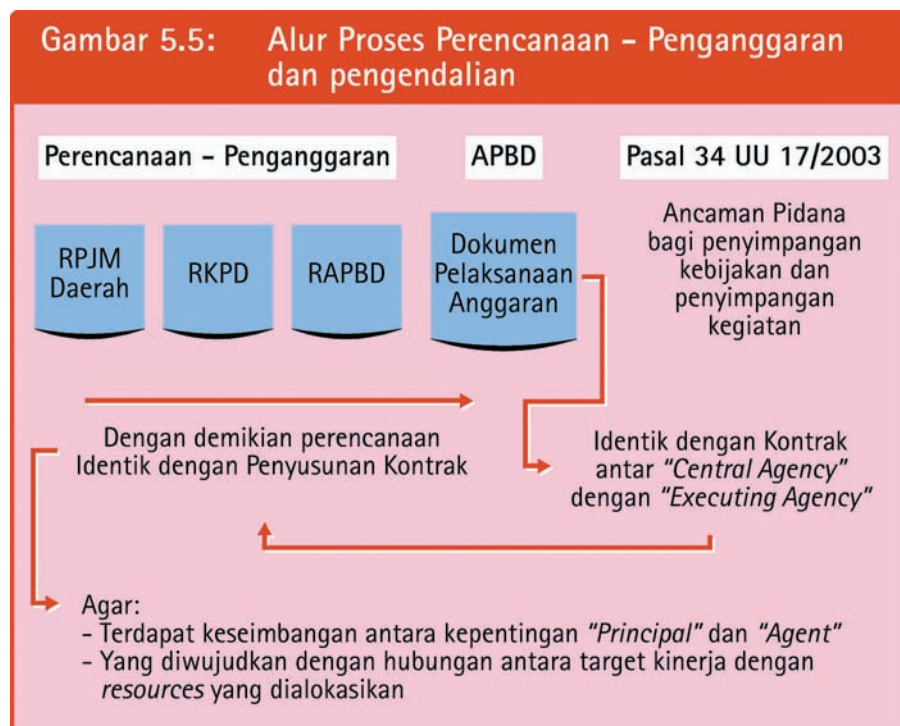


sebagai kontrak antara pemberi dana yaitu Rakyat Indonesia dengan pelaksana pembangunan (instansi pemerintah).

Dalam kaitan ini, perilaku kedua pihak dalam kontrak tersebut akan mengikuti pola perilaku yang di dalam literatur dikenal "*principle - agent theory*". Principle adalah rakyat Indonesia yang diwakili oleh "*central agency*" (a.l. Badan Pengelola Keuangan Daerah - Bappeda) sedangkan *agent* adalah SKPD sebagai pelaksana kegiatan pembangunan di daerah. Hubungan antara kedua pihak ini diwujudkan dengan besarnya anggaran yang dialokasikan untuk kegiatan dan target kinerja yang hendak dicapai dari pelaksanaan kegiatan tersebut.

Dengan demikian rangkaian kegiatan dari penyusunan RPJM Daerah - RKPD - APBD dengan Dokumen Pelaksanaan Anggarannya dapat dipandang sebagai rangkaian penyusunan kontrak. Oleh karena itu tuntutan konsistensi muatan dan isi dokumen-dokumen tersebut menjadi sangat tinggi. Karena hanya dengan itu, pelaksanaan dan pengendalian dapat berjalan sebagaimana mestinya. Alur proses Perencanaan - Penganggaran - Pengendalian ditunjukkan dalam Gambar 5.5 berikut ini.

Hubungan antara kedua pihak ini diwujudkan dengan besarnya anggaran yang dialokasikan untuk kegiatan dan target kinerja yang hendak dicapai dari pelaksanaan kegiatan tersebut.





## PENGELOLAAN KEUANGAN DAERAH

Salah satu aspek penting dalam kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah adalah pengelolaan keuangan. Dalam rangka mewujudkan pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah yang benar-benar berorientasi pada perbaikan pelayanan masyarakat, perlu diciptakan adanya keseimbangan antara kewenangan yang diserahkan kepada daerah, dengan kemampuan pembiayaan kegiatannya. Dalam bab ini diuraikan berbagai hal berkenaan dengan landasan dan siklus pengelolaan keuangan negara dan daerah dan prinsip-prinsip di dalam perimbangan keuangan pusat dan daerah. Untuk memperoleh gambaran aspek pengelolaan keuangan daerah ini ke depan, diuraikan pula rencana aksi desentralisasi fiskal untuk jangka menengah.

Pengelolaan keuangan negara merupakan suatu siklus kegiatan yang meliputi perencanaan penganggaran, pelaksanaan dan pertanggungjawaban APBN/APBD, dan pemeriksaan laporan keuangan

Pengelolaan keuangan negara (*pusat dan daerah*) pada prinsipnya merupakan suatu siklus kegiatan yang meliputi perencanaan (penyusunan rencana pembangunan jangka panjang, menengah, dan pendek), penganggaran (penyusunan dan pengesahan APBN/APBD), pelaksanaan dan pertanggungjawaban APBN/APBD (*budget execution and accountability*), dan pemeriksaan laporan keuangan (*audit*). Secara umum siklus pengelolaan keuangan negara tersebut dapat ditunjukkan dalam Gambar 6.1.

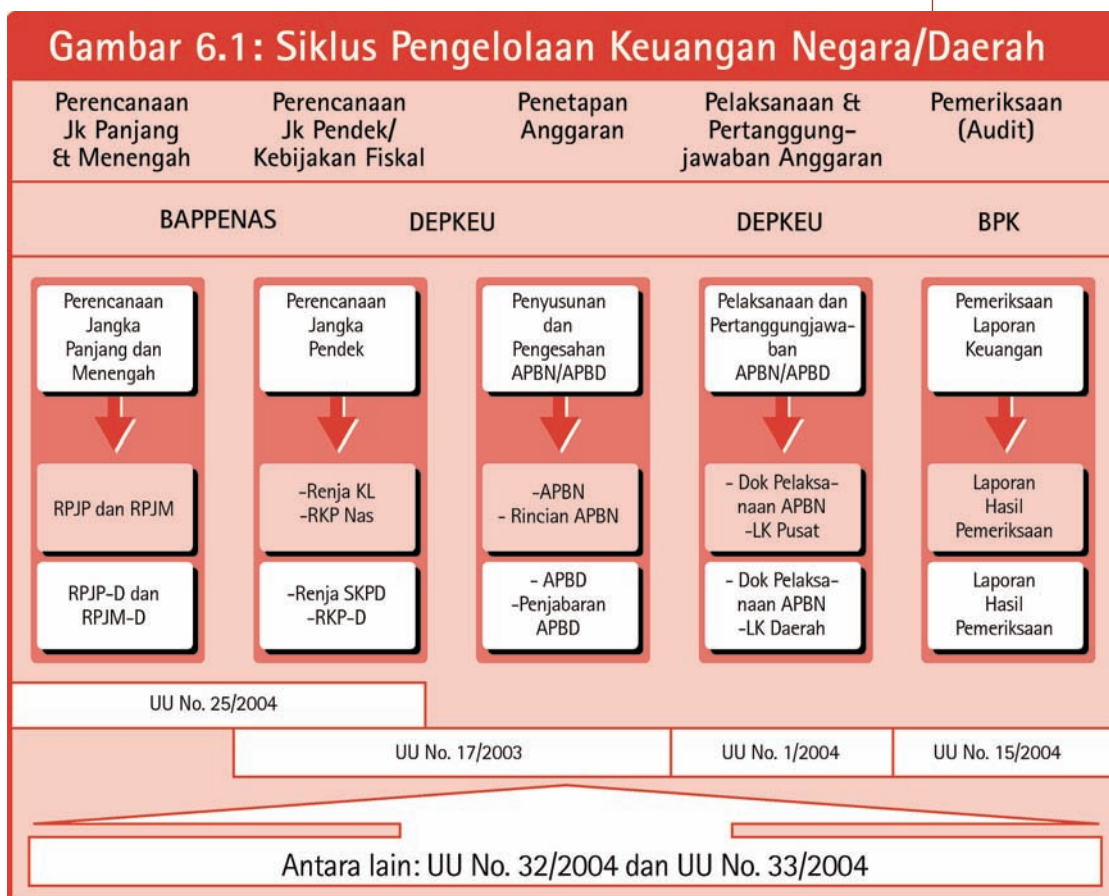


Diagram tersebut menunjukkan adanya keterkaitan erat antara kegiatan satu dengan lainnya yang berimplikasi pada pentingnya koordinasi diantara para penanggung jawab kegiatan serta pentingnya keterpaduan yang harmonis antara pengaturan di pemerintah pusat dan di daerah, dan antar peraturan perundang-undangan yang menjadi landasan hukum dari masing-masing kegiatan dalam siklus pengelolaan keuangan negara tersebut. Sebagai penegasan, siklus tersebut berlaku baik di pemerintah pusat maupun di pemerintahan provinsi, kabupaten, dan kota.

Siklus pengelolaan keuangan daerah yang dimulai dari penyusunan RPJPD, RPJMD, RKPD, Renja SKPD, penyusunan APBD dan penjabarannya sampai dengan pengesahan, pelaksanaan, penatausahaan, dan laporan pertanggungjawaban pelaksanaan APBD difasilitasi oleh Departemen Dalam Negeri. Hal tersebut sesuai dengan PP 58 Tahun 2005 yang penyusunannya mengacu pada UU 25/2004, UU 17/2003, UU 1/2004, UU 15/2004, UU 32/2004 dan UU 33/2004. Pelaksanaan teknis lebih lanjut diatur dengan Permendagri sebagai penyempurnaan Kepmendagri 29/2002.

Keterkaitan erat antara kegiatan satu dengan lainnya berimplikasi pada pentingnya koordinasi antara para penanggung jawab kegiatan serta pentingnya keterpaduan yang harmonis antara pengaturan di pemerintah pusat dan di daerah, dan antara peraturan perundang yang menjadi landasan hukum kegiatan siklus pengelolaan keuangan negara

## 6.1 PENYELENGGARAAN KEUANGAN NEGARA

Penyelenggaraan Keuangan Negara diatur dengan **Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara**. Berkaitan dengan pemerintahan daerah, undang-undang ini mengatur antara lain: (a) penyusunan dan penetapan APBD; (b) hubungan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Bank Sentral, Pemerintah Daerah, serta Pemerintah/lembaga asing; (c) pelaksanaan APBD; (d) pertanggungjawaban pelaksanaan APBD; dan (e) ketentuan pidana, sanksi administratif, dan ganti rugi. Mengenai penyusunan dan penetapan APBD telah diuraikan dalam Bab V terdahulu.

### 6.1.1 Karakteristik APBD

Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah yang selanjutnya disebut APBD, adalah rencana keuangan tahunan pemerintah daerah yang ditetapkan dengan peraturan daerah. Sebagai instrumen kebijakan ekonomi, anggaran berfungsi untuk mewujudkan pertumbuhan dan stabilitas perekonomian serta pemerataan pendapatan dalam rangka mencapai tujuan bernegara. Dalam upaya untuk meluruskan kembali tujuan dan fungsi anggaran tersebut, belanja daerah dirinci sampai dengan unit organisasi, fungsi, program, kegiatan, dan jenis belanja.

Dalam upaya memperbaiki proses penganggaran di sektor publik, telah dilakukan reformasi penganggaran dengan menerapkan tiga (3) pendekatan yaitu:

1. *Penganggaran dengan Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah (KPJM)* atau juga dikenal dengan *Medium Term Expenditure Framework (MTEF)*. Pendekatan ini menuntut kita menyusun rencana anggaran untuk dua (2) tahun anggaran berturut-turut, yaitu tahun anggaran bersangkutan, dan rencana anggaran untuk tahun berikutnya.
2. *Penganggaran Terpadu (Unified Budgeting)*. Pendekatan ini menyatukan penyusunan anggaran baik untuk yang sifatnya mengikat (dulu dikenal dengan istilah anggaran rutin) maupun anggaran yang tidak mengikat (dulu dikenal dengan istilah anggaran pembangunan) yang sebelumnya dilakukan secara terpisah. Pendekatan ini memaksa instansi pemerintah untuk memandang perencanaan dan penganggaran secara utuh agar dapat menjalankan fungsinya secara baik dan benar.
3. *Penganggaran Berbasis Kinerja (Performance Based budgeting)*. Pendekatan ini mengatakan bahwa besarnya alokasi anggaran didasarkan atas target prestasi kinerja yang diusulkan oleh instansi pengusul. Ukuran kinerja untuk program adalah manfaat (*outcome*) sedangkan untuk kegiatan adalah keluaran (*output*).

Anggaran adalah alat akuntabilitas, manajemen, dan kebijakan ekonomi.

Dalam upaya memperbaiki proses penganggaran di daerah, telah dilakukan reformasi penganggaran dengan menerapkan tiga (3) pendekatan yaitu: 1) Penganggaran dengan Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah (KPJM) 2) Penganggaran Terpadu (Unified Budgeting) dan 3) Penganggaran Berbasis Kinerja (*Performance Based budgeting*).

### **6.1.2 Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah**

Hubungan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, yang ketentuan pokoknya telah digariskan dalam UU Nomor 17 Tahun 2003, diatur lebih lanjut dalam Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintahan Pusat dan Pemerintahan Daerah. Undang-undang ini menegaskan adanya kewajiban pemerintah pusat mengalokasikan dana perimbangan kepada pemerintah daerah. Selain itu, undang-undang ini mengatur pula perihal penerimaan pinjaman luar negeri pemerintah. Dalam hubungan antara pemerintah dan perusahaan negara, perusahaan daerah, perusahaan swasta, dan badan pengelola dana masyarakat ditetapkan bahwa pemerintah dapat memberikan pinjaman/hibah/ penyertaan modal kepada dan menerima pinjaman/hibah dari perusahaan negara/daerah setelah mendapat persetujuan DPR/DPRD.

### **6.1.3 Pelaksanaan APBD**

Setelah APBD ditetapkan dengan Peraturan Daerah, pelaksanaannya dituangkan lebih lanjut dengan Keputusan Gubernur/Bupati/Walikota. Untuk keperluan evaluasi pelaksanaan APBD dalam tahun anggaran bersangkutan, pemerintah daerah wajib menyampaikan laporan realisasi anggaran setiap semester kepada DPRD.

Ketentuan mengenai pengelolaan keuangan negara dalam rangka pelaksanaan APBD ditetapkan tersendiri dalam undang-undang yang mengatur perbendaharaan negara mengingat lebih banyak menyangkut hubungan administratif antar kementerian negara/lembaga di lingkungan pemerintah.

Dalam rangka meningkatkan pelaksanaan Desentralisasi berdasarkan prinsip transparansi dan akuntabilitas, diperlukan adanya dukungan Sistem Informasi Keuangan Daerah (SIKD). Penyelenggaraan SIKD secara nasional mempunyai tujuan untuk merumuskan kebijakan dan pengendalian fiskal nasional, menyajikan informasi keuangan daerah secara nasional, merumuskan kebijakan keuangan daerah, dan menjadi alat dalam melakukan pemantauan implementasi kebijakan keuangan daerah. Informasi yang dikelola dalam SIKD bersumber dari data yang disampaikan oleh daerah kepada Pemerintah Pusat. Untuk mendorong agar pelaksanaan SIKD dapat berjalan dengan baik, Menteri Keuangan dapat memberikan sanksi apabila daerah lalai dalam menyampaikan data keuangan daerah mereka.



## 6.2 PERTANGGUNGJAWABAN PENGELOLAAN KEUANGAN NEGARA

Pertanggungjawaban pelaksanaan APBD disampaikan dalam bentuk laporan keuangan yang setidaknya terdiri dari: (a) laporan realisasi anggaran, (b) neraca, (c) laporan arus kas, dan (d) catatan atas laporan keuangan yang disusun sesuai dengan standar akuntansi pemerintah.

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 juga menetapkan bahwa pertanggungjawaban pelaksanaan APBD disampaikan dalam bentuk laporan keuangan yang setidaknya terdiri dari: (a) laporan realisasi anggaran, (b) neraca, (c) laporan arus kas, dan (d) catatan atas laporan keuangan yang disusun sesuai dengan standar akuntansi pemerintah. Laporan keuangan pemerintah daerah yang telah diperiksa oleh Badan Pemeriksa Keuangan harus disampaikan kepada DPRD selambat-lambatnya 6 (enam) bulan setelah berakhirnya tahun anggaran yang bersangkutan.

Sesuai ketentuan dalam Pasal 29 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, dalam rangka pengelolaan dan pertanggungjawaban Keuangan Negara yang ditetapkan dalam APBN dan APBD, diperlukan kaidah-kaidah hukum administrasi keuangan negara yang ditetapkan dalam undang-undang yang mengatur perbendaharaan Negara. Sehubungan dengan itu telah diterbitkan Undang-Undang No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara. Muatan yang terkandung di dalamnya dijelaskan secara garis besar dalam uraian di bawah ini.



### 6.2.1 Pejabat Perbendaharaan Negara

Sejalan dengan ketentuan yang diatur dalam UU No. 17 Tahun 2003, Kementerian Keuangan berwenang dan bertanggung jawab atas pengelolaan aset dan kewajiban negara secara nasional, sementara kementerian negara/lembaga berwenang dan bertanggung jawab atas penyelenggaraan pemerintahan sesuai dengan tugas dan fungsi masing-masing.

Konsekuensi pembagian tugas antara Menteri Keuangan dan para menteri lainnya tercermin dalam pelaksanaan anggaran. Untuk meningkatkan akuntabilitas dan menjamin terselenggaranya saling-uji (*check and balance*) dalam proses pelaksanaan anggaran perlu dilakukan pemisahan secara tegas antara pemegang kewenangan administratif dengan pemegang kewenangan kebendaharaan. Penyelenggaraan kewenangan administratif diserahkan kepada kementerian negara/lembaga, sementara penyelenggaraan kewenangan kebendaharaan diserahkan kepada Kementerian Keuangan. Kewenangan administratif tersebut meliputi kewenangan untuk melakukan perikatan atau tindakan-tindakan lainnya yang mengakibatkan terjadinya penerimaan atau pengeluaran negara, melakukan pengujian dan pembebanan tagihan yang diajukan kepada kementerian negara/lembaga sehubungan dengan realisasi perikatan tersebut, serta memerintahkan pembayaran atau menagih penerimaan yang timbul sebagai akibat pelaksanaan anggaran.

Di lain pihak, Menteri Keuangan selaku Bendahara Umum Negara dan pejabat lainnya yang ditunjuk sebagai Kuasa Bendahara Umum Negara bukanlah sekedar kasir yang hanya berwenang melaksanakan penerimaan dan pengeluaran negara tanpa berhak menilai kebenaran penerimaan dan pengeluaran tersebut. Menteri Keuangan selaku Bendahara Umum Negara adalah pengelola keuangan dalam arti seutuhnya, yaitu berfungsi sekaligus sebagai kasir, pengawas keuangan, dan manager keuangan.

Fungsi pengawasan keuangan di sini terbatas pada aspek *rechmatigheid* dan *wetmatigheid* dan hanya dilakukan pada saat terjadinya penerimaan atau pengeluaran. Hal ini berbeda dengan fungsi pre-audit yang dilakukan oleh kementerian teknis atau post-audit yang dilakukan oleh aparat pengawasan fungsional. Fungsi ini dapat dijalankan dalam satu prinsip pengendalian intern yang sangat penting dalam proses pelaksanaan anggaran, yaitu adanya pemisahan yang tegas antara pemegang kewenangan administratif (*ordonnoteur*) dan pemegang fungsi pembayaran (*comptable*). Penerapan pola pemisahan kewenangan tersebut, yang merupakan salah satu kaidah yang baik dalam pengelolaan keuangan negara, telah mengalami "deformasi" sehingga

---

Untuk meningkatkan akuntabilitas dan menjamin terselenggaranya saling-uji (*check and balance*) dalam proses pelaksanaan anggaran perlu dilakukan pemisahan secara tegas antara pemegang kewenangan administratif dengan pemegang kewenangan kebendaharaan.



menjadi kurang efektif untuk mencegah dan/atau meminimalkan terjadinya penyimpangan dalam pelaksanaan penerimaan dan pengeluaran negara. Oleh karena itu, penerapan pola pemisahan tersebut harus dilakukan secara konsisten.

### 6.2.2 Penerapan Kaidah Pengelolaan Keuangan yang Sehat di Lingkungan Pemerintahan

Sejalan dengan perkembangan kebutuhan pengelolaan keuangan negara, dirasakan pula semakin pentingnya fungsi perbendaharaan dalam rangka pengelolaan sumber daya keuangan pemerintah yang terbatas secara efisien. Fungsi perbendaharaan tersebut meliputi, terutama: (a) perencanaan kas yang baik, (b) pencegahan agar jangan sampai terjadi kebocoran dan penyimpangan, (c) pencarian sumber pembiayaan yang paling murah, dan (d) pemanfaatan dana yang menganggur (*idle cash*) untuk meningkatkan nilai tambah sumber daya keuangan.

Pada hakikatnya, negara adalah suatu lembaga politik. Dalam kedudukannya yang demikian, negara tunduk pada tatanan hukum publik. Melalui kegiatan berbagai lembaga pemerintah, negara berusaha memberikan jaminan kesejahteraan kepada rakyat (*welfare state*). Namun, pengelolaan keuangan sektor publik yang dilakukan selama ini dengan menggunakan pendekatan superioritas negara telah membuat aparatur pemerintah yang bergerak dalam kegiatan pengelolaan keuangan sektor publik tidak lagi dianggap berada dalam kelompok profesi manajemen oleh para profesional. Oleh karena itu, perlu dilakukan pelurusan kembali pengelolaan keuangan pemerintah yang baik (*good governance*) yang sesuai dengan lingkungan pemerintahan.

Dalam UU Pembendaharaan Negara ini juga diatur prinsip-prinsip yang berkaitan dengan pelaksanaan fungsi-fungsi pengelolaan kas, perencanaan penerimaan dan pengeluaran, pengelolaan utang piutang dan investasi serta barang milik negara/daerah yang selama ini belum mendapat perhatian yang memadai.

Dalam rangka pengelolaan uang negara/daerah, dalam UU ini ditegaskan kewenangan Menteri Keuangan untuk mengatur dan menyelenggarakan rekening pemerintah, menyimpan uang negara dalam rekening kas umum negara pada bank sentral, serta ketentuan yang mengharuskan dilakukannya optimalisasi pemanfaatan dana pemerintah. Untuk meningkatkan transparansi dan akuntabilitas pengelolaan piutang negara/daerah, diatur kewenangan penyelesaian piutang negara dan daerah. Sementara itu, dalam rangka pelaksanaan pembiayaan ditetapkan pejabat yang diberi kuasa untuk mengadakan utang negara/daerah. Demikian pula, dalam rangka meningkatkan efisiensi dan efektivitas pengelolaan investasi dan barang milik negara/daerah dalam UU ini diatur ketentuan yang berkaitan dengan pelaksanaan investasi serta kewenangan pengelolaan dan penggunaan barang milik negara/daerah.

Sejalan dengan perkembangan kebutuhan pengelolaan keuangan negara, dirasakan pula semakin pentingnya fungsi perbendaharaan dalam rangka pengelolaan sumber daya keuangan pemerintah yang terbatas secara efisien.

### 6.2.3 Penatausahaan dan Pertanggungjawaban Pelaksanaan Anggaran

Untuk mewujudkan transparansi dan akuntabilitas dalam pengelolaan keuangan negara, laporan pertanggungjawaban keuangan pemerintah perlu disampaikan secara tepat waktu dan disusun mengikuti standar akuntansi pemerintahan. Sehubungan dengan itu, ditetapkan ketentuan yang mengatur mengenai hal-hal tersebut agar:

1. Laporan keuangan pemerintah dihasilkan melalui proses akuntansi;
2. Laporan keuangan pemerintah disajikan sesuai dengan standar akuntansi keuangan pemerintahan, yang terdiri dari Laporan Realisasi Anggaran (LRA), Neraca, dan Laporan Arus Kas disertai catatan atas laporan keuangan;
3. Laporan keuangan disajikan sebagai wujud pertanggungjawaban setiap entitas pelaporan yang meliputi laporan keuangan pemerintah pusat, laporan keuangan kementerian negara/ lembaga, dan laporan keuangan pemerintah daerah;
4. Laporan keuangan pemerintah pusat/daerah disampaikan kepada Dewan Perwakilan Rakyat/Dewan Perwakilan Rakyat Daerah selambat-lambatnya 6 (enam) bulan setelah tahun anggaran yang bersangkutan berakhir;
5. Laporan keuangan pemerintah diaudit oleh lembaga pemeriksa ekstern yang independen dan profesional sebelum disampaikan kepada Dewan Perwakilan Rakyat;
6. Laporan keuangan pemerintah dapat menghasilkan statistik keuangan yang mengacu kepada manual Statistik Keuangan Pemerintah (*Government Finance Statistics/GFS*) sehingga dapat memenuhi kebutuhan analisis kebijakan dan kondisi fiskal, pengelolaan dan analisis perbandingan antarnegara (*cross country studies*), kegiatan pemerintahan, dan penyajian statistik keuangan pemerintah.

Pada saat ini laporan keuangan pemerintah dirasakan masih kurang transparan dan akuntabel karena belum sepenuhnya disusun mengikuti standar akuntansi pemerintahan yang sejalan dengan standar akuntansi sektor publik yang diterima secara internasional. Standar akuntansi pemerintahan tersebut, sesuai dengan ketentuan Pasal 32 Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 2005 Tentang Standar Akuntansi Pemerintahan, menjadi acuan bagi Pemerintah Pusat dan seluruh Pemerintah Daerah di dalam menyusun dan menyajikan Laporan Keuangan. Standar akuntansi pemerintahan ditetapkan dalam suatu peraturan pemerintah dan disusun oleh suatu Komite Standar Akuntansi Pemerintahan yang independen.

Selain itu, diatur pula agar laporan pertanggungjawaban keuangan pemerintah disampaikan tepat waktu kepada DPR/DPRD. Mengingat bahwa

---

Laporan pertanggungjawaban keuangan pemerintah perlu disampaikan secara tepat waktu dan disusun mengikuti standar akuntansi pemerintahan.

laporan keuangan pemerintah terlebih dahulu harus diaudit oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) sebelum disampaikan kepada DPR/DPRD, BPK memegang peran yang sangat penting dalam upaya percepatan penyampaian laporan keuangan pemerintah tersebut kepada DPR/DPRD. Hal tersebut sejalan dengan penjelasan Pasal 30 dan Pasal 31 UU No. 17 Tahun 2003 yang menetapkan bahwa audit atas Laporan Keuangan Pemerintah harus diselesaikan selambat-lambatnya 2 (dua) bulan setelah Laporan Keuangan tersebut diterima oleh BPK dari Pemerintah. Selama ini, menurut Pasal 70 ICW, BPK diberikan batas waktu 4 (empat) bulan untuk menyelesaikan tugas tersebut.

#### 6.2.4 Penyelesaian Kerugian Negara/Daerah

Untuk menghindari terjadinya kerugian keuangan negara/daerah akibat tindakan melanggar hukum atau kelalaian seseorang, dalam UU Perbendaharaan Negara ini diatur ketentuan mengenai penyelesaian kerugian negara/daerah. Diantaranya ditegaskan bahwa setiap kerugian negara/daerah yang disebabkan oleh tindakan melanggar hukum atau kelalaian seseorang harus diganti oleh pihak yang bersalah. Dengan penyelesaian kerugian tersebut negara/daerah dapat dipulihkan dari kerugian yang telah terjadi.

Sehubungan dengan itu, setiap pimpinan kementerian negara/ lembaga/kepala satuan kerja perangkat daerah wajib segera melakukan tuntutan ganti rugi setelah mengetahui bahwa dalam kementerian negara/ lembaga/satuan kerja perangkat daerah yang bersangkutan terjadi kerugian. Pengenaan ganti kerugian negara/daerah terhadap bendahara ditetapkan oleh Badan Pemeriksa Keuangan, sedangkan pengenaan ganti kerugian negara/daerah terhadap pegawai negeri bukan bendahara ditetapkan oleh menteri/pimpinan lembaga/gubernur/bupati/walikota.

Bendahara, pegawai negeri bukan bendahara, dan pejabat lain yang telah ditetapkan untuk mengganti kerugian negara/daerah dapat dikenai sanksi administratif dan/atau sanksi pidana apabila terbukti melakukan pelanggaran administratif dan/atau pidana.

#### 6.2.5 Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum

Dalam rangka meningkatkan pelayanan kepada masyarakat dapat dibentuk Badan Layanan Umum (BLU) yang bertugas memberikan pelayanan kepada masyarakat berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang diperlukan dalam rangka memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa. Kekayaan BLU merupakan kekayaan negara yang tidak dipisahkan serta dikelola dan dimanfaatkan sepenuhnya untuk menyelenggarakan kegiatan BLU yang bersangkutan. Berkenaan dengan itu, rencana kerja dan anggaran serta laporan keuangan dan kinerja BLU disusun dan disajikan sebagai bagian yang tidak

Setiap kerugian negara/daerah yang disebabkan oleh tindakan melanggar hukum atau kelalaian seseorang harus diganti oleh pihak yang bersalah.

Peningkatan pelayanan kepada masyarakat dilakukan dengan membentuk Badan Layanan Umum (BLU) yang bertugas memberikan pelayanan kepada masyarakat berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang diperlukan

terpisahkan dari rencana kerja dan anggaran serta laporan keuangan kementerian negara/lembaga/pemerintah daerah.

Pembinaan keuangan BLU dilakukan oleh Menteri Keuangan, sedangkan pembinaan teknis dilakukan oleh menteri yang bertanggung jawab atas bidang pemerintahan yang bersangkutan.

### 6.3 PERIMBANGAN KEUANGAN PUSAT DAN DAERAH

Untuk mendukung pendanaan atas penyerahan urusan kepada Pemerintahan Daerah yang diatur dalam Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah disusun Undang-Undang No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah. Pendanaan tersebut menganut prinsip *money follows function*, yang mengandung makna bahwa pendanaan mengikuti fungsi pemerintahan yang menjadi kewajiban dan tanggung jawab masing-masing tingkat pemerintahan.

Pokok-pokok materi yang termuat dalam Undang-Undang ini adalah sebagai berikut:

1. Penegasan prinsip-prinsip dasar perimbangan keuangan Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah sesuai asas Desentralisasi, Dekonsentrasi, dan Tugas Pembantuan;
2. Penambahan jenis Dana Bagi Hasil dari sektor Pertambangan Panas Bumi, Pajak Penghasilan (PPh) Pasal 25/29 Wajib Pajak Orang Pribadi Dalam Negeri dan PPh Pasal 21;
3. Pengelompokan Dana Reboisasi yang semula termasuk dalam komponen Dana Alokasi Khusus menjadi Dana Bagi Hasil;
4. Penyempurnaan prinsip pengalokasian Dana Alokasi Umum;
5. Penyempurnaan prinsip pengalokasian Dana Alokasi Khusus;
6. Penambahan pengaturan Hibah dan Dana Darurat;
7. Penyempurnaan persyaratan dan mekanisme Pinjaman Daerah, termasuk Obligasi Daerah;
8. Pengaturan pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan;
9. Penegasan pengaturan Sistem Informasi Keuangan Daerah; dan
10. Prinsip akuntabilitas dan responsibilitas dalam Undang-Undang ini dipertegas dengan pemberian sanksi.

Perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah mencakup pembagian keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah secara proporsional, demokratis, adil, dan transparan dengan memperhatikan potensi, kondisi, dan kebutuhan daerah.

Perimbangan keuangan Pusat dan Daerah menganut prinsip *money follows function*, yang berarti pendanaan mengikuti fungsi pemerintahan yang menjadi kewajiban dan tanggung jawab masing-masing tingkat pemerintahan.

Penyerahan, pelimpahan, dan penugasan urusan pemerintahan kepada Daerah secara nyata dan bertanggung jawab harus diikuti dengan pengaturan, pembagian, dan pemanfaatan sumber daya nasional secara adil, termasuk perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah.

Pemerintah pada hakikatnya mengemban tiga fungsi utama yakni fungsi distribusi, fungsi stabilisasi, dan fungsi alokasi. Fungsi distribusi dan fungsi stabilisasi pada umumnya lebih efektif dan tepat dilaksanakan oleh Pemerintah Pusat, sedangkan fungsi alokasi dijalankan oleh Pemerintahan Daerah yang lebih mengetahui kebutuhan, kondisi, dan situasi masyarakat setempat. Pembagian ketiga fungsi dimaksud sangat penting sebagai landasan dalam penentuan dasar-dasar perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah.

Dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah, penyerahan, pelimpahan, dan penugasan urusan pemerintahan kepada Daerah secara nyata dan bertanggung jawab harus diikuti dengan pengaturan, pembagian, dan pemanfaatan sumber daya nasional secara adil, termasuk perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah. Sebagai daerah otonom, penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan tersebut dilakukan berdasarkan prinsip-prinsip transparansi, partisipasi, dan akuntabilitas.

Penyelenggaraan pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah dibiayai dari APBD, sedangkan penyelenggaraan kewenangan pemerintahan yang menjadi tanggung jawab Pusat dibiayai dari APBN, baik kewenangan Pusat yang didekonsentrasikan kepada Gubernur atau ditugaskan kepada Pemerintah Daerah dan/atau Desa atau sebutan lainnya dalam rangka Tugas Pembantuan.

Sumber-sumber pendanaan pelaksanaan Pemerintahan Daerah terdiri atas: (a) Pendapatan Asli Daerah (PAD), (b) Dana Perimbangan, (c) Pinjaman Daerah, dan (d) Lain-lain Pendapatan Yang Sah.

### 6.3.1 Pendapatan Asli Daerah

Pendapatan Asli Daerah merupakan Pendapatan Daerah yang bersumber dari hasil Pajak Daerah, hasil Retribusi Daerah, hasil pengelolaan kekayaan Daerah yang dipisahkan, dan Lain-lain Pendapatan Asli Daerah yang sah, yang bertujuan untuk memberikan keleluasaan kepada Daerah dalam menggali pendanaan dalam pelaksanaan otonomi daerah sebagai perwujudan asas Desentralisasi.

### 6.3.2 Dana Perimbangan

Dana Perimbangan merupakan pendanaan Daerah yang bersumber dari APBN yang terdiri atas Dana Bagi Hasil (DBH), Dana Alokasi Umum (DAU), dan Dana Alokasi Khusus (DAK). Dana Perimbangan selain dimaksudkan untuk membantu Daerah dalam mendanai kewenangannya, juga bertujuan untuk mengurangi ketimpangan sumber pendanaan pemerintahan antara Pusat dan Daerah serta untuk mengurangi kesenjangan pendanaan pemerintahan antar-Daerah. Ketiga komponen Dana Perimbangan ini merupakan sistem transfer dana dari Pemerintah Pusat serta merupakan satu kesatuan yang utuh.





#### (1) Dana Bagi Hasil (DBH)

DBH adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada Daerah berdasarkan angka persentase tertentu untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. Tujuannya adalah untuk mengurangi ketimpangan fiskal antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah (ketimpangan vertikal). Pengaturan DBH dalam Undang-Undang No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah diselaraskan dengan undang-undang Sektor, Pajak, dan Sumber Daya Alam (kehutanan, pertambangan umum, perikanan, minyak bumi dan panas bumi). Selain terdapat penambahan objek dari DBH SDA panas bumi, untuk dana reboisasi yang semula termasuk bagian dari DAK, dialihkan menjadi DBH.

Dana Bagi Hasil (DBH) terdiri atas DBH yang bersumber dari penerimaan Pajak (pajak bumi dan bangunan, bea perolehan hak atas tanah dan bangunan, dan PPh Pasal 25 dan Pasal 29 Wajib Pajak Orang Pribadi Dalam Negeri, serta PPh Pasal 21) dan Sumber Daya Alam (kehutanan, pertambangan umum, perikanan, pertambangan minyak bumi, pertambangan gas bumi, dan pertambangan panas bumi).

DAU bertujuan untuk meningkatkan pemerataan kemampuan keuangan antar daerah (horizontal fiscal imbalance) sesuai dengan prioritas dan kebutuhan masing-masing daerah.

Jumlah keseluruhan DAU ditetapkan sekurang-kurangnya 26% dari Pendapatan Dalam Negeri Netto yang ditetapkan dalam APBN.

Persentase Dana Bagi Hasil untuk setiap sumber penerimaan dimuat di dalam UU No. 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah. Adapun ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara penetapan dan penyaluran DBH dilakukan melalui Peraturan Menteri Keuangan.

## (2) Dana Alokasi Umum (DAU)

Tujuan pengalokasian DAU adalah dalam rangka untuk meningkatkan pemerataan kemampuan keuangan antar daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. Penggunaan DAU dimaksud ditetapkan oleh daerah sesuai dengan prioritas dan kebutuhan masing-masing daerah dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah. Formula penghitungan DAU didasarkan atas Celah Fiskal (CF) dan Alokasi Dasar (AD).

Alokasi Dasar dihitung berdasarkan jumlah gaji/Pegawai Negeri Sipil Daerah, sedangkan Celah Fiskal yaitu selisih antara Kebutuhan Fiskal (KbF) dengan Kapasitas Fiskal (KpF). Variabel Kebutuhan Fiskal Daerah yaitu (i) jumlah penduduk, (ii) luas wilayah, (iii) Indeks Kemahalan Konstruksi, (iv) Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) per kapita, dan (v) Indeks Pembangunan Manusia (IPM). Sementara itu, variabel kapasitas Fiskal Daerah merupakan sumber pendanaan daerah yang berasal dari PAD dan Dana Bagi Hasil.

Jumlah keseluruhan DAU ditetapkan sekurang-kurangnya 26% dari Pendapatan Dalam Negeri Netto yang ditetapkan dalam APBN. DAU atas dasar celah fiskal untuk suatu daerah, dihitung berdasarkan perkalian bobot daerah yang bersangkutan dengan jumlah DAU seluruh daerah. Bobot suatu daerah dihitung berdasarkan perbandingan celah fiskal daerah yang bersangkutan dengan celah fiskal seluruh daerah. Formula DAU adalah sebagai berikut:

$$DAU = AD + CF$$

dimana:

DAU : Dana Alokasi Umum;  
AD : Alokasi Dasar (Belanja Pegawai Negeri Sipil Daerah);  
CF : Celah Fiskal

Celah Fiskal (CF) merupakan selisih antara Kebutuhan Fiskal (KbF) dengan Kapasitas Fiskal (KpF), atau dirumuskan:

$$CF = KbF - KpF$$



Kebutuhan Fiskal (KbF) dirumuskan:

$$KbF = TPR (\alpha_1 IP + \alpha_2 LW + \alpha_3 IKK + \alpha_4 IPM + \alpha_5 IPDRB/kapita)$$

dimana :

TPR	: Total Pengeluaran Rata-rata APBD;
IP	: Indeks Jumlah Penduduk;
LW	: Indeks Luas Wilayah;
IKK	: Indeks Kemahalan Konstruksi;
IPM	: Indeks Pembangunan Manusia;
IPDRB/kapita	: Indeks Produk Domestik Regional Bruto per Kapita;
$\alpha$	: Bobot Indeks

Kapasitas Fiskal (KpF) dirumuskan:

$$KpF = PAD + DBH (PBB + BPHTB + PPh + SDA)$$

dimana :

PAD	: Pendapatan Asli Daerah
PBB	: Pajak Bumi dan Bangunan;
BPHTB	: Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan;
PPh	: Pajak Penghasilan Pasal 21 dan PPh WPOPND;
SDA	: Sumber Daya Alam

Selanjutnya, DAU dialokasikan berdasarkan perhitungan sebagai berikut:

1.  $CF > 0$  ;  $DAU = AD + CF$   
Daerah yang memiliki CF lebih besar dari nol ( $>0$ ) akan menerima alokasi DAU sebesar AD ditambah CF
2.  $CF = 0$  ;  $DAU = AD + 0$  atau  $DAU = AD$   
Daerah yang memiliki nilai CF sama dengan nol ( $=0$ ) maka daerah tersebut menerima DAU sebesar AD
3.  $CF < 0$  ;  $CF (-) < AD$  ;  $DAU = AD + (-CF)$   
Daerah yang memiliki nilai CF negatif yang lebih kecil dari AD ( $CF < AD$ ), akan menerima DAU sebesar AD setelah dikurangi nilai CF.
4.  $CF < 0$  ;  $CF (-) \geq AD$  ;  $DAU = AD + (-CF)$  ;  $DAU = (\text{negatif})$  atau disesuaikan menjadi 0

DAU untuk suatu daerah otonom baru dialokasikan setelah undang-undang pembentukan daerah otonom baru yang bersangkutan disahkan.

Daerah yang memiliki nilai CF negatif dan nilai negatif tersebut sama atau lebih besar dari AD (artinya, daerah tersebut memiliki kelebihan kapasitas fiskal yang jumlahnya cukup untuk menutupi kebutuhan belanja pegawai), maka daerah tersebut tidak menerima DAU.

DAU untuk suatu daerah otonom baru dialokasikan setelah undang-undang pembentukan daerah otonom baru yang bersangkutan disahkan. Penghitungan DAU secara nasional untuk daerah otonom baru dilakukan setelah data yang diperlukan untuk penghitungan DAU tersedia. Apabila data tersebut tidak tersedia, penghitungannya dilakukan *split* dengan daerah induknya. Berdasarkan data luas wilayah, jumlah penduduk dan belanja PNSD (Pegawai Negeri Sipil Daerah)

DAU disalurkan oleh Menteri Keuangan setiap bulan sebesar 1/12 dari plafon DAU.

### (3) Dana Alokasi Khusus (DAK)

Dana Alokasi Khusus (DAK) adalah dana yang bersumber dari APBN yang dialokasikan kepada daerah tertentu dengan tujuan untuk membantu mendanai kegiatan khusus yang merupakan urusan daerah dan sesuai dengan prioritas nasional.

Arah kebijakan DAK adalah (i) diprioritaskan untuk daerah-daerah dengan kemampuan keuangan rendah atau dibawah rata-rata nasional, terutama dalam rangka mendanai kegiatan penyediaan sarana dan prasarana fisik pelayanan dasar yang sudah merupakan urusan daerah, (ii) menunjang percepatan pembangunan sarana dan prasarana di wilayah pesisir dan kepulauan, perbatasan dengan negara lain, tertinggal/terpencil, daerah yang termasuk rawan banjir dan longsor serta daerah yang termasuk kategori daerah ketahanan pangan, (iii) Dana Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan yang digunakan untuk mendanai urusan daerah dialihkan secara bertahap menjadi DAK. Daerah penerima DAK wajib menyediakan dana pendamping dalam APBD sekurang-kurangnya 10% (sepuluh persen) dari alokasi DAK.

Alokasi DAK ke daerah ditentukan berdasarkan kriteria sebagai berikut:

#### 1. *Kriteria Umum*

Ditetapkan dengan mempertimbangkan kemampuan keuangan daerah. Kriteria umum dihitung untuk melihat kemampuan APBD untuk membiayai kebutuhan-kebutuhan dalam rangka pembangunan daerah yang dicerminkan dari penerimaan umum APBD dikurangi belanja pegawai.

