

# DESENTRALISASI 2006

MEMBEDAH REFORMASI DESENTRALISASI DI INDONESIA

## MEMBEDAH REFORMASI DESENTRALISASI DI INDONESIA

Ringkasan Laporan

Disusun oleh  
USAID Democratic Reform Support Program (DRSP)  
untuk  
Donor Working Group on Decentralization



**USAID**  
FROM THE AMERICAN PEOPLE

**DRSP**  
DEMOCRATIC REFORM SUPPORT PROGRAM



Australia Indonesia Partnership  
Kemitraan Australia Indonesia





# **DESENTRALISASI 2006**

Membedah Reformasi Desentralisasi di Indonesia  
**Ringkasan Laporan**



## **DESENTRALISASI 2006**

# Membedah Reformasi Desentralisasi di Indonesia

- Ringkasan Laporan -

Disusun oleh  
USAID Democratic Reform Support Program (DRSP)  
untuk  
Donor Working Group on Decentralization

Didanai oleh  
Decentralization Support Facility (DSF)  
USAID  
AusAID

Agustus 2006

**Diterbitkan oleh**

**Democratic Reform Support Program (DRSP)**

Jakarta Stock Exchange Building

Tower 2, 20th floor

Jl. Jend. Sudirman Kav. 52-53

Jakarta 12190

Indonesia

Tel. No. +62 21-5152541

Fax No. +62 21-5152542

Email: [info@drsp.or.id](mailto:info@drsp.or.id)

Web. [www.drsp-usaid.org](http://www.drsp-usaid.org)

# DAFTAR ISI

UCAPAN TERIMA KASIH.....	ii
DAFTAR SINGKATAN .....	iii
PENDAHULUAN .....	1
TEMUAN UTAMA.....	3
I. KEMAJUAN DALAM KERANGKA HUKUM.....	3
II. HUBUNGAN ANTAR TINGKAT PEMERINTAHAN.....	5
Penataan Daerah.....	5
Pembagian Kewenangan .....	6
Peran Gubernur dan Propinsi .....	8
Hubungan Keuangan Antar Tingkat Pemerintahan: Pendapatan Asli Daerah .....	9
Hubungan Keuangan Antar Tingkat Pemerintahan: Dana Alokasi Umum.....	10
Hubungan Keuangan Antar Tingkat Pemerintahan: Dana Alokasi Khusus (DAK) .....	11
Hubungan Keuangan Antar Tingkat Pemerintahan: Pajak dan Pendapatan Bagi-Hasil.....	13
Hubungan Keuangan Antar Tingkat Pemerintahan: Pinjaman Daerah .....	14
Pengawasan (Oversight) dan Supervisi.....	15
III. REFORMASI SISTEM PEGAWAI NEGERI SIPIL KONTEKS DESENTRALISASI .....	18
IV. REFORMASI PEMERINTAHAN DAERAH .....	21
Penyediaan Pelayanan Publik oleh Pemerintah Daerah .....	21
Perencanaan, Penganggaran dan Administrasi Keuangan Pemerintah Daerah.....	23
Partisipasi Publik .....	25
Akuntabilitas Politik: Kepala Pemerintah Daerah .....	27
Akuntabilitas Politik: Dewan Perwakilan Rakyat Daerah .....	29
Akuntabilitas Politik: Partai Politik.....	31
Akuntabilitas Politik: Pemilihan Umum Anggota DPRD.....	32
Reformasi Pemerintahan Desa.....	34
V. DUKUNGAN PIHAK KETIGA .....	38
Peran LSM dan Perguruan Tinggi sebagai Lembaga Perantara dalam Desentralisasi Pemerintahan .....	38
Peran Asosiasi Pemerintah Daerah .....	39
Koordinasi Lembaga Donor dalam Mendukung Desentralisasi/Pemerintahan Daerah.....	41
HUBUNGAN ANTARA PENELITIAN INI DENGAN GRAND STRATEGY DAN NAPFD .....	45