Kemampuan keuangan daerah adalah:

Penerimaan Umum APBD – Belanja Pegawai Daerah  
dimana:

$$\text{Penerimaan Umum} = \text{PAD} + \text{DAU} + (\text{DBH} - \text{DBHDR})$$

$$\text{Belanja Pegawai Daerah} = \text{Gaji PNSD}$$

## 2. *Kriteria Khusus*

Ditetapkan dengan memperhatikan peraturan perundang-undangan dan karakteristik daerah.

- Yang dimaksud dengan peraturan perundang-undangan adalah undang-undang yang mengatur tentang kekhususan suatu daerah, seperti Undang-Undang Otonomi Khusus NAD dan Papua. Seluruh Daerah (kabupaten/kota) di Provinsi NAD dan Papua akan diprioritaskan mendapat alokasi DAK.
- Yang dimaksud dengan karakteristik daerah antara lain daerah pesisir dan kepulauan, daerah perbatasan dengan negara lain, daerah tertinggal/terpencil, daerah yang termasuk rawan banjir dan longsor, serta daerah yang termasuk kategori ketahanan pangan. Selain kemampuan keuangan daerah, karakteristik daerah juga digunakan dalam menentukan daerah yang akan mendapatkan alokasi DAK.

## 3. *Kriteria Teknis*

Ditetapkan oleh kementerian negara/departemen teknis, yang dicerminkan dengan indikator-indikator:

> Pendidikan, yaitu:

- Jumlah ruang kelas Sekolah Dasar (SD) dan Sekolah keagamaan setara SD yang mengalami kerusakan berat dan sedang;
- Indeks Kemahalan Konstruksi (IKK).



Dana Alokasi Khusus (DAK)

adalah dana yang bersumber dari Pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah tertentu dengan tujuan untuk membantu mendanai kegiatan khusus yang merupakan urusan daerah dan sesuai dengan prioritas nasional.

Alokasi DAK ke daerah ditentukan berdasarkan

Kriteria Umum,  
Kriteria Khusus, dan  
Kriteria Teknis

## &gt; Kesehatan, yaitu:

- Human Poverty Index (Indeks kemiskinan masyarakat);
- Jumlah Puskesmas (Perawatan dan Non Perawatan), Puskesmas Pembantu (Pustu), Pondok Bersalin Desa (Polindes), Puskesmas Keliling (Perairan dan Roda Empat), Rumah Dinas Dokter dan Paramedis;
- Indeks Kemahalan Konstruksi (IKK).

## &gt; Infrastruktur:

## Jalan, yaitu:

- Panjang prasarana jalan (km);
- Panjang prasarana jalan dalam kondisi mantap dan tidak mantap (km);
- Indeks Kemahalan Konstruksi (IKK).

## Irigasi, yaitu:

- Luas daerah irigasi keseluruhan (ha);
- Luas daerah irigasi fungsional (ha);
- Kondisi kerusakan irigasi (ha);
- Produksi padi (ton);
- Indeks Kemahalan Konstruksi (IKK).

## Air Bersih Perdesaan, yaitu:

- Jumlah desa/kelurahan (desa/kelurahan);
- Jumlah desa/kelurahan rawan air bersih (desa/kelurahan);
- Indeks Kemahalan Konstruksi (IKK).

Penggunaan DAK diarahkan untuk kegiatan-kegiatan pada bidang/ sektor: pendidikan, kesehatan, Infrastruktur: prasarana pemerintah pertanian, kelautan dan perikanan.

## &gt; Kelautan dan Perikanan, yaitu:

- Luas baku usaha budidaya (ha);
- Produksi perikanan budidaya (ton);
- Jumlah balai benih ikan (unit);
- Produksi perikanan tangkap (ton);
- Jumlah pangkalan pendaratan ikan (unit);
- Indeks Kemahalan Konstruksi (IKK).

## &gt; Pertanian, yaitu:

- Jumlah balai perbenihan/pembibitan (unit);
- Populasi ternak (ekor);
- Luas lahan pertanian (ha);
- Jumlah kantor penyuluh pertanian (unit);
- Jumlah penyuluh (orang);
- Indeks Kemahalan Konstruksi (IKK).

## &gt; Prasarana Pemerintahan Daerah, yaitu:

- Mempertimbangkan kebutuhan minimum prasarana gedung kantor untuk mendukung penyelenggaraan Pemerintahan Daerah sebagai dampak Pemekaran Daerah.

> Lingkungan Hidup, yaitu:

- Panjang sungai yang tercemar (km);
- Indeks Kemahalan Konstruksi (IKK).

Penggunaan DAK diarahkan untuk kegiatan-kegiatan pada bidang/sector:

1. Pendidikan, untuk menunjang pelaksanaan wajib belajar (Wajar) 9 tahun bagi masyarakat di daerah;
2. Kesehatan, untuk dapat meningkatkan mutu, daya jangkau, dan kualitas pelayanan kesehatan masyarakat di daerah;
3. Infrastruktur:
  - a. prasarana jalan, untuk pemeliharaan dan peningkatan prasarana jalan (termasuk jembatan) kabupaten/kota yang menghubungkan antara kecamatan dan desa/kelurahan,
  - b. prasarana irigasi, untuk operasi dan pemeliharaan dan/atau rehabilitasi jaringan irigasi kabupaten/kota dan bangunan pelengkap untuk menunjang produksi pertanian, dan
  - c. prasarana air bersih, untuk rehabilitasi dan/atau pembangunan baru sistem prasarana air bersih bagi masyarakat pada desa-desa rawan air bersih dan kekeringan;
4. Kelautan dan perikanan, untuk meningkatkan prasarana dasar di bidang perikanan khususnya dalam menunjang pengembangan perikanan tangkap dan budidaya di daerah;
5. Pertanian, untuk meningkatkan sarana/prasarana pertanian guna mendukung ketahanan pangan dan agribisnis;
6. Prasarana pemerintah, untuk mendukung kelancaran penyelenggaraan pemerintahan daerah sebagai akibat pemekaran daerah; serta
7. Lingkungan Hidup, untuk mendukung kegiatan pengadaan sarana dan prasarana pengelolaan lingkungan hidup.

### 6.3.3 Pinjaman Daerah

Pinjaman Daerah merupakan salah satu sumber Pembiayaan yang bertujuan untuk memicu pertumbuhan ekonomi daerah serta mempercepat pembangunan daerah dalam rangka meningkatkan pelayanan kepada masyarakat. Sumber pinjaman yang diatur dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku berasal dari: (i) Pemerintah Pusat, (ii) Pemerintah Daerah lain, (iii) lembaga keuangan bank, (iv) lembaga keuangan bukan bank, dan (v) masyarakat. Khusus pinjaman yang bersumber dari masyarakat dilakukan dalam bentuk penerbitan obligasi daerah. Sedangkan pinjaman daerah yang bersumber dari pemerintah diberikan melalui Menteri Keuangan.

Untuk mengurangi beban pembayaran kembali pinjaman yang terdiri dari pokok, bunga dan biaya lain, diharapkan agar pengelolaan pinjaman dilakukan

Pinjaman Daerah merupakan salah satu sumber pembiayaan yang bertujuan untuk memicu pertumbuhan ekonomi daerah serta mempercepat pembangunan daerah dalam rangka meningkatkan pelayanan kepada masyarakat

secara profesional, hati-hati dan tepat guna agar tidak menimbulkan dampak negatif bagi keuangan daerah sendiri, serta stabilitas ekonomi dan moneter secara nasional. Oleh sebab itu, pinjaman daerah harus mengikuti persyaratan dalam melakukan pinjaman sebagaimana diatur dalam perundang-undangan.

Sehubungan dengan prinsip kehati-hatian tersebut, Menteri Keuangan diberikan kewenangan untuk menetapkan batas kumulatif pinjaman secara nasional setinggi-tingginya 60% dari Produk Domestik Bruto (PDB) tahun bersangkutan. Yang dimaksud dengan kumulatif pinjaman secara nasional adalah total pinjaman pemerintah pusat setelah dikurangi pinjaman kepada pemerintah daerah ditambah total pinjaman seluruh pemerintah daerah setelah dikurangi pinjaman yang diberikan kepada pemerintah pusat dan atau pemerintah daerah lain. Penetapan batas maksimal kumulatif pinjaman akan dikeluarkan pada setiap bulan Agustus untuk tahun anggaran berikutnya.

Pemerintah melarang pemerintah daerah melakukan pinjaman luar negeri secara langsung

Selain itu, untuk menghindari tidak terkontrolnya pinjaman daerah yang berasal dari luar negeri, maka pemerintah melarang pemerintah daerah melakukan pinjaman luar negeri secara langsung. Dengan demikian, pemerintah daerah masih dapat memperoleh pinjaman yang bersumber dari luar negeri melalui mekanisme penerusan pinjaman dari pemerintah pusat. Daerah yang melanggar ketentuan tersebut akan dikenakan sanksi administratif berupa penundaan dan/atau pemotongan atas penyaluran dana perimbangan oleh Menteri Keuangan. Pengaturan ini dimaksudkan agar terdapat prinsip kehati-hatian dan kesinambungan fiskal dalam kebijakan fiskal dan moneter oleh Pemerintah. Selain larangan tersebut di atas, daerah juga dilarang memberikan jaminan atas pinjaman yang dilakukan oleh pihak lain.

Pinjaman Daerah tidak hanya dibatasi untuk membiayai prasarana dan sarana yang menghasilkan penerimaan, tetapi juga dapat untuk membiayai proyek pembangunan prasarana dasar masyarakat walaupun tidak menghasilkan penerimaan bagi APBD. Pembangunan sarana/prasarana yang tidak menghasilkan penerimaan dilakukan melalui pinjaman jangka menengah. Adapun pinjaman jangka pendek dilakukan hanya untuk menutup kekurangan arus kas, sehingga harus dilunasi pada tahun anggaran yang bersangkutan.

Daerah diperbolehkan melakukan pinjaman melalui penerbitan obligasi daerah.

Selain pinjaman yang berbentuk kredit, daerah diperbolehkan melakukan pinjaman melalui penerbitan obligasi daerah sepanjang memenuhi syarat yang diatur dalam peraturan pasar modal. Obligasi daerah hanya dapat ditawarkan melalui pasar modal di dalam negeri dan dalam mata uang rupiah. Hasil penjualan obligasi daerah digunakan untuk investasi sektor publik yang menghasilkan penerimaan dan memberikan manfaat bagi masyarakat. Bagi daerah yang akan melakukan pinjaman jangka panjang atau jangka menengah, baik pinjaman kredit maupun obligasi, diwajibkan mendapatkan persetujuan dari DPRD.







#### 6.3.4 Lain-lain Pendapatan

Undang-Undang ini juga mengatur **hibah** yang berasal dari pemerintah negara asing, badan/lembaga asing, badan/lembaga internasional, Pemerintah, badan/lembaga dalam negeri atau perseorangan, baik dalam bentuk devisa, rupiah, maupun dalam bentuk barang dan/atau jasa termasuk tenaga ahli, dan pelatihan yang tidak perlu dibayar kembali. Dalam menerima hibah, daerah tidak boleh melakukan ikatan yang secara politis dapat mempengaruhi kebijakan daerah. Hibah yang diterima oleh daerah dapat digunakan antara lain untuk menunjang peningkatan fungsi pemerintahan dan layanan dasar umum, serta pemberdayaan aparatur daerah.

Dalam menerima hibah, daerah tidak boleh melakukan ikatan yang secara politis dapat mempengaruhi kebijakan daerah

Undang-Undang ini juga mengatur pemberian **Dana Darurat** yang berasal dari APBN kepada Daerah untuk menanggulangi bencana nasional dan/atau peristiwa luar biasa yang tidak dapat ditanggulangi dengan dana APBD. Keadaan yang dapat digolongkan sebagai bencana nasional dan/atau peristiwa luar biasa ditetapkan oleh Presiden. Di samping itu, Pemerintah Pusat juga dapat memberikan Dana Darurat kepada Daerah yang mengalami krisis solvabilitas, yaitu krisis keuangan berkepanjangan yang dialami daerah selama 2 (dua) tahun anggaran dan tidak dapat diatasi melalui APBD, untuk menghindari menurunnya pelayanan kepada masyarakat setempat. Pemberian Dana Darurat kepada Daerah tersebut dikonsultasikan terlebih dahulu dengan Dewan Perwakilan Rakyat.

#### 6.3.5 Dana Dekonsentrasi dan Dana Tugas Pembantuan

Dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada Gubernur sebagai wakil Pemerintah. Tugas Pembantuan (TP) adalah penugasan dari Pemerintah kepada Pemerintah Daerah dengan kewajiban melaporkan dan mempertanggungjawabkan pelaksanaannya kepada yang menugaskan. Pendanaan dalam rangka Dekonsentrasi dilaksanakan setelah adanya pelimpahan wewenang Pemerintah melalui kementerian negara/lembaga kepada gubernur sebagai wakil Pemerintah di daerah atas beban APBN sesuai dengan besaran wewenang yang dilimpahkan dan dipergunakan untuk kegiatan yang bersifat non fisik. Pendanaan dalam rangka Tugas Pembantuan dilaksanakan setelah adanya penugasan Pemerintah melalui kementerian negara/lembaga kepada Kepala Daerah (gubernur/bupati/walikota) atas beban APBN dan dipergunakan untuk kegiatan yang bersifat fisik.

Dana Dekonsentrasi/TP bertujuan untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas dalam penyelenggaraan pemerintahan, pelayanan publik, dan pembangunan di daerah, serta menciptakan keselarasan dan sinergi secara nasional antara program/kegiatan Dekonsentrasi/TP yang didanai dari APBN melalui RKA-KL dengan program/kegiatan Desentralisasi yang didanai dari APBD melalui RKA-SKPD. Secara khusus, Dana Dekonsentrasi/TP bertujuan untuk lebih

menjamin tersedianya sebagian anggaran kementerian negara/lembaga bagi pelaksanaan program/kegiatan Pemerintah di daerah.

Untuk mencapai tujuan tersebut, maka dalam penyusunan RKA KL terlebih dahulu perlu dilakukan proses komunikasi antara kementerian negara/lembaga dengan gubernur yang akan menerima kegiatan Dekonsentrasi, dan dengan Kepala Daerah provinsi/kabupaten/kota yang akan menerima kegiatan Tugas Pembantuan. Melalui proses komunikasi tersebut diharapkan dapat tercipta adanya sinergi secara nasional, terutama yang berkaitan dengan penyelarasan dan penyesuaian Renja KL menjadi RKA-KL yang telah dirinci menurut unit organisasi berikut program dan kegiatannya, termasuk alokasi untuk pendanaan kegiatan Dekonsentrasi/TP.

#### 6.4 PENGELOLAAN KEUANGAN DAERAH

Pengelolaan Keuangan daerah tidak dapat dilepaskan dari keberadaan Undang-undang Nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Undang-undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, dan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara. Dengan terbitnya UU Nomor 32 Tahun 2004 dan UU Nomor 33 Tahun 2004 maka berbagai prinsip dasar yang ada dalam UU Keuangan Negara, UU Perbendaharaan Negara, dan UU Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara kembali dipertegas dan menjadi acuan dalam pengelolaan keuangan daerah. Pengelolaan keuangan daerah meliputi tiga tahapan yaitu perencanaan dan penganggaran, pelaksanaan, dan pertanggungjawaban.

Tahapan pertama adalah perencanaan. Sistem pengelolaan keuangan daerah yang baik akan dimulai dari perencanaan yang baik. Dengan mengaitkan kebijakan (*policy*), perencanaan (*planning*) dan penganggaran (*budgeting*), akan tercipta output pengelolaan yang jelas dan sinkron dengan berbagai kebijakan pemerintah dan tidak menimbulkan tumpang tindih program dan kegiatan. Sistem perencanaan pembangunan di Indonesia telah diatur dalam UU Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional. Perencanaan pembangunan nasional terdiri atas perencanaan pembangunan yang disusun secara terpadu oleh kementerian/lembaga dan perencanaan pembangunan oleh pemerintah daerah sesuai dengan kewenangannya. Perencanaan Pembangunan Nasional ini menghasilkan Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP), yaitu dokumen perencanaan untuk periode 20 tahun; Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM), yaitu dokumen perencanaan untuk periode 5 tahun; dan Rencana Pembangunan Tahunan, yang disebut sebagai Rencana Kerja Pemerintah (RKP), yaitu dokumen perencanaan nasional untuk periode 1 tahun.

---

Pendanaan dalam rangka Dekonsentrasi dilaksanakan setelah adanya pelimpahan wewenang Pemerintah melalui kementerian negara/lembaga kepada gubernur sebagai wakil Pemerintah di daerah atas beban APBN sesuai dengan besaran wewenang yang dilimpahkan dan dipergunakan untuk kegiatan yang bersifat non fisik.

---

Pengelolaan keuangan daerah meliputi tiga tahapan yaitu perencanaan dan penganggaran, pelaksanaan, dan pertanggungjawaban.

RKP sebagai dokumen perencanaan tahunan tidak boleh bertentangan dengan RPJM dan selanjutnya juga tidak boleh bertentangan dengan RPJP. Secara konkordan hal yang sama berlaku juga untuk daerah, yaitu dengan dikenalnya dokumen perencanaan yang berupa RPJP Daerah, RPJM Daerah (Rencana Strategis Daerah) dan RKP Daerah. Dokumen perencanaan jangka menengah ditingkat Kementerian/Lembaga dan Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) dikenal sebagai dokumen Rencana Strategis Kementerian/Lembaga (Renstra-KL) dan Renstra SKPD. Sedangkan untuk jangka waktu satu tahunan, dikenal Rencana Kerja Kementerian/Lembaga (Renja-KL) dan Rencana Pembangunan Tahunan SKPD (Renja SKPD).

Kepala SKPD selanjutnya menyusun Rencana Kerja dan Anggaran SKPD yang disusun berdasarkan prestasi kerja yang akan dicapai. Rencana Kerja dan Anggaran ini disertai dengan prakiraan belanja untuk tahun berikutnya setelah tahun anggaran yang sudah disusun. Rencana Kerja dan anggaran ini kemudian disampaikan kepada DPRD untuk dibahas dalam pembicaraan pendahuluan RAPBD. Hasil pembahasan ini disampaikan kepada pejabat pengelola keuangan daerah sebagai bahan penyusunan Rancangan Peraturan Daerah tentang APBD. Proses selanjutnya Pemerintah Daerah mengajukan Rancangan Peraturan Daerah tentang APBD disertai penjelasan dari dokumen-dokumen pendukungnya kepada DPRD untuk dibahas dan disetujui. APBD yang disetujui DPRD ini terinci sampai dengan unit organisasi, fungsi, program, kegiatan, dan jenis belanja. Jika DPRD tidak menyetujui Rancangan Perda APBD tersebut, untuk membiayai keperluan setiap bulan Pemerintah Daerah dapat melaksanakan pengeluaran daerah setinggi-tingginya sebesar angka APBD tahun anggaran sebelumnya.

Tahapan kedua pengelolaan Keuangan daerah adalah pelaksanaan anggaran. Beberapa hal yang terkait dengan perubahan pelaksanaan anggaran dalam pengelolaan keuangan daerah adalah mengenai peran dan tanggung jawab para pejabat pelaksanaan anggaran, sistem pengawasan pengeluaran dan sistem pembayaran, manajemen kas dan perencanaan keuangan, pengelolaan piutang dan utang, pengelolaan investasi, pengelolaan barang milik daerah, larangan penyitaan uang dan barang milik daerah dan/atau yang dikuasai daerah, penatausahaan dan pertanggungjawaban APBD, akuntansi dan pelaporan.

Beberapa hal yang perlu diperhatikan adalah mengenai posisi satuan kerja perangkat daerah sebagai instansi pengguna anggaran dan pelaksana program. Sementara itu Satuan Kerja Pengelola Keuangan Daerah merupakan Bendahara Umum Daerah. Dengan demikian, fungsi perbendaharaan akan dipusatkan di Satuan Kerja Pengelola Keuangan Daerah. Berkaitan dengan sistem pengeluaran dan sistem pembayaran, dalam rangka meningkatkan pertanggungjawaban dan akuntabilitas departemen teknis serta untuk menghindari pelaksanaan verifikasi (pengurusan administratif) dan penerbitan SPM (pengurusan pembayaran) berada dalam satu kewenangan tunggal (Satuan Kerja Pengelola Keuangan Daerah),

fungsi penerbitan SPM dialihkan ke Satuan Kerja Perangkat Daerah. Dalam hal pengelolaan kas, sejalan dengan pemindahan kewenangan penerbitan SPM kepada satuan kerja perangkat daerah, jadwal penerimaan dan pengeluaran kas secara periodik harus diselenggarakan sesuai dengan jadwal yang disampaikan unit penerima dan unit pengguna kas. Tidak hanya menyangkut pengelolaan kas, beberapa aspek pengelolaan dalam pelaksanaan anggaran juga dibenahi, seperti pengelolaan piutang pemerintah daerah, termasuk piutang-piutang pajak daerah dan retribusi daerah, pengelolaan investasi daerah, dan pengelolaan aset tetap.

Tahapan ketiga adalah pertanggungjawaban. Dalam prosesnya, tahap ini diawali dengan akuntansi yang akan melahirkan laporan keuangan. Dalam rangka pengelolaan keuangan daerah yang akuntabel dan transparan, pemerintah daerah wajib menyampaikan laporan rancangan peraturan daerah tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD kepada DPRD berupa laporan keuangan yang telah diperiksa oleh Badan Pemeriksa Keuangan paling lambat 6 (enam) bulan setelah berakhirnya tahun anggaran. Dengan adanya laporan keuangan tersebut maka pertanggungjawaban atas pelaksanaan APBD tidak hanya realisasi anggaran sebagaimana biasanya, melainkan mencakup seluruh transaksi keuangan maupun posisi keuangan pada akhir tahun anggaran yang disajikan dalam bentuk neraca, laporan arus kas dan catatan atas laporan keuangan.

#### 6.4.1 Kekuasaan Pengelolaan Keuangan Daerah

**Kepala Daerah** selaku kepala pemerintah daerah adalah pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan daerah dan mewakili pemerintah daerah dalam kepemilikan kekayaan daerah yang dipisahkan. Kekuasaan pengelolaan keuangan daerah tersebut dilaksanakan oleh (a) kepala satuan kerja pengelola keuangan daerah selaku Pejabat Pengelola Keuangan Daerah (PPKD), dan (b) kepala SKPD selaku pejabat pengguna anggaran/barang daerah.

Dalam pelaksanaannya **Sekretaris Daerah** bertindak selaku koordinator pengelolaan keuangan daerah, yang mempunyai tugas koordinasi di bidang:

1. Penyusunan dan pelaksanaan kebijakan pengelolaan APBD;
2. Penyusunan dan pelaksanaan kebijakan pengelolaan barang daerah;
3. Penyusunan rancangan APBD dan rancangan perubahan APBD;
4. Penyusunan Raperda APBD, Perubahan APBD, dan pertanggungjawaban pelaksanaan APBD;
5. Tugas-tugas pejabat perencana daerah, PPKD, dan pejabat pengawas keuangan daerah; dan
6. Penyusunan laporan keuangan daerah dalam rangka pertanggungjawaban pelaksanaan APBD.

---

**Kepala Daerah** selaku kepala pemerintah daerah adalah pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan daerah dan mewakili pemerintah daerah dalam kepemilikan kekayaan daerah yang dipisahkan.

**Pejabat Pengelola Keuangan Daerah** mempunyai tugas sebagai berikut:

1. Menyusun dan melaksanakan kebijakan pengelolaan keuangan daerah;
2. Menyusun rancangan APBD dan rancangan Perubahan APBD;
3. Melaksanakan pemungutan pendapatan daerah yang telah ditetapkan dengan Peraturan Daerah;
4. Melaksanakan fungsi Bendahara Umum Daerah;
5. Menyusun laporan keuangan daerah dalam rangka pertanggungjawaban pelaksanaan APBD; dan
6. Melaksanakan tugas lainnya berdasarkan kuasa yang dilimpahkan oleh kepala daerah.

**Pejabat Pengguna Anggaran (PPA)/Pengguna Barang Daerah** mempunyai tugas dan wewenang:

1. Menyusun RKA-SKPD;
2. Menyusun DPA-SKPD;
3. Melakukan tindakan yang mengakibatkan pengeluaran atas beban anggaran belanja;
4. Melaksanakan anggaran SKPD yang dipimpinnya;
5. Melakukan pengujian atas tagihan dan memerintahkan pembayaran;
6. Melaksanakan pemungutan penerimaan bukan pajak;
7. Mengadakan ikatan/perjanjian kerjasama dengan pihak lain dalam batas anggaran yang telah ditetapkan;
8. Mengelola utang dan piutang yang menjadi tanggung jawab SKPD yang dipimpinnya;
9. Mengelola barang milik daerah/kekayaan daerah yang menjadi tanggung jawab SKPD yang dipimpinnya;
10. Menyusun dan menyampaikan laporan keuangan SKPD yang dipimpinnya;
11. Mengawasi pelaksanaan anggaran SKPD yang dipimpinnya;
12. Melaksanakan tugas-tugas pengguna anggaran/pengguna barang lainnya berdasarkan kuasa yang dilimpahkan oleh kepala daerah;
13. Pengguna anggaran/pengguna barang bertanggung jawab atas pelaksanaan tugasnya kepada kepala daerah melalui sekretaris daerah.

#### 6.4.2 Asas Umum, Fungsi dan Struktur APBD

APBD disusun sesuai dengan kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan dan kemampuan pendapatan daerah. Penyusunan APBD berpedoman kepada Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) dalam rangka mewujudkan pelayanan kepada masyarakat untuk tercapainya tujuan bernegara.

APBD mempunyai fungsi otorisasi, perencanaan, pengawasan, alokasi, distribusi, dan stabilisasi.

APBD disusun sesuai dengan kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan dan kemampuan pendapatan daerah.

APBD merupakan satu kesatuan yang terdiri dari: (i) pendapatan daerah; (ii) belanja daerah; dan (iii) pembiayaan daerah.

Pendapatan daerah terdiri atas: (i) pendapatan asli daerah (pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain PAD yang sah); (ii) dana perimbangan (dana bagi hasil, dana alokasi umum, dan dana alokasi khusus); dan (iii) lain-lain pendapatan daerah yang sah.

Belanja daerah dipergunakan dalam rangka pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan provinsi atau kabupaten/kota, yang terdiri dari urusan wajib dan urusan pilihan yang ditetapkan dengan ketentuan perundang-undangan. Belanja penyelenggaraan urusan wajib diprioritaskan untuk melindungi dan meningkatkan kualitas kehidupan masyarakat dalam upaya memenuhi kewajiban daerah yang diwujudkan dalam bentuk peningkatan pelayanan dasar, pendidikan, kesehatan, fasilitas sosial dan fasilitas umum yang layak serta mengembangkan sistem jaminan sosial. Peningkatan kualitas kehidupan masyarakat diwujudkan melalui prestasi kerja dalam pencapaian standar pelayanan minimal berdasarkan urusan wajib pemerintahan daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

---

APBD mempunyai fungsi otorisasi, perencanaan, pengawasan, alokasi, distribusi, dan stabilisasi

#### 6.4.3 Penatausahaan Keuangan Daerah

Penatausahaan keuangan daerah dilakukan berdasarkan asas umum yaitu:

1. Pengguna anggaran/kuasa pengguna anggaran, bendahara penerima/pengeluaran yang menerima atau menguasai uang/barang kekayaan daerah wajib menyelenggarakan penatausahaan;
2. Pejabat yang menandatangani dan /atau mengesahkan dokumen yang berkaitan dengan surat bukti yang menjadi dasar pengeluaran atau beban APBD bertanggung jawab atas kebenaran material dan akibat yang timbul dari penggunaan surat bukti dimaksud.

### 6.5 RENCANA AKSI NASIONAL DESENTRALISASI FISKAL (RANDF)

RANDF yang merupakan bagian dari *Grand Strategy* desentralisasi dan otonomi daerah, disusun oleh Kementerian Negara PPN/Bappenas bersama dengan wakil-wakil dari Departemen Keuangan dan Departemen Dalam Negeri dalam rangka memperkuat pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah guna mempercepat pembangunan nasional.

RANDF dituangkan dalam bentuk matrik kebijakan (*Policy Matrix*) yang berisi isu-isu strategis yang berkaitan dengan desentralisasi fiskal, strategi dan kegiatan yang akan dilaksanakan untuk mengatasi isu-isu yang bersangkutan, jadwal waktu serta lembaga pelaksananya (Lampiran 2). Dokumen RANDF

---

RANDF berisi isu-isu strategis yang berkaitan dengan desentralisasi fiskal, strategi dan kegiatan yang akan dilaksanakan untuk mengatasi isu-isu yang bersangkutan, jadwal waktu serta lembaga pelaksananya



tersebut selanjutnya akan ditetapkan dengan peraturan perundang-undangan agar dapat menjadi komitmen bersama diantara instansi terkait untuk melaksanakannya.

Beberapa kegiatan dan jadwal penting yang termuat di dalam RANDF, menurut topik utamanya, adalah sebagai berikut.

#### 1. Pengaturan Urusan Pemerintahan

- (1) Merevisi PP No. 25 Tahun 2000 tentang Pembagian Kewenangan (Desember 2005).
- (2) Mereview secara terus menerus formula perimbangan keuangan dalam kerangka UU No. 33 Tahun 2004 dalam rangka memperbaiki alokasi dana perimbangan, dana dekonsentrasi dan dana tugas pembantuan (2006-2009).
- (3) Menyusun jadwal kerja untuk pelimpahan urusan dari departemen teknis (minimal di bidang kesehatan, pendidikan, dan prasarana dasar) kepada Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota (jadwal kerja 2008, diterapkan mulai TA 2009).
- (4) Menyusun jadwal kerja pengalihan sebagian Dana Dekonsentrasi (yaitu yang selama ini digunakan untuk membiayai berbagai urusan yang telah menjadi urusan Daerah) ke Dana Alokasi Khusus (DAK) (jadwal kerja 2008, diterapkan mulai TA 2009).

#### 2. Belanja Daerah

- (1) Merevisi PP tentang Pedoman Penyusunan Standar Pelayanan Minimum (SPM) (Desember 2005).
- (2) Merumuskan metodologi dan pembiayaan untuk SPM di sektor kesehatan, pendidikan dan prasarana dasar (metodologi 2006, pembiayaan 2007-2008).
- (3) Merestrukturisasi organisasi Pemerintah Daerah dengan memberikan insentif dan fleksibilitas yang lebih besar kepada Pemda untuk menentukan struktur organisasi, jumlah pegawai, kualifikasi pegawai, dan sistem insentif/penghargaannya sendiri (2006-2007).

#### 3. Pendapatan Daerah

- (1) Penyampaian draft revisi UU No. 34 Tahun 2004 tentang Pajak Daerah dan Retribusi, yang di dalamnya termuat "daftar positif" tentang jenis-jenis pajak dan retribusi yang dapat dipungut Daerah (2006).
- (2) Memperbaiki mekanisme pencairan DBH agar tepat waktu, dan ketentuan ini harus ditampung dalam revisi PP No. 104 Tahun 2000 (2006).
- (3) Meningkatkan transparansi sistem alokasi Dana Alokasi Umum (DAU) (2006).
- (4) Memperbaiki sistem DAK agar Daerah memiliki kewenangan yang

Restrukturisasi organisasi Pemerintah Daerah dengan memberikan insentif dan fleksibilitas yang lebih besar kepada Pemda untuk menentukan struktur organisasi, jumlah pegawai, kualifikasi pegawai, dan sistem insentif.

- lebih besar dalam menjalankan prioritas pembangunan nasional (2006).
- (5) Merumuskan kebijakan dan mekanisme penundaan penyaluran DAU/DBH kepada Daerah yang masih memiliki masalah hutang (2006, dilaksanakan 2007).
  - (6) Merumuskan peraturan pelaksanaan tentang Pinjaman Pemerintah Daerah dan Perusahaan Daerah (2006).
4. **Pengelolaan Keuangan Daerah**
- (1) Menyelesaikan peraturan pemerintah tentang pengelolaan aset pemerintah (2006).
  - (2) Merumuskan sanksi bagi Pemda yang tidak menyampaikan informasi tentang keuangan daerah secara berkala untuk mendukung Sistem Informasi Keuangan Daerah (2006).
  - (3) Menyiapkan peraturan Presiden yang mengatur tentang kepailitan pemerintah daerah (2006).
  - (4) Menyusun kerangka kebijakan tentang pemekaran daerah, berdasarkan pengalaman selama ini dan perhitungan keuntungan/kerugiannya (2006).
  - (5) Menyusun peraturan pelaksanaan tentang pengawasan internal di tingkat pemerintahan daerah (2006).
5. **Pengembangan Kapasitas**
- (1) Meningkatkan kapasitas Pemerintah Pusat dan Pemerintah Provinsi untuk melaksanakan evaluasi terhadap kinerja Pemerintah Kabupaten/Kota.
  - (2) Meningkatkan kapasitas dan akuntabilitas Pemerintah Kabupaten/Kota dalam melaksanakan pengelolaan keuangan daerah (2006-2009).
6. **Koordinasi, Monitoring dan Evaluasi RANDF**
- Kegiatannya adalah memperkuat kapasitas Dewan Perimbangan Otonomi Daerah (DPOD) dalam menjalankan tugas-tugasnya secara efektif, termasuk dalam penyelenggaraan koordinasi antar instansi, monitoring dan evaluasi pelaksanaan RANDF (2006-2009).

Sanksi bagi Pemda yang tidak menyampaikan informasi tentang keuangan daerah secara berkala untuk mendukung Sistem Informasi Keuangan Daerah

## PERMASALAHAN STRATEGIS PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN DAN PEMBANGUNAN DAERAH

Permasalahan dalam implementasi kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah masih ditemui karena waktu pelaksanaan yang masih relatif singkat, Permasalahan tersebut terdapat baik di dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah maupun di dalam pengelolaan pembangunannya. Dalam bab ini akan diuraikan permasalahan-permasalahan strategis yang membutuhkan perhatian semua pihak terkait. Dalam setiap permasalahan, cakupan uraiannya meliputi aspek-aspek apa yang perlu menjadi perhatian utama dalam setiap permasalahannya, pokok-pokok pikiran dalam rangka mengantisipasi dan menyelesaikan permasalahan di masa yang akan datang, dan rekomendasi solusi yang ditawarkan. Selain itu, akan diuraikan pula berbagai isu hangat dan strategis lintas sektoral dan sektoral yang tengah menjadi perhatian pemerintah pusat untuk bisa menjadi acuan dan informasi bagi pemerintah daerah.

### 7.1 ISU-ISU DALAM PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN DAERAH

#### 7.1.1 Pilkada

Pelaksanaan Pilkada secara langsung memiliki potensi positif sekaligus potensi negatif. Potensi positifnya adalah semakin terlaksananya hak setiap warga untuk memilih calon pemimpin secara langsung. Namun mengingat pemilu langsung baru pertama kali dilakukan di Indonesia potensi negatifnya cenderung akan lebih banyak muncul ke permukaan, yaitu antara lain:

*Pertama*, partisipasi publik secara massal sangatlah rawan menghasilkan kekerasan di lapangan baik pada masa kampanye maupun dalam penentuan pemenang, serta pada masa jabatan calon yang menang. Manipulasi suara dan ancaman-ancaman terhadap pemilih serta praktik-praktik politik uang merupakan potensi yang dapat mendorong mobilisasi massa antara kelompok calon kepala daerah. Dalam batas tertentu *money politics* masih dapat terjadi walaupun pada kelompok terbatas yang menjadi penggalang massa di lapangan.

*Kedua*, tidak dapat dipungkiri bahwa pemilihan langsung dapat menghasilkan pemenang yang tidak memiliki massa, namun sangat tergantung pada dukungan beberapa parpol, yang kemudian dapat mendorong dan mempengaruhi kinerja kepala daerah terpilih sehingga sulit untuk melaksanakan praktik pengelolaan negara yang sesuai dengan nilai-nilai *good governance*.

*Ketiga*, akuntabilitas kepala daerah menjadi agak rumit karena secara horizontal akan bertanggungjawab terhadap DPRD dan secara vertikal bertanggungjawab terhadap publik/ konstituen. Namun, mekanisme akuntabilitas terhadap publik belum memiliki sarana dan prasarana (infrastruktur politik) yang cukup menjamin terjadinya akuntabilitas tersebut. Masih sangat terbatasnya mekanisme akuntabilitas terhadap publik yang memilihnya secara langsung dapat mengurangi pengawasan dan pengendalian terhadap penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Ketatnya pengawasan dan pengendalian tidak saja dari DPRD, tetapi juga dari konstituennya dapat lebih mendorong dan meningkatkan kualitas kinerja kepala daerah terpilih.

Dalam mengatasi permasalahan tersebut, kiranya pendidikan politik terhadap rakyat perlu terus menerus dilakukan, terutama di dalam tahun-tahun mendatang, untuk memberikan pemahaman politik secara utuh sehingga partisipasi politik dapat benar-benar terjadi, bukan didorong oleh hanya mobilisasi politik. Kepala Daerah terpilih dapat memberikan fasilitasi pendidikan politik warga agar dapat memahami secara utuh sistem politik pemerintahan, termasuk pentingnya pilkada dan turut berpartisipasi aktif dalam penyelenggaraan pemerintahan, sehingga pada pemilu mendatang dapat melakukan evaluasi dan menentukan pilihan terhadap kepala daerah terbaik.

*Money politics* bukan merupakan suatu langkah yang tepat untuk menghasilkan pemilu yang demokratis, namun demikian *money politics* merupakan suatu kegiatan yang tidak dapat dihindarkan dalam sistem politik pemerintahan. Hal yang perlu ditingkatkan agar praktik ini dapat diminimalisir adalah melalui peningkatan pengawasan pilkada baik oleh panitia yang khusus dibentuk untuk mendukung terselenggaranya pilkada yang demokratis, juga perlu ditingkatkan pengawasan yang berasal dari masyarakat luas. Pendidikan politik dan peningkatan kapasitas lembaga pengawas pemilu menjadi suatu keniscayaan yang perlu untuk dilakukan secara berkelanjutan.

Lebih lanjut, terlaksananya pilkada langsung oleh rakyat sudah tentu menuntut adanya akuntabilitas kepala daerah terhadap publik. Sebagaimana telah disinggung di atas bahwa infrastruktur demokrasi yang dapat mendorong akuntabilitas terhadap publik masih sangat terbatas. Dalam konteks ini, terdapat dua mekanisme yang dapat lebih dikembangkan dan dilaksanakan, yaitu, *pertama*, perlu diperkuat saluran aspirasi rakyat kepada DPRD. Masyarakat dapat memberikan masukan kepada DPRD untuk kemudian DPRD dapat

---

Pendidikan politik terhadap rakyat perlu terus menerus dilakukan, untuk memberikan pemahaman politik secara utuh sehingga partisipasi politik dapat benar-benar terjadi.

menindaklanjutinya melalui skema pengawasan/kontrol DPRD terhadap penyelenggaraan pemerintahan di daerah oleh kepala daerah. *Kedua*, perlu dilakukan penyediaan infrastruktur politik yang memberikan ruang yang lebih luas, efisien dan efektif kepada publik/konstituen di dalam melakukan pengawasan secara langsung terhadap kepala daerah terpilih.

Pilkada langsung oleh rakyat sudah tentu menuntut adanya akuntabilitas kepala daerah terhadap publik

Di samping ketiga potensi negatif tersebut, pilkada memiliki kendala pelaksanaan yang dapat menimbulkan konflik dan ketidakharmonisan di dalam masyarakat, yaitu terkait dengan manajemen persiapan dan pelaksanaan pemilihan secara langsung yang belum cukup profesional dan efektif yang dapat berdampak menghasilkan ketidakadilan dalam pelaksanaan pilkada. Keterbatasan waktu di dalam penyusunan peraturan perundangan, tidak dilaksanakannya sosialisasi berbagai peraturan perundang-undangan dan aturan teknis lainnya yang terkait dengan pilkada, persoalan perencanaan dan penyiapan logistik, persoalan anggaran pembiayaan baik yang bersumber dari APBN maupun APBD, serta kesiapan pelaksanaan teknis lainnya seperti manajemen pengawasan telah memberikan kontribusi terhadap kurang optimalnya kinerja pelaksanaan pilkada yang telah dilakukan sejak bulan Juni 2005 tersebut. Oleh sebab itu, dibutuhkan suatu penataan manajemen pelaksanaan pilkada yang lebih efisien dan efektif termasuk di dalamnya melakukan perencanaan yang matang dan kemampuan untuk melakukan analisis perkiraan (prediksi) agar setiap tantangan dan permasalahan yang muncul, khususnya yang berkaitan dengan agenda pilkada tersebut dapat diantisipasi dan minimalisir, sehingga agenda pilkada dapat terselenggara dengan efektif dan efisien.

Beberapa prinsip pengelolaan pembiayaan pilkada yang harus menjadi komitmen kita bersama yaitu: (i) *Efisiensi*, yaitu dana yang disediakan harus sesuai kebutuhan yang nyata dan sesuai kewajaran dan kepatutan; (ii) *Efektivitas*, yaitu dana harus dimanfaatkan untuk mencapai target (sasaran) secara optimal; (iii) *Transparansi*, yaitu penganggaran serta pelaksanaan pilkada harus dapat diakses oleh publik; dan (iv) *Akuntabilitas*, yaitu agar seluruh penggunaan dana pilkada, baik secara fisik maupun administratif, harus dapat dipertanggungjawabkan.

#### 7.1.2 Revisi PP 8/2003 (Organisasi Perangkat Daerah)

Kelembagaan pemerintah daerah diharapkan menjadi organisasi yang solid dan mampu berperan sebagai wadah pelaksanaan fungsi-fungsi pemerintahan serta sebagai proses interaksi antara pemerintah dengan institusi daerah lainnya dan dengan masyarakat secara optimal.

PP 8 tahun 2003 tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah dimaksudkan untuk mengganti PP 84 tahun 2000 tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah yang saat itu dirasakan tidak sesuai dengan keadaan dan perkembangan penataan Pemerintah Daerah. Pelaksanaan kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah berupa pelaksanaan kewenangan dan urusan yang telah diserahkan Pemerintah belum sepenuhnya memberikan manfaat dan dampak yang optimal bagi kesejahteraan masyarakat. Saat itu, umumnya pemerintah daerah cenderung membentuk organisasi perangkat daerah yang berdimensi besar

sehingga sebagian besar APBD digunakan untuk belanja pegawai, termasuk tunjangan bagi para pejabat, sehingga hanya sebagian kecil APBD yang dipergunakan untuk belanja modal atau pembangunan.

PP Nomor 8 tahun 2003 dimaksudkan agar pemerintah daerah dapat menata ulang organisasi perangkat daerah sehingga menjadi lebih ramping namun tetap optimal menjalankan fungsi-fungsinya. Manfaat yang diharapkan dari penataan organisasi tersebut adalah lebih efisiennya penggunaan APBD untuk belanja pegawai sehingga penggunaan APBD untuk belanja modal (pembangunan) dapat lebih maksimal.

Namun, saat ini pelaksanaan PP Nomor 8 tahun 2003 tersebut belum dilaksanakan secara optimal oleh pemerintah daerah. Ada keengganan untuk mengefisienkan organisasi perangkat daerahnya. Secara umum alasan yang digunakan adalah organisasi yang ada dibentuk untuk memenuhi kebutuhan daerah dan masyarakat yang besar. Alasan lainnya adalah meminimalkan resiko 'goncangan' pada situasi politik lokal. Restrukturisasi organisasi perangkat daerah mengikuti PP 8 tahun 2003 ini akan menyebabkan hilangnya beberapa dinas tertentu karena digabungkan dengan dinas lainnya sehingga mengakibatkan adanya pejabat yang tidak menjabat lagi. Jadi secara umum, pemerintah daerah masih menggunakan PP 84 Tahun 2000 sebagai pedoman.

Saat ini, seiring dengan pembentukan peraturan pelaksanaan dari Undang-Undang No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, maka PP 8 tahun 2003 ini dalam proses untuk direvisi. Kelembagaan pemerintah daerah diharapkan menjadi organisasi yang solid dan mampu berperan sebagai wadah pelaksanaan fungsi-fungsi pemerintahan serta sebagai proses interaksi antara pemerintah dengan institusi daerah lainnya dan dengan masyarakat secara optimal. Lembaga-lembaga pemerintah kabupaten/kota lebih diarahkan pada upaya *rightsizing* yaitu sebuah upaya penyederhanaan birokrasi pemerintah daerah yang difokuskan untuk mengembangkan organisasi yang lebih proporsional berdasarkan kebutuhan nyata daerah, datar (*flat*), transparan, hierarki yang pendek, bersifat jejaring, bersifat fleksibel dan adaptif, diisi banyak jabatan fungsional, dan terdesentralisasi kewenangannya. Hal ini dimaksudkan agar daerah lebih mampu berprakarsa, mampu mengambil kebijakan dalam hal perencanaan, pelaksanaan, ataupun pengawasan pembangunan.

Di masing-masing daerah, direkomendasikan agar tim penataan kelembagaan pemerintah daerah meningkatkan kapasitasnya melalui berbagai pelatihan tentang penataan kelembagaan dari Pusat dan pelatihan tentang implementasi kebijakan pemerintah pusat berkaitan dengan kelembagaan Pemerintah Daerah. Hal ini dimaksudkan agar penataan kelembagaan pemerintah daerah tetap berpedoman pada parameter kewenangan, karakteristik/potensi/kebutuhan, kemampuan keuangan daerah dan ketersediaan sumber daya aparatur.



Penggunaan parameter kewenangan berarti pembentukan kelembagaan harus sesuai dengan otoritas yang dimiliki berdasarkan peraturan perundang-undangan. Sedangkan penggunaan parameter karakteristik/potensi/kebutuhan (luas wilayah, jumlah penduduk) berarti pembentukan kelembagaan harus paralel dengan kepentingan guna menunjang tujuan lembaga. Perhitungan karakteristik/potensi/kebutuhan ini sangat penting mengingat ketepatan penyediaan sarana prasarana akan memiliki dampak terhadap kinerja lembaga termasuk pertimbangan antara kondisi objektif dengan tujuan kelembagaan. Selanjutnya penggunaan parameter kemampuan keuangan daerah dan kemampuan SDM aparatur berarti pembentukan kelembagaan harus sesuai dengan ukuran kapasitas yang dimiliki. Dengan demikian kemampuan disini adalah kondisi objektif guna memecahkan persoalan yang dihadapi secara proporsional.

### 7.1.3 Revisi PP 25/2000 (Kewenangan Pusat dan Provinsi)

Kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah sesuai dengan UU No. 22 Tahun 1999 yang kemudian direvisi melalui UU No. 32 Tahun 2004 membutuhkan kejelasan kewenangan antara pemerintah pusat, pemerintah provinsi, dan pemerintah kabupaten/kota. Pembagian kewenangan antar tingkat pemerintahan tersebut saat ini diatur melalui PP No. 25 Tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Provinsi sebagai Daerah Otonom. Namun, pelaksanaan PP 25 Tahun 2000 ini belum berjalan optimal karena perbedaan persepsi antar pelaku pembangunan dan adanya tumpang tindih peraturan perundang-undangan terutama antara yang mengatur desentralisasi dan otonomi daerah dengan sektoral. Pada sisi lainnya kewenangan yang telah didesentralisasikan belum dilaksanakan oleh pemda secara optimal.

Akibat dari ketidakjelasan kewenangan ini maka pada praktek penyelenggaraan pemerintahan, pelayanan publik, dan pembangunan ditemui beberapa masalah misalnya kegiatan pembangunan tertentu yang harusnya sudah dilakukan pemerintah daerah namun masih dilakukan oleh pemerintah pusat, adanya perebutan kewenangan terutama yang terkait dengan sumber daya yang menghasilkan seperti pengelolaan pelabuhan, hutan, pertambangan, dan pertanahan, dan adanya keengganan untuk mengelola kegiatan tertentu seperti panti jompo dan anak terlantar serta rumah sakit jiwa. Hal ini secara umum menyebabkan pelaksanaan kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah belum memberikan dampak pada peningkatan kesejahteraan dan pelayanan publik kepada masyarakat secara lebih baik.

Sesuai semangat revitalisasi proses desentralisasi dan otonomi daerah sekaligus membentuk aturan pelaksana dari Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 maka perlu untuk dilakukan penyempurnaan terhadap PP No. 25 Tahun 2000 tersebut di atas. Saat ini Pemerintah melalui koordinasi Departemen Dalam Negeri sedang menyusun Rancangan Peraturan Pemerintah tentang Pembagian Urusan

Pelaksanaan PP 25 Tahun 2000 ini belum berjalan optimal karena perbedaan persepsi antar pelaku pembangunan dan adanya tumpang tindih peraturan perundang-undangan terutama antara yang mengatur desentralisasi dan otonomi daerah dengan sektoral.



Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota, sebagai revisi terhadap PP No. 25 Tahun 2000. RPP tersebut akan memperjelas kegiatan-kegiatan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat, pemerintah provinsi, dan pemerintah kabupaten/kota pada masing-masing urusan. 29 lingkup urusan yang diatur dalam RPP tentang Urusan Pemerintahan ini meliputi:

1. Sosial
2. Lingkungan Hidup
3. Perdagangan
4. Kelautan dan Perikanan
5. Kehutanan
6. Pendidikan
7. Kesehatan
8. Usaha Kecil dan Menengah
9. Tenaga Kerja dan Transmigrasi
10. Pertanian dan Perkebunan
11. Pertambangan
12. Perhubungan
13. Penanaman Modal

14. Pariwisata dan Kebudayaan
15. Kependudukan
16. Pemberdayaan Perempuan
17. Keluarga Berencana
18. Perindustrian
19. Pekerjaan Umum
20. Pemuda dan Olahraga
21. Komunikasi dan Informasi
22. Perumahan
23. Arsip
24. Pertanahan
25. Kesbangpol
26. Statistik
27. Pemerintahan Umum
28. Pemberdayaan Masyarakat Desa
29. Kepegawaian

Penyusunan RPP tentang pembagian urusan pemerintahan ini dilakukan dengan prinsip mendukung kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah serta disusun secara partisipatif yaitu melibatkan kementerian/lembaga pada urusan terkait di Pemerintah Pusat serta Satuan Kerja Perangkat Daerah pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota terkait. Diharapkan setelah pembagian kewenangan antar pemerintahan menjadi jelas dengan ditetapkannya Peraturan Pemerintah tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota, maka pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah dapat terlaksana dengan lebih mantap. Masing-masing tingkat pemerintahan akan lebih memahami hal-hal yang harus dikerjakan: apa prioritas, sasaran, batas kewenangan, dan instrumen penyaluran anggaran pembangunan.

Seiring dengan hal tersebut di atas, perlu terus dilakukan upaya peningkatan kapasitas pemerintahan daerah terutama dalam hal kelembagaan dan profesionalisme aparatur.

#### 7.1.4 Standar Pelayanan Minimal

Kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah ditujukan untuk meningkatkan kualitas penyelenggaraan pemerintahan daerah, kesejahteraan rakyat, dan pemberdayaan masyarakat. Oleh karena itu pemerintah daerah harus mampu menyediakan pelayanan publik sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Undang-undang No. 32 Tahun 2004 mengamanatkan bahwa penyelenggaraan urusan pemerintahan yang bersifat wajib dilaksanakan dengan berpedoman pada Standar Pelayanan Minimal (SPM) yang dilaksanakan secara bertahap. Mengingat penerapan kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah diberlakukan secara

SPM merupakan alat untuk mengukur kinerja pemerintahan daerah dalam penyelenggaraan pelayanan dasar

nasional, maka standar pelayanan minimal tersebut juga berlingkup nasional. Standar nasional akan menjadi satu pedoman bagi pemerintah daerah untuk memberikan pelayanan yang sama kualitasnya dengan daerah lainnya.

Saat ini Pemerintah sedang menyusun Rancangan Peraturan Pemerintah tentang Pedoman Penyusunan dan Penerapan Standar Pelayanan Minimal. Selanjutnya bila sudah ditetapkan, maka akan dijabarkan oleh masing-masing kementerian/lembaga terkait untuk menyusun SPM masing-masing. SPM ini merupakan alat untuk mengukur kinerja pemerintahan daerah dalam penyelenggaraan pelayanan dasar. Tingkat kesejahteraan masyarakat akan sangat tergantung pada tingkat pelayanan publik yang disediakan oleh pemerintah daerah. SPM sangat diperlukan oleh pemerintah daerah dan masyarakat sebagai konsumen dari pelayanan itu sendiri. Bagi pemerintah daerah suatu SPM dapat dijadikan sebagai tolok ukur (*benchmark*) dalam penentuan biaya yang diperlukan untuk menyediakan pelayanan tertentu. Sedangkan bagi masyarakat, SPM akan menjadi acuan untuk menilai kualitas dan kuantitas suatu pelayanan publik yang disediakan oleh pemerintah daerah. Penerapan SPM akan memiliki manfaat sebagai berikut:

1. Dengan SPM akan lebih terjamin penyediaan pelayanan publik yang disediakan oleh pemerintah daerah kepada masyarakat;
2. SPM akan bermanfaat untuk menentukan jumlah anggaran yang dibutuhkan untuk menyediakan suatu pelayanan publik;
3. SPM akan menjadi landasan dalam penentuan perimbangan keuangan yang lebih adil dan transparan;
4. SPM akan dapat dijadikan dasar dalam menentukan anggaran kinerja dan membantu pemerintah daerah dalam melakukan alokasi anggaran yang lebih berimbang;
5. SPM akan dapat membantu penilaian kinerja LPJ Kepala Daerah secara lebih akurat dan terukur sehingga mengurangi kesewenang-wenangan dalam menilai kinerja pemerintah daerah;
6. SPM akan dapat menjadi alat untuk meningkatkan akuntabilitas pemerintah daerah kepada masyarakat, karena masyarakat akan dapat melihat keterkaitan antara pembiayaan dengan pelayanan publik yang disediakan pemerintah daerah;
7. SPM akan menjadi argumen dalam melakukan rasionalisasi kelembagaan pemerintah daerah, kualifikasi pegawai, serta korelasinya dengan pelayanan masyarakat.





#### 7.1.5 Pemekaran Wilayah

Semenjak diterapkan PP 129 tahun 2000 tentang Persyaratan Pembentukan dan Kriteria Pemekaran, Penghapusan, dan Penggabungan Daerah telah terjadi penambahan daerah otonom baru hingga mencapai lebih dari 100 kabupaten/kota (data Depdagri Januari tahun 2004). Saat ini jumlah kabupaten/kota di Indonesia telah mencapai 440 kabupaten/kota. Sedangkan pada sisi lainnya, belum ada kasus penghapusan dan penggabungan daerah. Penambahan daerah otonom baru melalui penerapan UU No. 22 tahun 1999 ini terhitung cukup besar jika dibandingkan dengan penerapan UU No. 5 tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah.

Sesuai Undang-undang No. 32 tahun 2004, telah dibentuk Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah (DPOD) melalui Peraturan Presiden No. 28 Tahun 2005. DPOD bertugas memberikan saran dan pertimbangan kepada Presiden terhadap kebijakan otonomi daerah yang terkait dengan: (a) pembentukan, penghapusan dan penggabungan daerah serta pembentukan kawasan khusus, (b) perimbangan keuangan antara pemerintah dan pemerintah daerah, dan (c) penilaian kemampuan daerah Provinsi, Kabupaten, dan Kota untuk melaksanakan urusan pemerintahan. Keanggotaan DPOD terdiri dari beberapa menteri terkait, wakil pemerintah daerah, dan beberapa pakar otonomi dan keuangan daerah.

Pada umumnya, alasan pengusulan pembentukan daerah otonom baru adalah sebagai solusi atas ketertinggalan pembangunan suatu wilayah karena rentang kendali pemerintahan daerah yang sangat luas dan kurangnya perhatian pemerintahan daerah dalam penyediaan pelayanan publik. Namun demikian, dalam pelaksanaannya proses pembentukan daerah otonom baru lebih banyak mempertimbangkan aspek politis, kemauan sebagian kecil elite daerah, dan belum

Proses pembentukan daerah otonom baru lebih banyak mempertimbangkan aspek politis, kemauan sebagian kecil elite daerah, dan belum mempertimbangkan aspek-aspek lain selain yang disyaratkan melalui Peraturan Pemerintah yang ada.

mempertimbangkan aspek-aspek lain selain yang disyaratkan melalui Peraturan Pemerintah yang ada. Selain itu, terbentuknya daerah otonom baru setiap tahunnya akan membebani anggaran negara karena meningkatnya belanja daerah untuk keperluan penyusunan kelembagaan dan anggaran rutinnya sehingga pembangunan di daerah otonom lama (induk) dan baru tidak mengalami percepatan pembangunan yang berarti. Pelayanan publik yang semestinya meningkat setelah adanya pembentukan daerah otonom baru (pemekaran wilayah), tidak dirasakan oleh masyarakatnya, bahkan di beberapa daerah kondisinya tetap seperti semula.

Hasil evaluasi yang telah dilakukan menunjukkan bahwa penerapan dan pelaksanaan kebijakan pembentukan daerah otonom baru (pemekaran daerah) belum sesuai dengan tujuan utamanya, yaitu : (1) masih rendahnya upaya peningkatan pelayanan kepada masyarakat; (2) masih rendahnya percepatan pertumbuhan kehidupan demokrasi; (3) masih lemahnya percepatan pelaksanaan pembangunan perekonomian daerah; (4) masih lemahnya percepatan pengelolaan potensi daerah; dan (5) masih ditemui adanya gangguan keamanan dan ketertiban.

Berdasarkan kondisi tersebut, maka pemerintah daerah otonom baru harus pandai dan jeli untuk merumuskan strategi yang tepat untuk mempercepat pembangunan di wilayahnya masing-masing. Pemerintah daerah dapat belajar bagaimana pemerintah daerah lainnya berhasil mengelola manajemen pemerintahan dan sumber daya daerah sehingga penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan, dan pelayanan publik dapat dilaksanakan dengan efisien dan efektif. Selain itu, perlu terus ditingkatkan kerjasama antar daerah, termasuk koordinasi dengan pemerintah provinsi dan pemerintah daerah induk.

#### 7.1.6 Hubungan Politik Pusat dan Daerah

Di dalam penyelenggaraan hubungan politik pusat dan daerah, perlu disadari terdapat beberapa hal yang menjadi kendala pelaksanaannya. Kendala yang dimaksud meliputi antara lain:

1. Belum efektifnya manajemen pemerintah daerah dalam melaksanakan kebijakan desentralisasi dan otonomi Daerah.

Hal ini disebabkan karena kuatnya sentralisasi pemerintah pusat terhadap pemerintah daerah pada masa lalu, sehingga menghambat daya kreativitas dan inovasi di dalam menjalankan manajemen pemerintahan. Sehingga ketika kewenangan otonomi tersebut diberikan, tidak serta merta daerah mampu melaksanakannya. Dalam era desentralisasi seperti sekarang ini, daerah dituntut untuk lebih kreatif dan inovatif di dalam mengurus dan menjalankan rumah tangganya sendiri.

Pemerintah daerah otonom baru harus pandai dan jeli untuk merumuskan strategi yang tepat untuk mempercepat pembangunan di wilayahnya masing-masing.



Lebih jauh, belum optimal dan efektifnya pemerintah daerah dalam melaksanakan kebijakan desentralisasi dan otonomi tersebut disebabkan pula oleh belum optimalnya penerapan budaya dan motivasi kerja birokrasi yang profesional. Birokrasi, walau bagaimanapun, merupakan motor penggerak pembangunan. Oleh karena itu, peningkatan kapasitas manajemen pemerintahan dan sumber daya aparatur daerah yang berorientasi terhadap pelayanan publik menjadi suatu keniscayaan yang harus dilakukan.

2. Masih tingginya kesenjangan daerah akan mempersulit tercapainya tujuan pelaksanaan kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah, yaitu mencapai kesejahteraan pembangunan di daerah. Kesenjangan ekonomi antardaerah akan menimbulkan arus migrasi dari satu daerah ke daerah lainnya yang memiliki sumber ekonomi yang lebih memadai. Tentunya hal ini perlu untuk diantisipasi melalui peningkatan peran alokasi dan distribusi ekonomi agar kesenjangan dapat diminimalisir, sehingga akan mengurangi arus migrasi antar daerah yang pada gilirannya dapat mengganggu stabilitas politik nasional.
3. Belum matang dan dewasanya elit politik lokal dalam melaksanakan penyelenggaraan pemerintahan daerah yang benar-benar ditujukan demi kemakmuran rakyat berpotensi menimbulkan masalah termasuk menciptakan disharmoni di dalam masyarakat, bahkan dapat mengancam disintegrasi bangsa. Dengan demikian, peran pendidikan politik menjadi kunci untuk merubah paradigma budaya politik, etika politik dan meningkatkan pemahaman yang utuh mengenai partisipasi politik secara benar.

#### 7.1.7 Hubungan Pemerintah Daerah dan DPRD

Pendulum kekuasaan pemerintahan pada era Reformasi dikatakan berada di bawah kekuasaan lembaga legislatif, termasuk di dalamnya Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Pada masa sebelumnya pendulum kekuasaan berada di bawah lembaga eksekutif. Namun, makna dan pembelajaran yang dapat diambil adalah bahwa bagaimanapun pendulum kekuasaan berada, apabila satu lembaga sifatnya mendominasi kekuasaan lembaga lainnya, maka akan menghasilkan kekuasaan politik yang otoriter. Bahkan akan juga jauh berbahaya apabila dua lembaga penting penyelenggara negara melakukan kolusi politik sehingga masyarakat terpinggirkan.

Nampaknya, siapapun akan sepakat bahwa di dalam era demokrasi ini, hubungan pemerintah daerah dan DPRD seharusnya berada dalam posisi yang setara. Untuk mewujudkannya, tantangan terberat yang dihadapi adalah memperkuat kapasitas dan kapabilitas baik itu lembaga eksekutif maupun

legislatif agar dapat melaksanakan tugas dan wewenangnya secara profesional, efisien, efektif dan akuntabel sebagaimana diamanatkan di dalam Konstitusi UUD 1945 dan peraturan perundangan yang berlaku saat ini, seperti UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Hal lain adalah memperkuat peran masyarakat sipil termasuk media agar dapat melakukan pengawasan dan pengendalian terhadap pelaksanaan penyelenggaraan negara yang dilaksanakan, baik oleh pemerintah daerah maupun oleh DPRD. Peran masyarakat sipil sangatlah penting untuk menghindari adanya kolusi politik antara DPRD dan Pemda. Hal lain yang dapat dilakukan adalah menerapkan etika politik antarlembaga penyelenggara negara yang salah satunya diindikasikan dengan adanya penghormatan terhadap kepentingan dan kesejahteraan rakyat banyak, bukan mengedepankan kepentingan politik kelompok tertentu. Keberhasilan penerapan etika politik bukanlah suatu yang utopia dan mustahil diwujudkan. Penerapan etika politik sangatlah erat terkait dengan perubahan pola pikir para negarawan bangsa Indonesia. Inilah tantangan terberat yang harus setahap demi setahap perlu dicapai.

Di samping hal-hal tersebut di atas, hal lain yang perlu dikembangkan adalah perlu dibangunnya paradigma bahwa hubungan DPRD dan pemerintah daerah tidak harus berada di dalam posisi yang saling tegang dan berseberangan. Dalam kondisi tersebut kerjasama kedua lembaga akan sulit disinergikan untuk kemajuan pembangunan. Saling menghargai fungsi masing-masing lembaga merupakan kunci keberhasilan kemitraan antara legislatif dan eksekutif; dalam konteks tanpa mengorbankan mekanisme *checks and balances*.

Sebagai wujud pengejawantahan tanggungjawab bersama seluruh stakeholder bangsa, ke depan hubungan DPRD dan Pemerintah Daerah tidak semata hanya didasarkan atas sistem peraturan perundangan yang berlaku, akan

Peran masyarakat sipil sangatlah penting untuk menghindari adanya kolusi politik antara DPRD dan Pemda.



tetapi harus berdasarkan pula pada konsensus-konsensus etis dan nilai-nilai budaya lokal yang ada yang didasarkan pada keadilan, kebebasan dan kebaikan bersama, meletakkan kepentingan publik di atas kepentingan kelompok/politik, birokrasi dan pribadi, serta mengedepankan prinsip-prinsip *governance* terutama transparansi, partisipatif, responsivitas dan akuntabilitas.

Lebih jauh, hubungan yang konstruktif dapat diwujudkan dalam hubungan yang lebih realistis melalui bentuk-bentuk kegiatan komunikasi, tukar menukar informasi, kerjasama dalam berbagai program dan pengembangan regulasi, serta kerjasama untuk mengklarifikasi atas berbagai persoalan yang dihadapi oleh masyarakat.

Dalam konteks penyusunan kebijakan publik, hubungan positif yang realistis antara DPRD dan Pemda dapat dimulai dari penyusunan/penentuan agenda penyusunan kebijakan, formasi kebijakan, adopsi kebijakan, pelaksanaan kebijakan, penilaian kebijakan sampai dengan modifikasi kebijakan. Hubungan pemerintah daerah dan DPRD perlu diarahkan pada pengoptimalisasian pemahaman dan persepsi yang sama dalam berbagai persoalan, termasuk dalam menentukan problema umum yang menjadi agenda bersama untuk ditetapkan sebagai kebijakan publik.

#### **7.1.8 Pelaksanaan Sistem Kewaspadaan Dini Aspek Sosial Politik di Daerah (SKDSP)**

Dalam era globalisasi, setiap perkembangan dan perubahan yang terjadi sering muncul secara mendadak. Perkembangan internasional, regional dan nasional, saling mempengaruhi. Karena perkembangan tersebut sering tidak terduga datangnya, dan begitu cepat pengaruhnya terhadap perkembangan stabilitas kehidupan nasional, maka penyiapan kebijakan yang memadai perlu mempertimbangkan Sistem Kewaspadaan Dini, sehingga terhindar dari resiko yang tidak dikehendaki dan masih cukup banyak waktu untuk mengatasinya. Sistem Kewaspadaan Dini merupakan kegiatan penelitian yang berkemampuan untuk memberikan laporan dan analisa dari setiap indikasi-indikasi krisis serta saran tindakan untuk mengatasi krisis dalam waktu yang dini dalam jaringan yang terpadu serta melibatkan *stakeholder* di daerah.

Dengan demikian, salah satu upaya yang diperlukan dalam mengantisipasi dinamika perkembangan lingkungan strategi nasional adalah dengan mengembangkan konsep Sistem Kewaspadaan Dini sebagai bentuk kepedulian dan kesiapsiagaan dalam mengatasi dan mencegah terjadinya gejala konflik maupun krisis. Bappenas telah menggagas pengembangan Sistem Kewaspadaan Dini Sosial dan Politik atau SKDSP dalam rangka kepentingan nasional terkait dengan upaya membangun rasa aman dan stabilitas kehidupan di sejumlah wilayah rawan konflik atau wilayah yang sedang dilanda konflik, serta cenderung mengarah pada

fragmentasi politik yang secara makro dapat mengganggu stabilitas pembangunan nasional.

Pembangunan dan perubahan politik yang kini berlangsung di Indonesia secara mendasar belumlah dapat menggambarkan model dan prosedur politik yang paling memungkinkan pengembangan sistem politik yang sanggup memelihara kehidupan sosial-budaya yang tenteram, menggerakkan pertumbuhan ekonomi yang kuat, cepat dan merata, serta mendorong peningkatan integrasi nasional. Meskipun kehidupan politik mulai dirasakan mengalami kemajuan dalam konteks demokratisasi sejak gerakan reformasi digulirkan, benturan-benturan sosial di tengah masyarakat dalam kehidupan berbangsa dan bernegara nampaknya masih diwarnai kegamangan yang mewujud dalam bentuk ketidakpastian sikap politik yang berujung dengan konflik.

Di samping itu, risiko ketidakpastian dan tantangan menguatnya sikap antagonisme masyarakat dalam menentukan pilihan-pilihan politik turut mempertajam permasalahan di berbagai bidang kehidupan yang lain, khususnya di bidang ekonomi, sosial, atau budaya yang berujung pada masalah keamanan. Untuk itu, dalam mengatasi permasalahan stabilitas nasional, maka salah satu bentuk pendekatan yang patut dikembangkan adalah konsep Sistem Kewaspadaan Dini Sosial Politik (SKDSP) sebagai bentuk upaya kesiagaan dalam mengatasi dan mencegah terjadinya gejala konflik maupun krisis di tanah air.

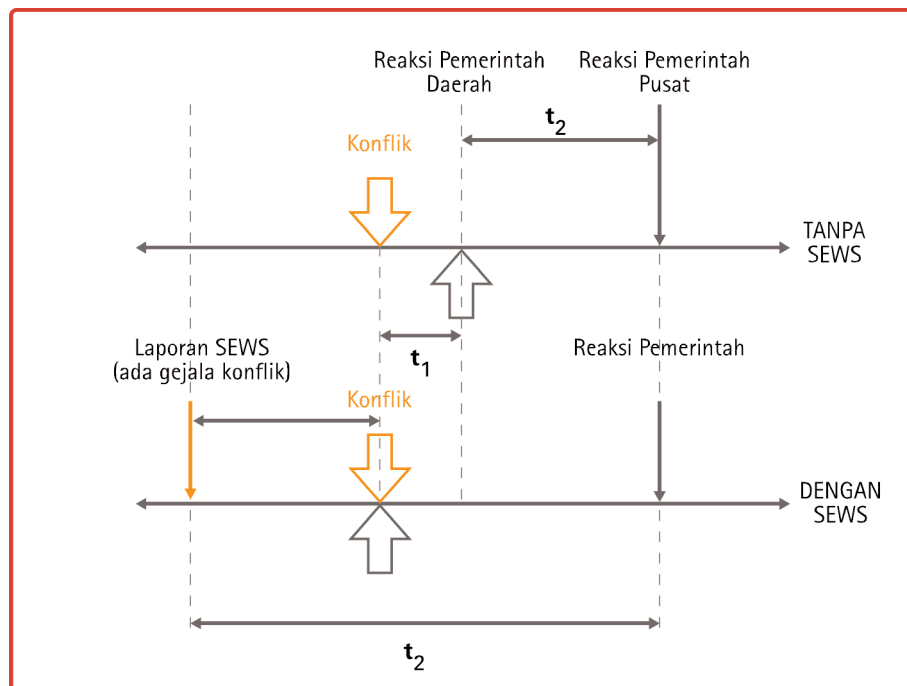
Dengan adanya SKDSP diharapkan pemerintah pusat dan daerah mampu melakukan tindakan preventif maupun reaktif (*reactive actions*) secara dini dalam tenggang waktu yang cukup tersedia guna menyiapkan langkah-langkah antisipatif dalam merespon setiap isu dan kecenderungan yang berkembang baik di pusat maupun daerah. Dalam mengamati sejarah konflik yang pernah terjadi ataupun yang kini sedang berlangsung di sejumlah wilayah di Indonesia, maka secara garis besar nampak bahwa pemerintah pusat maupun daerah selalu mengalami pendadakan dan kedaruratan pada saat konflik meletus. Salah satu penyebab terjadinya pendadakan dan kedaruratan itu adalah, ketiadaan perangkat dan institusi SKDSP yang bertanggung jawab dalam memberikan peringatan sedini mungkin kepada pemerintah pusat maupun daerah akan adanya kemungkinan terjadinya konflik.

---

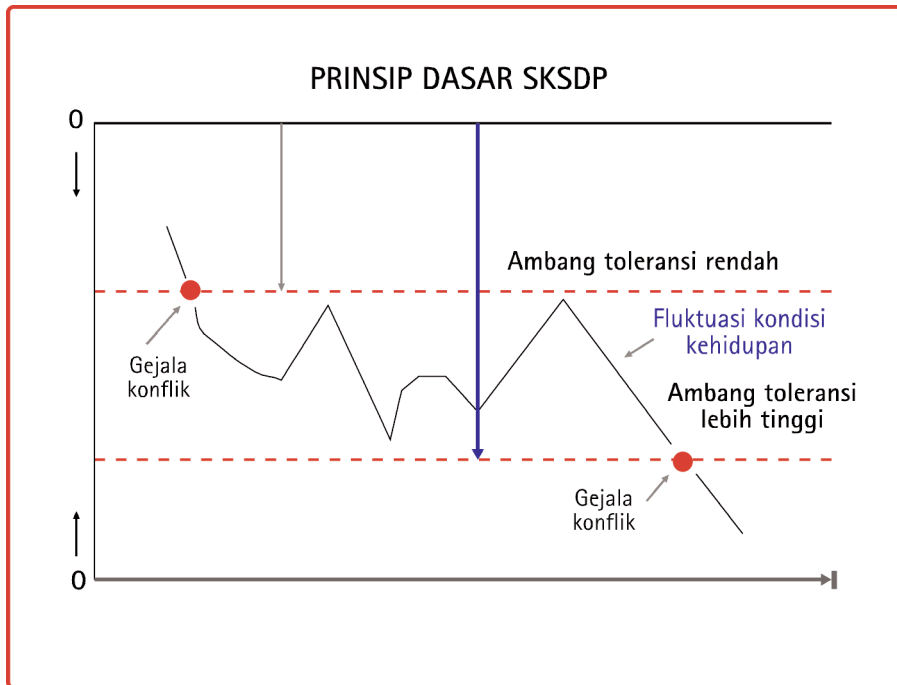
Dengan adanya SKDSP diharapkan pemerintah pusat dan daerah mampu melakukan tindakan preventif maupun reaktif (*reactive actions*) secara dini dalam tenggang waktu yang cukup tersedia guna menyiapkan langkah-langkah antisipatif dalam merespon setiap isu dan kecenderungan yang berkembang baik di pusat maupun daerah.

Untuk itu SKDSP, yang kini diperlukan, diharapkan mampu memberi penyajian data dan informasi kewaspadaan dini yang bersifat netral, tajam dan dapat berguna dalam menentukan ambang toleransi suatu keadaan dari gejala yang mengarah pada tingkat konflik/krisis, di mana kemungkinan adanya bahaya atau terjadinya ancaman, gangguan, hambatan dan tantangan dapat memiliki daya tangkal dalam memberikan tanggapan awal secara tepat.

Tujuan dasar dari penyelenggaraan sistem deteksi dini ini antara lain adalah (1) membantu menjaga keutuhan bangsa dan NKRI, (2) membantu menciptakan kesejahteraan dan rasa aman dalam kehidupan di daerah. Sedangkan sasaran yang akan dicapai akan diprioritaskan pada upaya-upaya yang mencakup: (a) mencegah pendudukan atas pemerintah daerah dan pusat dengan deteksi dini yang tepat, (b) menyusun institusi SKDSP dari pusat sampai dengan daerah yang memungkinkan pelaporan dini secara berkala dan tepat waktu akan terjadinya gejala konflik, (c) menyusun *linkages* antara SKDSP yang sudah ada di pusat sampai dengan daerah, (d) melaksanakan pelibatan *stakeholders* di daerah ke dalam jaringan perencanaan, dan pengendalian SKDSP di daerah.



Untuk kepentingan *sustainability* SKDSP perlu dilakukan pelibatan masyarakat dalam menjalankan dan menjaga kelestarian SKDSP sesuai dengan tuntutan daerah. Bagaimanapun juga pelibatan masyarakat akan menjadi tulang punggung pemberdayaan masyarakat dalam menangani masalah di daerahnya sendiri.



#### 7.1.9 Penyelenggaraan Otonomi Khusus Papua

Permasalahan mendasar dalam penyelenggaraan otonomi khusus Provinsi Papua adalah belum dilaksanakannya secara penuh Undang-Undang No.21 tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua secara konsekuen dan konsisten. Peraturan pelaksana sebagai penjabaran UU No. 21 tahun 2001 menjadi suatu keniscayaan yang perlu dikaji, disusun, ditetapkan, dan kemudian dilaksanakan. Baru-baru ini, dengan lahirnya Peraturan Pemerintah No. 54 tahun 2004 tentang Majelis Rakyat Papua, dan kemudian diikuti dengan dilantikannya anggota MRP pada tanggal 31 Oktober 2005 diharapkan menjadi tonggak bagi berjalannya pelaksanaan otonomi khusus Papua yang diarahkan untuk dapat membangun dan meningkatkan kesejahteraan rakyat Papua di dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).

Dengan terbentuknya MRP diharapkan dapat mendorong optimisme dan kepercayaan bahwa pelaksanaan otsus dapat memberikan dampak yang besar terhadap kepentingan masyarakat Papua. Penumbuhan rasa optimisme dan

Dilantiknya anggota MRP diharapkan menjadi tonggak bagi berjalannya pelaksanaan otonomi khusus Papua yang diarahkan untuk dapat membangun dan meningkatkan kesejahteraan rakyat Papua di dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).



kepercayaannya memang membutuhkan perjuangan bersama-sama, tidak saja pemerintah pusat dan daerah Papua, tetapi juga dukungan dari seluruh masyarakat Indonesia.

Permasalahan lain adalah bahwa salah satu konsekuensi dilaksanakannya otonomi khusus bagi Papua adalah diterimanya dana Otonomi Khusus selain Dana Perimbangan. Besarnya dana Otonomi Khusus ini adalah sebesar 2% besaran Dana Alokasi Umum (DAU) secara nasional. Sesuai UU No. 21/2001, dana Otonomi Khusus digunakan untuk pembangunan pendidikan, kesehatan, dan infrastruktur. Namun pemanfaatan dana pembangunan yang demikian besarnya tersebut, saat ini masih belum optimal. Penetapan prioritas pemanfaatan DAU dan memastikan pemanfaatan DAU tersebut untuk kepentingan masyarakat Papua melalui perbaikan mekanisme aliran dana dan perbaikan mekanisme pengawasan oleh DPRD dan juga publik/konstituen menjadi suatu komitmen yang perlu dilaksanakan.

#### 7.1.10 RUU Pemerintahan Aceh (Revisi UU 18/2001)

Permasalahan utama yang sedang dihadapi di dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan di Provinsi NAD adalah melakukan revisi terhadap UU No. 18 tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh Sebagai Provinsi Nanggroë Aceh Darussalam sebagai hasil kesepakatan yang ditandatangani di Helsinki pada tanggal 15 Agustus 2005 antara Pemerintah dan pihak Gerakan Aceh Merdeka (GAM). Tantangan terberat melakukan revisi adalah RUU tersebut harus dapat menampung seluruh aspirasi masyarakat Aceh, serta mengakomodasi seluruh butir-butir kesepakatan MoU Helsinki. Kesabaran dan keuletan serta keseriusan di dalam pembahasan secara mendalam akan menjamin dihasilkannya keluaran yang sesuai dengan kehendak masyarakat Aceh secara menyeluruh. Rancangan Undang-Undang (RUU) Pemerintahan Aceh dijadualkan dapat diselesaikan pada bulan Maret 2006.

### 7.2 ISU-ISU DALAM PEMBANGUNAN DAERAH

Sesuai amanat Undang-undang No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN), Pemerintah Daerah harus menyusun RPJM Daerah dan RPJP Daerah, dengan berpedoman dan/atau mengacu kepada RPJM dan RPJP Nasional yang disusun Pemerintah Pusat. Pemerintah Pusat telah menetapkan RPJM Nasional 2004–2009 melalui Peraturan Presiden Nomor 7 Tahun 2005, dan saat ini tengah menyusun rancangan RPJP Nasional 2005–2025 yang dalam waktu dekat akan ditetapkan melalui undang-undang.

Sesuai amanat UU SPPN tersebut, setelah ditetapkannya RPJM, seluruh kementerian/lembaga di tingkat Pusat harus menyusun Rencana Strategis Kementerian/Lembaga (Renstra K/L) paling lambat 2 (dua) bulan setelah

Tantangan terberat melakukan revisi adalah RUU tersebut harus dapat menampung seluruh aspirasi masyarakat Aceh, serta mengakomodasi seluruh butir-butir kesepakatan Mou Helsinki.

Pemerintah Daerah harus menyusun RPJM Daerah dan RPJP Daerah, dengan berpedoman dan/atau mengacu kepada RPJM dan RPJP Nasional yang disusun Pemerintah Pusat.

ditetapkannya RPJM Nasional. Sementara di tingkat daerah, RPJM Nasional diharapkan dapat dijadikan pedoman bagi seluruh Pemerintah Daerah untuk menyusun RPJM Daerah (RPJMD). Sedangkan untuk menindaklanjuti RPJP Nasional yang akan ditetapkan melalui UU dalam waktu dekat, Pemerintah Daerah harus menyusun rancangan awal RPJPD masing-masing dengan berpedoman kepada RPJP Nasional.

Sebagai produk legal, RPJMD ditetapkan melalui Peraturan Kepala Daerah (sesuai UU SPPN) dan apabila diperlukan ditetapkan melalui Peraturan Daerah (sesuai UU 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah). Sementara untuk RPJPD, akan ditetapkan sebagai produk legal melalui Peraturan Daerah.

### 7.2.1 Penyusunan RPJMD

RPJMD dapat ditetapkan melalui Perkada (sesuai UU SPPN, analog dengan penetapan RPJM Nasional yang melalui Peraturan Presiden), apabila substansi dari RPJMD merupakan rencana kerja selama lima tahun yang akan dijadikan acuan bagi Pemerintah Daerah di dalam penyelenggaraan pembangunan daerah, sesuai dengan penjabaran visi dan misi serta program prioritas dari Kepala Daerah terpilih dalam kurun waktu lima tahun mendatang. Sementara itu menurut UU 32/2004, RPJMD dapat ditetapkan melalui Peraturan Daerah, apabila substansi RPJMD terkait dengan pendanaan penyelenggaraan pembangunan daerah khususnya yang terkait dengan sumber pendanaan APBD, yang harus dipertanggungjawabkan oleh Kepala Daerah kepada lembaga legislatif daerah (DPRD).

Dengan mempertimbangkan perbedaan masa jabatan kepala daerah, baik tingkat provinsi maupun kabupaten/kota, maka penyusunan RPJMD dapat dilakukan sebagai berikut:

1. Bagi daerah yang dipimpin oleh kepala daerah yang masih menjabat dalam kurun waktu lebih dari 2-3 tahun dan telah memiliki dokumen perencanaan jangka menengah daerah yang masih berlaku (Propeda dan/atau Renstrada), maka RPJM dapat disusun melalui penyesuaian terhadap dokumen rencana pembangunan jangka menengah daerah yang masih berlaku, dengan menyesuaikan visi dan misi serta program prioritas yang akan dilakukan oleh Kepala Daerah dalam sisa kurun waktu jabatannya, dengan berpedoman pada RPJM Nasional yang telah ditetapkan. Waktu penyesuaian dokumen Propeda dan/atau Renstrada untuk daerah dengan kategori di atas, dapat dilakukan segera dengan tetap mengacu kepada RPJM Nasional, dengan tetap mempertimbangkan keberadaan dari dokumen perencanaan jangka menengah yang masih berlaku, untuk dapat diterpaduserasikan menjadi satu dokumen RPJM Daerah.

Bagi daerah yang dipimpin oleh kepala daerah yang masih menjabat dalam kurun waktu lebih dari 2-3 tahun RPJM dapat disusun melalui penyesuaian terhadap dokumen rencana pembangunan jangka menengah daerah yang masih berlaku.

Bagi daerah yang akan menyelenggarakan pemilihan langsung kepala daerah (Pilkada) penyusunan RPJMD dapat dilakukan setelah terpilihnya kepala daerah yang definitif sebagai hasil dari Pilkada.

2. Bagi daerah yang akan menyelenggarakan pemilihan langsung kepala daerah (Pilkada) pada bulan Juni-Juli 2005 yang lalu, penyusunan RPJMD dapat dilakukan setelah terpilihnya kepala daerah yang definitif sebagai hasil dari Pilkada. Sesuai amanat UU SPPN, bagi Pemerintah Daerah yang memiliki kepala daerah baru, diberikan waktu paling lambat selama tiga bulan untuk dapat menyusun dan menetapkan RPJM Daerah setelah dilantiknya kepala daerah yang terpilih. Dengan demikian, RPJMD yang merupakan rencana kerja lima tahun dan penjabaran dari visi dan visi serta program prioritas kepala daerah yang baru terpilih tersebut, harus dapat disusun dan ditetapkan paling lambat pada akhir tahun 2005 ini.

Dengan memperhatikan keterkaitan dan hubungan kewenangan antara Pemerintahan Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota, penyusunan RPJMD pada kedua tingkatan administratif tersebut dapat memperhatikan beberapa hal sebagai berikut:

Rancangan awal RPJMD Provinsi akan dijadikan pedoman bagi Pemerintah Kabupaten/Kota dalam menyusun rancangan awal RPJMD masing-masing.

1. Secara tersurat, UU SPPN dan UU PD tidak menjelaskan adanya perbedaan hirarki antara RPJM Daerah Provinsi dengan RPJM Daerah Kabupaten/Kota. Namun, dengan memperhatikan keterkaitan dan hubungan kerja antara Pemerintah Provinsi dengan Pemerintah Kabupaten/Kota yang hirarki, dimana Pemerintah Provinsi memiliki kewenangan untuk melakukan koordinasi dan sinkronisasi antarwilayah kabupaten/kota di wilayahnya masing-masing, maka akan memberikan konsekuensi kepada tingkatan/hirarki rencana pembangunan yang disusun oleh masing-masing tingkatan pemerintahan tersebut. Dengan memperhatikan adanya hirarki tersebut, oleh karenanya di dalam penyusunan RPJMD, Pemerintah Provinsi diharapkan dapat menyusun rancangan RPJMD terlebih dahulu dibandingkan dengan Pemerintah Kabupaten/Kota. Rancangan awal RPJMD Provinsi akan dijadikan pedoman bagi Pemerintah Kabupaten/Kota dalam menyusun rancangan awal RPJMD masing-masing.
2. Khususnya bagi Pemerintah Provinsi dengan masa jabatan Gubernur yang masih berlangsung hingga 2-3 tahun mendatang, maka Pemerintah Provinsi perlu segera melakukan penyesuaian terhadap dokumen rencana jangka menengah yang masih berlaku (Propeda dan/atau Renstrada), untuk selanjutnya rancangan awalnya akan dijadikan pedoman bagi Pemerintah Kabupaten/Kota di wilayah Provinsi yang bersangkutan untuk menyesuaikan dokumen rencana jangka menengahnya masing-masing atau sebagai pedoman penyusunan RPJMD bagi daerah-daerah yang akan menyelenggarakan Pilkada pada pertengahan tahun 2005 ini. Penyelenggaraan Musyawarah Perencanaan Pembangunan Jangka Menengah Daerah (Musrenbang JMD) dalam rangka menyempurnakan rancangan awal RPJMD yang disusun oleh Pemerintah Provinsi, merupakan forum yang sangat diperlukan dalam rangka melakukan sosialisasi oleh



pemerintah provinsi serta sekaligus konsultasi dan sinkronisasi bagi pemerintah kabupaten/kota dalam menyusun rancangan awal dari RPJMD masing-masing.