## UCAPAN TERIMAKASIH

USAID (The United States Agency for International Development) DRSP (Democratic Reform Support Program) atas nama Kelompok Kerja Bersama Desentralisasi, Decentralization Support Facility dan AusAID, mengucapkan terima kasih kepada para peneliti yang namanya disebut dibawah ini atas keterlibatannya dalam penelitian ini. Keberhasilan studi ini tidak terlepas dari upaya mereka dalam mengungkap dan mengolah beragam bahan dan pandangan para stakeholder. Sungguh bukan pekerjaan mudah meramu bahan yang sedemikian beragam sehingga pada akhirnya menghasilkan penelitian sebagaimana yang tersaji dalam buku ini.

Kajian yang dilakukan oleh para peneliti dan juga laporan gabungan (laporan sintesis) yang dibuat oleh tim penasihat teknis ini, merupakan sesuatu yang sangat bernilai dalam memperkaya dan meneguhkan kesimpulan-kesimpulan yang dibuat serta tindak lanjut yang diusulkan. USAID-DRSP juga sangat berterimakasih kepada semua pejabat pemerintah, organisasi-organisasi non pemerintah, dan Masyarakat luas, yang telah menyumbangkan waktu dan saran-saran yang sangat berharga selama rapat-rapat, diskusi-diskusi maupun diskusi kelompok terfokus yang dilaksanakan selama pelaksanaan penelitian dan pengkajian laporan ini.

Para penulis sepenuhnya bertanggungjawab atas pandangan-pandangan yang disampaikan dalam laporan ini. Tim teknis USAID-DRSP terdiri dari Elke Rapp, Gabriele Ferrazzi, Sebastian Eckhardt, Jups Kluyskens dan Frank Feulner. Sedangkan tim riset beranggotakan Ahmad Alamsyah Siregar, Andry Asmoro, Robert Simanjuntak, Muhammad Firdaus, Amir Imbarudin, Entin Srian Muslim, Suhirman, Marselina Djayasinga, Arief Roesman, Pietra Widiadi, Sutoro Eko, Joana Ebbinghaus, Firsty Husbani, Meuthiah Ganie Rohman, dan Adi Abidin.

Kami juga menghaturkan terima kasih dan penghargaan yang tertinggi kepada Gordon West dan Owen Podger (USAID), Bernhard May (GTZ), dan Blane Lewis (Bank Dunia) atas sumbang saran dan dukungan mereka yang sangat besar pada penelitian ini.

Ucapan terimakasih tidak lupa kami tujukan kepada Hetifah Sjaifudian (Akatiga), Hefrizal Handra (Universitas Andalas), Guy Jansen (AusAID), Greg Rooney (AusAID), Deddy Koespramoedyo (Bappenas), Max Pohan (Bappenas), Jeffrey Ong (CIDA), Joel Friedman (CIDA), Rudi Hauter (CIM/GTZ), Paul McCarthy (DSF), Anthea Mulaka (DSF/Bank Dunia), Shalini Bahuguna (DSF/Bank Dunia), Aruna Bagchee (DSF/Bank Dunia), Peter Rimmele (GTZ), Guenter Felber (GTZ), Manfred Poppe (GTZ), Robert Dahl (IFES), Kadjatmiko (DepKeu), Made Suwandi (Depdagri), Saut Situmorang (Depdagri), Daeng Mochammad Nazier (Depdagri), Nurida Mokhsen (Partnership), Ilham Cendikia (Pattiro), Diah Rahardjo (TIFA), Liesbeth Steer (TAF), Hans Antlov (LGSP/USAID), Andrew Urban (LGSP/USAID), Ed Anderson (DRSP/USAID), Djohermansyah Djohan (Sekretariat Wapres), Jessica Ludwig (Bank Dunia), Soren Davidsen (Bank Dunia), dan Abdi Suryaningati (Yappika). •