3. Sedangkan bagi Pemerintah Provinsi yang akan menyelenggarakan Pilkada dan akan menyusun rancangan awal RPJMD yang merupakan penjabaran visi dan misi serta program prioritas Gubernur baru yang terpilih, rancangan awalnya perlu disosialisasi dan konsultasikan dengan seluruh pemangku kepentingan yang terkait melalui forum Musrenbang JMD, dan selanjutnya akan dijadikan pedoman awal bagi seluruh pemerintah kabupaten/kota yang berada di wilayah provinsi yang bersangkutan. Dengan demikian, bagi pemerintah kabupaten/kota yang berada di wilayah provinsi yang akan menyelenggarakan Pilkada, dapat disarankan untuk menunda penyesuaian dokumen rencana jangka menengah yang masih berlaku atau penyusunan baru dokumen RPJMD masing-masing, hingga adanya rancangan awal RPJMD provinsi yang akan dibahas dalam forum Musrenbang JMD provinsi yang bersangkutan.



### 7.2.2 Penyusunan RPJPD

Sesuai dengan terbitnya UU SPPN yang bertepatan dengan akhir penyelenggaraan proses Pemilihan Langsung Presiden (Pilpres), maka penerbitan Perpres tentang RPJM Nasional yang diamanatkan tiga bulan setelah dilantiknya Presiden terpilih mendahului penerbitan UU tentang RPJP Nasional yang diamanatkan enam bulan setelah ditetapkan UU SPPN. Dengan demikian, awal penerapan UU SPPN ini merupakan masa transisi dalam menerapkan penyusunan RPJM Nasional yang seharusnya mengacu pada dokumen RPJP Nasional. Namun demikian, dalam proses penyusunan rancangan awal RPJM Nasional selama tiga bulan terakhir sebelum ditetapkan Perpres tentang RPJM Nasional, rancangan awal RPJP Nasional yang telah disusun oleh Bappenas dalam masa peralihan pemerintahan, telah dijadikan pedoman dalam penyusunan rancangan RPJM Nasional tersebut. Rancangan awal RPJP Nasional yang telah disusun dan telah dikonsultasikan dalam forum Musrenbang Jangka Panjang (Musrenbang JP), saat ini tengah disempurnakan berdasarkan masukan yang diperoleh oleh seluruh pemangku kepentingan (stakeholders) yang terkait, untuk dapat diselesaikan dan ditetapkan dalam UU tentang RPJP Nasional dalam waktu dekat.

Khususnya untuk Pemerintah Daerah Provinsi, penyusunan rancangan awal RPJPD dapat dilakukan setelah disusunnya rancangan awal RPJP Nasional yang telah dikonsultasikan dalam Musrenbang JP, dan dapat terus disempurnakan rancangannya dengan mengacu kepada UU tentang RPJP Nasional yang telah ditetapkan.

Khususnya untuk Pemerintah Daerah Provinsi, penyusunan rancangan awal RPJPD dapat dilakukan setelah disusunnya rancangan awal RPJP Nasional yang telah dikonsultasikan dalam Musrenbang JP, dan dapat terus disempurnakan rancangannya dengan mengacu kepada UU tentang RPJP Nasional yang telah ditetapkan. Dengan demikian, waktu penyusunan rancangan awal RPJPD khususnya untuk tingkat provinsi (baik yang akan maupun yang tidak akan menyelenggarakan Pilkada) dapat segera dilakukan mulai saat ini dan dapat diformalkan ke dalam rancangan awal RPJPD provinsi setelah terbitnya UU RPJP Nasional. Selanjutnya, rancangan awal RPJPD provinsi yang telah dikonsultasikan dalam forum Musrenbang JP Daerah Provinsi tersebut dapat dijadikan pedoman sementara oleh seluruh Pemerintah Daerah kabupaten/kota di wilayah provinsi yang bersangkutan dalam menyusun rancangan awal RPJPD kabupaten/kota masing-masing.

Dengan akan diterbitkannya UU RPJP Nasional dan adanya rancangan awal RKPDP Provinsi, maka bagi daerah kabupaten/kota yang tidak akan menyelenggarakan Pilkada dapat segera mulai menyiapkan rancangan awal RPJPD masing-masing. Sementara bagi daerah kabupaten/kota yang akan menyelenggarakan Pilkada, penyusunan rancangan awal RPJPD dapat dilakukan lebih awal dibandingkan dengan penyusunan rancangan awal RPJMD yang merupakan penjabaran visi dan misi serta program prioritas kepala daerah (bupati/walikota) terpilih. Dengan demikian, kondisi ideal dari tahapan penyusunan RPJP dan RPJM di daerah dapat dimulai khususnya pada daerah-daerah yang akan menyelenggarakan Pilkada pada tahun ini, dan diharapkan secara bertahap dapat dilakukan oleh daerah-daerah lainnya dalam kerangka

penyesuaian terhadap RPJPD sesuai dengan dinamika dan kebutuhan masing-masing Pemerintah Daerah.

### 7.2.3 Rencana Tindak Lanjut dalam Penyusunan RPJP dan RPJM Daerah

Dengan adanya beberapa isu dalam penyusunan RPJM dan RPJP Daerah khususnya pada tahun 2005 ini, diperlukan adanya suatu agenda sosialisasi dan konsultasi dengan melibatkan seluruh pemerintah daerah provinsi dan kabupaten/kota, guna dapat dicapainya suatu pemahaman dan kesepakatan untuk dapat menindaklanjuti penyusunan dokumen rencana pembangunan jangka panjang dan menengah tersebut.

Penyusunan RPP tentang Tahapan, Tata Cara Penyusunan, Pengendalian dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan Daerah yang merupakan turunan dari UU No. 32 tahun 2004 (Pasal 154), diharapkan dapat menjawab beberapa isu di atas, atau setidaknya dapat dijadikan pedoman awal di dalam penyusunan suatu pedoman/petunjuk teknis yang secara khusus dijadikan acuan bagi tata cara penyusunan RPJMD dan RPJPD yang telah memperhatikan perbedaan kedudukan dan tingkatan antara provinsi dan kabupaten/kota.

Dengan akan terbitnya PP tentang Tahapan dan Tatacara Penyusunan Dokumen Perencanaan Pembangunan Daerah di atas, selanjutnya akan diperlukan suatu proses fasilitasi dari Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah dalam menjamin tercapainya konsistensi dan saling keterkaitan diantara berbagai dokumen rencana pembangunan di tingkat nasional dengan yang disusun di tingkat daerah, baik yang berjangka panjang, menengah, dan tahunan.

## 7.3 ISU-ISU DALAM PENGELOLAAN KEUANGAN DAERAH

### 7.3.1 Pengelolaan Keuangan Daerah

Permasalahan yang terkait dengan aspek perencanaan dalam pengelolaan keuangan daerah adalah masih belum sinkronnya antara kebijakan, perencanaan, dan penganggaran. Apa yang sudah ditetapkan dalam kebijakan pemerintahan daerah belum tentu sama dengan yang tertuang dokumen perencanaan (RPJPD, RPJMD, dan RKPD). Selanjutnya pada saat dilakukan penganggaran, apa yang telah ditetapkan dalam dokumen perencanaan seringkali diterjemahkan berbeda dalam dokumen penganggaran. Akibatnya tidak dapat dilihat hubungan keterkaitan antara dokumen perencanaan dan dokumen penganggaran. Permasalahan ini tidak terlepas dari adanya ketidakkonsistenan peraturan yang mengatur mengenai perencanaan dan penganggaran ini. Menurut Undang-undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan

---

Desentralisasi urusan pemerintahan belum sepenuhnya diikuti oleh desentralisasi fiskal, terutama dari sisi penerimaan.



Nasional, RPJMD cukup ditetapkan dengan Peraturan Kepala Daerah, sementara itu menurut Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, RPJMD ditetapkan dengan Peraturan Daerah. Permasalahan lain yang juga menyangkut aspek perencanaan dan penganggaran adalah masih banyaknya APBD yang belum ditetapkan meskipun tahun anggaran telah berjalan cukup lama. Akibatnya pelayanan kepada masyarakat menjadi terhambat sebagai akibat tidak dapat dilaksanakannya program dan kegiatan yang menyentuh kepentingan masyarakat banyak.

Permasalahan yang timbul sebagai akibat keterlambatan penganggaran, adalah keterbatasan pelaksanaan anggaran. Karena belum ditetapkannya APBD, maka dokumen pelaksanaan anggaran juga tidak dapat dibuat sehingga secara keseluruhan pelaksanaan anggaran akan menjadi terhambat. Selain itu dari sisi kelembagaan masih belum semua daerah telah membentuk kelembagaan yang sesuai dengan amanat Undang-Undang Keuangan Negara yaitu adanya satuan kerja pengelola keuangan daerah. Belum adanya petunjuk teknis yang menyangkut pelaksanaan anggaran dan perbendaharaan juga menjadi permasalahan tersendiri dalam pelaksanaan anggaran daerah. Dalam masa transisi, sampai saat ini daerah masih mengacu pada berbagai pedoman.

Untuk aspek pertanggungjawaban, permasalahan yang ada adalah belum siapnya daerah mengantisipasi keluarnya Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 2005 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan. Permasalahan ini menyangkut kesiapan sumber daya manusia serta komitmen daerah untuk menyajikan laporan keuangan yang sesuai dengan Standar Akuntansi Pemerintahan.

### 7.3.2 Dana Perimbangan

Permasalahan umum yang sering dikeluhkan Daerah berkaitan dengan dana perimbangan (Dana Bagi Hasil, Dana Alokasi Umum, dan Dana Alokasi Khusus) adalah kurangnya transparansi dan akuntabilitas dalam alokasi dan pengelolaan dana perimbangan, yang tidak jarang pula menimbulkan rasa ketidakadilan di daerah, khususnya di daerah-daerah yang merasa dirugikan dengan sistem pendistribusian yang ada saat ini.

Pembagian DAU, misalnya, dinilai masih belum efisien dan belum mencerminkan keadilan (pemerataan/perimbangan), dimana tidak jarang daerah kaya menerima DAU yang relatif besar dibandingkan dengan kebutuhan rutinnya, sementara daerah yang relatif miskin justru memperoleh DAU dalam jumlah yang sedikit. Tentang DBH, salah satu masalah yang dirasakan daerah adalah keterlambatan dalam penyalurannya, dimana daerah umumnya baru menerimanya pada kuartal keempat. Keterlambatan ini tentunya menghambat pelaksanaan pembangunan pada tahun anggaran yang bersangkutan.

Berbagai permasalahan tentang dana perimbangan tersebut timbul karena, belum adanya peraturan pemerintah (PP) tentang dana perimbangan sebagaimana diamanatkan dalam UU No. 33 Tahun 2004.

Berkaitan dengan DAK, salah satu masalah yang mengemuka adalah tentang pendekatan perencanaannya yang dinilai masih terlalu bersifat *"top down"* (sektoral), sehingga pendekatan *"bottom up"* (kewilayahan) belum tampak jelas. Padahal, keseimbangan antara kedua pendekatan tersebut, sebagaimana tersirat dalam ketentuan perundangan yang ada, sangat penting. Selain itu, keterpaduan/sinkronisasi antara kegiatan yang didanai DAK dengan kegiatan dalam program lain (program reguler baik sektoral maupun daerah) juga masih sering dipertanyakan. Sehubungan dengan itu, kapasitas dan peran/kewenangan pemerintah daerah dalam perencanaan DAK perlu ditingkatkan.

Dalam upaya untuk mengatasi permasalahan tentang dana perimbangan tersebut Pemerintah telah menerbitkan Peraturan Pemerintah (PP) No. 55 Tahun 2005 tentang Dana Perimbangan.

Dalam Rencana Aksi Nasional Desentralisasi Fiskal (RANDF) telah pula diagendakan berbagai langkah untuk mengatasi permasalahan tersebut.

#### **7.3.3 Dana Dekonsentrasi**

Salah satu masalah pokok yang berkaitan dengan dana dekonsentrasi adalah masih banyak ditemuinya dana dekonsentrasi yang dialokasikan untuk membiayai urusan yang sebenarnya sudah menjadi urusan daerah, bukan urusan Pusat yang dilimpahkan kepada Gubernur selaku wakil Pemerintah Pusat di daerah. Salah satu penyebabnya adalah masih belum jelasnya pembagian urusan antara pusat dan daerah, serta belum adanya peraturan pelaksanaan dari UU tentang perimbangan keuangan diantaranya termasuk PP tentang dana dekonsentrasi dan tugas pembantuan. RPP tentang Pengelolaan Dana Dekonsentrasi dan Dana Tugas Pembantuan sedang diselesaikan penyusunannya. Penanganan isu ini juga telah diagendakan dalam RANDF.

#### **7.3.4 Pinjaman Daerah**

Salah satu permasalahan yang masih dirasakan berkaitan dengan pinjaman daerah antara lain adalah masalah hutang masa lalu yang menghambat investasi baru. Salah satu contohnya adalah persoalan hutang masa lalu yang menjadi hambatan untuk melakukan pinjaman karena sesuai dengan UU No 33 Tahun 2004 dalam melakukan pinjaman salah satu syaratnya tidak mempunyai tunggakan atas pengembalian pinjaman. UU No 33 Tahun 2004 sebenarnya memperbolehkan Pemerintah untuk menahan/menangguhkan pencairan DAU/DBH kepada Daerah yang bersangkutan apabila terjadi tunggakan, namun belum ada ketentuan yang jelas tentang mekanisme penahan/penangguhan DAU/DBH yang telah dialokasikan kepada daerah. Sehubungan dengan permasalahan tersebut Pemerintah telah menerbitkan PP No. 54 Tahun 2005 tentang Pinjaman Daerah.

Permasalahan lain di bidang pinjaman daerah adalah penerbitan obligasi daerah. Sampai saat ini peraturan yang mengatur secara khusus mengenai obligasi daerah belum ada. Dengan demikian penerbitan obligasi daerah harus mengikuti peraturan pasar modal atau dipersamakan dengan obligasi yang diterbitkan oleh perusahaan swasta. Masalah yang timbul adalah bahwa pada umumnya daerah belum memiliki Neraca Daerah dan Laporan Keuangan Daerah. Data keuangan yang dapat digunakan sampai saat ini hanyalah APBD yang tidak menggambarkan kemampuan Daerah dalam memenuhi kewajiban pinjamannya di masa yang akan datang mengingat APBD hanyalah suatu rencana keuangan tahunan pemerintahan daerah. APBD tidak menggambarkan aset daerah secara keseluruhan. Sebagai emiten, Daerah seharusnya diperingkat oleh lembaga yang menangani pemeringkatan untuk memberikan informasi bagi investor mengenai kemampuan daerah selaku emiten. Oleh karenanya perlu ada pengaturan tentang obligasi daerah secara khusus.

#### 7.3.5 Hibah Kepada Daerah

Selama ini pemberian hibah dari Pemerintah kepada Daerah dengan nomenklatur "hibah" belum diatur dalam suatu peraturan yang bersifat operasional. Oleh sebab itu Pemerintah telah menerbitkan PP No. 55 Tahun 2005 tentang Hibah kepada Daerah. Melalui PP tentang hibah tersebut, Pemerintah mengharapkan penerimaan Daerah dari hibah dapat diketahui baik besaran maupun sumbernya dalam rangka menyusun kebijakan fiskal nasional.

Sumber hibah yang ada saat ini berasal dari dalam negeri dan luar negeri. Dari dalam negeri bersumber dari pemerintah, pemerintah daerah lain, badan/lembaga/organisasi swasta dalam negeri, kelompok masyarakat/perorangan. Sedangkan dari luar negeri bersumber dari bilateral, multilateral dan donor lainnya.

#### 7.3.6 Dana Darurat

Salah satu permasalahan dalam pemberian dana darurat adalah yang terkait dengan penetapan dan pengalokasian dana darurat bagi daerah yang mengalami krisis solvabilitas. Diperlukan kecermatan dan kehati-hatian agar dalam penetapan dana darurat tercapai suatu keseimbangan yang dapat melindungi kepentingan APBN, APBD, maupun pelayanan masyarakat. Dari sisi APBN, Pemerintah Pusat harus sangat berhati-hati agar pemberian dana darurat ini tidak menjadi celah yang bisa "dimanfaatkan" oleh beberapa pihak yang akan berakibat pada beban APBN yang terlalu berat. Di sisi lain, dalam kondisi krisis keuangan, APBD juga harus dilindungi agar pelayanan masyarakat tetap berlangsung dengan baik. Perlu ditelaah secara mendalam mengenai kriteria krisis keuangan yang dimaksud, agar supaya dapat dipilah antara kesalahan pengelolaan (*mismanagement*) dan keadaan yang memaksa karena faktor

eksternal (*force major*). Sehubungan dengan itu, pemerintah sedang menyusun RPP mengenai Dana Darurat.

### 7.3.7 Sistem Informasi Keuangan Daerah (SIKD)

Dalam menjalankan fungsinya untuk menyusun data keuangan daerah secara nasional yang bermanfaat bagi penetapan kebijakan fiskal daerah terdapat beberapa permasalahan yang dihadapi. Permasalahan tersebut, antara lain, ketidakseragaman input data dari daerah, keterlambatan penyampaian data dari daerah, dan kesenjangan penguasaan teknologi informasi.

Ketidakseragaman data keuangan daerah terjadi baik dalam hal kode rekening, unit organisasi, maupun format laporan. Ketidakseragaman ini cukup menyulitkan kompilasi dan konsolidasi database keuangan daerah yang harus disajikan sebagai satu kesatuan laporan keuangan sektor publik. Permasalahan ini pada dasarnya terkait dengan masih beragamnya kemampuan daerah dalam menginterpretasikan peraturan yang terkait dengan pengelolaan keuangan daerah. Selanjutnya, dengan telah terbitnya Standar Akuntansi Pemerintah diharapkan daerah dapat menyusun laporan sesuai dengan format yang baku.

Penyajian informasi keuangan daerah seringkali mengalami keterlambatan karena data yang diperoleh dari daerah tidak dapat terkumpul tepat pada waktunya. Permasalahan ini tidak hanya disebabkan oleh keterlambatan jadwal pembuatan laporan keuangan di daerah yang tidak sesuai dengan jadwal yang telah ditetapkan oleh peraturan yang berlaku. Keterlambatan jadwal di daerah selain disebabkan oleh permasalahan teknis pengelolaan keuangan daerah, seringkali juga disebabkan oleh permasalahan non-teknis, seperti faktor politis dalam laporan pertanggungjawaban kepala daerah. Selain itu, keterlambatan ini terkadang juga disebabkan oleh keterlambatan penyaluran beberapa dana perimbangan dari pusat, misalnya dana bagi hasil, sehingga daerah terlambat dalam menyusun laporan realisasi anggaran mereka.

Kemampuan daerah dalam hal penguasaan teknologi informasi, baik dari sisi sumberdaya manusia maupun dari sisi infrastruktur belum merata. Hal ini mengakibatkan proses penyamaan persepsi mengenai pengelolaan sistem informasi keuangan di daerah menjadi terhambat. Diperlukan waktu, tenaga, dana, dan strategi yang baik untuk mendorong pemanfaatan dan penguasaan teknologi informasi dalam pengelolaan keuangan daerah secara luas dan merata. Dalam upaya untuk mengatasi berbagai permasalahan tersebut, pemerintah telah menerbitkan PP No. 56 Tahun 2005 mengenai Sistem Informasi Keuangan Daerah.

## 7.4 ISU-ISU STRATEGIS LINTAS SEKTORAL

### 7.4.1 Penanganan Konflik

Hal yang signifikan mendorong terjadinya konflik adalah rentannya pemahaman dan pelaksanaan nilai kebangsaan terutama dalam konteks menjaga harmonisasi di dalam masyarakat.

Konflik komunal dan separatisme yang masih belum dapat dituntaskan pada saat ini antara lain dilatarbelakangi oleh adanya faktor kompleksitas kepentingan sosial politik, kesenjangan pembangunan ekonomi, belum mantapnya penegakan hukum dan adanya ketidakadilan, serta provokasi yang mengeksploitasi perbedaan-perbedaan etnis, agama dan golongan. Keterbatasan forum-forum dialog atau belum optimal dan efektifnya pelaksanaan mekanisme penyelesaian konflik semakin memperluas konflik dan sulitnya penyelesaian secara tuntas. Komunikasi politik antar elit dan masyarakat belum dapat berkembang dengan efektif. Hal lain yang juga signifikan mendorong terjadinya konflik yang disebabkan oleh berbagai dimensi yang kompleks tersebut adalah rentannya pemahaman dan pelaksanaan nilai kebangsaan terutama dalam konteks menjaga harmonisasi di dalam masyarakat.

Sementara itu, masyarakat di berbagai daerah pada umumnya juga masih belum sepenuhnya sepaham dengan kebijakan pemerintah dan seringkali ketidaksepahaman ini diekspresikan dalam bentuk aksi-aksi demonstrasi yang kadangkala disertai dengan tindakan anarkis. Undang-Undang Nomor 22/1999 tentang Pemerintahan daerah yang merupakan wujud dari pelaksanaan otonomi daerah, pada awalnya juga belum bisa sepenuhnya dipahami oleh beberapa daerah terutama daerah-daerah yang sudah lama memiliki potensi disintegrasi seperti Papua, Ambon, dan Aceh. Upaya pemerintah untuk mengatasi permasalahan tersebut mulai menunjukkan hasil dengan ditetapkannya Undang-Undang Nomor 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah. Daerah yang memiliki gerakan separatis mulai menunjukkan penurunan aktivitas pemisahan diri. Riau, Kalimantan Tengah, Sumatera Barat dan Sulawesi Selatan yang memunculkan wacana pemisahan diri, saat ini dapat dikatakan tidak terdapat aktivitas lagi.

Selanjutnya, rendahnya kepercayaan masyarakat kepada aparat penegak hukum, seringkali membuat masyarakat melakukan tindakan di luar hukum (main hakim sendiri). Masih tingginya tindakan main hakim sendiri terhadap pelaku kejahatan atau masih tingginya kejadian pertikaian antar kampung yang diakibatkan oleh masalah ringan, mengindikasikan belum optimalnya kemampuan aparat keamanan dalam melakukan antisipasi, pencegahan, dan penanggulangan benih-benih konflik. Di samping itu, upaya pembinaan masyarakat yang selama ini dilakukan oleh aparat keamanan dan aparat pemerintah masih menemui kendala internal seperti belum mantapnya koordinasi antar aparat keamanan dan kondisi eksternal terutama belum pulihnya kondisi sosial dan ekonomi serta proses reformasi di segala bidang yang belum memenuhi harapan.





Kerusuhan Ambon yang dipicu oleh pertikaian sekelompok pemuda pada akhir tahun 1999 telah berubah menjadi konflik berkepanjangan yang mengakibatkan ribuan orang tewas, hancurnya infrastruktur kehidupan serta menyebabkan ratusan ribu orang hidup dalam pengungsian. Konflik yang diawali dengan masalah ringan tersebut telah berubah menjadi konflik agama antara pemeluk agama Islam dan agama Kristen yang memunculkan simpati berlebihan dari laskar-laskar sipil keagamaan. Di samping itu, momen konflik tersebut juga dimanfaatkan oleh kelompok separatis Republik Maluku Selatan (RMS) dengan meningkatkan aktivitas separatismenya. Berbagai upaya telah dilakukan oleh kelompok separatis RMS untuk menginternasionalisasi konflik Ambon seperti menghidupkan pemerintahan sementara di pengasingan, pengibaran bendera RMS, atau pengusiran warga non Ambon dan warga pemeluk agama Islam. Untuk mengatasi konflik tersebut, berdasarkan UU No. 23 tahun 1959 pemerintah memberlakukan status Darurat Sipil Maluku melalui Keppres No. 88 tahun 2000 yang diperbaharui melalui Keppres No. 40 tahun 2002. Pemberlakuan darurat sipil tersebut, secara signifikan telah mampu meredam intensitas konflik. Upaya pendekatan kepada kelompok yang bertikai khususnya para tokoh masyarakat, agama dan adat melalui Kesepakatan Malino II yang disepakati pada tanggal 12 Februari 2002 semakin meningkatkan kondisi keamanan dan ketertiban di



Maluku. Di samping itu, meskipun terpaksa harus memisahkan antara kelompok Islam dan Kristen, namun kebijakan pembentukan Provinsi Maluku Utara yang dibentuk berdasarkan Undang-Undang Nomor 46 Tahun 1999 semakin meningkatkan kinerja pemerintah daerah Maluku dan Maluku Utara.

Kebijakan penyelesaian konflik Poso melalui Kesepakatan Malino I telah berhasil meningkatkan toleransi dan kerukunan diantara penganut agama Islam dan Kristen.

Kebijakan penyelesaian konflik Poso melalui Kesepakatan Malino I yang disepakati pada tanggal 18 - 25 Desember 2001 telah berhasil meningkatkan toleransi dan kerukunan diantara penganut agama Islam dan Kristen. Masyarakat yang berbeda keyakinan dapat hidup berdampingan, tanpa disertai kecurigaan yang berlebihan. Berbagai aksi teror seperti pengeboman tempat-tempat ibadah yang ditujukan untuk mengadu domba diantara kelompok masyarakat yang berbeda keyakinan, secara umum tidak mampu memancing reaksi masyarakat untuk melakukan pembalasan. Sekalipun operasi keamanan terpadu sudah dilaksanakan sejak tahun 2002 pasca Deklarasi Malino I melalui operasi pemulihan keamanan Sintuwu Maroso I s.d. VI, tetap saja kekerasan dan gangguan keamanan terus terulang dan penegakan hukum terhadap para pelakunya masih belum tertuntaskan. Rentetan insiden kekerasan di Poso yang terjadi belakangan ini menunjukkan bahwa operasi keamanan yang selama ini dilaksanakan di Poso gagal. Sebaiknya ketika operasi keamanan yang dilaksanakan tidak berhasil, harus dicari metode lain untuk mengakhiri kekerasan di Poso. Disamping itu, juga harus dicari penyebab kekerasan di Poso apakah semata-mata memang karena ketidakmampuan aparat keamanan atau karena memang ada jaringan teroris yang sengaja mengacak-acak Poso. Meskipun Presiden telah menerbitkan Instruksi Presiden Nomor 14 Tahun 2005 tentang Langkah-Langkah Komprehensif Penanganan Masalah Poso tanggal 12 Oktober 2005, namun efektivitasnya di lapangan masih harus ditunggu. Waktu 6 bulan sebagaimana termuat dalam Inpres tersebut merupakan batasan penting untuk menguji dan menilai kembali operasi yang telah dilakukan. Operasi keamanan tidak akan efektif jika dilaksanakan sendirian oleh Polisi tanpa melibatkan unsur TNI dalam satu komando. Jika dilihat dari jumlah, sebenarnya aparat keamanan di Poso telah memadai namun tidak adanya koordinasi dibawah satu komando menjadikan kondisi Poso akhirnya relatif bergejolak dibandingkan yang terjadi di Ambon dengan dilaksanakannya operasi gabungan TNI/POLRI. Aksi-aksi adu domba yang dilakukan oleh kelompok pengacau masih sering terjadi. Peristiwa pembunuhan sadis tiga siswi SMA Kristen Poso pada tanggal 29 Oktober 2005 yang diikuti penembakan dua siswi SMK Poso yang beragama Islam pada tanggal 8 November 2005 merupakan upaya adu domba dan mengusik kerukunan agama masyarakat Poso.

Pemekaran wilayah Provinsi Papua menjadi tiga Provinsi Papua telah menimbulkan konflik horisontal diantara kelompok masyarakat yang mendukung maupun yang menolak pemekaran. Kebijakan pemekaran yang bertujuan untuk meningkatkan akses dan kesejahteraan masyarakat Papua ditolak oleh sebagian masyarakat yang diduga terkait dengan Organisasi Papua Merdeka dan dianggap

melanggar Undang-Undang Nomor 21 tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Provinsi Papua. Kondisi tersebut oleh sekelompok masyarakat dipolitisasi dengan upaya pengembalian otonomi khusus Papua ke pemerintah pusat pada tanggal 12 Agustus 2005, sebagai bentuk ketidaksetujuan pelaksanaan otonomi khusus dan pemekaran wilayah. Namun secara umum kondisi keamanan dan ketertiban di Papua cukup kondusif. Upaya pemerintah untuk mengantisipasi dan mencegah potensi konflik di Papua serta kontra internasionalisasi separatisme Papua oleh OPM, baik yang ada di dalam negeri maupun di luar negeri mampu meyakinkan dunia internasional untuk tetap mengakui Papua sebagai wilayah NKRI.

Sementara itu, upaya penyelesaian konflik separatisme di Aceh menunjukkan kemajuan yang cukup signifikan. Langkah dialog yang sudah dirintis sejak awal pemerintahan reformasi telah membuahkan hasil dengan ditandatangani Memorandum Kesepahaman di Helsinki pada tanggal 15 Agustus 2005. Hasil kesepakatan dalam MoU tersebut dipastikan tidak melanggar Undang-Undang Dasar 1945 dan tetap pada kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Sejalan dengan amnesti yang telah diberikan kepada anggota GAM, sayap militer GAM sudah tidak lagi melakukan tindakan-tindakan di luar kesepakatan dan telah menyerahkan persenjataannya secara bertahap. Langkah tersebut juga diimbangi dengan penarikan pasukan TNI dan Polri non-organik yang diharapkan selesai akhir tahun 2005. Selanjutnya, mengenai keterlibatan Uni Eropa dan ASEAN dalam *Aceh Monitoring Mission* (AMM) dalam mengawasi pelaksanaan MoU, sejauh ini dapat bertindak adil dan tidak melakukan hal-hal yang merugikan posisi Indonesia yang sejak awal menganggap masalah Aceh sebagai masalah dalam negeri.

Dalam mengatasi berbagai akar permasalahan, penerapan strategi yang tepat dalam penyelesaian konflik menjadi tantangan yang perlu dilakukan oleh pemerintah secara sistematis mengingat penyelesaiannya akan memakan waktu yang tidak pendek. Pendekatan dalam rangka penyelesaian akar persoalan konflik antara lain dapat dilakukan melalui penguatan ketahanan masyarakat yang partisipatif dan melibatkan seluruh komponen masyarakat. Pendekatan ini dilakukan dengan mengutamakan kearifan lokal (*local wisdom*) yang diharapkan mampu menyelesaikan setiap permasalahan, terutama yang berkaitan dengan ancaman, tantangan, hambatan dan gangguan. Pengembangan ketahanan masyarakat ditujukan untuk meningkatkan upaya pembangunan karakter dan kebangsaan (*nation and character building*) yang mandiri dan berkualitas sebagai upaya untuk membangun masyarakat yang bersatu, konsensual, dan memiliki keinginan kuat untuk hidup bersama-sama dalam satu bangsa berdasarkan falsafah Pancasila. Oleh karena itu, diperlukan adanya pengembangan sebagai prasyarat pemantapan persatuan dan kesatuan bangsa melalui pelaksanaan Sosialisasi Wawasan Kebangsaan kepada segenap komponen masyarakat dan pendidikan kewarganegaraan (*civic education*) di daerah-daerah, sehingga mampu memberikan gambaran integratif, holistik dan

---

Pengembangan ketahanan masyarakat ditujukan untuk meningkatkan upaya pembangunan karakter dan kebangsaan (*nation and character building*) yang mandiri dan berkualitas.

komprehensif mengenai kebangsaan, demokrasi dan hak-hak asasi manusia, dengan tetap memperhatikan konteks sejarah perjuangan bangsa yang telah dirintis oleh para pendiri negara (*the founding fathers*) kita dulu. Maksudnya tidak lain adalah agar dalam membangun masa depan yang lebih baik, kita tidak melupakan nilai-nilai sejarah perjuangan bangsa kita sendiri. Di samping itu, Sosialisasi Wawasan Kebangsaan setidaknya-tidaknya dapat memberikan solusi alternatif bagi penanggulangan kemerosotan semangat kebangsaan yang semakin memprihatinkan, sebagai akibat pengaruh dinamika lingkungan strategis, baik internal maupun eksternal (globalisasi) dewasa ini serta dapat membawa perbaikan persepsi dan perilaku masyarakat kita dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, sehingga upaya kita dalam menata ulang tatanan kehidupan masyarakat kita yang multikultural, yang berlandaskan pada nilai-nilai kebangsaan, demokrasi dan hak asasi manusia dalam konteks negara kebangsaan (*nation state*), dapat berlangsung efektif. Dengan demikian melalui pendekatan ketahanan masyarakat diharapkan dapat membangun kepercayaan dan kesadaran masyarakat terhadap pentingnya arti kehidupan bersama atas dasar persamaan hak dan kewajiban untuk membangun wilayah.

Penyelenggaraan ketahanan masyarakat tersebut dilakukan dengan mengedepankan dialog dan komunikasi antarkomponen di dalam masyarakat, antara lain melalui forum tatap muka berbagai komonen, kerjasama dengan pers dan media massa, pelembagaan jaringan komunikasi sosial tradisional melalui komunikasi informasi masyarakat, fasilitas pemberdayaan media komunitas, pemanfaatan jaringan kesenian tradisional, berbagai advokasi baik langsung maupun melalui iklan layanan masyarakat.

#### 7.4.2 Flu Burung atau *Avian Influenza (AI)*

Wabah flu burung di Indonesia, merupakan permasalahan nasional yang sangat penting, bahkan saat ini flu burung telah menjadi perhatian dunia internasional. Flu burung adalah suatu penyakit menular yang disebabkan oleh virus influenza yang ditularkan oleh unggas yang dapat menyerang manusia. Nama lain dari penyakit ini antara lain *avian influenza (AI)*. Virus influenza ini adalah dari jenis tipe A dengan sub tipe H5N1 yang berkembang biak dalam pencernaan unggas, keluar bersama kotoran, terbawa angin saat kotoran mengering, lalu menulari unggas lain maupun manusia. Flu burung pada manusia telah melanda Indonesia sejak Juli 2005, dimana dilaporkannya 3 orang meninggal dunia.

Khusus di Indonesia, data kasus avian influenza dari Departemen Kesehatan menunjukkan, sejak bulan Juli hingga Nopember 2005 telah dilakukan pemeriksaan klinis, epidemiologis dan laboratorium terhadap 166 laporan kasus yang diklasifikasikan menjadi 112 kasus penderita bukan flu burung, 9 kasus penderita flu burung 5 kasus diantaranya meninggal dunia, 44 kasus masih dalam

Untuk penanganan dan mencegah meluasnya virus flu burung ini pemerintah telah menyatakan sebagai kejadian luar biasa (KLB) nasional.

penyelidikan 16 kasus diantaranya meninggal dan 1 kasus terpapar (kasus yang tidak menunjukkan gejala klinis atau tetap sehat tetapi pemeriksaan serologis menunjukkan hasil positif). Sedangkan 44 kasus yang masih dalam penyelidikan tersebar di 9 provinsi yaitu DKI Jakarta (20 kasus, 9 meninggal dunia), Banten (12 kasus, 3 meninggal dunia), Jawa Barat (5 kasus, 1 meninggal dunia), Jawa Timur (1 kasus), Kalimantan Timur (1 kasus dan meninggal dunia), Sulawesi Selatan (1 kasus), Lampung (2 kasus 1 meninggal dunia), DI Yogyakarta (1 kasus dan meninggal dunia), dan Bali (1 kasus).

Untuk penanganan dan mencegah meluasnya virus flu burung ini pemerintah telah menyatakan sebagai kejadian luar biasa (KLB) nasional pada bulan September 2005. Selain itu, Presiden telah mengeluarkan enam instruksi untuk mencegah meluasnya kasus flu burung pada unggas dan manusia yaitu : *Pertama*, langkah cepat dan tepat menangani unggas dan manusia yang terkontaminasi; *Kedua*, mencegah perluasan wabah dengan melokalisasi dan upaya preventif; *Ketiga*, pemanfaatan dana dari tiap departemen untuk pencegahan dan pengobatan berapa pun dibutuhkan; *Keempat*, sosialisasi ke masyarakat untuk mencegah merebaknya virus; *Kelima*, membentuk forum khusus flu burung agar ada sinergi; dan *Keenam*, kerja sama dengan negara-negara lain dan komunitas internasional dari segi anggaran, pengalaman, dan ahli.

Untuk menindaklanjuti Instruksi Presiden tersebut maka 2 (dua) departemen utama yang mempunyai tugas untuk menanggulangi penyakit flu burung yaitu Departemen Kesehatan dan Departemen Pertanian telah menyusun pedoman *National Influenza Pandemic Preparedness Plan* (Depkes) dan *National Strategic Plan for AI Control in Indonesia 2006-2008* (Deptan) yang akan diintegrasikan menjadi *Integrated National Preparedness*.

Saat ini Indonesia telah memiliki 750 ribu tablet tamiflu untuk menghambat virus flu burung di tubuh manusia. Dalam waktu dekat, pemerintah akan mengupayakan menambah obat menjadi 22 juta tablet tamiflu. Penambahan itu diupayakan jika Indonesia mengalami pandemik atau peningkatan jumlah penderita flu burung. Selain itu, pemerintah mengupayakan agar obat tamiflu ini dapat diproduksi dalam negeri sesuai kesepakatan pada pertemuan Menkes sedunia di Kanada, awal pekan lalu. Dalam pertemuan Menkes sedunia itu diusulkan agar masing-masing negara bisa mendapatkan generik dari obat flu burung tamiflu karena banyak negara yang khawatir akan stok / persediaan tamiflu.

Selain itu berbagai upaya telah dilakukan Pemerintah baik oleh Departemen Kesehatan maupun Departemen Pertanian untuk menanggulangi kasus flu burung. Pada Departemen kesehatan upaya yang dilakukan antara lain yaitu distribusi pedoman dan desiminasi informasi; penanganan terhadap penderita yang diduga terkena penyakit, memonitor dan melaporkannya setiap



hari; surveilans aktif; respon terhadap kejadian dengan menyatakan 44 RS rujukan menjadi RS rujukan flu burung; meningkatkan kemampuan laboratorium; bantuan obat anti virus (*oseltamivir*); melakukan pemeriksaan serologi dan PCR bagi penderita yang terinfeksi; dan penyediaan alat perlindungan perseorangan di 44 RS rujukan flu burung.

Sedangkan upaya yang dilakukan oleh Departemen Pertanian antara lain yaitu: surveilans dan *mapping* penyebaran virus; vaksinasi massal terhadap 190 juta peternak; pemusnahan selektif dan kompensasi; meningkatkan biosekuriti untuk pencegahan penularan/kontak; pengendalian lalu-lintas unggas, produk unggas dan limbah peternakan; *public awareness* dan sosialisasi mengenai keamanan dalam konsumsi produk ternak; dan desiminasi pedoman pencegahan dan penanggulangan wabah flu burung.

Selain itu, pemerintah pusat bekerjasama dengan pemerintah daerah telah melakukan penyebaran informasi mengenai flu burung dalam rangka meningkatkan pengetahuan masyarakat mengenai pencegahan sampai pengenalan flu burung melalui berbagai media, termasuk diantaranya pendirian posko-posko flu burung di seluruh Indonesia. Disinyalir bahwa saat ini sampai dengan awal 2006 merupakan titik rawan terjadinya penyakit flu, sehingga pemerintah telah meningkatkan upaya-upaya pencegahan dan pendeteksian secara dini kasus flu burung di seluruh Indonesia yang melibatkan seluruh dinas-dinas kesehatan di Indonesia, terutama di daerah-daerah rawan penyebaran flu burung. Penambahan posko-posko flu burung dan peningkatan pelayanan pada rumah sakit rujukan di berbagai daerah juga perlu dilakukan untuk mempermudah penyebaran informasi dan pengawasan terhadap gejala-gejala di masyarakat. Pemerintah daerah sangat berperan dalam pendeteksian dini kasus flu burung, karena sifatnya yang pandemik, diperlukan penindakan yang cepat untuk

menghindari terjadinya penularan lebih lanjut. Dinas kesehatan di daerah perlu meningkatkan pengawasan terhadap masyarakat yang rawan atau terbuka terhadap flu burung, dan perlu meningkatkan sistem pelaporan di semua level (desa, kecamatan, kabupaten/kota, provinsi dan nasional) agar penanganan terhadap sebuah kasus dapat dilakukan secara dini.

#### 7.4.3 Pengembangan Kawasan Perbatasan

Kawasan perbatasan Indonesia terdiri dari perbatasan darat yang berbatasan langsung dengan negara-negara seperti Malaysia, Papua Nugini (PNG), dan Timor Leste serta perbatasan laut yang berbatasan dengan 10 negara, yaitu India, Malaysia, Singapura, Thailand, Vietnam, Filipina, Republik Palau, Australia, Timor Leste dan Papua Nugini. Batas laut tersebut di atas ditentukan oleh keberadaan pulau-pulau kecil di kawasan perbatasan (terluar) yang berjumlah 92 pulau yang menjadi titik pangkal perbatasan Indonesia. Pulau kecil perlu mendapat perhatian khusus mengingat sifatnya yang sangat rentan terhadap perubahan alam karena daya dukung lingkungannya sangat terbatas dan cenderung mempunyai spesies endemik yang tinggi. Selama ini, pulau-pulau kecil tersebut masih kurang memperoleh perhatian atau kegiatan pembangunan, dan beberapa pulau tidak berpenghuni. Pulau - pulau luar prioritas meliputi : Pulau Rondo (NAD), Pulau Berhala (Sumut), Pulau Nipa (Kep. Riau), Pulau Sekatung (Kep. Riau), Pulau Marore (Sulut), Pulau Marampit (Sulut), dan Pulau Miangas (Sulut), Pulau Fanildo (Papua), Pulau Brass dan Pulau Fani (Papua), Pulau Batek (NTT), dan Pulau Wetar (Maluku).

Secara umum, banyak permasalahan yang harus dihadapi dalam pengelolaan pulau-pulau kecil. *Pertama*, sebagian besar pulau-pulau kecil merupakan kawasan tertinggal, dan banyak yang tidak atau belum berpenghuni. *Kedua*, terbatasnya sarana dan prasarana termasuk transportasi laut yang menghubungkan antar pulau-pulau kecil dan dengan pulau besarnya. *Ketiga*, besarnya potensi untuk menjadi daerah konflik atas pelanggaran batas wilayah. *Keempat*, kurangnya data dan informasi mengenai pulau-pulau kecil, termasuk belum selesainya penamaan pulau-pulau kecil (lebih dari 60% pulau yang ada belum mempunyai nama) dan posisi koordinat geografisnya. Sampai saat ini, Indonesia belum mendaftarkan pulau-pulau tersebut ke Sekretaris Jenderal PBB seperti yang telah diatur dalam UNCLOS 1982. Hal tersebut penting untuk mendapat pengakuan internasional dan sebagai bukti penguasaan wilayah. Masalah kegiatan *illegal* terutama *illegal fishing* menjadi salah satu isu perbatasan yang berdimensi terhadap keamanan *trans-national* melalui wilayah perbatasan. Kekayaan Sumber daya alam terutama di perairan laut menjadi salah satu faktor daya tarik bagi pihak-pihak tertentu untuk melakukan kegiatan *illegal* disamping lemahnya pengawasan dan pengamanan pihak berwajib atas masalah tersebut.

---

Kawasan perbatasan masing-masing memiliki ciri tersendiri dan potensi yang berbeda-beda. Potensi ekonomis yang cukup besar adalah potensi sumberdaya alam yang sebagian besar belum terkelola dan sebagian lagi merupakan kawasan konservasi atau hutan lindung.



Kawasan perbatasan masing-masing memiliki ciri tersendiri dan potensi yang berbeda-beda. Potensi ekonomis yang cukup besar adalah potensi sumberdaya alam yang sebagian besar belum terkelola dan sebagian lagi merupakan kawasan konservasi atau hutan lindung. Kawasan perbatasan darat Indonesia terletak di 3 pulau yaitu Kalimantan, Papua dan Pulau Timor, serta tersebar di 4 Provinsi, yaitu Kalimantan Barat, Kalimantan Timur, Papua dan NTT. Keberadaan kawasan perbatasan laut di Indonesia adalah pada pulau-pulau terluar, yang jumlahnya paling sedikit 92 pulau yang tersebar mulai dari Nangroe Aceh Darussalam (NAD) sampai Papua.

Permasalahan yang timbul terkait dalam beberapa bidang antara lain yang *pertama* terkait dengan kebijakan pembangunan antara lain adanya kebijakan masa lalu yang belum berpihak pada kawasan-kawasan tertinggal dan terisolir dan belum adanya kebijakan dan strategi nasional pengembangan kawasan perbatasan. *Kedua* dalam bidang ekonomi dan sosial budaya permasalahan yang terjadi adalah adanya paradigma yang menyebabkan terabaikannya kawasan perbatasan sebagai kawasan yang strategis dan krusial, kesenjangan pembangunan dengan negara tetangga, minimnya sarana dan prasarana, tingginya angka kemiskinan dan jumlah keluarga pra-sejahtera, terisolasinya kawasan perbatasan akibat rendahnya aksesibilitas menuju kawasan perbatasan, dan rendahnya kualitas SDM, aktivitas pelintas batas tradisional dan adanya tanah adat/ulayat masyarakat. *Ketiga* adalah di bidang pertahanan dan keamanan yaitu menyangkut permasalahan yang terkait dengan belum disepakatinya garis-garis batas dengan negara tetangga secara menyeluruh, terbatasnya jumlah aparat serta sarana dan prasarana, terjadinya kegiatan-kegiatan ilegal dan pelanggaran hukum dan terbatasnya jumlah sarana dan prasarana perbatasan. *Keempat* adalah di bidang pengelolaan sumber daya alam yaitu belum optimalnya pemanfaatan potensi sumber daya alam dan terjadinya eksploitasi pemanfaatan



sumber daya yang tak terkendali dan berkelanjutan. *Kelima* adalah bidang kelembagaan dan kewenangan pengelolaan yaitu belum adanya kelembagaan yang mengelola kawasan perbatasan secara integral dan terpadu dan belum jelasnya kewenangan dalam pengelolaan kawasan perbatasan. *Terakhir* adalah dalam kerjasama antarnegara dimana keterkaitan pengelolaan perbatasan dengan kerjasama sub-regional maupun regional dirasakan belum optimal.

Selain itu, permasalahan lainnya yang terkait erat dengan permasalahan perbatasan adalah masih tingginya tingkat pelanggaran kedaulatan di wilayah-wilayah perbatasan dan pulau-pulau terluar, tingginya tingkat kejahatan transnasional berupa penyelundupan dan perdagangan manusia, *illegal fishing* dan *illegal logging* di wilayah perbatasan dan pulau-pulau terluar. Permasalahan tersebut dapat ditangani dengan memperbanyak pembangunan pos-pos pengamanan wilayah perbatasan dan pulau-pulau terluar; meningkatkan intensitas patroli laut dan daerah perbatasan; serta pemberdayaan masyarakat perbatasan dalam bela negara.

Upaya-upaya yang dilakukan pemerintah saat ini antara lain menyangkut revitalisasi peraturan-perundangan tentang batas-batas wilayah negara, serta penanganan berbagai kasus sengketa perbatasan yang muncul selama ini. Sedangkan untuk kelembagaan perbatasan dan kerjasama ekonomi sampai saat ini ada 3 negara yang memiliki komite/forum bersama dengan Indonesia. Sedangkan Kerjasama Ekonomi Sub-Regional (KESR) saat ini terdapat 3 yang diikuti Indonesia. Pemerintah juga telah berupaya untuk menyusun kebijakan dan strategi umum pengelolaan kawasan perbatasan antarnegara yang terdiri dari buku utama dan buku rinci per-provinsi (NAD, Sumatera Utara, Riau, Kepulauan Riau, Kalimantan Barat, Kalimantan Timur, Sulawesi Utara, Maluku Utara, Maluku, NTT, Irian Jaya Barat dan Papua).

Kebijakan umum diarahkan pada kebijakan yang lebih berpihak pada kawasan perbatasan sebagai wilayah tertinggal dan terisolir dengan menggunakan pendekatan kesejahteraan dan keamanan secara berimbang, pengembangan kawasan perbatasan sebagai pusat pertumbuhan ekonomi, percepatan pembangunan kawasan perbatasan dengan pendekatan kesejahteraan, pengakuan hak adat/ulayat masyarakat, penataan batas-batas negara, peningkatan kapasitas pertahanan dan keamanan beserta sarana dan prasarannya, perlindungan pemanfaatan sumberdaya alam dan kawasan konservasi, peningkatan fungsi kelembagaan dan koordinasi antarinstansi, dan kerjasama bilateral, sub-regional maupun regional. Sedangkan strategi umum penanganan kawasan perbatasan adalah penyusunan kebijakan dan strategi nasional pengembangan kawasan perbatasan, pengembangan pusat-pusat pertumbuhan ekonomi di kawasan perbatasan, pemberdayaan masyarakat, peningkatan kualitas SDM, peningkatan pembangunan sarana dan prasarana, menyusun regulasi dan peraturan yang mengakomodasi dan mengatur hak

---

Kebijakan umum diarahkan pada kebijakan yang lebih berpihak pada kawasan perbatasan sebagai wilayah tertinggal dan terisolir dengan menggunakan pendekatan kesejahteraan dan keamanan secara berimbang.

---

Koordinasi antara pemerintah daerah dengan pemerintah pusat, baik perencanaan, pembangunan, monitoring maupun evaluasi, dalam hal inventarisasi dan penamaan pulau, pembangunan dan pengawasan kawasan perbatasan laut sangat diperlukan dalam pengelolaan kawasan perbatasan dan pulau-pulau kecil.

adat/ulayat, penetapan garis batas antarnegara sebelum tahun 2009, peningkatan pengawasan arus perpindahan manusia dan barang dari wilayah negara yang berbatasan langsung, peningkatan jumlah personel aparat dan penambahan sarana dan prasarana keamanan, peningkatan wawasan kebangsaan, penegakkan hukum secara adil dan tegas, pembentukan badan khusus pengelola kawasan perbatasan, peningkatan kapasitas kelembagaan pemerintah daerah dan masyarakat, sinkronisasi kewenangan pengelolaan dan peraturan dan kerjasama aktif dengan negara tetangga.

Sesuai UU No. 32/2004, sebagian besar kegiatan pembangunan di kawasan perbatasan merupakan tanggung jawab pemerintah daerah. Peran pemerintah daerah dalam pengelolaan dan pembangunan pulau-pulau kecil secara optimal, pengawasan batas laut, serta penamaan pulau-pulau kecil yang berada di wilayahnya sangat diperlukan dalam menjaga keutuhan wilayah Indonesia dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat setempat. Untuk pulau-pulau kecil terluar sangat mendesak prioritasnya untuk ditangani dan dikelola agar dapat mencegah hilangnya pulau-pulau tersebut dari NKRI, atau implikasi lain yang berkaitan dengan batas laut Indonesia.

Dalam rangka mengembangkan kawasan perbatasan dan pulau-pulau kecil, perlu perhatian lebih terhadap kelembagaan masyarakat lokal yang bertugas melakukan pengawasan dan penanggulangan kegiatan *illegal* di kawasan perbatasan laut dan pulau-pulau kecil. Perhatian tersebut dapat berupa peningkatan kapasitas sumber daya manusia, dan penyediaan sarana dan prasarana pengawasan. Pemberdayaan kapasitas aparatur pemerintah dan kelembagaan serta peningkatan mobilisasi pendanaan pembangunan untuk kawasan perbatasan mutlak diperlukan.

Selain itu, koordinasi antara pemerintah daerah dengan pemerintah pusat, baik perencanaan, pembangunan, monitoring maupun evaluasi, dalam hal inventarisasi dan penamaan pulau, pembangunan dan pengawasan kawasan perbatasan laut sangat diperlukan dalam pengelolaan kawasan perbatasan dan pulau-pulau kecil.

Pelaksanaan Rencana Induk Perbatasan diawali dengan desain kelembagaan penanganan perbatasan antarnegara yang berupa lembaga semi-struktural Badan Perbatasan Antarnegara (BPAN). Selain konsep kelembagaan tersebut dan Rencana Induk yang disusun, terdapat Rancangan Perpres lainnya yang mengatur mengenai rencana pengelolaan dan/atau kelembagaan perbatasan yaitu Raperpres Rencana Induk Pengembangan Wilayah Perbatasan NKRI dan Raperpres tentang Pengelolaan Pulau-pulau Kecil Terluar.

#### 7.4.4 Penanggulangan Bahaya Narkoba

Bahaya narkoba merupakan permasalahan nasional dan global saat ini. Bahaya kejahatan narkoba merupakan sebuah permasalahan yang terbukti dapat berakibat pada rusaknya moral bangsa dan hilangnya generasi. Akibat dari penyalahgunaan dan kejahatan narkoba telah menyumbang pada penyebaran berbagai penyakit dan kematian di dunia. Komitmen tegas dari negara-negara ASEAN telah dilakukan melalui deklarasi ASEAN BEBAS NARKOBA 2015.

Saat ini permasalahan yang dihadapi adalah masih tingginya penyalahgunaan dan peredaran gelap narkoba, semakin menyebar dan meluasnya pelaku penyalahgunaan narkoba ke pelosok Indonesia dengan tingkatan umur yang semakin muda, kecenderungan keterlibatan para pengedar lokal dengan jaringan narkoba internasional yang semakin tinggi.

Penanggulangan narkoba di Indonesia diarahkan pada pengurangan jumlah pecandu narkoba dan mengungkap serta memberantas jaringan utama *supply* narkoba dan prekursor, mengungkap jaringan narkoba transnasional dan meningkatkan kinerja Polri dalam pemberantasan narkoba. Pemerintah juga membentuk sebuah badan yang menangani berbagai permasalahan narkoba yaitu Badan Narkotika Nasional (BNN), badan ini mencakup berbagai kegiatan dari kegiatan advokasi untuk penegasan komitmen pemerintah dan masyarakat dalam memerangi narkoba, penegakkan hukum, penyusunan database yang kuat, dan pembentukan satgas. Badan Narkotika juga telah terbentuk di tingkat Provinsi dan Kabupaten/Kota. Peningkatan penyuluhan bahaya narkoba dilakukan melalui Program Pemberantasan Penyalahgunaan dan Peredaran Gelap Narkoba (P4GN), meningkatkan kapabilitas dan koordinasi Badan Narkotika di pusat (BNN) dan di Daerah (BNP, BND dan BNK)

Sampai saat ini keberhasilan penindakan kejahatan narkoba telah tercapai dengan terungkapnya jaringan-jaringan perdagangan gelap narkoba dan tertangkapnya pelaku-pelaku penyalahgunaan dan perdangan narkoba. Tindakan tegas telah dilakukan dengan banyaknya pelaku kejahatan yang dihukum mati di beberapa provinsi. Bahkan banyak warga negara asing yang telah divonis karena kejahatan penyelundupan narkoba. Peningkatan kinerja Polri juga ditunjukkan dari berbagai pengungkapan salah satu pabrik narkoba beromzet triliunan rupiah yang terletak di Desa Cemplang, Kecamatan Jawilan, Serang, yang dikatakan sebagai pabrik nomor 3 terbesar di dunia.

Permasalahan yang dihadapi adalah masih tingginya penyalahgunaan dan peredaran gelap narkoba, semakin menyebar dan meluasnya pelaku penyalahgunaan narkoba ke pelosok Indonesia dengan tingkatan umur yang semakin muda, kecenderungan keterlibatan para pengedar lokal dengan jaringan narkoba internasional yang semakin tinggi.



#### 7.4.5 Penanganan Terorisme

Terjadinya berbagai aksi terorisme yang sampai sekarang masih sulit diduga kejadiannya, pemerintah telah berupaya meningkatkan peralatan peringatan dini dan peralatan penanganan pasca terjadinya aksi

Pelaksanaan program pembangunan keamanan dalam negeri secara umum telah mengalami peningkatan yang cukup baik. Berbagai perangkat pendukung seperti sumberdaya manusia (SDM) intelijen, sarana dan prasarana intelijen, atau organisasi intelijen di pusat maupun di daerah telah dilaksanakan dengan baik, meskipun masih jauh dari kondisi ideal. Demikian juga terkait dengan terjadinya berbagai aksi terorisme yang sampai sekarang masih sulit diduga kejadiannya, pemerintah telah berupaya meningkatkan peralatan peringatan dini (detektor) dan peralatan penanganan pasca terjadinya aksi terorisme. Dengan kemampuan itu, dalam beberapa kasus polisi mampu mengidentifikasi jenis bahan peledak yang digunakan dan mampu mengungkap jaringan terorisme yang terlibat.

Selama kurun waktu enam tahun terakhir paling tidak tercatat 5 aksi terorisme bom yang memiliki dampak internasional sangat kuat yaitu bom Jalan Diponegoro di rumah duta besar Philipina yang terjadi pada tanggal 1 Agustus 2000 yang menewaskan Duta Besarnya, bom Bali I yang terjadi pada tanggal 12 Oktober 2002 dengan jumlah korban meninggal lebih dari 200 orang, bom JW Marriot pada tanggal 5 Agustus 2003 dengan jumlah meninggal korban 15 orang,



bom Kedutaan Australia tanggal 9 September 2004 yang menelan korban 9 orang, dan bom Bali II yang terjadi pada tanggal 1 Oktober 2005 dengan jumlah korban 23 orang meninggal dan ratusan orang mengalami luka-luka. Aksi terorisme yang bernuansa internasional ini diduga memiliki keterkaitan dengan jaringan terorisme internasional. Sementara itu aksi terorisme yang bernuansa lokal, nasional, SARA, ataupun separatisme dalam kurun yang sama juga banyak terjadi diantaranya adalah bom Bursa Efek Jakarta, bom Cijantung, bom Natal yang melanda berbagai gereja, sejumlah bom yang merupakan efek dari kerusakan Ambon, dan sejumlah bom yang merupakan efek dari kerusakan Poso. Aksi terorisme yang bernuansa lokal, nasional, SARA, ataupun separatisme tersebut diduga terkait dengan kebijakan pemerintah pusat yang dianggap tidak dapat memenuhi rasa keadilan masyarakat di daerah.

Keberhasilan polisi dalam menangkap pelaku dan mengungkap jaringan pelaku layak mendapatkan apresiasi. Beberapa aktor aksi terorisme berhasil ditangkap dan sudah divonis pengadilan seperti Imam Samudra, Amrozi, dan sejumlah yang lainnya. Upaya pengejaran terhadap tokoh utama seperti Nurdin M. Top dan Dr. Azahari mulai menunjukkan hasil dengan tewasnya sekelompok teroris yang diduga diantaranya terdapat jasad Dr. Azahari pada suatu penyerbuan sarang teroris di Batu Malang pada tanggal 9 November 2005. Namun demikian, belum tertangkapnya Nurdin M. Top serta lepasnya tokoh terorisme internasional Umar Al-Farouk yang mungkin akan lari ke Indonesia menjadikan kondisi keamanan dalam negeri masih rawan akan gangguan terorisme. Kedua tokoh yang diduga sebagai pentolan jaringan Jemaah Islamiyah yang berafiliasi dengan Jaringan Al-Qaeda merupakan ahli dalam pembuatan bom, strategi teror, merekrut pengikut, dan sangat sulit dilacak karena mobilitasnya yang sangat tinggi serta kemampuannya dalam penyamaran.

Hambatan dalam penangkapan aktor utama pelaku terorisme tersebut juga terkait dengan belum mantapnya koordinasi unit-unit intelijen yang tersebar ditubuh TNI, Polri, dan Kejaksaan oleh Badan Intelijen Negara (BIN). Terbatasnya kewenangan Badan Intelijen Negara menyebabkan unit-unit intelijen yang ada di TNI, Polri, dan Kejaksaan lebih banyak berjalan sendiri-sendiri, sehingga dalam penanganan kasus terorisme sering kali terjadi tumpang tindih tugas dan kewenangan yang berdampak pada larinya tersangka.

Sebagaimana kita ketahui, Pembukaan Undang Undang Dasar 1945 menyatakan bahwa negara melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah daerah Indonesia. Namun demikian upaya pemberantasan terorisme bukan hanya tugas Pemerintah tetapi juga menjadi tugas seluruh komponen masyarakat, sehingga perlu dengan sungguh-sungguh memperkuat partisipasi secara aktif dan terkoordinasi. Dalam kerangka dasar yang menjadi acuan perumusan kebijakan dan langkah-langkah operasional pemberantasan terorisme, partisipasi masyarakat merupakan salah satu kunci utama. Oleh karena itu

---

Upaya pemberantasan terorisme bukan hanya tugas Pemerintah tetapi juga menjadi tugas seluruh komponen masyarakat, sehingga perlu dengan sungguh-sungguh memperkuat partisipasi secara aktif dan terkoordinasi.



Pemerintah mendorong partisipasi publik seoptimal mungkin agar masyarakat dengan sendiri-sendiri ataupun bersama-sama memerangi terorisme dalam batas-batas kerangka hukum yang berlaku.

Dalam Pedoman Operasi Terpadu Penanganan Aksi Terorisme (Desk Koordinasi Pemberantasan Terorisme, 2004), berbagai pihak mempunyai peran penting dalam penanganan terorisme, termasuk peran Pemerintah Daerah, antara lain mengarahkan instansi terkait untuk mendukung penanganan krisis, mengkoordinasikan bantuan para relawan, membantu masyarakat setempat, menormalisasikan pelayanan pemerintah, dan melakukan perbaikan-perbaikan akibat aksi terorisme.

#### 7.4.6 Penegakan Hukum Pemberantasan Korupsi

Untuk mewujudkan penegakan hukum yang adil bagi semua pihak tanpa pengecualian, menjunjung tinggi HAM dan memperhatikan nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat. Pemberantasan korupsi juga harus dilaksanakan secara murni, efektif dan konsekuen, termasuk penyelesaian berbagai kasus korupsi yang menyita perhatian masyarakat, sebagai bukti bagi masyarakat bahwa pemerintah benar-benar berusaha menegakkan supremasi hukum.

Berdasarkan kewenangan yang diberikan, pemerintah daerah harus mendukung tegaknya supremasi hukum dengan melakukan berbagai penyuluhan peraturan perundang undangan dan menghidupkan kembali nilai-nilai dan norma-norma yang berlaku di masyarakat. Di samping itu pemerintah daerah perlu mengupayakan adanya peraturan daerah yang bijaksana dan efektif, serta didukung penegakan hukum yang adil dan tepat. Pemerintah daerah, DPRD maupun masyarakat perlu menghilangkan kebiasaan yang dapat menimbulkan KKN.

Dalam rangka penegakan hukum pemberantasan korupsi yang perlu menjadi pedoman bagi pemerintah pusat dan daerah adalah Undang-undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang bersih dan bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme; Undang-undang Nomor 31 tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi direvisi dengan Undang-undang Nomor 20 Tahun 2001; UU Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, Keputusan Presiden Nomor 11 Tahun 2005 tentang pembentukan Tim Koordinasi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi; dan Instruksi Presiden No.5 Tahun 2004 tentang Percepatan Pemberantasan Korupsi, yang kemudian telah dibuat Rencana Aksi Nasional Pemberantasan Korupsi (RAN-PK) untuk meningkatkan dan mempercepat komitmen politik terhadap penegakan hukum maupun keterpaduan dari sistem yuridis (Kepolisian, Kejaksaan, Pengadilan, KPK) dan Komisi Ombudsman serta seluruh aparat Pemerintah Pusat dan daerah). Sedangkan instrumen-instrumen pendukung yang perlu ditingkatkan

Pemerintah daerah harus mendukung tegaknya supremasi hukum dengan melakukan berbagai penyuluhan peraturan perundang undangan dan menghidupkan kembali nilai-nilai dan norma-norma yang berlaku di masyarakat.

adalah penyuluhan, fasilitas ombudsman dan peran aktif pemerintah daerah, khususnya Kepala Daerah.

Berkurangnya praktik KKN dan pelanggaran hukum, meningkatnya (kecepatan dan kepastian) proses penegakan hukum, dan berlakunya nilai/norma di masyarakat (*living law*), yang dilakukan oleh aparat penegak hukum untuk menegakkan kebenaran dan keadilan menjadi indikator penting dalam rangka mengembalikan kepercayaan masyarakat terhadap hukum dan pemerintahan baik di pusat dan daerah. Secara khusus, Instruksi Presiden Nomor 5 Tahun 2004 tentang Percepatan Rencana Aksi Nasional Pemberantasan Korupsi (RAN-PK) telah di konsultasi-publikan kepada lembaga pemerintahan (mulai dari pusat hingga daerah) dengan melibatkan secara aktif perguruan tinggi dan lembaga swadaya di daerah dan diharapkan terus ditindaklanjuti dengan berbagai aksi yang konkrit sesuai rencana yang telah ditetapkan untuk kemudian disampaikan kembali kepada masyarakat langkah-langkah yang telah dilakukan.

#### 7.4.7 Ekonomi Biaya Tinggi

Kalangan dunia usaha kerap kali menyatakan bahwa ketidakpastian usaha dan biaya usaha menjadi meningkat karena adanya otonomi daerah. Hal ini terkait dengan diterbitkannya berbagai jenis pungutan daerah, sebagai upaya peningkatan PAD, yang sayangnya menimbulkan distorsi ekonomi. Dalam jangka panjang hal ini akan dapat menimbulkan ekonomi biaya tinggi yang mengganggu iklim investasi serta mengurangi tingkat kepastian usaha di daerah maupun nasional.

Penerapan otda dirasakan oleh dunia usaha telah meningkatkan ketidakpastian usaha. Ketidakpastian tersebut terungkap dalam bentuk semakin sulitnya menduga perubahan peraturan pemerintah daerah (*policy surprises*) yang akan berdampak pada biaya produksi. Perubahan peraturan ini terutama berkenaan dengan peningkatan pajak/pungutan sebagai sumber pendapatan daerah yang baru. Dalam usaha untuk meningkatkan Penerimaan Asli Daerah (PAD), pemerintah daerah dianggap tidak mendengarkan masukan dari dunia usaha. Kekhawatiran dunia usaha terlihat jelas pada peraturan mengenai pungutan daerah. Studi LPEM FEUI tentang iklim investasi pada tahun 2004 menemukan bahwa pungutan daerah dinilai sebagai hambatan besar dibandingkan dengan peraturan-peraturan lain seperti yang menyangkut ijin usaha dan lingkungan. Responden juga mengkhawatirkan bahwa Pemda akan memperbanyak objek pajak di daerah dan mempertinggi tarifnya.

Berkurangnya praktik KKN dan pelanggaran hukum, meningkatnya (kecepatan dan kepastian) proses penegakan hukum, dan berlakunya nilai/norma di masyarakat (*living law*), yang dilakukan oleh aparat penegak hukum untuk menegakkan kebenaran dan keadilan menjadi indikator penting dalam rangka mengembalikan kepercayaan masyarakat terhadap hukum dan pemerintahan baik di pusat dan daerah.

Pungutan daerah dinilai sebagai hambatan besar dibandingkan dengan peraturan-peraturan lain seperti yang menyangkut ijin usaha dan lingkungan.

Dengan berlakunya UU No.34/2000, memang dimungkinkan bagi pemerintah daerah untuk menerbitkan berbagai jenis pajak yang baru<sup>1</sup> dengan ketentuan-ketentuan bahwa:

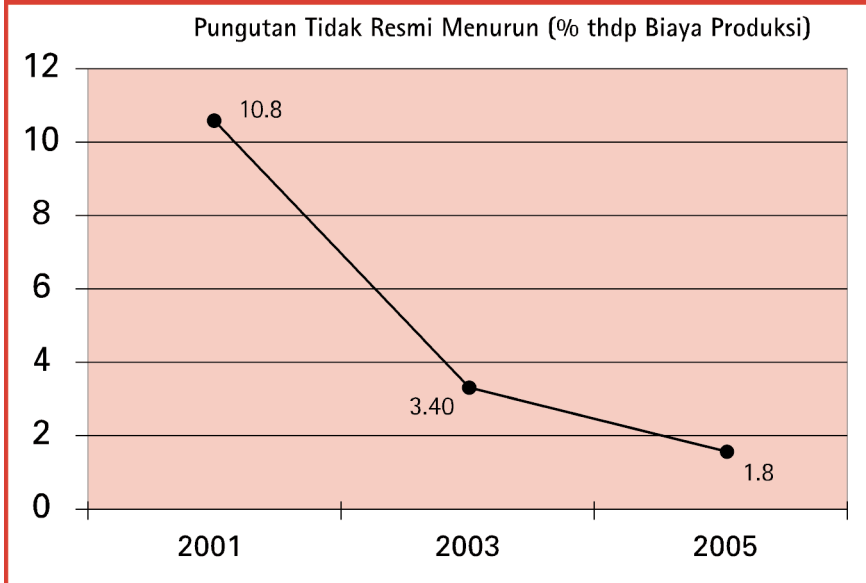
1. Obyek pajak terletak atau terdapat di wilayah daerah kabupaten/kota yang bersangkutan dan mempunyai mobilitas cukup rendah serta hanya melayani masyarakat di wilayah daerah kabupaten/kota yang bersangkutan.
2. Obyek dan dasar pengenaan pajak tidak bertentangan dengan kepentingan umum.
3. Obyek pajak bukan merupakan obyek pajak provinsi dan atau pusat
4. Potensinya memadai
5. Tidak memberikan dampak ekonomi yang negatif
6. Memperhatikan aspek keadilan dan kemampuan masyarakat
7. Menjaga kelestarian lingkungan

Dalam implementasi di daerah, kriteria tersebut belum sepenuhnya dipergunakan, sehingga menimbulkan distorsi ekonomi berupa ekonomi biaya tinggi. KPPOD (Komite Pemantauan Pelaksanaan Otonomi Daerah) pada awal tahun 2005 telah melakukan identifikasi terhadap berbagai peraturan daerah, dan menemukan bahwa dari 1.025 perda yang telah dipelajari oleh KPPOD, hanya 311 perda (30,3 %) yang dianggap tidak memiliki masalah, selebihnya memiliki permasalahan. Selain dari pajak dan retribusi daerah yang bermasalah, terdapat pula keluhan dari pengusaha dengan keberadaan pungutan tidak resmi yang dibebankan kepada pengusaha yang berada di daerah.

Dalam upaya menghilangkan masalah tersebut, maka dalam satu tahun terakhir ini telah dilakukan langkah-langkah kebijakan yang signifikan. Untuk mengurangi berbagai pungutan tidak resmi, pemerintah telah membentuk dan menggiatkan tim anti korupsi, dengan lingkup tugas di tingkat nasional dan daerah. Hasil monitoring iklim investasi di tahun 2005 menunjukkan bahwa nilai pungutan tidak resmi sebagai bagian dari biaya produksi, yang timbul saat berurusan dengan petugas pemerintahan, telah berkurang, dari 10,8% pada tahun 2001 menjadi 1,8% pada tahun 2005 (Gambar 7.1).

<sup>1</sup> Di luar jenis pungutan pajak dan retribusi yang tercantum pada UU 34/2000

**Gambar 7.1: Pungutan Tidak Resmi Menurun**



Sedangkan untuk mengatasi perda pungutan bermasalah, telah dilakukan beberapa kebijakan sebagai berikut:

(1) **Pembatalan Perda bermasalah:**

- o Semenjak berlakunya otonomi daerah tahun 2001 sampai dengan Desember 2005, Menteri Keuangan telah merekomendasikan sebanyak 475 Perda kepada Menteri Dalam Negeri untuk dibatalkan dan sebanyak 132 Perda diusulkan untuk direvisi kepada daerah yang bersangkutan.
- o Sampai dengan Desember 2005, Departemen Keuangan telah mengkaji dan mengevaluasi sebanyak 4.536 Perda tentang Pungutan Daerah

(2) **Usulan perubahan UU No.34/2000:**

- o Salah satu usulan perubahan UU No.34/2000 yang cukup signifikan untuk mengurangi perda pungutan bermasalah adalah dengan membatasi jenis-jenis pajak maupun retribusi yang dapat dipungut oleh daerah (*Closed List*). Pajak maupun retribusi yang bersifat distortif tidak dimasukkan dalam list yang boleh dipungut oleh daerah.
- o Memberikan sanksi yang keras kepada pemda berupa penundaan atau pemotongan DAU dan/atau bagi hasil, apabila:
  - Pemda tidak melaporkan perda-perdanya ke pusat.
  - Tetap menjalankan perda yang telah dibatalkan oleh pusat.
  - Menjalankan perda pungutan tanpa persetujuan pusat.

(3) **Meningkatkan sistem monitoring perda** yang dilakukan oleh Departemen Keuangan dan Departemen Dalam Negeri.

Mengurangi perda pungutan bermasalah adalah dengan membatasi jenis-jenis pajak maupun retribusi yang dapat dipungut oleh daerah (*Closed List*).

#### 7.4.8 Harmonisasi Peraturan Perundangan

Salah satu unsur penting dalam pelaksanaan pembangunan hukum adalah pembangunan substansi hukum. Pembangunan substansi hukum ini meliputi pembangunan yang terkait dengan proses penyusunan peraturan perundang-undangan baik yang sifatnya nasional maupun yang bersifat regional atau berlaku untuk daerah tertentu saja.

Proses penyusunan peraturan perundang-undangan pada dasarnya merupakan rangkaian kegiatan dari mulai dipersiapkannya bahan pendukung untuk penyusunan draft peraturan perundang-undangan sampai dengan kegiatan pembahasan peraturan perundang-undangan tersebut antara pemerintah dengan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) atau antara Pemerintah Daerah dengan DPRD dalam hal bentuk peraturan perundang-undangan tersebut adalah Undang-Undang/Peraturan Daerah.

Banyaknya peraturan daerah yang seringkali bertentangan dengan peraturan perundang-undangan nasional maupun peraturan daerah lainnya yang menimbulkan tidak adanya kepastian hukum kepada masyarakat.

Adanya Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Otonomi Daerah dan kemudian diubah dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 memberikan ruang gerak lebih luas kepada masing-masing daerah untuk mengembangkan potensi daerahnya masing-masing. Dengan adanya otonomi daerah tersebut, maka pemerintah daerah berlomba-lomba untuk mencari sumber pendapatan asli masing-masing daerahnya tersebut. Kondisi tersebut pada dasarnya normal, mengingat dengan adanya otonomi daerah, maka daerah dituntut untuk lebih kreatif dalam mencari sumber pendapatan aslinya masing-masing. Namun demikian kondisi ini menimbulkan ekses berupa bertambahnya jenis pungutan oleh pemerintah daerah terhadap pelaku-pelaku usaha. Sehingga pada akhirnya masyarakat konsumen harus membayar harga barang atau jasa lebih tinggi karena biaya produksinya meningkat dengan adanya berbagai jenis pungutan tersebut. Di samping itu banyaknya peraturan daerah tersebut yang seringkali bertentangan dengan peraturan perundang-undangan nasional maupun peraturan daerah lainnya menimbulkan tidak adanya kepastian hukum kepada masyarakat.

Ketidakselarasan peraturan perundangan, baik peraturan pusat maupun daerah, salah satunya terjadi dalam Undang-Undang No 32 tahun 2004 sebagai revisi dan Peraturan Pemerintah 29 Tahun 2004. Adanya kewenangan pusat dan daerah yang tidak sinkron berakibat pada tidak jelasnya pembagian kewenangan pusat dan daerah. Pemerintah pusat tetap melaksanakan kewenangan/urusan daerah, sehingga seolah-olah ada tarik ulur kewenangan. Sementara itu, perundangan di tingkat daerah juga sering terjadi adanya inkonsistensi pasal demi pasal, ketidakjelasan hak dan kewajiban, ketidakjelasan objek dan subjek pajak/retribusi, ketidakpastian struktur biaya dan waktu, antara peraturan tertulis dan implementasinya, dan lain sebagainya. Selain itu, dalam peraturan perundangan sektor juga terjadi pertentangan. Ketidakselarasan peraturan

perundangan tersebut telah berakibat pada ketidakjelasan dan kerancuan dalam pelaksanaan pemerintahan di daerah, sehingga seringkali berbagai urusan yang telah diatur dalam peraturan perundangan yang ada menjadi terbengkalai karena terbentur dengan peraturan perundangan yang lain. Sebagai contoh adalah dalam penindakan pelaku *illegal logging* di daerah kawasan hutan konservasi, pemerintah daerah tidak berdaya dalam menindak para pelaku tersebut karena kawasan hutan konservasi dalam peraturan adalah kewenangan pemerintah pusat. Kasus lainnya terjadi dalam UUPA, dimana di dalam UUPA sudah mengatur mengenai pengelolaan sumber daya alam, tetapi dalam pelaksanaannya sektor memiliki peraturan yang tidak selaras dengan UUPA.

Upaya untuk mencegah adanya ketidakselarasan antara peraturan daerah dengan peraturan perundang-undangan nasional sebenarnya sudah diupayakan dalam pasal 145 UU No. 32 Tahun 2004 yang mewajibkan kepada pemerintah daerah untuk menyampaikan Perda yang baru disahkan kepada Pemerintah dan Pemerintah diberikan kewenangan untuk dapat membatalkan perda tersebut apabila dipandang bertentangan dengan kepentingan umum atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Namun demikian ketentuan ini mengandung potensi untuk tidak dapat dilaksanakan mengingat pemerintah yang dimaksud dalam ketentuan tersebut tidak jelas instansi mana karena apabila dalam UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan kewenangan melakukan harmonisasi ada pada Departemen Hukum dan HAM, sementara di sisi lain secara hirarkis pemerintah daerah berada dalam kewenangan Departemen Dalam Negeri.

Untuk menciptakan harmonisasi peraturan perundang-undangan baik untuk tingkat nasional maupun peraturan daerah maka perlu untuk lebih memberdayakan fungsi dari Departemen Hukum dan HAM khususnya Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan. Sementara itu untuk tingkat peraturan daerah maka peran dari kantor wilayah Departemen Hukum dan HAM perlu ditingkatkan khususnya dalam rangka melakukan koordinasi dengan biro hukum pada Pemerintah Daerah sehingga diharapkan fungsi harmonisasi ini dapat berjalan sesuai dengan harapan, baik harmonisasi peraturan perundang-undangan untuk tingkat nasional maupun daerah.

Di samping itu, perbaikan kualitas sumber daya manusia khususnya dalam rangka penyusun peraturan perundang-undangan (*legislative drafter*) juga perlu ditingkatkan melalui pelaksanaan pendidikan dan pelatihan. Dengan adanya profesionalisme dari tenaga penyusun peraturan perundang-undangan diharapkan dapat mengurangi kemungkinan adanya tumpang tindih atau pertentangan antara satu peraturan perundang-undangan dengan peraturan perundang-undangan lainnya. Tenaga penyusun peraturan perundang-undangan yang profesional ini juga harus ditunjang dengan fasilitas prasarana yang menunjang kemudahan dalam memperoleh data/sumber peraturan perundang-undangan baik tingkat nasional maupun daerah.

Perbaikan kualitas sumber daya manusia khususnya dalam rangka penyusun peraturan perundang-undangan (*legislative drafter*) juga perlu ditingkatkan melalui pelaksanaan pendidikan dan pelatihan.



## 7.5 ISU-ISU STRATEGIS SEKTORAL

### 7.5.1 Revitalisasi Pertanian

#### (1) Penyuluhan Pertanian

Pelaksanaan penyuluhan pertanian merupakan kunci penting pelayanan pemerintah untuk membantu petani dalam meningkatkan produktivitas, produksi dan kesejahteraannya. Penanganan fungsi penyuluhan yang sudah menjadi kewenangan daerah perlu ditingkatkan untuk memberikan pelayanan yang baik kepada petani, baik pelayanan teknologi, pengelolaan usaha, pemasaran dan peningkatan nilai tambah untuk peningkatan kesejahteraannya. Pengaktifan fungsi lembaga penyuluhan dan penyuluh pertanian menjadi kunci pokok dalam revitalisasi pertanian agar pembangunan pertanian yang dilakukan oleh masyarakat dan didukung dengan kebijakan dan program pemerintah benar-benar dapat meningkatkan kesejahteraan yang signifikan. Untuk itu, pemerintah daerah dengan dukungan pemerintah perlu menghidupkan fungsi penyuluhan di setiap daerah.

#### (2) Pengendalian penyakit hewan dan tanaman yang dapat merugikan petani, keamanan dan pangan dan dampak terhadap kesehatan manusia.

##### a. Masalah hama dan penyakit tanaman

Masalah hama dan penyakit tanaman memerlukan perhatian pemerintah pusat bersama-sama pemerintah daerah. Peran pemerintah daerah dalam memelihara fungsi lembaga dan aparat dalam memonitor perkembangan hama dan penyakit tumbuhan, mengendalikan penyebaran dan eradikasinya. Peran instansi teknis di tingkat pusat untuk menyediakan teknologi pengendalian dan pembasmian (eradikasi), dukungan tenaga ahli dan sumberdaya tambahan dapat dilakukan apabila *magnitude* serangan sudah di luar kemampuan daerah. Akan tetapi, informasi yang diperoleh dari hasil monitoring di lapangan yang dilakukan secara kontinyu oleh daerah melalui fungsi lembaga dan aparat yang terkait sangat penting untuk penentuan langkah penyelesaian masalah bersama-sama. Kerjasama antar daerah diperlukan apabila hama dan penyakit dapat menyebar lintas batas daerah dan wilayah, sehingga peran bersama antara pemerintah pusat, pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten dalam pengendalian hama dan penyakit tanaman sangat penting untuk diatasi bersama.

##### b. Masalah penyakit hewan (Anthrax, dll), dampak terhadap keamanan pangan dan kesehatan manusia

Masalah penyakit hewan/ternak memerlukan perhatian lebih serius, karena

Pemerintah daerah dengan dukungan pemerintah perlu menghidupkan fungsi penyuluhan di setiap daerah.

Peran pemerintah daerah dalam memelihara fungsi lembaga dan aparat dalam memonitor perkembangan hama dan penyakit tumbuhan, mengendalikan penyebaran dan eradikasinya



dapat berdampak langsung pada keamanan produk hasil ternak untuk konsumsi manusia. Perhatian lebih besar perlu dilakukan pada jenis-jenis penyakit yang dapat menular pada manusia/*zoonosis*, (sebagai contoh Anthrax, flu burung, dll). Dampak tidak langsung yang besar adalah pada keamanan produk ternak untuk diekspor ke luar negeri dan terhambatnya perdagangan negara karena dinilai sebagai daerah yang tidak dapat memenuhi persyaratan kesehatan hewan/ternak secara internasional. Dampak ini akan merugikan pendapatan nasional dari sektor pertanian, baik penerimaan domestik maupun penerimaan devisa. Penanganan yang tidak tepat pada tingkat kesehatan hewan/ternak akan dapat menimbulkan korban pada manusia dan penularan antar manusia yang dapat menimbulkan pandemi, yang mengakibatkan hilangnya generasi muda dan tenaga kerja produktif masyarakat Indonesia.

Dalam kaitan ini, peran pemerintah pusat bertanggung jawab untuk secara nasional menjamin penerapan prinsip-prinsip penanganan kesehatan ternak/hewan sesuai kaidah internasional dan perlu didukung penerapannya di setiap daerah dan wilayah, terutama pada jenis penyakit yang dapat menular batas antar negara (*transboundary diseases*). Untuk itu, peran dan partisipasi aktif pemerintah daerah untuk secara bersama-sama mematuhi ketentuan

---

Peran dan partisipasi aktif pemerintah daerah untuk secara bersama-sama mematuhi ketentuan penanganan kesehatan hewan/ternak termasuk pengaturan lalu lintas ternak terutama pada waktu terjadi atau dicurigai terjadi penyebaran penyakit sangat diperlukan.

penanganan kesehatan hewan/ternak termasuk pengaturan lalu lintas ternak terutama pada waktu terjadi atau dicurigai terjadi penyebaran penyakit sangat diperlukan. Keengganan untuk bersama-sama secara transparan dan responsif dalam menangani masalah-masalah ini menjadi kunci keberhasilan penanganan penyakit dan pencegahan dampak-dampak ekonomi dan sosial (kesehatan manusia) yang tidak kita inginkan.

### (3) Penurunan hambatan perdagangan antar daerah

Penerimaan petani merupakan insentif terbesar bagi petani untuk terus memproduksi dan meningkatkan kualitas produknya sehingga dapat terus bersaing di pasar. Penerimaan petani dari hasil perdagangan komoditas pertanian juga dipengaruhi oleh banyak sedikitnya hambatan perdagangan yang terjadi antar daerah dan wilayah. Pada saat ini, dengan adanya otonomi daerah telah terjadi peningkatan pungutan atas lalu lintas perdagangan antar daerah dan wilayah, sehingga jumlah pos pungutan dan nilai pungutan produksi pertanian dalam negeri menjadi lebih tinggi dibanding jumlah dan nilai pungutan yang dialami oleh komoditas impor.

Secara langsung pungutan ini memang meningkatkan PAD di suatu wilayah, namun dampak langsung adalah harga komoditas dalam negeri menjadi lebih mahal dibanding komoditas impor, yang pada akhirnya akan merugikan petani dan perkembangan perekonomian daerah. Untuk itu, pemerintah daerah secara bersama-sama dengan pemerintah pusat perlu menselaraskan hambatan perdagangan komoditas pertanian antar daerah dan wilayah, sehingga tujuan untuk meningkatkan pendapatan masyarakat termasuk petani dalam kerangka revitalisasi pertanian tidak terdistorsi.

### (4) Konversi lahan pertanian

Dalam beberapa tahun terakhir konversi lahan pertanian banyak terjadi di semua daerah/wilayah. Di satu pihak, pemilihan penggunaan lahan merupakan suatu pilihan ekonomi namun perlu diperhatikan mengenai keseimbangan pemanfaatan lahan secara keseluruhan. Lahan hutan terutama hutan konservasi dan hutan lindung perlu dipertahankan untuk kelestarian sumberdaya alam hayati maupun sumberdaya air untuk mendukung kelangsungan kehidupan. Selain itu, jumlah lahan pertanian subur terutama lahan pertanian/sawah beririgasi teknis sangat penting peranannya dalam mempertahankan ketahanan pangan. Peran daerah bersama-sama pemerintah pusat untuk tetap mempertahankan lahan pertanian, terutama lahan produksi padi, dalam jumlah yang dapat menjamin ketahanan pangan nasional untuk mencegah ketergantungan terhadap bahan pangan impor sangat diperlukan. Untuk itu, pengamanan lahan pertanian terutama yang beririgasi teknis perlu dilakukan secara bersama-sama, dan pemerintah daerah secara langsung berperan besar dalam pengelolaan dan pengamanan lahan, dalam wadah sistem pertanahan dan tata ruang nasional.