# DAFTAR SINGKATAN

ABK	Anggaran Berbasis Kinerja	BUMD	Badan Usaha Milik Daerah	DP3	Daftar Penilaian Pelaksanaan Pekerjaan	KKN	Kolusi, Korupsi, Nepotisme
ADB	Asian Development Bank	Bupati	Kepala Daerah Kabupaten	DSF	Decentralization Support Facility (Fasilitas Dukungan bagi Desentralisasi)	KKP	Koalisi Kebijakan Publik
ADD	Alokasi Dana Desa	CB-SDAS	Capacity Building to Support Decentralized Administrative Systems (Penguatan Kapasitas untuk Mendukung Sistem Administrasi Desentralisasi)	FGD	Focus Group Discussion (Kelompok Bersama)	KOAK	Koalisi Organisasi Anti Korupsi
APBD	Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah	CCER	Cost Collection Efficiency Ratio (Rasio Efisiensi Pengumpulan Biaya)	FPM	Forum Pengembangan Partisipasi Masyarakat	KPU	Komisi Pemilihan Umum
APBN	Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara	CG	Central Government (Pemerintahan Pusat)	FY	Fiscal Year (Tahun Pembukuan)	KPMM	Konsorsium Pengembangan Masyarakat Madani
APEKSI	Asosiasi Pemerintah Kota Seluruh Indonesia	CIDA	Canadian International Development Agency	PP	Peraturan Pemerintah	KPUD	Komisi Pemilihan Umum Daerah
APKASI	Asosiasi Pemerintah Kabupaten Seluruh	LSM	Lembaga Swadaya Masyarakat	GTZ	Gesellschaft Fuer Technische Zusammenarbeit	KUA	Kebijakan Umum Anggaran
APPSI	Asosiasi Pemerintah Propinsi Seluruh Indonesia	CSR	Civil Service Reform (Reformasi Kepegawaian/PNS)	SDM	Sumber Daya Manusia	KUKAIP	Koalisi Untuk Kebebasan dan Akses Informasi Public
BAPPEDA	Badan Perencanaan Pembangunan Daerah	CSR	Corporate Social Responsibility (Tanggung Jawab Sosial Perusahaan terhadap Masyarakat)	INPRES	Instruksi Presiden	LAN	Lembaga Administrasi Negara
BAPPENAS	Badan Perencanaan Pembangunan Nasional	DAK	Dana Alokasi Khusus	IRDA	Indonesian Rapid Decentralization Appraisal (Penilaian Desentralisasi Cepat di Indonesia)	LAN	Local Area Network
BAU	Belanja Administrasi Umum	DAU	Dana Alokasi Umum	JARING ASMARA	Penjaringan Aspirasi Masyarakat	LG	Local Government (Pemerintah Daerah)
BAWASDA	Badan Pengawasan Daerah	DEKON	Dana Dekonsentrasi	JUKLAK	Petunjuk Pelaksanaan	LGSP	Proyek Dukungan Pemerintahan Lokal (Local Governance Support Program)
BIPPRAM	Biro Penataan dan Pemanfaatan Program	Dirjen	Direktur Jenderal	JUKNIS	Petunjuk Teknis	LKMD	Lembaga Ketahanan Masyarakat Desa
BKN	Badan Kepegawaian Negara	DIP	Daftar Isian Proyek	JWGD	Joint Working Group on Decentralization (Kelompok Kerja Bersama untuk Desentralisasi)	LPJ	Laporan Pertanggung Jawaban
BKKS	Badan Kerja Sama Kabupaten Seluruh Indonesia	DIY	Daerah Istimewa Yogyakarta	KANWIL	Kantor Wilayah	LSM	Lembaga Swadaya Masyarakat
BOP	Belanja Operasional Pemeliharaan	DKA	Dokumen Kerja dan Anggaran	KEPMEN	Keputusan Menteri	MenPAN	Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara
BOS	Biaya Operasional Sekolah	DPOD	Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah	KEPMEN DAGRI	Keputusan Menteri Dalam Negeri	Menkeu	Menteri Keuangan
BPD	Badan Perwakilan Desa	DPR	Dewan Perwakilan Rakyat	KEPPRES	Keputusan Presiden	Mendagri	Menteri Dalam Negeri
BPK	Badan Pemeriksa Keuangan	DPRD	Dewan Perwakilan Rakyat Daerah			MPR	Majelis Permusyawaratan Rakyat
BPKD	Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan Daerah	DPD	Dewan Perwakilan Daerah			MTDP	Medium Term Development Plan (Rencana Pembangunan Jangka Menengah)
BPKP	Badan Pemeriksa Keuangan dan Pembangunan					MTEF	Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah (Medium Term Expenditure Framework)