Pemerintah daerah secara bersama-sama dan dengan pemerintah pusat perlu menselaraskan hambatan perdagangan komoditas pertanian antar daerah dan wilayah, sehingga tujuan untuk meningkatkan pendapatan masyarakat termasuk petani dalam kerangka revitalisasi pertanian tidak terdistorsi.

## 7.5.2 Kependudukan, Gender dan Anak

### (1) Kependudukan dan Keluarga Berencana

Salah satu isu strategis dalam pembangunan kependudukan adalah belum tertatanya administrasi kependudukan dalam rangka membangun sistem pembangunan, pemerintahan, dan pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*). Meskipun telah dirintis sejak tahun 1960-an, hingga saat ini administrasi kependudukan belum tertata dengan baik. Kesadaran masyarakat terhadap pentingnya dokumen kependudukan dan tertib administrasi juga belum memadai. Saat ini, sedang dilakukan pembahasan RUU Administrasi Kependudukan di DPR RI. Untuk itu, pemerintah provinsi dan kabupaten/kota diharapkan dapat mendukung upaya penataan administrasi kependudukan di wilayahnya masing-masing, misalnya diawali dengan penertiban kepemilikan Kartu Tanda Penduduk (KTP) dan Nomor Induk Kependudukan (NIK) bagi setiap penduduk.

Selain itu pembangunan kependudukan juga sangat erat terkait dengan pembangunan keluarga berencana (KB). Isu penting bagi kelangsungan pembangunan keluarga berencana (KB) adalah desentralisasi. Sesuai dengan Kepres Nomor 103/2001, yang kemudian diubah menjadi Kepres Nomor 9/2004, bahwa sebagian kewenangan di bidang KB diserahkan kepada pemerintah kabupaten/kota. Hal ini sejalan dengan amanat UU Nomor 22 Tahun 1999 (telah diubah menjadi Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004), yang memberikan kewenangan kepada pemerintah kabupaten/kota untuk menentukan program-program pembangunan yang diperlukan daerah sesuai dengan kebutuhan, aspirasi, kemampuan, maupun sumber daya yang tersedia. Masalah yang dihadapi dalam pelaksanaan KB sampai saat ini adalah belum seluruh pemerintah kabupaten/kota menetapkan KB sebagai isu strategis dalam pengendalian pertumbuhan penduduk dan pemenuhan hak-hak reproduksi penduduk. Pemahaman bahwa pelayanan KB merupakan salah satu hak azasi manusia, yaitu hak rakyat untuk mengatur proses reproduksinya, masih rendah. Pembangunan KB juga belum dipandang sebagai suatu investasi yang mendukung peningkatan kualitas sumber daya manusia dan pembangunan ekonomi. Oleh karena itu, pemerintah kabupaten/kota diharapkan lebih memperkuat kelembagaan dan jaringan pelayanan KB dalam upaya pengendalian jumlah dan laju pertumbuhan penduduk dan pembudayaan keluarga kecil berkualitas.

### (2) Keadilan dan Kesenjangan Gender

Dalam Rencana Kerja Pemerintah (RKP) 2006, telah ditetapkan salah satu strategi utama yang harus digunakan dalam pelaksanaan setiap kegiatan pembangunan, yaitu strategi pengarusutamaan gender. Hal ini sejalan dengan amanat Inpres 9 Tahun 2000 tentang Pengarusutamaan Gender dalam

Pemerintah kabupaten/kota diharapkan lebih memperkuat kelembagaan dan jaringan pelayanan KB dalam upaya pengendalian jumlah dan laju pertumbuhan penduduk dan pembudayaan keluarga kecil berkualitas.



Pemerintah provinsi dan kabupaten/kota diharapkan dapat melaksanakan strategi pengarusutamaan gender di berbagai tahapan pembangunan di wilayahnya masing-masing, mulai dari tahap perencanaan, pelaksanaan, pemantauan, hingga tahap evaluasi. Kesemuanya tersebut ditujukan untuk meningkatkan kualitas hidup dan peran perempuan.

Pembangunan Nasional. Tujuan dilakukannya strategi ini adalah untuk memperkecil kesenjangan pembangunan antara perempuan dan laki-laki. Di berbagai bidang pembangunan, perempuan selalu mengalami ketertinggalan, yang antara lain dapat dilihat dari masih rendahnya angka *Gender-related Development Index (GDI)*, yang mengukur pendidikan, kesehatan dan ekonomi perempuan, dan angka *Gender Empowerment Measurement (GEM)*, yang mengukur partisipasi perempuan di bidang ekonomi, politik dan pengambilan keputusan. Pemahaman tentang pentingnya melakukan strategi pengarusutamaan gender terutama di kalangan para penentu kebijakan dan perencana di tingkat provinsi dan kabupaten masih rendah. Untuk itu, pemerintah provinsi dan kabupaten/kota diharapkan dapat melaksanakan strategi pengarusutamaan gender di berbagai tahapan pembangunan di wilayahnya masing-masing, mulai dari tahap perencanaan, pelaksanaan, pemantauan, hingga tahap evaluasi. Kesemuanya tersebut ditujukan untuk meningkatkan kualitas hidup dan peran perempuan.

### (3) Kesejahteraan dan Perlindungan Anak

Isu utama dalam pembangunan anak yang perlu memperoleh perhatian dari seluruh pemerintah daerah (provinsi dan kabupaten/kota) adalah masih rendahnya kesejahteraan dan perlindungan anak.

Isu utama dalam pembangunan anak yang perlu memperoleh perhatian dari seluruh pemerintah daerah (provinsi dan kabupaten/kota) adalah masih rendahnya kesejahteraan dan perlindungan anak. Kesejahteraan anak dapat diukur dari tingkat kesehatan dan gizi anak, serta tingkat pendidikan mereka (mohon lihat pada bagian kesehatan dan pendidikan). Sedangkan rendahnya perlindungan anak antara lain dapat dilihat dari masih banyaknya anak yang bekerja yaitu sekitar 5,6 persen pada tahun 2003, masih sedikitnya anak yang memiliki akta kelahiran (42 persen pada tahun 2004), dan banyaknya kegiatan pembangunan yang belum sepenuhnya peduli anak. Meskipun UU No. 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak telah diundangkan, dan Program Nasional Bagi Anak Indonesia (PNBAI) 2015 telah disosialisasikan, namun belum seluruh pemerintah daerah memberikan perhatiannya terhadap upaya peningkatan



### 7.5.3 Sarana dan Prasarana

- (1) Kurangnya perhatian pemerintah daerah terhadap pembangunan, pengelolaan maupun pemeliharaan fasilitas infrastruktur yang ada sesuai dengan kewenangan dan tanggungjawabnya

Kewenangan dan tanggungjawab pembangunan, pengelolaan dan pemeliharaan beberapa jenis infrastruktur berada pada tangan pemerintah daerah. Contohnya adalah infrastruktur sumber daya air. Sesuai dengan Undang Undang No. 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air maka sebagian kewenangan pengelolaan sumber daya air telah menjadi tanggungjawab daerah, baik provinsi maupun kabupaten/kota. Pengelolaan sumber daya air pada wilayah sungai dalam satu kabupaten/ kota menjadi tanggungjawab kabupaten/kota yang bersangkutan, sedangkan wilayah sungai lintas kabupaten/kota menjadi tanggungjawab provinsi dan wilayah sungai lintas provinsi menjadi tanggung jawab pemerintah pusat. Demikian pula halnya dengan pembangunan jaringan irigasi di mana kabupaten/kota bertanggungjawab untuk Daerah Irigasi (DI) yang berada di wilayahnya dan provinsi bertanggungjawab untuk DI lintas kabupaten/kota. Pemerintah pusat hanya bertanggungjawab untuk DI lintas provinsi.

Pembagian kewenangan dalam pengoperasian dan pemeliharaan jaringan irigasi didasarkan pada luasan DI. DI dengan luasan kurang dari 1.000 Ha menjadi tanggungjawab kabupaten/kota, DI dengan luasan 1.000 Ha sampai dengan 3.000 Ha menjadi tanggungjawab provinsi, dan DI dengan luasan lebih dari 3.000 Ha menjadi tanggungjawab pemerintah pusat.

Selama ini pelaksanaan pembangunan sumber daya air lebih terfokus kepada pengembangan dan pembangunan prasarana baru, sedangkan perhatian terhadap operasi dan pemeliharaan infrastruktur yang telah dibangun sangat kurang. Seiring dengan tidak terpenuhinya kebutuhan operasi dan pemeliharaan prasarana mengakibatkan terjadinya percepatan kerusakan dan menurunnya kinerja prasarana sumber daya air sebelum mencapai usia yang direncanakan. Oleh karena itu, setiap daerah bertanggungjawab menyediakan kebutuhan dana operasi dan pemeliharaan prasarana sumber daya air sesuai tanggungjawab masing-masing.

- (2) Belum mantapnya kelembagaan penyelenggaraan Infrastruktur

Belum mantapnya kelembagaan penyelenggaraan pembangunan infrastruktur mengakibatkan pembangunan sebagian infrastruktur di daerah masih belum mampu memenuhi kebutuhan masyarakat. Kelembagaan penyelenggara pembangunan infrastruktur saat ini belum berada pada tingkat kinerja yang optimal untuk menjalankan fungsi, baik sebagai pembangun (*provider*) maupun pemberdaya (*enabler*). Sebagai contoh, walaupun peraturan

---

Setiap daerah bertanggungjawab menyediakan kebutuhan dana operasi dan pemeliharaan prasarana sumber daya air sesuai tanggungjawabnya masing-masing.



perundangan yang berlaku menyatakan bahwa masalah perumahan dan permukiman merupakan tugas dan tanggung jawab pemerintah daerah, namun belum mantapnya kapasitas kelembagaan penyelenggara pembangunan perumahan dan permukiman yang ada pada semua tingkatan pemerintahan menyebabkan pemenuhan kebutuhan perumahan dan permukiman yang terjangkau dan layak huni menjadi persoalan yang semakin kritis.

Contoh lain adalah penyediaan infrastruktur pos dan telematika yang saat ini sebagian besar masih dilakukan oleh pemerintah pusat, BUMN, dan swasta. Dalam penyediaan infrastruktur telekomunikasi, peran serta pemerintah daerah dan BUMD masih sangat kecil walaupun dimungkinkan oleh peraturan perundang-undangan sektor. Hal ini dikarenakan pembangunan infrastruktur telekomunikasi pada umumnya berskala besar dan berkarakteristik kesisteman (bukan stand alone). Untuk mendorong peran daerah selain diperlukan regulasi sektor juga dibutuhkan reformasi kelembagaan yang memungkinkan interkoneksi antara pembangunan baru yang dilakukan oleh daerah (walaupun berskala kecil) dengan sistem eksisting.

**(3) Kecenderungan masing-masing pemerintah daerah untuk memiliki sendiri berbagai fasilitas infrastruktur dan pentingnya kerjasama dalam pembangunan infrastruktur**

Fenomena yang banyak terjadi saat ini adalah adanya pandangan bahwa daerah harus memiliki fasilitas infrastruktur sendiri (seperti bandara atau pelabuhan domestik maupun internasional). Salah satu alasan yang dipakai adalah bahwa tanpa memiliki pelabuhan sendiri, hasil produksi dari daerah mereka harus diekspor melalui daerah lain sehingga akan menguntungkan daerah lain. Kecenderungan seperti ini apabila dibiarkan dapat menimbulkan inefisiensi dalam penyediaan infrastruktur, mengingat banyak investasi infrastruktur yang membutuhkan skala ekonomi yang relatif besar untuk dapat beroperasi secara efisien.

Untuk menampung aspirasi daerah tersebut, maka ukuran permintaan akan pelayanan suatu jasa infrastruktur harus mencapai skala ekonomi tertentu sehingga apabila dibangun suatu fasilitas infrastruktur tidak merugikan negara dan atau operator. Dengan demikian kerjasama antardaerah dalam pembangunan infrastruktur merupakan hal yang tidak bisa dihindari.

Contoh lain untuk menunjukkan pentingnya kerjasama antar daerah adalah meningkatnya kecenderungan kabupaten/kota yang baru terbentuk untuk membentuk PDAM baru yang terpisah dari PDAM kabupaten/kota induk. Kecenderungan pembentukan PDAM baru dipicu dengan alasan kabupaten/kota baru memerlukan sumber pendapatan asli daerah yang diharapkan berasal dari BUMD, yaitu dalam hal ini PDAM. Kecenderungan ini membawa pengaruh negatif

Belum mantapnya kelembagaan penyelenggaraan pembangunan infrastruktur mengakibatkan pembangunan sebagian infrastruktur di daerah masih belum mampu memenuhi kebutuhan masyarakat.

Kerjasama antardaerah dalam pembangunan infrastruktur merupakan hal yang tidak bisa dihindari.

yaitu meningkatnya ketidakefisienan dalam pelayanan air minum yang diakibatkan oleh hambatan skala ekonomi (*economic of scale*) yaitu menciutnya pasar akibat pecahnya PDAM, meningkatnya biaya *overhead* (gaji, operasi, dan pemeliharaan) karena pembentukan PDAM baru, dan meningkatnya biaya produksi air minum karena munculnya transaksi baru (*additional cost*) terhadap ketersediaan air baku antara kabupaten/kota induk dengan kabupaten/kota baru.

Disamping dituntut untuk dapat bekerjasama dengan daerah lainnya, pemerintah daerah juga harus dapat bekerjasama dengan pemerintah pusat, dan badan usaha dalam penyediaan infrastruktur yang prinsip-prinsip dasarnya sudah diatur dalam Peraturan Presiden No. 67 Tahun 2005. Namun demikian berbagai kendala masih dihadapi di lapangan. Oleh karena itu, berbagai kendala yang menghambat terwujudnya kerjasama dimaksud harus diatasi. Sebagai contoh, kendala yang dihadapi swasta dalam ikut berperan dalam membangun dan mengoperasikan prasarana infrastruktur adalah adanya kebutuhan dana yang sangat besar dengan tingkat pengembalian yang lambat. Oleh karena itu pemerintah daerah diharapkan memberikan kontribusi dalam membangun prasarana dasarnya sedangkan prasarana yang lain diserahkan kepada swasta. Untuk infrastruktur transportasi misalnya, landasan untuk bandara dan pemecah gelombang (*break water*) untuk pelabuhan yang menjadi prioritas dapat dibiayai oleh pemerintah sedangkan fasilitas lainnya dilakukan swasta.

Regulasi sektor juga masih menjadi kendala bagi pelaksanaan kerjasama pembangunan infrastruktur di daerah, misalnya pada sektor energi dan ketenagalistrikan. Oleh karena itu, khusus untuk sektor energi dan ketenagalistrikan, regulasi yang dapat mendorong partisipasi daerah, swasta dan koperasi saat ini sedang disusun (yaitu RUU Energi dan revisi UU Ketenagalistrikan). Regulasi ini diharapkan dapat mendorong partisipasi daerah, dan badan usaha, untuk membangun pembangkit tenaga listrik yang memanfaatkan energi setempat seperti pembangunan pembangkit listrik tenaga batubara maupun dengan skema lainnya (mikrohidro dan tenaga surya).

Pengembangan berbagai bentuk-bentuk kerjasama juga harus dilakukan oleh pemerintah daerah, seperti konsorsium, antara pemerintah pusat/BUMN/swasta dengan pemerintah daerah/ BUMD. Kerjasama antara pemerintah pusat dan daerah juga dimungkinkan dalam pengoperasian dan pemeliharaan fasilitas/infrastruktur pos dan penyiaran.

---

Pemerintah daerah juga harus dapat bekerjasama dengan pemerintah pusat, dan badan usaha dalam penyediaan infrastruktur yang prinsip-prinsip dasarnya sudah diatur dalam Peraturan Presiden No. 67 Tahun 2005



- (4) Kurangnya perhatian pemerintah daerah terhadap penyediaan jasa infrastruktur bagi masyarakat yang kurang mampu atau mereka yang tinggal di daerah terpencil/tertinggal

Untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat kurang mampu atau mereka yang tinggal di daerah tertinggal/terisolir pemerintah melaksanakan skim keperintisan dan PSO/USO. Contohnya adalah pelayanan transportasi perintis yang dimaksudkan untuk memberikan pelayanan transportasi kepada masyarakat miskin dan mereka yang tinggal di wilayah terpencil. Persoalannya adalah pemberian PSO/ subsidi perintis dipandang kurang adil karena banyak daerah yang mendapat pelayanan transportasi perintis dari semua moda sementara ada daerah lain yang sama sekali tidak mendapat pelayanan perintis.

Untuk mengefektifkan dan mengefisienkan subsidi perintis dan atau PSO peran pemerintah daerah menjadi sangat penting karena diharapkan mampu mengusulkan rute yang dinilai layak untuk mendapatkan subsidi perintis/PSO. Selanjutnya pemerintah daerah diharapkan juga dapat membantu melakukan evaluasi terhadap pelaksanaan subsidi perintis untuk melihat apakah setelah jangka waktu tertentu dapat ditingkatkan menjadi rute komersial atau dihentikan pelayanannya apabila tidak mencapai skala permintaan akan pelayanan jasa transportasi perintis.

- (5) Pemerintah daerah masih belum mampu memanfaatkan fasilitas infrastruktur yang ada secara optimal untuk mendorong pembangunan daerah

Bagi beberapa daerah persoalan yang utama adalah bukan seberapa banyak kapasitas infrastruktur yang dimiliki, tetapi lebih kepada bagaimana

infrastruktur yang ada dimanfaatkan. Dengan adanya kebijakan otonomi daerah dan desentralisasi, pemerintah daerah mempunyai ruang gerak yang lebih luas dalam membuat rencana pembangunan daerah dengan tetap mengacu pada arahan RPJM Nasional 2004-2009. Dalam melakukan penyusunan rencana pembangunan, pemerintah perlu mengarahkan para pelaku pasar agar dapat melakukan aktivitas usaha mereka di wilayah yang infrastrukturnya sudah memadai agar pemanfaatannya optimal.

Selain itu pemerintah daerah juga berperan penting dalam memfasilitasi masyarakat untuk memanfaatkan infrastruktur yang ada. Sebagai contoh, meskipun ketersediaan infrastruktur dalam pengembangan berbagai aplikasi teknologi informasi dan komunikasi sangat penting, namun pengembangan serta pemanfaatan materi (*content*) dan aplikasi tersebut juga merupakan prasyarat yang harus diperhatikan karena sesungguhnya informasi yang mempunyai nilai ekonomi, sedangkan infrastruktur hanya merupakan alat untuk mendapatkan informasi.

Berdasarkan kenyataan tersebut, diperlukan langkah-langkah yang mendukung pengembangan serta pemanfaatan materi dan aplikasi teknologi informasi dan komunikasi secara lebih luas sebagai langkah awal penciptaan masyarakat informasi. Sehubungan dengan hal tersebut, pemerintah daerah diharapkan dapat melakukan/memfasilitasi pengembangan materi dan aplikasi yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat di daerah masing-masing. Dengan demikian, kesadaran, pengetahuan, dan kemampuan masyarakat untuk memanfaatkan teknologi informasi dan komunikasi akan meningkat.

#### 7.5.4 Lingkungan Hidup

##### (1) Perubahan iklim global

Penyebab utama terjadi perubahan suhu adalah gas-gas yang dihasilkan oleh sumber alam maupun manusia yang terdiri dari *CO<sub>2</sub>*, *CFC*, *CH<sub>4</sub>*, *Nox*, *Halon*, dan gas lainnya yang memiliki waktu urai cukup lama di atmosfer dan memiliki daya rusak terhadap lapisan ozon di stratosfer.

*CO<sub>2</sub>* memiliki waktu urai hingga 50-200 tahun dan memiliki daya tangkap sinar matahari seperti efek rumah kaca. Dari jaman pre industri (1750-1800), konsentrasi *CO<sub>2</sub>* telah bertambah dari 280 *ppmv* menjadi 353 *ppmv* pada tahun 1990. Saat ini laju penambahan *CO<sub>2</sub>* di atmosfer rata-rata sejumlah 1,8 *ppmv*. Kehadiran gas *CO<sub>2</sub>* merupakan kontribusi terbesar terhadap kenaikan suhu permukaan bumi dan IPCC menyarankan agar emisi gas *CO<sub>2</sub>* sekurangnya 60% dari emisi gas yang dikeluarkan saat ini. Sebagai bagian dari aktivitas sehari-hari, masyarakat Indonesia tentunya juga menghasilkan emisi *CO<sub>2</sub>*. Adapun laju emisi total emisi *CO<sub>2</sub>* dari berbagai sektor aktivitas dapat dilihat pada tabel berikut.

Untuk mengefektifkan dan mengefisienkan subsidi perintis dan atau PSO peran pemerintah daerah menjadi sangat penting karena diharapkan mampu mengusulkan rute yang dinilai layak untuk mendapatkan subsidi perintis/PSO.

Persoalan yang utama adalah bukan seberapa banyak kapasitas infrastruktur yang dimiliki, tetapi lebih kepada bagaimana infrastruktur yang ada dimanfaatkan.

**Tabel 7.1: Emisi CO<sub>2</sub>**

Sektor	Total Emisi CO <sub>2</sub> (juta Ton)						Laju Pertumbuhan (%/ tahun)
	2000	2005	2010	2015	2020	2025	
Industri	58	66	73	91	109	141	2.4
Rumah Tangga	21	22	23	23	22	25	0.4
Transportasi	55	61	76	99	128	168	3.4
Pembangkit Listrik	54	66	90	152	220	275	5.1
Industri Energi	40	30	35	27	48	63	1.9
Total	228	246	298	392	526	672	3.3

Sumber: SME-ROI (1999)

Saat ini, selain sektor rumah tangga, sektor lainnya telah menghasilkan di atas 40 juta ton CO<sub>2</sub>. Hingga akhir tahun 2025, Indonesia diperkirakan akan menghasilkan 672 juta ton CO<sub>2</sub> dengan tingkat rata-rata kenaikan sebesar 3.3% per tahun di mulai dari tahun 2000. Adapun penghasil emisi terbesar dihasilkan dari pembangkit tenaga listrik serta transportasi.

Indonesia telah melakukan beberapa kajian awal tentang kerentanan dan kemampuan adaptasi terhadap perubahan iklim. Tiga sektor penting ekonomi seperti pertanian, kehutanan dan perikanan merupakan sektor rentan terhadap perubahan iklim di tingkat regional. Karena kecenderungan perubahan iklim mempengaruhi berbagai macam aspek termasuk pula ketersediaan air dan pangan, jutaan penduduk Indonesia berada dalam kondisi yang terancam.

## (2) Dampak terhadap sektor pertanian

Produksi pertanian Indonesia mengalami kecenderungan menurun karena berbagai bencana seperti banjir, erosi, hilangnya lahan subur, dan percepatan penguapan selama musim panas. Pergeseran pola penguapan mempengaruhi hasil produksi pangan pada sistem pertanian tadah hujan dan irigasi teknis. Hal ini diperburuk dengan terjadinya perubahan kelembaban tanah dikarenakan perubahan temperatur dan erosi. Selain dari kehilangan lahan subur di dataran rendah oleh karena naiknya permukaan air laut, dampak lain yang perlu diantisipasi adalah penurunan produksi tanaman di kawasan pegunungan.

Karena dua per tiga penduduk Indonesia sangat bergantung pada hasil pertanian, baik langsung maupun tidak langsung, perubahan hasil produksi pangan akan berpengaruh dan memberikan dampak besar pada kondisi sosial dan ekonomi. Diperkirakan bahwa hilangnya lahan dan terjadinya erosi mengakibatkan produktivitas sektor pertanian Indonesia menurun hingga US\$ 6 billion per tahun.



### (3) Dampak pada sektor kehutanan

Beberapa hasil studi menunjukkan bahwa pemanasan global memberikan efek positif pada hutan tropis. Biomassa di hutan tropik diharapkan meningkat 12% pada skenario 2xCO<sub>2</sub>. Terdapat kemungkinan bahwa hutan di Indonesia akan memberikan keuntungan yang cukup besar terutama dengan kemampuannya menyerap karbon bila pemerintah menjalankan kebijakan penanaman 20 juta Ha *estate crops* dan *forest plantation* hingga tahun 2030.

### (4) Dampak terhadap kesehatan

Perubahan iklim memberikan dampak yang signifikan terhadap penyakit infeksi maupun non infeksi. Dampak langsung terhadap kesehatan masyarakat berupa stress karena panas, kanker kulit, perubahan dari sistem kekebalan dan katarak. Selain itu penyakit yang disebabkan oleh nyamuk, kekurangan gizi, TBC, measles merupakan dampak tidak langsung yang harus diwaspadai. Perubahan sistem pasang surut daerah aliran sungai maupun muka air laut mengakibatkan pelayanan sanitasi memburuk dan kejadian penyakit yang ditularkan melalui air seperti diare akan meningkat.

### (5) Dampak terjadinya perubahan muka air laut

Banyak kegiatan sosial ekonomi dan pembangunan prasarana di berbagai kota-kota di Indonesia berlangsung pada sepanjang pantai. Kota besar seperti Medan, Jakarta, Semarang dan Surabaya telah mengalami kenaikan muka air laut selama 65 tahun. Pada sensus 1990, dari total populasi sebesar 179,4 juta jiwa, sekitar 110 juta jiwa tinggal di wilayah pantai. Oleh karena itu, perubahan muka



Perubahan muka air laut mengakibatkan masyarakat, kelembagaan dan berbagai kegiatan nelayan berada dalam resiko tinggi.

air laut mengakibatkan masyarakat, kelembagaan dan berbagai kegiatan nelayan berada dalam resiko tinggi. Berdasarkan catatan pengukur gelombang pada pusat monitoring kelautan di pantai wilayah barat Indonesia, Safwan et al (1990) melaporkan kenaikan muka air laut. Dari tahun 1925 sampai dengan 1989, kenaikan muka air laut rata-rata sebesar 7.83 mm/tahun di Belawan, 4.83 mm/tahun di Jakarta, dan 9.27 mm/ tahun di Semarang. Kenaikan 60 cm muka air laut mengakibatkan hilangnya kurang lebih 800 ribu Ha sawah irigiasi teknis. Diperkirakan 20% dari 5.5 juta Ha *marshland* yang dipergunakan untuk sawah pasang surut dan kegiatan ekonomi lainnya juga terancam lenyap. Dengan perkiraan hilangnya 3.4 juta Ha, mengakibatkan ekonomi Indonesia kehilangan \$ 11.3 juta setiap tahunnya. Berdasarkan parameter demografi dan topografi tanah, diperkirakan pada tahun 2070, banjir dan genangan di dataran rendah mengakibatkan 3.3 juta jiwa harus berpindah tempat. Tabel 7.2 menunjukkan rincian dari besarnya kerugian yang akan di alami Indonesia.

**Tabel 7.2: Kehilangan Lahan Indonesia akan kenaikan 60 cm muka air laut dan hubungannya dengan kerugian ekonomi**

	<i>Known cases national estimate</i>		<i>National loss</i>	
<b>Peruntukan</b>	<i>(ha lost)</i>	<i>(ha lost)</i>	<i>Value</i>	<i>(million US\$ pa)</i>
Persawahan	82,640	800,000	5 tonnes @ Rp 400/kg/year	865
Sawah Pasang Surut	-	1,000,000	2 tonnes @ Rp 400/kg/year	432
Tanaman Pangan Lainnya	2,190	100,000	1 tonne @ Rp 1000/kg/year	54
Tambak	25,559	300,000	US \$3,500/ha/year	1,050
Bangunan	14,195	200,000	Rp 5000/m2/year	5,405
Hutan Bakau	-	1,000,000	US \$3,500/ha/year	3,500
<b>Total</b>	<b>124,584</b>	<b>3,400,000</b>		<b>11,307</b>

Sumber: ADB (1994)

Kecenderungan kenaikan muka air laut juga dapat membanjiri tambang udang dan ikan di berbagai wilayah pantai Jawa barat, Jawa Tengah, Jawa Timur, Aceh, Sulawesi Selatan. Peningkatan suhu juga mengakibatkan meningkatnya laju penguapan dan tingkat salinitas, yang pada akhirnya dapat menurunkan laju pertumbuhan, siklus reproduksi dari berbagai spesies laut. Prasarana pantai Indonesia dan kegiatan pariwisata juga mengalami dampak oleh karena naiknya muka air laut.

Kegiatan yang dapat dilakukan oleh Pemda berkaitan dengan hal ini antara lain:

1. Menginventarisasi kembali kegiatan berbagai sektor-sektor pada pemerintah daerah masing-masing yang memiliki keterkaitan langsung maupun tidak langsung terhadap dampak perubahan iklim global dan variabilitas iklim lokal;
2. Melakukan upaya sosialisasi dampak perubahan iklim pada masyarakat setempat;
3. Melakukan koordinasi dengan wilayah lainnya mengingat dampak perubahan iklim dapat terjadi secara lintas wilayah;
4. Melakukan upaya mitigasi terhadap dampak perubahan iklim yang telah berlangsung;
5. Khususnya yang terkait dengan pulau-pulau kecil terutama di kawasan perbatasan, pemda perlu melakukan pemantauan secara ketat terhadap keberadaan maupun berbagai kegiatan di atasnya.

## PRIORITAS DAN ANGGARAN 2006

Perencanaan pembangunan yang telah digariskan perlu diterjemahkan ke dalam program dan kegiatan pembangunan yang konkrit, spesifik, dan jelas besaran alokasi pendanaannya. Penjabaran RPJM Nasional 2004–2009 telah tertuang dalam dokumen Rencana Kerja Pemerintah (RKP) Tahun 2006 yang materinya juga telah disepakati bersama Dewan Perwakilan Rakyat. Dalam Bab ini akan diuraikan ringkasan dari RKP 2006 dimaksud, terutama sasaran yang ingin diwujudkan dan prioritas-prioritasnya, serta hasil akhir dari perumusan RAPBN 2006 bersama Dewan Perwakilan Rakyat. Berbagai informasi pendanaan untuk pembangunan daerah, berupa transfer kepada pemerintah daerah (Dana Perimbangan), juga disajikan secara rinci menurut alokasi jenis dan wilayahnya.

### 8.1 PRIORITAS PEMBANGUNAN 2006

Krisis multi dimensi yang dialami sejak tahun 1997 memberi pelajaran berharga bagi pelaksanaan pembangunan ke depan. Berbagai distorsi yang terjadi di masa lalu telah melemahkan ketahanan ekonomi nasional dalam menghadapi krisis dan menimbulkan kesenjangan sosial serta ketidakstabilan politik. Namun melalui pelaksanaan berbagai langkah pemulihan dan reformasi yang dilakukan selama 5 (lima) tahun terakhir, berbagai kemajuan di berbagai bidang telah dicapai.

Pada tahun 2005 kondisi keamanan dan ketertiban telah jauh lebih baik. Hal ini merupakan prasyarat penting bagi pelaksanaan kegiatan pembangunan yang semakin dirasakan kebutuhannya oleh masyarakat. Sepanjang tahun, intensitas konflik sosial telah jauh menurun dibandingkan tahun 2004. Konflik horizontal beberapa wilayah Indonesia seperti Maluku dan Poso secara signifikan telah dapat diredam. Fenomena penting juga telah dapat dicapai dengan perundingan damai yang telah berhasil direalisasi dengan kelompok Gerakan Aceh Merdeka (GAM) pada pertengahan Agustus lalu. Sementara itu, kerja keras penegak hukum akhirnya berhasil melumpuhkan salah satu tokoh terorisme Indonesia yang telah mengancam keamanan nasional selama sekitar tiga tahun pada bulan November 2005.

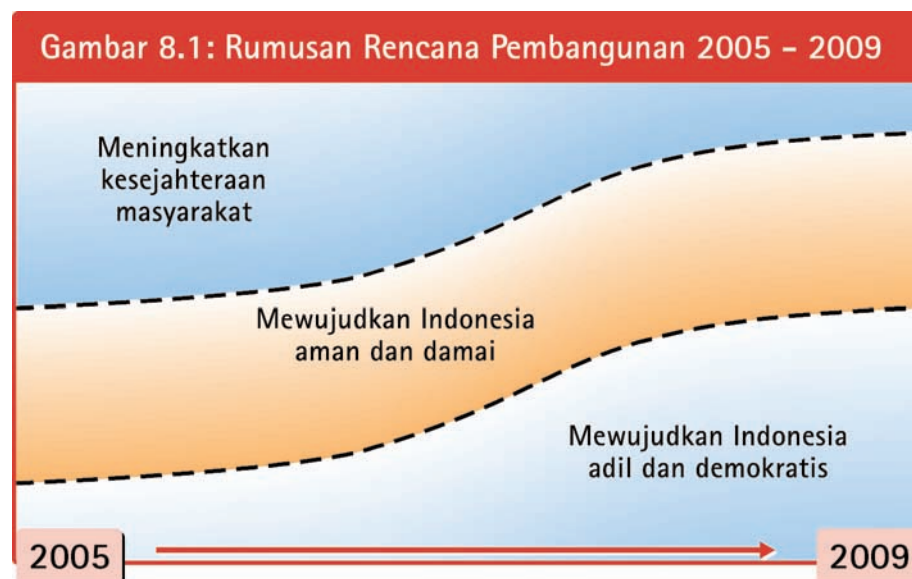
Proses demokratisasi dalam kehidupan sosial dan politik juga telah semakin membentuk karakter kehidupan berbangsa dan bernegara yang semakin kokoh.

Proses demokratisasi dalam kehidupan sosial dan politik juga telah semakin membentuk karakter kehidupan berbangsa dan bernegara yang semakin kokoh.

Hal tersebut terlihat dari komitmen demokratisasi yang terus direalisasikan dengan berlangsungnya secara relatif aman aktivitas politik di berbagai daerah (Pilkada). Hal tersebut juga ditunjang oleh perbaikan berbagai upaya penegakan hukum dan kepastian hukum yang dirasakan tidak adil, tidak tegas dan diskriminatif oleh masyarakat. Di tahun 2004, telah diterbitkan Instruksi Presiden Nomor 5 Tahun 2004 tentang Percepatan Pemberantasan Korupsi. Upaya tersebut terus diperkuat dengan pembentukan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) dan Pengadilan Tindak Pidana Korupsi (Tipikor) pada tahun 2005.

Dari sisi aspek kehidupan perekonomian, stabilitas ekonomi makro memang berhasil dipertahankan kemantapannya pada tahun 2005. Meskipun demikian, karakteristiknya belum didukung oleh kemampuan perekonomian di dalam mengurangi pengangguran dan peningkatan kesempatan kerja. Walaupun diindikasikan telah terjadi peningkatan aktivitas, sektor produksi belum dapat dikatakan sepenuhnya pulih kinerjanya. Keadaan ini menyebabkan penyelesaian terhadap persoalan daya saing masih akan menjadi tantangan paling mendesak untuk diselesaikan. Selain berdimensi ekonomi, permasalahan daya saing ini juga meliputi perbaikan kapasitas di berbagai sektor penunjang seperti kemampuan infrastruktur, pendidikan dan penguasaan teknologi, serta berbagai sektor jasa pelayanan.

Dengan sejumlah isu di atas, dirumuskan masalah dan tantangan pembangunan yang perlu diselesaikan dalam tahun 2006. Rumusan secara rinci telah diuraikan dalam RKP 2006 (Peraturan Presiden No. 39 tahun 2005 tentang RKP tahun 2006). Sejalan dengan rumusan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2004-2009, rumusan tersebut selanjutnya dijabarkan ke dalam prioritas-prioritas pembangunan 2006 yang fokusnya tetap lebih besar kepada peningkatan kesejahteraan masyarakat seperti dapat dilihat dalam Gambar 8.1



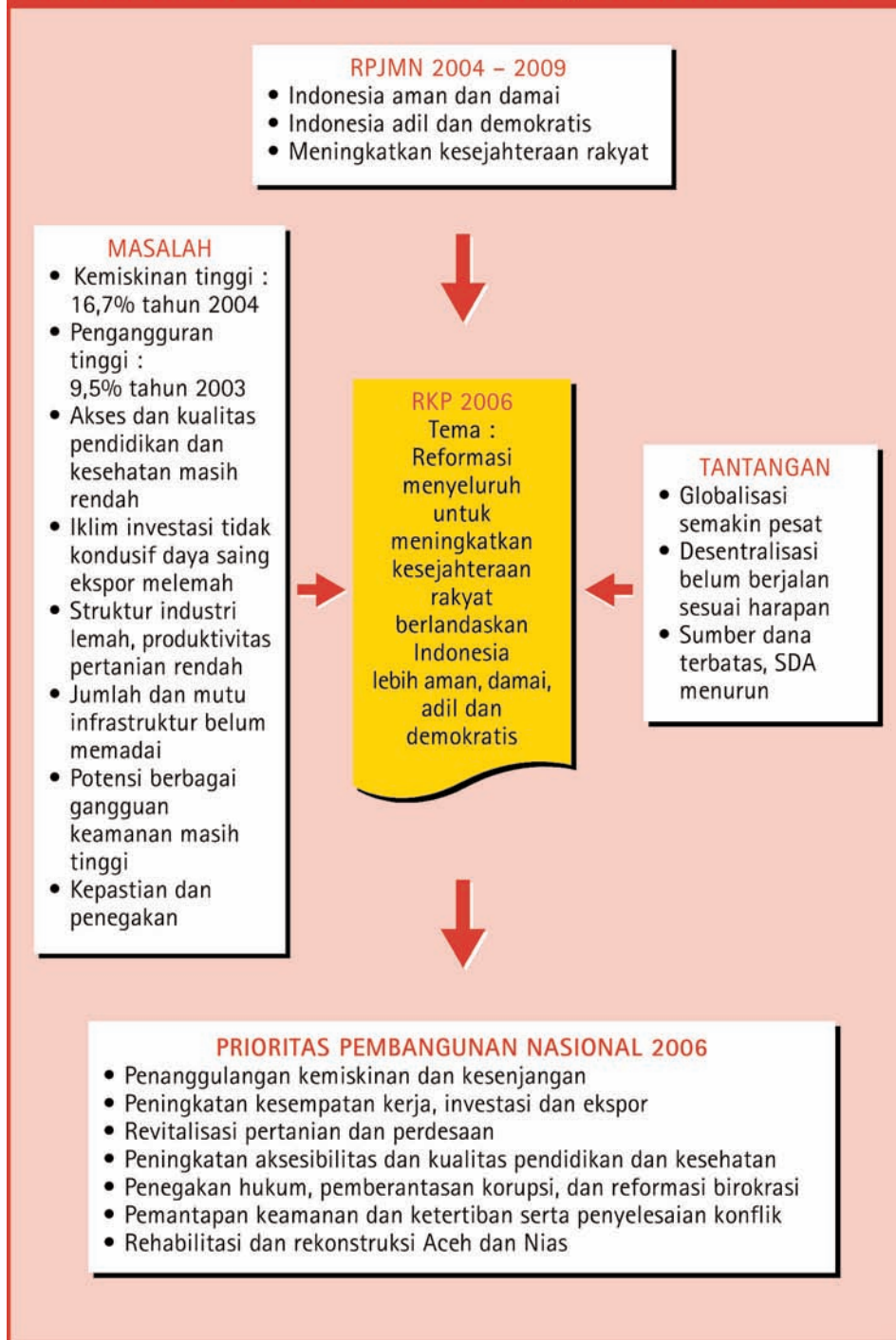
Dalam RPJMN tahun 2004-2009 untuk melaksanakan ketiga Agenda Pembangunan Nasional telah dituangkan 33 isu dan permasalahan pembangunan yang perlu di atasi dan menjadi prioritas pembangunan nasional.

Prioritas pembangunan pada tahun 2006 adalah prioritas yang terfokus pada upaya penyelesaian masalah mendesak dan berdampak luas bagi peningkatan kesejahteraan rakyat serta didukung oleh upaya-upaya untuk menciptakan keadaan Indonesia yang lebih aman, adil dan demokratis

Dalam RPJMN tahun 2004-2009 untuk melaksanakan ketiga Agenda Pembangunan Nasional telah dituangkan 33 isu dan permasalahan pembangunan yang perlu diatasi dan menjadi prioritas pembangunan nasional. Sesuai dengan ketersediaan sumber daya yang terbatas dan kondisi umum nasional yang dihadapi, termasuk adanya masalah darurat yang perlu segera di atasi, maka tidak semua prioritas tersebut menjadi prioritas tahunan dalam penuangannya ke dalam rencana pembangunan tahunan atau RKP.

Sebagaimana telah dilakukan pada tahun 2005 dan tahun-tahun sebelumnya, berdasarkan permasalahan dan tantangan yang dihadapi pada tahun 2006, mengingat ketersediaan sumber daya yang terbatas, serta mengacu kepada Tema Pembangunan pada tahun 2006, prioritas-prioritas pembangunan dalam RPJMN yang menjadi prioritas pembangunan pada tahun 2006 adalah prioritas yang terfokus pada upaya penyelesaian masalah mendesak dan berdampak luas bagi peningkatan kesejahteraan rakyat serta didukung oleh upaya-upaya untuk menciptakan keadaan Indonesia yang lebih aman, adil dan demokratis sebagaimana tertuang dalam Gambar 8.2

Gambar 8.2: Tema dan Prioritas Pembangunan Nasional 2006





Prioritas-prioritas tersebut adalah sebagai berikut:

Upaya pengurangan penduduk miskin, selain merupakan pelaksanaan untuk mewujudkan kesejahteraan bagi seluruh rakyat, untuk meningkatkan hak dan martabatnya, juga salah satu cara untuk meningkatkan daya saing di masa depan.

Untuk mengatasi masalah kemiskinan dan pengangguran secara berkesinambungan, diperlukan pertumbuhan yang lebih tinggi, lebih adil serta berkesinambungan didorong oleh sumber-sumber pertumbuhan yang lebih berkualitas.

Revitalisasi pertanian dalam arti luas dilakukan untuk mendukung pencapaian sasaran penciptaan lapangan kerja, terutama di perdesaan dan mendukung pertumbuhan ekonomi nasional, serta meningkatkan kesejahteraan dan kualitas hidup petani dan nelayan serta rumah tangga petani dan nelayan.

- (1) **Prioritas penanggulangan kemiskinan dan kesenjangan.** Saat ini jumlah penduduk miskin Indonesia sangat besar. Upaya pengurangan penduduk miskin, selain merupakan pelaksanaan untuk mewujudkan kesejahteraan bagi seluruh rakyat, untuk meningkatkan hak dan martabatnya, juga salah satu cara untuk meningkatkan daya saing di masa depan. Ini dilakukan melalui perbaikan kemampuan si miskin, sehingga akan membuka jalan untuk meningkatkan kemampuan ekonomi setiap tingkatan ke tingkat yang lebih tinggi. Upaya penanggulangan kemiskinan harus berjalan seiring dengan upaya untuk meningkatkan pemerataan, mengurangi kesenjangan antar wilayah, antar kelompok dan antar individu.
- (2) **Prioritas peningkatan kesempatan kerja, investasi dan ekspor.** Upaya penurunan penduduk miskin berjalan seiring dengan upaya untuk memperbaiki dan meningkatkan kesempatan kerja yang seluas-luasnya. Untuk mengatasi masalah kemiskinan dan pengangguran secara berkesinambungan, diperlukan pertumbuhan yang lebih tinggi, lebih adil serta berkesinambungan didorong oleh sumber-sumber pertumbuhan yang lebih berkualitas. Dalam kaitan itu, untuk mencapai pertumbuhan yang terus meningkat yang utamanya digerakkan oleh sektor riil, investasi dalam negeri dan luar negeri serta ekspor harus meningkat. Investasi domestik terus didorong dalam rangka memperkuat perekonomian dalam negeri, serta penting dalam mengundang masuknya Penanaman Modal Asing (PMA). PMA diperlukan untuk mempercepat pembangunan nasional, mengingat sumber dana dalam negeri yang terbatas. Ekspor non-migas adalah salah satu mesin utama untuk mendukung pertumbuhan ekonomi dan penciptaan lapangan kerja. Lebih lanjut, mengingat daya dukung infrastruktur ekonomi yang masih kurang memadai dan sangat tidak kompetitif dibanding negara pesaing utama di ASEAN, penyediaan infrastruktur yang memadai harus dipercepat. Saat ini, jumlah dan kualitas infrastruktur ekonomi dan sosial, seperti energi, ketenagalistrikan, jalan, air bersih, transportasi, pos dan telematika, pendidikan dan kesehatan masih jauh dari memadai.
- (3) **Prioritas revitalisasi pertanian dan perdesaan.** Berkembangnya kegiatan pertanian dan ekonomi perdesaan akan meningkatkan lapangan kerja dan meningkatkan pendapatan petani, nelayan dan masyarakat perdesaan pada umumnya dalam rangka mendukung pengentasan kemiskinan serta menjamin perkembangan perdesaan dan perkotaan yang integratif serta pertumbuhan industri perdesaan yang berkelanjutan. Revitalisasi pertanian dalam arti luas dilakukan untuk mendukung pencapaian sasaran penciptaan lapangan kerja, terutama di perdesaan dan mendukung pertumbuhan ekonomi nasional, serta meningkatkan kesejahteraan dan

kualitas hidup petani dan nelayan serta rumah tangga petani dan nelayan. Upaya revitalisasi pertanian terkait erat dengan pembangunan perdesaan. Sedangkan kesejahteraan penduduk Indonesia tercermin pada kesejahteraan penduduk perdesaan mengingat sebagian besar penduduk Indonesia (sekitar 60 persen) tinggal di perdesaan.

- (4) **Prioritas peningkatan Aksesibilitas dan Kualitas Pendidikan dan Kesehatan.** Peningkatan aksesibilitas dan kualitas masyarakat terhadap pendidikan dan kesehatan yang lebih berkualitas merupakan mandat konstitusi yang harus dilakukan sesuai dengan tujuan negara Indonesia. Pendidikan dan kesehatan merupakan salah satu pilar terpenting dalam meningkatkan kualitas manusia sebagai pelaku sekaligus objek pembangunan. Berbagai dokumen sebagai hasil kesepakatan-kesepakatan internasional seperti Pendidikan Untuk Semua (*Education For All*), Konvensi Hak Anak (*Convention on the right of child*) dan *Millenium Development Goals* (MDGs) serta *World Summit on Sustainable Development* secara jelas menekankan pentingnya pendidikan dan kesehatan sebagai salah satu cara untuk penanggulangan kemiskinan, peningkatan keadilan dan kesetaraan gender, pemahaman nilai-nilai budaya dan multikulturalisme, serta peningkatan keadilan sosial. Dengan kondisi tingkat pendidikan dan kesehatan penduduk masih relatif rendah, upaya untuk memperbaiki akses penduduk terhadap pendidikan dan kesehatan harus dipercepat untuk mencapai kualitas manusia Indonesia yang sejahtera dan berdaya saing.

- (5) **Prioritas penegakan hukum, pemberantasan korupsi dan reformasi birokrasi.** Upaya penegakan hukum, pemberantasan korupsi dan reformasi berjalan seiring dan harus segera dituntaskan dalam rangka memperkuat basis pembangunan yang berkelanjutan. Upaya penegakan hukum secara konsisten sangat penting untuk lebih menjamin kepastian hukum, keadilan dan kebenaran, supremasi hukum, serta menghargai hak asasi manusia. Perilaku korupsi tidak hanya merugikan keuangan negara, akan tetapi juga mengakibatkan ekonomi biaya tinggi, serta rusaknya moral bangsa yang pada akhirnya menjadi beban masyarakat luas. Perilaku korupsi di lingkungan penegakan hukum dan birokrasi telah memudahkan kepercayaan masyarakat terhadap upaya penegakan hukum dan penyelenggaraan pemerintahan. Selanjutnya peranan birokrasi sangat penting di dalam pelaksanaan pembangunan. Birokrasi seharusnya adalah dinamisor pembangunan dan mampu menciptakan kondisi yang kondusif bagi terpenuhinya kebutuhan masyarakat. Pada kenyataannya kondisi birokrasi Indonesia selain sarat dengan masalah KKN (korupsi, kolusi dan nepotisme), birokrasi masih dianggap lemah dan tidak profesional. Birokrasi Indonesia seringkali dianggap sebagai penghambat pelaksanaan pembangunan.

Pendidikan dan kesehatan merupakan salah satu pilar terpenting dalam meningkatkan kualitas manusia sebagai pelaku sekaligus objek pembangunan.

Upaya penegakkan hukum secara konsisten sangat penting untuk lebih menjamin kepastian hukum, keadilan dan kebenaran, supremasi hukum, serta menghargai hak asasi manusia. Keadaan aman dan tertib merupakan prasyarat untuk berlangsungnya kegiatan pembangunan di berbagai bidang, terlebih lagi bagi para investor yang akan menanamkan modalnya dalam rangka peningkatan kegiatan ekonomi.

- (6) **Prioritas penguatan kemampuan pertahanan, pemantapan keamanan dan ketertiban serta penyelesaian konflik.** Keadaan aman dan tertib merupakan prasyarat untuk berlangsungnya kegiatan pembangunan di berbagai bidang, terlebih lagi bagi para investor yang akan menanamkan modalnya dalam rangka peningkatan kegiatan ekonomi. Berbagai gangguan keamanan di wilayah Indonesia tersebut yang belum dapat diimbangi dengan penuntasan penanganan oleh penegak hukum dapat melemahkan rasa kepercayaan masyarakat terhadap institusi pemerintahan secara keseluruhan. Kondisi tidak aman yang dihadapi masyarakat Indonesia dapat diakibatkan oleh kejahatan konvensional, kejahatan terorisme, gerakan separatis, aksi radikalisme dengan latar belakang etnis, ras, agama, dan ideologi, konflik komunal, kejahatan lintas negara seperti penyelundupan barang, senjata, narkoba dan kejahatan lainnya, gangguan keamanan laut dan udara seperti pembajakan udara, perompakan, penangkapan ikan secara ilegal, pelanggaran wilayah laut dan udara; dan perusakan lingkungan seperti pembalakan, serta pembuangan limbah.
- (7) **Prioritas rehabilitasi dan rekonstruksi Nanggroe Aceh Darussalam dan Nias (Sumatera Utara).** Bencana gempa bumi dan badai Tsunami yang melanda Aceh dan Sumatera Utara di penghujung Desember 2004 telah menimbulkan korban jiwa yang demikian besar, termasuk sumber daya manusia produktif, dan menghancurkan berbagai aset produksi serta sarana dan prasarana ekonomi dan sosial di berbagai daerah di NADS. Upaya tanggap darurat dan upaya rehabilitasi dan rekonstruksi untuk mengurangi penderitaan masyarakat yang terkena bencana dan memulihkan kehidupan dan kegiatan pembangunan di NADS adalah prioritas pada tahun 2005-2006. Secara keseluruhan dengan dampak kerusakan yang demikian besar diperkirakan diperlukan minimal waktu lima tahun untuk melakukan upaya pemulihan kembali wilayah NADS yang terkena bencana tersebut. Direncanakan pada tahun 2006 adalah puncak dari pelaksanaan rehabilitasi dan rekonstruksi wilayah NADS yang terkena bencana tersebut. Upaya pelaksanaan rehabilitasi dan rekonstruksi NADS ini harus dilaksanakan dengan cepat dan sebaik-baiknya agar penderitaan masyarakat NADS dapat dikurangi, untuk menyongsong masa depan yang lebih baik.



## 8.2 SASARAN DAN ARAH KEBIJAKAN PROGRAM PRIORITAS 2006

### 8.2.1 Penanggulangan kemiskinan dan pengurangan kesenjangan

#### Sasaran:

Sasaran penanggulangan kemiskinan dan pengurangan kesenjangan adalah:

1. Berkurangnya penduduk miskin dari sebesar 15 persen pada tahun 2005 menjadi 13,3 persen pada akhir tahun 2006; dan
2. Terwujudnya percepatan pembangunan ekonomi di wilayah-wilayah yang masih tertinggal termasuk wilayah perbatasan, serta pulau-pulau terpencil dan terisolir.

#### Arah Kebijakan:

Dalam upaya menanggulangi kemiskinan dan mengurangi kesenjangan, baik kesenjangan antar golongan pendapatan maupun antar wilayah, maka arah kebijakan yang ditetapkan adalah sebagai berikut:

#### (1) Pengelolaan ekonomi makro

Pengelolaan ekonomi makro dilaksanakan secara berhati-hati untuk menciptakan lingkungan yang kondusif bagi tercapainya pemenuhan secara bertahap hak-hak dasar masyarakat miskin dan pengurangan kesenjangan wilayah. Secara rinci arah kebijakan ini diuraikan dalam Bab 3 tentang kerangka ekonomi makro.

Sasaran penanggulangan kemiskinan dan pengurangan kesenjangan adalah:

- (i) Berkurangnya penduduk miskin dari sebesar 15 persen pada tahun 2005 menjadi 13,3 persen pada akhir tahun 2006; dan
- (ii) Terwujudnya percepatan pembangunan ekonomi di wilayah-wilayah yang masih tertinggal.

**(2) Pemenuhan hak-hak dasar masyarakat miskin**

Pemenuhan hak-hak dasar rakyat miskin secara bertahap pada tahun 2006 terutama pada hak atas pangan dilakukan melalui penyediaan beras bersubsidi untuk masyarakat miskin, hak atas pelayanan kesehatan, hak atas pendidikan, hak atas perumahan melalui penyediaan rumah layak huni dan penyediaan prasarana dan sarana dasar bagi masyarakat berpenghasilan rendah.

**(3) Pengembangan wilayah tertinggal, perbatasan, pulau-pulau kecil dan terisolir**

Pengembangan wilayah untuk mendukung pemenuhan hak dasar dan mengurangi kesenjangan melalui percepatan pembangunan prasarana dan sarana di wilayah tertinggal, perbatasan, pulau-pulau kecil dan terisolir. Selain itu, pengembangan ekonomi wilayah baik di wilayah tertinggal maupun wilayah perbatasan, termasuk peningkatan keamanan dan kelancaran lalu lintas orang dan barang di wilayah perbatasan, dan peningkatan kapasitas kelembagaan pemerintah daerah.

**(4) Perwujudan kesetaraan dan keadilan gender serta pengendalian laju pertumbuhan penduduk**

Kesetaraan dan keadilan gender dalam setiap aktivitas pemenuhan hak-hak dasar serta pengendalian laju pertumbuhan penduduk.

**8.2.2 Peningkatan kesempatan kerja, investasi dan ekspor****Sasaran:**

Sasaran yang hendak dicapai di tahun 2006 adalah menurunnya jumlah pengangguran terbuka menjadi 9,6 juta orang atau 8,9 persen dari angkatan kerja, meningkatnya investasi sebesar 11,1 persen serta meningkatnya ekspor non migas sebesar 6,5 persen (di luar sektor Pariwisata). Sementara itu, penerimaan devisa dari sektor pariwisata meningkat 16,6 persen.

**Arah Kebijakan:**

Arah kebijakan peningkatan kesempatan kerja terutama ditempuh dengan mendorong percepatan perkembangan sektor riil melalui peningkatan investasi dan ekspor. Untuk itu pada tahun 2006 akan dituntaskan berbagai kebijakan reformasi ekonomi dalam rangka mempercepat terwujudnya iklim usaha yang kondusif bagi perkembangan investasi, produksi, dan ekspor. Selain itu, untuk lebih mempercepat Bergeraknya sektor riil, ditempuh kebijakan untuk meningkatkan akses pelaku usaha, khususnya

Sasaran yang hendak dicapai di tahun 2006 adalah menurunnya jumlah pengangguran terbuka menjadi 9,6 juta orang atau 8,9 persen dari angkatan kerja, meningkatnya investasi sebesar 11,1 persen serta meningkatnya ekspor non-migas sebesar 6,5 persen.

usaha kecil dan menengah, kepada sumberdaya produktif serta peningkatan kualitas tenaga kerja dan kewirausahaan.

**(1) Menciptakan Kebijakan Pasar Kerja yang Lebih Luwes**

Kebijakan pasar kerja yang luwes akan mendorong kesempatan kerja pada industri padat pekerja yang sangat dibutuhkan Indonesia mengingat jumlah angkatan kerja baru demikian besar. Dengan kebijakan tersebut, bila terjadi guncangan (*shock*) dalam perekonomian maka penyesuaian lebih banyak dilakukan melalui upah riil dan bukan melalui Pemutusan Hubungan Kerja (PHK). Kebijakan pasar kerja yang dibuat juga harus mempermudah orang untuk melakukan kegiatan ekonomi termasuk bagi pengusaha kecil dan rumah tangga.

**(2) Memperbaiki Kebijakan Investasi**

Kebijakan ini ditempuh dalam rangka merumuskan cetak biru pengembangan kebijakan investasi ke depan sesuai dengan praktek internasional terbaik dan mengutamakan perlakuan yang non-diskriminatif antara investor asing dan domestik serta antara investor besar dan skala kecil-menengah serta merumuskan sistem insentif. Dua kegiatan pokok yang terpenting adalah (i) menyederhanakan prosedur pelayanan perizinan penanaman modal menjadi sekitar 30 hari untuk investasi PMA dan PMDN, dan (ii) menyempurnakan peraturan perundang-undangan investasi dengan menyusun peraturan pelaksanaan bagi undang-undang penanaman modal.

**(3) Memperbaiki Harmonisasi Peraturan Perundangan Antara Pusat dan Daerah**

Kebijakan ini ditempuh dalam rangka mengharmoniskan peraturan perundang-undangan di pusat dan daerah untuk menciptakan iklim yang kondusif bagi kegiatan investasi, kesempatan kerja dan ekspor, termasuk meningkatkan kerjasama antar pemerintah daerah.

**(4) Meningkatkan Kinerja Perangkat Organisasi Daerah serta Kualitas Aparatur Pemerintah Daerah Dalam Rangka Meningkatkan Investasi**

Kebijakan ini ditempuh dalam rangka meningkatkan kinerja kelembagaan daerah berdasarkan prinsip-prinsip organisasi modern dan berorientasi pelayanan masyarakat serta meningkatkan profesionalisme aparatur pemerintah daerah.





Tingginya biaya transaksi dan praktik ekonomi biaya tinggi yang merupakan masalah utama kelesuan investasi sektor produksi dewasa ini.

**(5) Mengurangi Biaya Transaksi dan Praktik Ekonomi Biaya Tinggi**

Kebijakan ini ditempuh untuk dapat mengurangi tingginya biaya transaksi dan praktik ekonomi biaya tinggi yang merupakan masalah utama kelesuan investasi sektor produksi dewasa ini. Dengan berkurangnya biaya-biaya tersebut, diharapkan dunia usaha baik dalam maupun luar negeri akan lebih banyak berinvestasi di Indonesia. Melalui investasi, lapangan kerja formal atau modern dapat diciptakan seluas-luasnya dalam rangka mengurangi jumlah pengangguran yang ada.

**(7) Meningkatkan Kepastian Berusaha dan Kepastian Hukum Bagi Dunia Usaha termasuk Usaha Kecil dan Menengah (UKM)**

Kebijakan ini ditempuh dalam rangka menjamin kepastian berusaha dan kepastian hukum bagi dunia usaha termasuk UKM dengan fokus pada pengembangan usaha agribisnis yang meliputi mata rantai subsektor hulu (pasokan input), *on farm* (budidaya), hilir (pengolahan), dan jasa penunjang.

**(8) Meningkatkan Daya Saing Industri dan Pengembangan Ekspor**

Belum optimalnya kinerja ekspor saat ini erat kaitannya dengan lemahnya daya saing industri dan belum efektifnya fasilitasi yang diperlukan dalam aktivitas ekspor-impor. Arah kebijakan ini ditujukan untuk meningkatkan kapasitas pemanfaatan teknologi produksi dan upaya peningkatan efisiensi dan efektivitas berbagai fasilitasi perdagangan, dan mendukung upaya revitalisasi pertanian dan pedesaan.

**(9) Meningkatkan Akses UKM kepada Sumber Daya Produktif**

Kebijakan ini ditempuh dalam rangka meningkatkan akses para pelaku usaha kepada sumberdaya produktif untuk pengembangan usahanya seperti sumber pembiayaan, sumber informasi pemasaran, dan sumber pengembangan teknologi UKM agar lebih berdaya saing.

**(10) Meningkatkan Kualitas Tenaga Kerja dan Kewirausahaan**

Peningkatan kualitas tenaga kerja dan kewirausahaan yang dilaksanakan melalui pendidikan formal, pelatihan dan pengembangan di tempat kerja sebagai satu kesatuan sistem pengembangan sumberdaya manusia yang komprehensif dan terpadu senantiasa terus ditingkatkan.

**(11) Meningkatkan Pembangunan Infrastruktur**

Dengan kebijakan ini diharapkan pembangunan dan rehabilitasi yang telah dilakukan harus dapat memenuhi kenaikan kebutuhan yang ada. Kondisi pelayanan dan penyediaan infrastruktur harus dapat mengurangi kesenjangan yang semakin besar antara kebutuhan dan penyediaannya baik kuantitas maupun kualitasnya. Oleh karena itu, peningkatan pembangunan infrastruktur harus dipercepat untuk mendukung sarana dan prasarana kegiatan ekonomi.

Peningkatan pembangunan infrastruktur harus dipercepat untuk mendukung sarana dan prasarana kegiatan ekonomi.

**8.2.3 Revitalisasi Pertanian dan Perdesaan**

**Sasaran:**

Sasaran yang hendak dicapai dalam revitalisasi pertanian dan perdesaan adalah:

- a. Tercapainya pertumbuhan sektor pertanian, termasuk perikanan dan kehutanan sebesar 3,9 persen pada tahun 2006.
- b. Terciptanya lapangan kerja berkualitas di perdesaan, khususnya lapangan kerja non pertanian, yang ditandai dengan berkurangnya angka pengangguran terbuka dan setengah pengangguran.
- c. Meningkatnya kesejahteraan petani, nelayan dan masyarakat perdesaan yang dicerminkan dari peningkatan pendapatan dan produktivitas pekerja di sektor pertanian.

Sasaran yang hendak dicapai dalam revitalisasi pertanian dan perdesaan adalah:

- (i) Tercapainya pertumbuhan sektor pertanian, termasuk perikanan dan kehutanan sebesar 3,9 persen pada tahun 2006.
- (ii) Terciptanya lapangan kerja berkualitas di perdesaan
- (iii) Meningkatnya kesejahteraan petani, nelayan dan masyarakat perdesaan

**Arah Kebijakan:**

Masyarakat perdesaan merupakan bagian terbesar penduduk Indonesia, dengan kegiatan usaha berbasis pertanian dan sumberdaya lokal lainnya. Oleh karena itu peningkatan kesejahteraan kelompok masyarakat tersebut dilakukan secara menyeluruh baik secara sektoral (sektor pertanian) maupun secara *spatial* (perdesaan). Pada dasarnya arah kebijakan yang

ditempuh adalah untuk mengoptimalkan dan menggali potensi wilayah serta memberdayakan masyarakat agar mampu mengelola potensi secara produktif dan efisien untuk meningkatkan kesejahteraannya dan dibutuhkannya reformasi pertanian. Selain itu untuk mengendalikan penyebaran penyakit berbahaya yang dapat mengurangi produktivitas pertanian seperti flu burung, diarahkan pada kebijakan yang antisipatif terhadap penyebarannya. Untuk itu beberapa arah kebijakan pembangunan pertanian dan perdesaan adalah sebagai berikut:

**(1) Peningkatan Produktivitas, Kualitas Petani dan Pertanian**

Arah kebijakannya adalah penguatan kelembagaan dan penumbuhan kembali sistem penyuluhan dan pendampingan kegiatan pertanian (termasuk sektor perikanan) serta peningkatan kemampuan petani/nelayan.

**(2) Peningkatan Akses Petani terhadap Sumber Daya Produktif dan Permodalan**

Arah kebijakannya terutama adalah penataan pemilikan, penguasaan, penggunaan, pemanfaatan dan sertifikasi tanah dan tambak di perdesaan, untuk mendukung akses terhadap lahan dan agunan untuk memperoleh permodalan. Selain itu, juga akan dilakukan pembangunan dan rehabilitasi sarana dan prasarana produksi dan pengolahan perikanan seperti pelabuhan perikanan, armada tangkap dan peralatan tangkap skala kecil serta perbenihan di wilayah-wilayah sentra perikanan, termasuk pembangunan akses jalan produksi, permukiman nelayan, sarana air bersih dan layanan produksi perikanan lain. Dalam kaitan ini, akan diselenggarakan juga peningkatan layanan lembaga keuangan perdesaan dan usaha kecil, menengah dan koperasi di perdesaan

**(3) Peningkatan Kesejahteraan dan Kualitas Hidup Petani dan Rumah Tangga Petani**

Arah kebijakannya adalah meningkatkan pengamanan ketersediaan pangan dari produksi dalam negeri melalui antara lain upaya pengamanan lahan beririgasi, fungsionalisasi jaringan irigasi terutama di luar Jawa dan optimalisasi lahan tidur, diversifikasi pangan untuk mengurangi ketergantungan pada beras dan meningkatkan mutu konsumsi pangan, serta upaya penurunan kehilangan (*losses*), serta langkah-langkah perlindungan kepada petani dan nelayan dari persaingan dan perdagangan yang tidak adil dan sehat.

#### (4) Peningkatan Diversifikasi Ekonomi Perdesaan

Arah kebijakannya adalah penumbuhan kegiatan ekonomi non-pertanian dengan memperkuat keterkaitan sektoral antara pertanian, industri dan jasa penunjangnya serta keterkaitan spasial antara kawasan perdesaan dan perkotaan, melalui antara lain pemantapan kawasan agropolitan yang sudah ada dengan meningkatkan koordinasi lintas sektor dan mempromosikan pendekatan agropolitan ke lokasi baru terutama kawasan-kawasan potensial di luar pulau Jawa-Bali. Selain itu akan diselenggarakan pula berbagai dukungan pengembangan usaha non-pertanian dan pengurangan hambatan usaha produksi pertanian dan perikanan di tingkat lokal, serta upaya peningkatan kapasitas masyarakat perdesaan untuk dapat menangkap peluang pengembangan ekonomi serta memperkuat kelembagaan dan modal sosial masyarakat perdesaan yang berupa jaringan kerjasama untuk memperkuat posisi tawar.

Penumbuhan kegiatan ekonomi non pertanian dengan memperkuat keterkaitan sektoral antara pertanian, industri dan jasa penunjangnya serta keterkaitan spasial antara kawasan perdesaan dan perkotaan.

#### (5) Peningkatan Infrastruktur Perdesaan dan Pertanahan untuk Meningkatkan Berkembangnya Kegiatan Ekonomi di Perdesaan

Kegiatannya diarahkan pada:

- (i) Pembangunan jalan perdesaan dengan pendekatan *community based development*, ekstensifikasi dan intensifikasi jaringan listrik perdesaan melalui pembangunan sarana penyediaan tenaga listrik di daerah perdesaan dan daerah yang belum berkembang, fasilitasi pembangunan 30.615 sambungan telepon di 2.185 desa, serta fasilitasi pembangunan 50 pusat informasi masyarakat (*community access point*); irigasi tambak, pemukiman dan air bersih, sarana produksi perikanan lainnya seperti BBM, pabrik es, dan perbengkelan.
- (ii) Peningkatan ketersediaan infrastruktur perdesaan dengan melibatkan partisipasi dan peran serta masyarakat.
- (iii) Pembangunan sistem pendaftaran tanah yang transparan dan efisien termasuk pembuatan peta dasar pendaftaran tanah.
- (iv) Penataan, penguasaan, pemilikan, penggunaan, pemanfaatan dan sertifikasi tanah dan tambak di perdesaan, untuk mendukung akses terhadap lahan dan agunan untuk memperoleh permodalan dengan prinsip keadilan dan menjunjung supremasi hukum, dengan mengacu pada rencana tata ruang wilayah.

Sasaran pembangunan pendidikan dan kesehatan sampai akhir tahun 2006 diarahkan untuk mendukung peningkatan derajat kesehatan dan taraf pendidikan masyarakat melalui peningkatan akses, terutama penduduk miskin, terhadap pelayanan pendidikan dan kesehatan yang berkualitas.

#### (6) Antisipasi terhadap Wabah Flu Burung atau *Avian Influenza (AI)*

Kegiatannya diarahkan pada:

- (i) Distribusi pedoman dan desiminasi informasi
- (ii) Surveilans dan *mapping* penyebaran virus
- (iii) Vaksinasi massal terhadap 190 juta peternak
- (iv) Pemusnahan selektif dan kompensasi

- (v) Meningkatkan biosekuriti untuk pencegahan penularan/kontak
- (vi) Pengendalian lalu-lintas unggas, produk unggas dan limbah peternakan
- (vii) *Public awareness* dan sosialisasi mengenai keamanan dalam konsumsi produk ternak
- (viii) Desiminasi pedoman pencegahan dan penanggulangan wabah flu burung.

#### 8.2.4 Peningkatan aksesibilitas dan kualitas pendidikan dan kesehatan

##### Sasaran:

Sasaran pembangunan pendidikan dan kesehatan sampai akhir tahun 2006 diarahkan untuk mendukung peningkatan derajat kesehatan dan taraf pendidikan masyarakat melalui peningkatan akses, terutama penduduk miskin, terhadap pelayanan pendidikan dan kesehatan yang berkualitas.

##### Arah Kebijakan:

Sebagai salah satu pilar terpenting dalam upaya untuk mewujudkan SDM yang berkualitas, pembangunan pendidikan dan kesehatan diarahkan untuk meningkatkan pemerataan dan keterjangkauan, serta kualitas pelayanan pendidikan dan kesehatan. Perhatian khusus diberikan pada pelayanan bagi masyarakat miskin dan penduduk di daerah tertinggal, perbatasan dan daerah bencana. Selain itu, pelayanan kesehatan juga diarahkan pada penanganan wabah flu burung dan penyakit berbahaya lainnya. Secara lebih rinci arah kebijakan pembangunan pendidikan dan kesehatan adalah sebagai berikut.

#### (1) Meningkatkan Pemerataan dan Keterjangkauan Pelayanan Pendidikan dan Kesehatan, melalui:

- (i) Penyelenggaraan Wajib Belajar Pendidikan Dasar Sembilan Tahun yang bebas biaya bagi penduduk miskin yang didukung dengan upaya penarikan kembali siswa putus sekolah dan yang tidak melanjutkan ke dalam sistem pendidikan, serta pemberian perhatian pada peserta didik yang mengalami kesulitan belajar, serta penambahan sarana dan prasarana pendidikan untuk meningkatkan daya tampung dan daya jangkau pendidikan dasar;
- (ii) Peningkatan intensitas penyelenggaraan pendidikan keaksaraan fungsional terutama bagi penduduk usia 15 tahun keatas dimulai dengan daerah-daerah yang memiliki angka buta aksara tertinggi dan wilayah perdesaan;
- (iii) Perluasan dan pemerataan pendidikan menengah jalur formal dan non formal antara lain melalui penambahan sarana dan prasarana pendidikan untuk meningkatkan daya tampung dan daya jangkau pendidikan menengah terutama di wilayah perdesaan dan daerah yang memiliki angka partisipasi lebih rendah dibanding rata-rata nasional dan meningkatkan relevansinya dengan kebutuhan dunia kerja;
- (iv) Menurunkan kesenjangan partisipasi pendidikan antar kelompok masyarakat dengan memberikan akses yang lebih besar kepada kelompok

Perhatian khusus diberikan pada pelayanan bagi masyarakat miskin dan penduduk di daerah tertinggal, perbatasan dan daerah bencana.

Penguatan pelaksanaan otonomi dan desentralisasi pengelolaan pendidikan kepada satuan pendidikan dalam menyelenggarakan pendidikan secara efektif dan efisien, transparan, bertanggung jawab, akuntabel, serta partisipatif.



masyarakat yang selama ini kurang dapat terjangkau oleh layanan pendidikan seperti masyarakat miskin, masyarakat yang tinggal di wilayah perdesaan, terpencil dan kepulauan, masyarakat di daerah konflik, serta masyarakat penyandang cacat;

- (v) Peningkatan jumlah dan jaringan puskesmas melalui pembangunan, perbaikan, dan pengadaan peralatan medis dan non-medis Puskesmas dan jaringannya terutama di daerah bencana, perbatasan dan tertinggal; serta
- (vi) Pengembangan jaminan kesehatan bagi penduduk miskin dengan melanjutkan pelayanan kesehatan gratis di puskesmas dan kelas III rumah sakit.

**(2) Meningkatkan Kualitas Pelayanan Pendidikan dan Kesehatan melalui:**

- (i) Peningkatan kualitas dan kuantitas pendidik dan tenaga kependidikan terutama untuk mengganti banyaknya pendidik yang pada tahun 2006 memasuki masa pensiun dan menambah jumlah pendidik sesuai dengan peningkatan jumlah peserta didik;
- (ii) Peningkatan kualitas dan kuantitas tenaga kesehatan antara lain melalui pemenuhan kebutuhan tenaga kesehatan, terutama untuk pelayanan kesehatan di Puskesmas dan jaringannya, serta rumah sakit kabupaten/kota khususnya di daerah terpencil, perbatasan dan bencana;
- (iii) Penyediaan sarana dan prasarana pendukung peningkatan kualitas pendidikan seperti perpustakaan dan laboratorium;
- (iv) Pemerataan dan peningkatan kualitas fasilitas kesehatan dasar melalui peningkatan pelayanan kesehatan dasar yang mencakup sekurang-kurangnya promosi kesehatan, kesehatan ibu dan anak, keluarga berencana, perbaikan gizi, kesehatan lingkungan, pemberantasan penyakit menular, dan pengobatan dasar;



- (v) Pengembangan kurikulum, bahan ajar, dan model-model pembelajaran yang mengacu pada standar nasional sesuai dengan perkembangan ilmu pengetahuan, teknologi, budaya, seni, dan kebutuhan pembangunan nasional, wilayah, kawasan dan daerah.
  - (vi) Rehabilitasi sarana dan prasarana pendidikan.
- (3) Meningkatkan Relevansi dengan Kebutuhan Pembangunan melalui:**
- (i) Penyeimbangan dan penyerasian jumlah dan jenis program studi pendidikan yang disesuaikan dengan tuntutan kebutuhan pembangunan dan untuk menghasilkan lulusan yang memenuhi kebutuhan pasar kerja;
  - (ii) Peningkatan intensitas pendidikan non-formal dalam rangka mendukung upaya penurunan jumlah pengangguran dan peningkatan produktivitas tenaga kerja;
  - (iii) Peningkatan intensitas penelitian dan pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi tepat guna oleh perguruan tinggi terutama untuk mendukung pemanfaatan sumberdaya alam yang diikuti dengan upaya penerapannya pada masyarakat;
- (4) Memperkuat Manajemen Pelayanan Pendidikan melalui:**
- (i) Penyiapan sistem pembiayaan pendidikan yang berbasis siswa (*student-based financing*) atau berbasis formula (*formula-based financing*) yang didukung dengan upaya meningkatkan komitmen pemerintah daerah dalam pembiayaan pendidikan;
  - (ii) Penguatan pelaksanaan otonomi dan desentralisasi pengelolaan pendidikan kepada satuan pendidikan dalam menyelenggarakan pendidikan secara efektif dan efisien, transparan, bertanggung jawab, akuntabel serta partisipatif melalui penetapan secara tegas tanggungjawab setiap tingkatan penyelenggara pendidikan dan memfasilitasi penyiapan standar pelayanan minimal oleh setiap provinsi dan kabupaten/kota;
  - (iii) Peningkatan peran serta masyarakat dalam pembangunan pendidikan termasuk dalam pembiayaan pendidikan, penyelenggaraan pendidikan berbasis masyarakat serta dalam peningkatan mutu layanan pendidikan yang meliputi perencanaan, pengawasan, dan evaluasi program pendidikan.
- (5) Meningkatkan Perilaku Hidup Bersih dan Sehat, melalui:**
- (i) Peningkatan sosialisasi kesehatan lingkungan dan pola hidup sehat antara lain meliputi peningkatan promosi kesehatan dan pemberdayaan masyarakat untuk menumbuhkan perilaku hidup sehat, pengawasan kualitas lingkungan, dan pengembangan kesehatan sistem kewilayahan;
  - (ii) Peningkatan pendidikan kesehatan pada masyarakat sejak usia dini antara lain meliputi pengembangan media promosi kesehatan dan teknologi komunikasi, informasi dan edukasi (KIE), dan pengembangan upaya kesehatan bersumber masyarakat seperti pos pelayanan terpadu, pondok bersalin desa dan usaha kesehatan sekolah.

**(6) Penanganan Wabah Flu Burung atau Avian Influenza dan wabah penyakit berbahaya lainnya**

Kegiatannya diarahkan pada:

- (i) Distribusi pedoman dan desiminasi informasi;
- (ii) Penanganan terhadap penderita yang diduga terkena penyakit;
- (iii) Memonitor dan melaporkannya secara reguler;
- (iv) Surveilans aktif;
- (v) Ditetapkannya 44 RS rujukan menjadi RS rujukan flu burung;
- (vi) Meningkatkan kemampuan laboratorium;
- (vii) Bantuan obat anti virus (*oseltamivir*);
- (viii) Penanganan langsung terhadap penderita yang terinfeksi;
- (ix) Penyediaan alat perlindungan perseorangan di RS rujukan.

**8.2.5 Penegakan hukum, pemberantasan korupsi, dan reformasi birokrasi**

**Sasaran:**

Sasaran dari prioritas ini adalah:

- a. Meningkatnya Upaya Pemberantasan Korupsi
- b. Meningkatnya Kualitas Pelayanan Publik

**Arah Kebijakan:**

Kebijakan penegakan hukum, pemberantasan korupsi dan reformasi birokrasi ditujukan untuk melanjutkan upaya sistematis memberantas korupsi secara konsisten melalui penegakan hukum terhadap seluruh pelaku korupsi tanpa pandang bulu, serta mengoperasionalkan rencana tindak secara bertahap dan konsisten terhadap reformasi birokrasi yang dirancang pada tahun 2004.

**(1) Penegakkan Hukum dan Pemberantasan Korupsi.**

Meningkatkan penegakan hukum dan mewujudkan kepastian hukum secara konsisten, adil dan tidak diskriminatif dalam rangka pemberantasan korupsi melalui:

- (i) Menerbitkan peraturan perundang-undangan baru yang mengatur mengenai izin pemeriksaan terhadap pejabat negara;
- (ii) Menyelenggarakan audit reguler atas kekayaan seluruh pejabat pemerintah dan pejabat negara;
- (iii) Mempercepat penerbitan Peraturan Presiden yang mengatur mengenai kewajiban Menteri/Ketua Lembaga untuk menonaktifkan pejabat yang dinyatakan sebagai tersangka korupsi;
- (iv) Meningkatkan efektivitas dan penguatan lembaga/institusi hukum maupun lembaga yang fungsi dan tugasnya mencegah dan memberantas korupsi;
- (v) Penuntasan penanggulangan penyalahgunaan kewenangan dalam bentuk

Kebijakan penegakan hukum, pemberantasan korupsi dan reformasi birokrasi ditujukan untuk melanjutkan upaya sistematis memberantas korupsi secara konsisten melalui penegakan hukum terhadap seluruh pelaku korupsi tanpa pandang bulu, serta mengoperasionalkan rencana tindak secara bertahap dan konsisten terhadap reformasi birokrasi.

praktek KKN dengan mempercepat dan mempertegas pelaksanaan Rencana Aksi Pemberantasan Korupsi;

- (vi) Meningkatkan kualitas pengawasan lembaga audit.

## (2) Reformasi Birokrasi dan Peningkatan Kualitas Pelayanan Publik

Meningkatkan kualitas pelayanan publik melalui antara lain penyempurnaan dan percepatan implementasi pedoman pelayanan pengaduan masyarakat, dan peningkatan kualitas penyelenggaraan administrasi negara, dengan cara mempercepat penyelesaian dan penerapan peraturan perundangan tentang kelembagaan dan ketatalaksanaan birokrasi.

Kegiatan yang dilakukan antara lain diarahkan pada:

- (i) Penyempurnaan dan percepatan implementasi pedoman pelayanan pengaduan masyarakat;
- (ii) Peningkatan kualitas penyelenggaraan administrasi negara, dengan cara mempercepat penyelesaian dan penerapan peraturan perundangan tentang kelembagaan dan ketatalaksanaan birokrasi;
- (iii) Peningkatan kualitas dan kuantitas berbagai pelaksanaan pendidikan dan pelatihan (diklat), dan menyempurnakan sistem renumerasi PNS; dan
- (iv) Peningkatan keberdayaan masyarakat dalam penyelenggaraan pembangunan, dengan cara meningkatkan kualitas layanan publik dan meningkatkan peran aktif masyarakat dan dunia usaha dalam penyelenggaraan pelayanan publik, serta mempercepat penerapan *e-Services* di setiap instansi pelayanan publik.

### 8.2.6 Penguatan kemampuan pertahanan, pemantapan keamanan dan ketertiban serta penyelesaian konflik

Melihat perkembangan dan kecenderungan nasional, baik politik, ekonomi dan keamanan, menunjukkan bahwa persoalan-persoalan dalam negeri tidak dapat dilepaskan dari faktor internal, faktor eksternal atau internasional. Terdapat sejumlah faktor dalam negeri yang mempunyai potensi mengganggu stabilitas keamanan dan ketertiban nasional. Keterkaitan dan akumulasi pengaruh domestik dan internasional kemudian membawa akibat pada bentuk eskalasi ancaman dan gangguan terhadap keamanan dan ketertiban nasional, dan pada skala yang lebih besar dapat mengganggu stabilitas kawasan.

#### Sasaran:

Sasaran prioritas ini adalah:

- a. Menurunnya tindak terorisme di wilayah yurisdiksi Indonesia dan tertumpasnya jaringan terorisme;
- b. Terciptanya kehidupan yang normal masyarakat Aceh dan Papua dengan menurunnya perlawanan gerakan separatisme dan meningkatnya

Keterkaitan dan akumulasi pengaruh domestik dan internasional kemudian membawa akibat pada bentuk eskalasi ancaman dan gangguan terhadap keamanan dan ketertiban nasional, dan pada skala yang lebih besar dapat mengganggu stabilitas kawasan.

- dukungan internasional terhadap NKRI, termasuk pemulihan keadaan normal dan pemerintahan sipil secara penuh terhadap daerah-daerah yang mendapatkan status "darurat sipil" ataupun "tertib sipil";
- c. Menurunnya ketegangan dan ancaman konflik antar kelompok masyarakat atau antar golongan di daerah-daerah rawan konflik;
  - d. Meningkatnya pengungkapan berbagai kasus kejahatan lintas negara;
  - e. Menurunnya gangguan keamanan di wilayah yurisdiksi udara, serta yurisdiksi laut terutama di Selat Malaka, perairan Natuna, perairan Arafuru dan perairan Utara Papua, serta meningkatnya keamanan di wilayah perbatasan;
  - f. Menurunnya pelanggaran hukum dan indeks kriminalitas, serta menuntaskan kasus-kasus kriminalitas untuk menciptakan rasa aman masyarakat;
  - g. Meningkatnya kondisi keamanan dan ketertiban di wilayah Indonesia, terutama di daerah rawan, wilayah perbatasan dan pulau-pulau terluar;
  - h. Meningkatnya upaya antisipasi dan penanganan bencana alam dan dampaknya terhadap keselamatan bangsa;
  - i. Terwujudnya kekuatan pertahanan yang mampu menjaga kedaulatan dan mempertahankan keutuhan wilayah NKRI serta melindungi segenap bangsa dari setiap ancaman baik yang datang dari dalam maupun luar negeri.

#### **Arah Kebijakan:**

Kebijakan Pemantapan Keamanan dan Ketertiban serta Penyelesaian Konflik, terutama diarahkan untuk meningkatkan rasa aman dan ketertiban di dalam masyarakat, serta menciptakan suasana damai di dalam kehidupan masyarakat yang diwujudkan dengan upaya penanggulangan dan pencegahan setiap bentuk ancaman dan gangguan keamanan dan ketertiban.

#### **(1) Penanggulangan dan Pencegahan Tindak Terorisme yang Memiliki Jaringan Lintas Negara dan Timbul di Dalam Negeri**

Arah kebijakan ini diselenggarakan antara lain dengan:

- (i) Peningkatan kemampuan komponen kekuatan pertahanan dan keamanan bangsa dalam menangani tindak terorisme;
- (ii) Penyediaan kerangka hukum mengenai Pengesahan Konvensi Internasional tentang Pemberantasan Pengeboman oleh teroris, dan Pemberantasan Pendanaan Terorisme;
- (iii) Operasi sandi dan intelijen pencegahan, penindakan dan penanggulangan terorisme.

#### **(2) Penanggulangan dan Pencegahan Gerakan Separatisme, terutama Gerakan Separatis Bersenjata yang Mengancam Kedaulatan dan Kesatuan Wilayah Indonesia**

**Pemantapan Keamanan dan Ketertiban serta Penyelesaian Konflik, diarahkan untuk meningkatkan rasa aman dan ketertiban di dalam masyarakat, serta menciptakan suasana damai di dalam kehidupan masyarakat yang diwujudkan dengan upaya penanggulangan dan pencegahan setiap bentuk ancaman dan gangguan keamanan dan ketertiban.**

Arah kebijakan ini diselenggarakan antara lain melalui:

- (i) Operasi keamanan dan penegakan hukum dalam hal penindakan separatisme di wilayah kedaulatan NKRI;
- (ii) Pelaksanaan kegiatan operasi militer integratif dalam upaya pembinaan kekuatan dan kemampuan serta pemeliharaan kesiapan operasional;
- (iii) Pelaksanaan kegiatan operasi militer matra darat, laut, dan udara;
- (iv) Peningkatan dukungan internasional terhadap keutuhan wilayah dan kedaulatan NKRI;
- (v) Operasi intelijen dalam hal deteksi dini untuk mencegah dan menanggulangi separatisme.

### **(3) Penanggulangan dan Pencegahan Aksi Radikalisme dan Konflik Komunal Berlatar Belakang Etnik, Ras, Agama serta Ideologi**

Arah kebijakan ini diselenggarakan antara lain melalui:

- (i) Pengembangan penanganan konflik yang melibatkan peran pranata adat dan masyarakat;
- (ii) Sarana fasilitasi bagi masyarakat untuk menyalurkan aspirasinya dalam proses perumusan kebijakan publik, penyelesaian masalah sosial serta meningkatkan pelibatan organisasi kemasyarakatan dalam penyelesaian persoalan sosial;
- (iii) Penguatan fasilitasi institusi kemasyarakatan dalam membantu rehabilitasi prasarana sosial, pemulihan trauma mental masyarakat dan penanganan konflik;
- (iv) Pengembangan sistem deteksi dini untuk menghindari potensi konflik terkait dengan pemilihan kepala daerah secara langsung;
- (v) Pembentukan jaringan komunikasi dan kerjasama antar umat beragama;



- (vi) Pendidikan multikultural bagi organisasi keagamaan dan LSM, pemuda, cendekiawan, dan tokoh umat beragama.

**(4) Penanggulangan dan Pencegahan Kejahatan lintas Negara yang mencakup Peredaran Narkoba, Penyelundupan Barang, Senjata, Amunisi dan Bahan Peledak, Penyelundupan Manusia, Spesies yang Dilindungi, dan Kejahatan Lainnya**

Arah kebijakan ini diselenggarakan melalui antara lain:

- (i) Peningkatan kualitas penegakan hukum di bidang narkoba dan penyelenggaraan kampanye nasional dan sosialisasi anti narkoba;
- (ii) Penyelesaian tata batas hutan, kawasan perbatasan dan batas wilayah laut khususnya pulau-pulau terluar yang berbatasan dengan negara tetangga;
- (iii) Sosialisasi, pelaksanaan, dan pemantauan berbagai perjanjian internasional, baik di tingkat pusat maupun daerah;
- (iv) Pengawasan perdagangan dan impor bahan perusak lingkungan.

**(5) Penanggulangan dan Pencegahan Gangguan Laut dan Udara seperti Pelanggaran Wilayah Darat, Laut dan Udara, Perampokan, Pembajakan Udara, dan Penangkapan Ikan secara Ilegal**

Arah kebijakan ini diselenggarakan antara lain melalui:

- (i) Pelaksanaan kegiatan operasi militer matra laut dan udara dalam upaya pembinaan kekuatan dan kemampuan serta pemeliharaan kesiapan operasional;
- (ii) Operasi keamanan dan penegakan hukum di dalam wilayah darat, laut dan udara Indonesia;
- (iii) Pengembangan sistem, sarana dan prasarana pengawasan dan pengendalian sumber daya kelautan;
- (iv) Implementasi *Monitoring, Controlling and Surveillance* (MCS) dan *Vessel Monitoring System* (VMS);
- (v) Pemberdayaan masyarakat dalam pengawasan dan pengendalian sumber daya kelautan;
- (vi) Penangkapan dan pemrosesan secara hukum pelaku *illegal fishing* dan *illegal mining*; serta pelanggaran hukum di wilayah yurisdiksi laut Indonesia.

**(6) Penanggulangan dan Pencegahan Perusakan Lingkungan seperti Pembakaran Hutan, Pembalakan Liar, Pembuangan Limbah Beracun, Pencemaran dan Perusakan Ekosistem**

Arah kebijakannya antara lain diselenggarakan melalui:

- (i) Pengawasan penataan (*compliance*) baku mutu air limbah, emisi gas buang, dan pengelolaan limbah B3;
- (ii) Penangkapan dan pemrosesan secara hukum pelaku *illegal logging*;



- (iii) Pengembangan sistem insentif dan disinsentif terhadap kegiatan-kegiatan yang berpotensi mencemari lingkungan seperti industri dan pertambangan;
- (iv) Perlindungan sumber daya alam dari pemanfaatan yang eksploitatif dan tidak terkendali terutama di kawasan konservasi laut yang rentan terhadap kerusakan sumber daya kelautan.

**(7) Penanggulangan dan Pencegahan Gangguan Kamtibmas yang Merupakan Tindakan Pelanggaran Hukum yang Mengganggu Keamanan dan Ketertiban Masyarakat seperti Perampokan, Pencurian, Perkosaan, Perjudian dan sebagainya**

Arah kebijakannya diselenggarakan melalui:

- (i) Peningkatan kualitas pelayanan kepolisian;
- (ii) Pembimbingan, pengayoman, dan perlindungan masyarakat;
- (iii) Pemulihan keamanan melalui pemulihan darurat polisionil, penyelenggaraan operasi kepolisian serta pemulihan daerah konflik vertikal maupun horizontal;
- (iv) Intensifikasi penyelidikan dan penyelidikan tindak pidana serta pelanggaran hukum secara non diskriminatif.

**(8) Penanggulangan Bencana Alam yang Dampaknya Mengimbas terhadap Keselamatan Bangsa**

Arah kebijakannya diselenggarakan antara lain melalui:

- (i) Peningkatan mitigasi bencana alam dan prakiraan iklim;
- (ii) Penyusunan tata-ruang dan zonasi untuk perlindungan sumber daya alam, termasuk kawasan rawan bencana di pesisir dan laut;
- (iii) Pengembangan sistem penanggulangan bencana alam dan sistem deteksi dini.

**(9) Peningkatan Kemampuan dan Profesionalisme TNI yang mencakup Dimensi Alutsista, Sistem, Materiil, Personil, serta Sarana dan Prasarana**

Arah kebijakannya diselenggarakan melalui antara lain:

- (i) Pengembangan sistem berupa pembinaan sistem dan metode dalam rangka mendukung tugas pokok organisasi/satuan;
- (ii) Peningkatan profesionalitas prajurit melalui peningkatan kualitas lembaga pendidikan dan latihan;
- (iii) Peningkatan kualitas dan kuantitas alutsista, materiil, sarana dan prasarana untuk mendukung kesiapan tempur TNI;
- (iv) Pengembangan fasilitas pertahanan dalam rangka mendukung pelaksanaan operasi dan latihan militer;
- (v) Peningkatan kesejahteraan prajurit.

### 8.2.7 Rehabilitasi dan rekonstruksi Nanggroe Aceh Darussalam dan Nias (Sumatera Utara)

#### Sasaran:

Sasaran prioritas ini adalah:

- a. Sasaran rehabilitasi adalah terlaksananya perbaikan pelayanan publik pada tahap yang memadai
- b. Sasaran Rekonstruksi adalah Terlaksananya Pembangunan Kembali Masyarakat dan Kawasan

#### Arah Kebijakan:

##### (1) Strategi Kemasyarakatan

Kebijakan di bidang kemasyarakatan diarahkan untuk;

- (i) Mengembalikan kondisi fisik dan mental masyarakat dan kelompok yang rentan sebagai akibat dari bencana termasuk pemberian bantuan material serta dukungan spiritual dan psikologis kepada para korban;
- (ii) Meningkatkan partisipasi masyarakat dalam proses pengambilan keputusan kebijakan publik dan penyelesaian persoalan sosial kemasyarakatan;
- (iii) Meningkatkan kapasitas institusi agama dan adat untuk berperan aktif dalam pembangunan kembali daerah yang terkena bencana; serta
- (iv) Menata kembali sistem sosial dan budaya masyarakat, dan merevitalisasi sistem nilai lokal.

##### (2) Strategi Ekonomi

Pada tahap rehabilitasi diarahkan untuk:

- (i) memulihkan kondisi pengungsi agar dapat melakukan kembali kegiatan sosial dan ekonomi di tempat asal; dan
- (ii) mengembalikan kehidupan ekonomi melalui penciptaan lapangan kerja dan aset produktif.

Pada tahap rekonstruksi diarahkan untuk:

- (i) menyelesaikan secara menyeluruh masalah pengungsi yang meliputi pemberian bantuan modal usaha; dan
- (ii) memberikan dukungan untuk mendorong kegiatan ekonomi, dan memulihkan sistem keuangan.

##### (3) Strategi Infrastruktur

- (i) Pada tahap rehabilitasi diarahkan untuk mengembalikan fungsi infrastruktur transportasi, energi dan ketenagalistrikan, pos dan telematika, perumahan beserta prasarana dan sarana pendukungnya (air minum, air limbah, persampahan dan drainase), sumber daya air serta prasarana dan sarana umum lainnya; dan

- (ii) Pada tahap rekonstruksi diarahkan untuk membangun kembali sistem infrastruktur regional dan lokal yang meliputi sistem transportasi, sumberdaya air, irigasi, energi, ketenagalistrikan, pos dan telematika, perumahan dan permukiman.

### (3) Strategi Pemerintahan

Pada tahap rehabilitasi diarahkan untuk:

- (i) Mengembalikan fungsi pemerintahan dan pelayanan publik; serta
- (ii) Mengembalikan fungsi penegakan hukum dan ketertiban umum

Pada tahap rekonstruksi diarahkan untuk:

- (i) Memulihkan fasilitas yang berkaitan dengan pelayanan publik; dan
- (ii) Menata kembali kapasitas kelembagaan pemerintah dalam melaksanakan tugas dan fungsinya.

### (4) Strategi Tata Ruang dan Lingkungan Hidup

Pada tahap rehabilitasi diarahkan untuk:

- (i) menata kembali pola dan struktur ruang wilayah Aceh dan Sumatera Utara yang terkena dampak bencana termasuk pengelolaan lingkungan hidup dan pengelolaan pertanahan dengan pemulihan hak-hak masyarakat atas tanah secara adil; dan
- (ii) meningkatkan partisipasi masyarakat dalam rangka penyusunan tata ruang provinsi, kabupaten/kota yang terkena bencana.

Pada tahap rekonstruksi diarahkan untuk:

- (i) menata kembali kawasan-kawasan strategis melalui penyusunan rencana detail tata ruang kawasan yang partisipatif;
- (ii) menata dan mengelola lingkungan khususnya di daerah penyangga bencana dan ruang terbuka hijau kota; dan
- (iii) membangun sistem peringatan dini secara bertahap agar dapat meminimalisir dampak bencana.

## 8.3 PRIORITAS ANGGARAN 2006

### 8.3.1 Pedoman Penyusunan Rencana Kerja Pemerintah (RKP) Tahun 2006

Kebijakan fiskal (APBN 2006) disusun dengan berpedoman pada Rencana Kerja Pemerintah (RKP 2006). RKP tahun 2006 disusun untuk mengatasi permasalahan serta prioritas dan arah kebijakan pembangunan sebagaimana dikemukakan sebelumnya.

Kebijakan fiskal (APBN 2006) disusun dengan berpedoman pada Rencana Kerja Pemerintah (RKP 2006)

Arah kebijakan pembangunan akan dilaksanakan dengan :

- (i) Memantapkan kerangka regulasi, guna mendorong partisipasi masyarakat dalam pembangunan. Berbagai kebijakan pokok untuk itu adalah :
  - Mengurangi praktek dan biaya ekonomi tinggi, dengan memerangi korupsi dan memastikan penurunan biaya jasa kepelabuhanan seperti yang sudah ditetapkan pada tahun 2005.
  - Memperbaiki iklim investasi, dengan menetapkan bersama dengan DPR perundang-undangan di bidang investasi dan perpajakan, pemberian insentif perpajakan serta harmonisasi antara perundang-undangan daerah dengan pusat, dan menyempurnakan dan menetapkan regulasi di bidang perdagangan dan perhubungan.
  - Menciptakan iklim ketenagakerjaan yang dapat mengakomodir kepentingan untuk mendorong laju investasi serta kepentingan untuk meningkatkan kesejahteraan tenaga kerja.
  - Meningkatkan koordinasi, baik di internal pemerintah maupun dengan dunia usaha.
- (ii) Memfokuskan penyediaan pelayanan dan investasi pemerintah yang dilakukan melalui anggaran negara.

### 8.3.2 Arah Kebijakan Fiskal, Asumsi Ekonomi Makro dan Postur APBN

#### (1) Arah Kebijakan Fiskal

- (i) Kebijakan fiskal dihadapkan pada beban anggaran yang besar akibat rasio pinjaman/PDB yang masih tinggi. Dengan beban pinjaman yang masih tinggi, maka ruang gerak kebijakan fiskal menjadi terbatas. Di samping itu, gejala nilai tukar rupiah dan tingkat suku bunga juga akan berpengaruh pada kesinambungan APBN. Untuk memperbaiki keadaan diperlukan penurunan defisit anggaran secara bertahap. Di sisi lain, kebutuhan pendanaan terus meningkat untuk dapat membiayai berbagai prioritas guna mengatasi berbagai permasalahan pembangunan.
- (ii) Dengan mempertimbangkan kedua permasalahan tersebut di atas, maka kebijakan fiskal diarahkan untuk menyeimbangkan antara kesinambungan fiskal dalam jangka menengah dengan memberikan stimulus fiskal, dengan:
  - (a) Menetapkan sasaran defisit APBN sekitar 0,7 persen PDB sehingga rasio pinjaman/PDB menurun hingga di bawah 45 persen.
  - (b) Mengoptimalkan kinerja belanja negara dengan :
    - memfokuskannya pada kegiatan-kegiatan yang diharapkan dapat memperkuat upaya memecahkan permasalahan;
    - menghindari duplikasi/tumpang-tindih antara alokasi belanja pemerintah pusat dengan daerah;

Untuk memperbaiki keadaan diperlukan penurunan defisit anggaran secara bertahap.

Kebijakan fiskal diarahkan untuk menyeimbangkan antara kesinambungan fiskal dalam jangka menengah dengan memberikan stimulus fiskal.

**(2) Asumsi Ekonomi Makro**

- (i) **Pertumbuhan ekonomi.** Dengan memperhatikan faktor eksternal dan stabilitas ekonomi makro, membaiknya pola dan kualitas pertumbuhan, meningkatnya peran investasi yang didukung oleh perbaikan infrastruktur, kebijakan perbaikan iklim investasi, dan perbaikan ekspor, maka pertumbuhan ekonomi dalam tahun 2006 diperkirakan akan mencapai sekitar 6,2 persen.
- (ii) **Nilai tukar.** Sementara itu, melalui kebijakan fiskal, moneter, dan sektor riil yang terkoordinasi, nilai tukar rupiah diperkirakan akan berada pada kisaran Rp. 9.900 per dolar Amerika Serikat. Proyeksi ini didasarkan atas perkiraan membaiknya investasi portofolio, perkiraan meningkatnya nilai ekspor, serta makin baiknya koordinasi kebijakan fiskal dan moneter dalam menjaga kestabilan nilai tukar.
- (iii) **Inflasi.** Sejalan dengan itu, laju inflasi diperkirakan dapat dikendalikan pada kisaran 8,0 persen.
- (iv) **Tingkat Bunga SBI 3 bulan.** Tingkat bunga SBI 3 bulan yang konsisten dengan upaya menjaga kestabilan nilai tukar dan laju inflasi seperti tersebut di atas diperkirakan berada pada kisaran 9,5 persen.
- (v) **Harga minyak.** Di lain pihak, dengan mempertimbangkan pertumbuhan permintaan minyak dunia yang tetap kuat, terutama Amerika Serikat dan Cina, serta ketergantungan pasokan minyak dunia terhadap OPEC yang relatif tinggi, maka rata-rata harga minyak mentah Indonesia di pasar internasional dalam tahun 2006 diperkirakan akan berada pada kisaran US\$57,0 per barel, sedangkan tingkat produksi (*lifting*) diperkirakan sekitar 1,050 juta barel per hari.

Asumsi ekonomi makro diatas dapat digambarkan secara ringkas pada tabel 8.1

**Tabel 8.1: Asumsi Ekonomi Makro**

No.	ASUMSI	APBN 2006
1.	Pertumbuhan Ekonomi (%)	6,2
2.	Inflasi (%)	8,0
3.	Nilai Tukar (Rp/US\$)	9.900
4.	Tingkat Bunga SBI 3 bln (%)	9,5
5.	Harga Minyak (US\$/barel)	57,0
6.	Lifting Minyak (juta barel/hari)	1,050
7.	Produk Domestik Bruto (triliun Rp)	3.040,772

### (3) Postur APBN

Besarnya beban pengeluaran negara antara lain pada pos pengeluaran pembayaran hutang luar negeri serta subsidi yang secara keseluruhan merupakan 25,1% dari belanja pemerintah pusat atau 16,6% dari belanja negara di tahun 2006. Kondisi ini memberikan keterbatasan pada anggaran negara. Namun demikian, selaras dengan semangat otonomi daerah, bagian anggaran yang diserahkan kepada daerah mengalami peningkatan. Untuk tahun 2006, dari seluruh belanja negara dianggarkan sebanyak 34 persen di serahkan kepada daerah, angka ini meningkat cukup signifikan dibanding tahun sebelumnya yaitu sebesar 27,1 persen dari seluruh belanja negara (APBN-P II 2005) sebagaimana digambarkan dalam Tabel 8.2. berikut ini.

Untuk tahun 2006, dari seluruh belanja negara dianggarkan sebanyak 34 persen diserahkan kepada daerah, angka ini meningkat cukup signifikan dibanding tahun sebelumnya yaitu sebesar 27,1 persen dari seluruh belanja negara (APBN-P II 2005)

Tabel 8.2: APBN-P II 2005 dan APBN 2006 dalam trilliun rupiah

	2005		2006	
	APBN-P II	% PDB	APBN	% PDB
A. Pendapatan Negara dan Hibah	540,1	20,4	625,2	20,6
I. Penerimaan Dalam Negeri	532,7	20,1	621,6	20,4
1. Penerimaan Perpajakan	352,0	13,3	416,3	13,7
2. Penerimaan Bukan Pajak	180,7	6,8	205,3	6,8
II. Hibah 7.5	0,3	3,6	0,1	
B. Belanja Negara	565,1	21,3	647,7	21,3
I. Belanja Pemerintah Pusat	411,7	15,5	427,6	14,1
- Pembayaran Bunga Utang o/w	61,0	2,3	76,6	2,5
- Subsidi o/w	119,1	4,5	79,5	2,6
II. Belanja Ke Daerah	153,4	5,8	220,1	7,2
1. Dana Perimbangan	146,2	5,5	216,6	7,1
a. Dana Bagi Hasil	52,6	2,0	59,4	2,0
b. Dana Alokasi Umum	88,8	3,3	145,7	4,8
2. Dana Otonomi Khusus & Penyeimbang	7,2	0,3	3,5	0,1
a. Dana Otonomi Khusus	1,8	0,1	2,9	0,0
b. Dana Penyesuaian	5,5	0,2	0,6	0,0
C. Keseimbangan Primer	36,0	1,4	54,2	1,8
D. Surplus / Defisit Anggaran	-24,9	-0,9	-22,4	-0,7
E. Pembiayaan	24,9	0,9	22,4	0,7
I. Pembiayaan Dalam Negeri	29,8	1,1	50,9	1,7
II. Pembiayaan Luar Negeri (netto)	-4,8	-0,2	-28,5	-0,9
Memorandum Items				
Rasio Pembayaran Bunga Utang thd Belanja Pemerintah Pusat	14,8		17,9	
Rasio Subsidi thd Belanja Pemerintah Pusat	28,9		18,6	
Rasio Belanja Daerah thd Belanja Negara	27,1		34,0	



### 8.3.3. Belanja Negara

#### Anggaran Belanja Negara TA

2006 yang direncanakan sebesar **Rp 647,7** triliun terdiri dari:

- (i) **Anggaran belanja pemerintah pusat** direncanakan sebesar **Rp 427,6** triliun dan
- (ii) **Anggaran belanja daerah** direncanakan sebesar **Rp 220,1** triliun

Peningkatan manajemen belanja negara dengan antara lain:

- (i) memantapkan pelaksanaan penyatuan anggaran rutin dan pembangunan;
- (ii) mempersiapkan penerapan penyusunan anggaran belanja dalam kerangka pengeluaran berjangka menengah; serta
- (iii) mempersiapkan penyusunan anggaran berbasis kinerja.

Anggaran Belanja Negara TA 2006 yang direncanakan sebesar **Rp 647,7** triliun terdiri dari:

- (1) Anggaran belanja pemerintah pusat direncanakan sebesar **Rp 427,6** triliun; dan
- (2) Anggaran belanja daerah direncanakan sebesar **Rp 220,1** triliun.

#### a. Belanja Pemerintah Pusat

Di bidang belanja pemerintah pusat, fokus kebijakan untuk tahun 2006 diarahkan pada:

- (1) Pemisahan secara jelas kewenangan antara Pemerintahan Pusat dan Daerah, khususnya yang berkaitan dengan dana dekonsentrasi dan tugas pembantuan.
- (2) Penajaman prioritas alokasi anggaran yang lebih ditujukan antara lain untuk:
  - (i) memperbaiki pendapatan dan kesejahteraan aparatur negara dan pensiunannya dengan mempertimbangkan kemampuan keuangan negara;
  - (ii) meningkatkan efektivitas pengadaan barang dan jasa dalam rangka pelayanan publik;
  - (iii) menyediakan sarana dan prasarana pembangunan yang memadai untuk mendukung pertumbuhan ekonomi yang tinggi, peningkatan kesejahteraan rakyat, pengentasan kemiskinan, dan pengurangan pengangguran;
  - (iv) mengurangi beban pembayaran bunga utang pemerintahan;
  - (v) mengarahkan belanja bantuan sosial yang dapat langsung membantu meringankan beban masyarakat miskin dan masyarakat yang tertimpa bencana nasional; serta
  - (vi) meningkatkan koordinasi dan sinkronisasi kebijakan desentralisasi fiskal.
- (3) Peningkatan manajemen belanja negara dengan antara lain:
  - (i) memantapkan pelaksanaan penyatuan anggaran rutin dan pembangunan (*unified budget*);
  - (ii) mempersiapkan penerapan penyusunan anggaran belanja dalam kerangka pengeluaran berjangka menengah (*medium term expenditure framework / MTEF*); serta
  - (iii) mempersiapkan penyusunan anggaran berbasis kinerja.

Alokasi anggaran negara diarahkan untuk melaksanakan prioritas pembangunan dalam RKP Tahun 2006, yang meliputi:

- *Prioritas Penanggulangan Kemiskinan Dan Pengurangan Kesenjangan.* Alokasi anggaran bersifat lintas prioritas dan program, antara lain

mencakup :

- o Pendidikan, kesehatan dan infrastruktur dasar
- o Pertanian, perikanan, kehutanan dan prasarana perdesaan
- o Subsidi Langsung Tunai

- *Prioritas Peningkatan Aksesibilitas Dan Kualitas Pendidikan Dan Kesehatan.*

Pendidikan antara lain mencakup :

- o Penyediaan alokasi untuk mendukung wajib belajar 9 tahun antara lain melalui penyediaan Bantuan Operasional Sekolah (BOS) dan Bantuan Kepada Murid (BKM)
- o Peningkatan daya tampung SMP/MTs dan SMA/SMK/Madrasah Aliyah
- o Peningkatan kualitas pendidikan (penambahan guru bantu, rekrutmen guru, peningkatan mutu tenaga pendidikan).
- o Rehabilitasi sarana dan prasarana sekolah

Kesehatan antara lain mencakup :

- o Peningkatan pelayanan gratis bagi penduduk miskin (termasuk rehabilitasi puskesmas, puskesmas pembantu dan pengembangan posyandu).
- o Peningkatan penanganan KLB penyakit menular, perkuatan *surveillance*, pemberantasan penyakit, dukungan operasional imunisasi.
- o Peningkatan penanganan gizi buruk, perkuatan *surveillance*, serta operasional Posyandu.
- o Penambahan tenaga kesehatan terutama untuk daerah terpencil.

- *Prioritas Penguatan Kemampuan Pertahanan, Pemantapan Keamanan Dan Ketertiban Serta Penyelesaian Konflik.*

Pertahanan dan Keamanan antara lain mencakup :

- o Memperbaiki kesejahteraan TNI/Polri.
- o Meningkatkan alutsista TNI.
- o Meningkatkan kemampuan Polri dalam mencegah dan menanggulangi kejahatan terorisme.

Pasca MoU Aceh antara lain mencakup :

- o Menyelesaikan kebijakan Paka MoU Aceh yang sudah dimulai pada tahun 2005.

- *Prioritas Peningkatan Kesempatan Kerja, Investasi Dan Ekspor*, antara lain dengan alokasi untuk meningkatkan prasarana yang antara lain mencakup :

- o Memperbaiki daya dukung jalur distribusi utama
- o Menyediakan waduk di daerah rawan air, irigasi
- o Melanjutkan program PKPS-BBM untuk infrastruktur perdesaan
- o Meningkatkan keselamatan pelayanan angkutan darat, laut dan udara.

- *Prioritas Penegakan Hukum, Pemberantasan Korupsi Dan Reformasi Birokrasi.* Alokasi di bidang hukum antara lain mencakup :
  - o Penyediaan prasarana dan sarana BPK
  - o Penguatan lembaga peradilan (MA)
  - o Dukungan prasarana dan sarana serta operasional Kejaksaan Agung
  - o Peningkatan pemenuhan Lembaga Perasyarakatan (tunggakan bahan makanan, insentif petugas jaga malam)
- *Prioritas Revitalisasi Pertanian, Perikanan, Kehutanan Dan Perdesaan*  
 Pertanian antara lain mencakup :
  - o Pengolahan lahan dan air dalam rangka pengamanan produksi nasional serta penyusunan sistem pengendalian penyakit ternak
  - o Peningkatan inovasi dan diseminasi teknologi serta peningkatan kapasitas dan fungsi karantina, serta peningkatan sistem kualitas komoditas pertanian
  - o Peningkatan sistem pengendalian penyuluhan nasional dalam rangka bimbingan dan pendampingan kepada petani
 Perikanan antara lain mencakup :
  - o Penguatan industri perikanan (benih/bibit berkualitas, pemuliaan induk, sertifikasi sistem pembenihan dan pembudayaan ikan, rehab kawasan/lahan budidaya dsb).
  - o Pemulihan ekonomi wilayah pasca konflik dengan rehabilitasi sarana dan prasarana perikanan
  - o Perkuatan penanganan *illegal fishing*.
 Kehutanan antara lain mencakup :
  - o Revitalisasi kehutanan dan penanggulangan *illegal logging*.

**b. Belanja Daerah**

Kebijakan alokasi anggaran belanja daerah dalam tahun 2006 diarahkan antara lain untuk:

1. Secara umum kebijakan desentralisasi fiskal pada TA.2006 diarahkan untuk (i) meningkatkan efisiensi pemanfaatan sumber daya nasional; (ii) meningkatkan akuntabilitas, transparansi, dan partisipasi masyarakat; (iii) mengurangi kesenjangan fiskal antara Pemerintah Pusat dan Daerah (*vertical fiscal imbalance*) dan antardaerah (*horizontal fiscal imbalance*); (iv) meningkatkan pelayanan publik; dan (v) meningkatkan efisiensi melalui anggaran berbasis kinerja yang sejalan dengan format APBN.
2. Secara khusus kebijakan desentralisasi fiskal pada TA.2006 diarahkan untuk mendorong, memfasilitasi, dan membantu pemerintah daerah dalam melakukan berbagai upaya untuk mengatasi ketertinggalan wilayah seperti wilayah terpencil dan kawasan perbatasan, untuk mempercepat penanggulangan kemiskinan, pemulihan kondisi

Desentralisasi fiskal pada TA 2006 diarahkan untuk meningkatkan efisiensi pemanfaatan sumber daya nasional; meningkatkan akuntabilitas, transparansi, dan partisipasi masyarakat; mengurangi kesenjangan fiskal antara Pemerintah Pusat dan Daerah, dan antar daerah; meningkatkan pelayanan publik; dan meningkatkan efisiensi melalui anggaran berbasis kinerja yang sejalan dengan format APBN.

ekonomi, sosial, budaya, politik, dan keamanan di wilayah akibat konflik, serta mempercepat pertumbuhan di wilayah andalan, strategis, dan cepat tumbuh.

Alokasi anggaran belanja daerah dalam tahun anggaran 2006 ditetapkan sebesar Rp. 220.069,5 miliar yang terdiri dari:

- (1) **Dana perimbangan sebesar Rp 216.592,4 miliar** terdiri dari:
  - (i) **Dana bagi hasil** direncanakan sebesar Rp 59.358,4 miliar;
  - (ii) **Dana alokasi umum** direncanakan sebesar Rp 145.664,2 miliar dan
  - (iii) **Dana alokasi khusus** direncanakan sebesar Rp 11.569,8 miliar.
- (2) **Dana otonomi khusus dan penyesuaian sebesar Rp 3.477,1 miliar** yang terdiri dari:
  - (i) **Dana otonomi khusus** bagi provinsi Papua direncanakan sebesar Rp 2.913,3 miliar; dan
  - (ii) **Dana penyesuaian** direncanakan sebesar Rp 563.836 miliar.

### **Dana Bagi Hasil**

- Dana Bagi Hasil adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah berdasarkan angka presentase untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. Dana Bagi Hasil terdiri atas : (i) Dana Bagi Hasil Pajak dan (ii) Dana Bagi Hasil Sumber Daya Alam (SDA).

- DBH Pajak

#### **Proses Penetapan**

##### **1. Penetapan DBH PPh WPOPDN dan PPh Pasal 21 :**

- a. Pembagian Sementara berdasarkan proyeksi rencana penerimaan APBN tahun anggaran yang bersangkutan (data disiapkan menjelang tahun anggaran berjalan).
- b. Pembagian definitif berdasarkan prognosa realisasi penerimaan APBN tahun anggaran yang bersangkutan (data disiapkan menjelang triwulan keempat tahun anggaran).

##### **2. Penetapan DBH PBB dan BPHTB :**

Penetapan PBB dan BPHTB dilakukan melalui Rencana Penerimaan PBB dan BPHTB.

#### **Proses Penyaluran**

##### **1. Penyaluran DBH PPh WPOPDN dan PPh Pasal 21**

Dilakukan secara triwulan sebesar 20 persen dari alokasi sementara untuk triwulan I, II, dan III, sedangkan untuk triwulan IV disalurkan sebesar selisih antara jumlah alokasi definitif dengan dana yang telah dicairkan pada triwulan I s/d III.





2. Penyaluran DBH PBB dan BPHTB
    - a. Penyaluran DBH PBB dilakukan setiap hari Jum'at berdasarkan realisasi.
    - b. Penyaluran DBH BPHTB dilakukan setiap hari Rabu berdasarkan realisasi.
- DBH SDA
 

**Proses Penetapan**

    - Penetapan Kabupaten/Kota Penghasil oleh Menteri Teknis setelah berkonsultasi dengan Menteri Dalam Negeri.
    - Penetapan dasar penghitungan bagian daerah Kabupaten/Kota penghasil oleh Menteri Teknis setelah berkonsultasi dengan DPOD.
    - Penyampaian dasar penghitungan bagian daerah Kabupaten/Kota penghasil dari Menteri Teknis kepada Menteri Keuangan.
    - Penetapan perkiraan DBH untuk masing-masing Daerah oleh Menteri Keuangan.

**Proses Penyaluran**

Penyaluran DBH SDA dilakukan secara triwulanan berdasarkan realisasi yang bersumber dari sektor kehutanan, pertambangan umum, perikanan, pertambangan minyak bumi, pertambangan gas alam, dan pertambangan panas bumi.
  - Dana Bagi Hasil TA.2006 ditetapkan sebesar Rp. 59.358,4 miliar dengan rincian sebagai berikut :
    - a. Dana Bagi Hasil Pajak sebesar Rp. 26.238,3 miliar, yang terdiri dari:
      - (i) Pajak Penghasilan sebesar Rp. 6.001 miliar:
        - PPh Pasal 21 sebesar Rp. 5.541,3 miliar
        - PPh Pasal 25 dan Pasal 29 WPOPON sebesar Rp. 459,7 miliar
      - (ii) Pajak Bumi dan Bangunan sebesar Rp. 14.957,2 miliar;
      - (iii) Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan Rp. 5.280,1 miliar.
    - b. Dana Bagi Hasil Sumber Daya Alam (SDA) sebesar Rp. 33.120,1 miliar, yang terdiri dari:
      - (i) Minyak bumi sebesar Rp. 16.735,79 miliar;
      - (ii) Gas Alam sebesar Rp. 12.500,17 miliar;
      - (iii) Pertambangan Umum sebesar Rp. 2.394,53 miliar, dengan komponen:
        - Iuran tetap sebesar Rp. 45,85 miliar
        - Royalti sebesar Rp. 2.348,68 miliar
      - (iv) Kehutanan sebesar Rp. 1.158,3 miliar, dengan komponen:
        - Provisi Sumber Daya Hutan sebesar Rp. 711,4 miliar
        - Iuran Hak Pengusahaan Hutan/IHPH sebesar Rp. 5,3 miliar
        - Dana Reboisasi sebesar Rp. 441,7 miliar
      - (v) Perikanan sebesar Rp. 331,3 miliar.



Untuk menghindari terjadinya keterlambatan dalam penyaluran Dana Bagi Hasil ke daerah-daerah dilakukan penyempurnaan proses dan mekanisme penyaluran Dana Bagi Hasil ke Daerah

- Untuk menghindari terjadinya keterlambatan dalam penyaluran Dana Bagi Hasil ke daerah-daerah dilakukan penyempurnaan proses dan mekanisme penyaluran Dana Bagi Hasil ke Daerah, dengan:
  - a. meningkatkan koordinasi antar departemen/instansi terkait untuk mempercepat penetapan dan penyaluran dana bagi hasil kepada daerah, termasuk didalamnya penyempurnaan mekanisme penyampaian pertimbangan dari DPOD ( Sesuai Pasal 34 UU No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah);
  - b. membangun sistem serta melakukan transparansi perhitungan dan penyaluran Dana Bagi Hasil, kemudian disosialisasikan kepada masyarakat melalui media massa setiap triwulan; dan
  - c. meningkatkan akurasi data oleh departemen teknis/instansi terkait.
- Sehubungan dengan itu, akan diupayakan agar Keputusan Menteri Keuangan mengenai Dana Bagi Hasil dapat ditetapkan selambat-lambatnya akhir Desember 2005 sehingga penyaluran Dana Bagi Hasil untuk Tahun Anggaran 2006 dapat dilakukan tepat waktu, sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

#### Dana Alokasi Umum

Alokasi DAU ditetapkan sebesar 26,0 persen dari penerimaan dalam negeri bersih dengan tetap memperhatikan kemampuan keuangan negara.

- Berkaitan dengan Dana Alokasi Umum (DAU), telah dilakukan langkah-langkah peningkatan akurasi data dasar perhitungan DAU. Alokasi DAU ditetapkan sebesar 26,0 persen dari penerimaan dalam negeri bersih dengan tetap memperhatikan kemampuan keuangan negara.
- Bobot variabel kebutuhan fiskal daerah untuk tahun 2006, adalah: Indeks Jumlah Penduduk (30 persen), Indeks Luas Wilayah (15 persen), Indeks Kemahalan Konstruksi (30 persen), Produk Domestik Regional Bruto (15 persen) dan Indeks Pembangunan Manusia (10 persen).
- Sedangkan penetapan DAU untuk daerah Otonom Baru tahun anggaran 2006, kriterianya adalah: (i) dialokasikan setelah undang-undang pembentukannya disahkan; (ii) Penghitungan DAU secara nasional dilakukan setelah tersedianya data dalam rangka penghitungan alokasi DAU; (iii) Apabila data tidak tersedia, penghitungan alokasi DAU dilakukan menyatu dengan daerah induk.

#### Dana Alokasi Khusus

- DAK tahun 2006 dialokasikan dengan menggunakan kriteria umum, kriteria khusus, dan kriteria teknis.

- i. Kriteria umum ditetapkan dengan mempertimbangkan kemampuan keuangan daerah. Kriteria umum dihitung untuk melihat kemampuan APBD membiayai kebutuhan dalam rangka pembangunan daerah yang dicerminkan oleh Indeks Fiskal Neto (IFN) yang dihitung dari penerimaan umum APBD (PAD, DAU, DBH) dikurangi belanja pegawai. Daerah kabupaten/kota yang memiliki kemampuan keuangan dibawah rata-rata nasional merupakan daerah yang memenuhi kriteria umum. Untuk DAK tahun anggaran 2006 mempergunakan basis data APBD Perhitungan tahun anggaran 2004.

Sesuai dengan Kesimpulan Rapat Kerja Panitia Anggaran dengan Pemerintah dalam rangka Pembicaraan Pendahuluan Penyusunan RAPBN Tahun Anggaran 2006 dan RKP Tahun 2006 tanggal 19 Mei - 7 Juli 2005 digunakan kriteria khusus yang ditetapkan dengan memperhatikan : (1) peraturan perundang-undangan yaitu otonomi khusus NAD dan Papua; serta (2) daerah kabupaten/kota yang memiliki karakteristik kewilayahan yang akan dirumuskan menjadi Indeks Karakteristik Wilayah (IKW) yaitu daerah pesisir dan kepulauan, daerah perbatasan dengan negara lain, daerah tertinggal/terpencil, dan daerah yang masuk kategori ketahanan pangan. Kriteria Umum dan Kriteria Khusus digabung rumusannya menjadi Indeks Fiskal Wilayah (IFW).

Daerah yang memperoleh alokasi DAK adalah daerah yang memiliki kemampuan keuangan dibawah rata-rata nasional dan memenuhi kriteria khusus yang ditetapkan dalam Rapat Kerja Panitia Anggaran DPR RI dengan Pemerintah tersebut di atas. Dengan kata lain, Daerah kabupaten/kota yang memiliki IFN atau IFW kurang dari 1 (satu) merupakan daerah yang layak mendapatkan DAK.

- ii. Selanjutnya dalam pembahasan RAPBN 2006, Panja menyepakati untuk menambah DAK Lingkungan Hidup dan beberapa kriteria khusus yang digunakan untuk menentukan daerah penerima alokasi DAK tahun 2006, yaitu : daerah yang memperoleh DAU tetap, daerah yang prosentase kenaikan DAU-nya lebih kecil dari prosentase kenaikan gaji pegawai, daerah rawan banjir / longsor, daerah penampung dan penerima pengungsi, daerah penerima transmigrasi, daerah pasca konflik, daerah rawan pangan / kekeringan, dan daerah yang memiliki pulau terluar.

- iii. Kriteria teknis yang dirumuskan dalam bentuk Indeks Teknis (IT) dirumuskan oleh kementerian negara/departemen teknis terkait. Kriteria Teknis tersebut dicerminkan dengan indikator-indikator yang dapat digunakan untuk menggambarkan kondisi sarana/prasarana pada masing-masing bidang/kegiatan yang akan didanai oleh DAK, dengan memperhatikan berbagai variabel yang berkaitan dengan bidang/kegiatan yang akan didanai DAK tahun anggaran 2006.

---

Daerah penerima DAK tahun anggaran 2006 wajib menyediakan dana pendamping sekurang-kurangnya 10% dari alokasi DAK

---

Mekanisme penyaluran ke kabupaten/kota dilaksanakan melalui Gubernur, yang difasilitasi oleh tim teknis yang dibentuk Pemerintah.

- DAK dalam APBN 2006 akan digunakan untuk mendanai: (i) Pendidikan; (ii) Kesehatan; (iii) Infrastruktur Jalan, Irigasi dan Air Bersih Perdesaan; (iv) Kelautan dan Perikanan; (v) Prasarana Pemerintahan Daerah; (vi) Pertanian; serta (vii) Lingkungan Hidup dengan alokasi masing-masing sebagai berikut:

Tabel 8.3: Alokasi Dana Alokasi Khusus

DAK	TOTAL PAGU 2006 (dalam miliar Rupiah)
Pendidikan	2.919,525
Kesehatan	2.406,795
Infrastruktur Jalan	2.575,705
Infrastruktur Irigasi	627,675
Infrastruktur Air Bersih	608,000
Prasarana Pemerintahan	448,675
Kelautan dan Perikanan	775,675
Pertanian	1.094,875
Lingkungan Hidup	112,875
<b>Total</b>	<b>11.569,800</b>

Dana Penyesuaian Adhoc dialokasikan untuk daerah-daerah tertentu yang memenuhi kriteria-kriteria yang telah ditetapkan dan diprioritaskan penggunaannya untuk kegiatan penyediaan prasarana fisik infrastruktur jalan dan sarana/prasarana fisik lainnya yang merupakan kebutuhan daerah.

- Prioritas DAK diberikan untuk: (i) membantu daerah-daerah dengan kemampuan keuangan di bawah rata-rata nasional, dalam rangka mendanai kegiatan penyediaan sarana dan prasarana fisik pelayanan dasar yang sudah merupakan urusan daerah; dan (ii) menunjang percepatan pembangunan sarana dan prasarana di wilayah pemekaran dan pesisir dan kepulauan, perbatasan dengan negara lain, tertinggal / terpencil, serta termasuk kategori daerah ketahanan pangan.
- Daerah penerima DAK tahun anggaran 2006 wajib menyediakan dana pendamping sekurang-kurangnya 10% dari alokasi DAK. Namun demikian, untuk daerah dengan kemampuan fiskal tertentu, dimana selisih antara penerimaan umum APBD dengan belanja pegawai sama dengan nol atau negatif, tidak diwajibkan untuk menyediakan dana pendamping tersebut (sesuai dengan penjelasan pasal 41 ayat (3) UU No.33 Tahun 2004)
- Alokasi DAU dan DAK per kabupaten dapat dilihat pada lampiran 3 dan Alokasi DAK.

### Dana Otonomi Khusus

- Alokasi dana otonomi khusus sesuai dengan ketentuan yang digariskan dalam UU No. 21 tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua, untuk pembiayaan peningkatan pendidikan dan kesehatan, yang jumlahnya setara dengan 2 (dua) persen dari pagu dana alokasi umum (DAU) secara nasional dan berlaku selama 20 tahun sejak tahun 2002. **Alokasi Dana Otonomi Khusus untuk tahun 2006 sebesar Rp. 2.913,3 miliar;**
- Penyaluran dilakukan oleh Menteri Keuangan setiap triwulan, yaitu triwulan I sebesar 15%, triwulan II sebesar 30%, triwulan III sebesar 40%, dan triwulan IV sebesar 15%.
- Mekanisme penyaluran ke kabupaten/kota dilaksanakan melalui Gubernur, yang difasilitasi oleh tim teknis yang dibentuk Pemerintah.

### Dana Penyesuaian

- Dana Penyesuaian (DP) terdiri dari Dana Penyesuaian Murni sebesar Rp300,658 miliar dan Dana Penyesuaian Ad-hoc sebesar Rp263,178 miliar.
  - a. Dana Penyesuaian Murni dialokasikan sebagai pelaksanaan atas penerapan kebijakan formula DAU agar tidak menimbulkan adanya daerah *provinsi yang mendapatkan DAU lebih kecil daripada DAU ditambah dengan Dana Penyesuaian Murni Tahun 2005 (hold harmless)*.
  - b. Dana Penyesuaian Adhoc dialokasikan untuk daerah-daerah tertentu yang memenuhi kriteria-kriteria yang telah ditetapkan dan diprioritaskan penggunaannya untuk kegiatan penyediaan prasarana fisik infrastruktur jalan dan sarana/prasarana fisik lainnya yang merupakan kebutuhan daerah (dapat dilihat di Lampiran 4).

LAMPIRAN