MUSREN BANG	Musyawarah Perencanaan Pembangunan
MUSREN BANGDES	Musyawarah Perencanaan Pembangunan Desa
MUSREN BANGDUS	Musyawarah Perencanaan Pembangunan Dusun
NGO	Non-Governmental Organization (Lembaga Swadaya Masyarakat)
NKRI	Negara Kesatuan Republik Indonesia
NTB	Nusa Tenggara Barat
NTT	Nusa Tenggara Timur
ORMAS	Organisasi Massa
PAD	Pendapatan Asli Daerah
PAN	Partai Amanat Nasional
PAPSDA	Pengelolaan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam
PARPOL	Partai Politik
PEMDA	Pemerintah Daerah
PERDA	Peraturan Daerah
PERDES	Peraturan Desa
PDRB	Produk Domestic Regional Bruto
PKS	Partai Keadilan Sejahtera
PKB	Partai Kebangkitan Bangsa
PLOD	Politik Lokal dan Otonomi Daerah
PMD	Pemberdayaan Masyarakat dan Desa
PP	Peraturan Pemerintah
PROLEGDA	Program Legislasi Daerah

PROLEG	Program Legislasi Nasional NAS
PUSSBIK	Pusat Studi dan Strategi Kebijakan Publik
RASKIN	Beras Miskin
RENJA-SKPD	Rencana Kerja Satuan Kerja Perangkat Daerah
RENSTRA-SKPD	Rencana Strategis Satuan Kerja Perangkat Daerah
RENSTRADA	Rencana Strategik Daerah
RR	Regional Regulations
RKA	Rencana Kerja dan Anggaran
RKPD	Rencana Kerja Pemerintah Daerah
RPJM	Rencana Pembangunan Jangka Menengah
RPJMD	Rencana Pembangunan Jangka Menengah
RPJPD	Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah
RUU	Rancangan Undang-undang
SAB	Standard Analisa Belanja
SATKER/DINAS	Satuan Kerja
SDA	Sumber Daya Alam (Natural Resources)
SDO	Subsidi Daerah Otonom
SEB	Surat Edaran Bersama
SFDM	Support for Decentralization Measures
SIKAD	Sistem Informasi Akutansi Keuangan Daerah (Information System for Regional Financial Accounting)

SIKD	Sistem Informasi Keuangan Daerah
SKPD	Satuan Kerja Perangkat Daerah
SOP	Standard Operating Procedure
STARSDP	State Audit Reform Sector Development Program
TCP3	Tata Cara Pembuatan Peraturan-undang-undangan
TPR	Tempat Pemungutan Retribusi
UDKP	Unit Daerah Kerja Perencanaan
USAID	United States Agency for International Development
UU	Undang-undang
UUD	Undang-undang Dasar
VAT	Value Added Tax
WALIKOTA	Kepala Daerah Kota
WB	World Bank

# PENDAHULUAN

## Ruang Lingkup Penelitian

Indonesia telah melangkah jauh dalam proses desentralisasi yang demokratis dalam lima tahun terakhir, dimana buah reformasi tersebut telah dapat dirasakan di daerah-daerah. Telah diakui luas bahwa Indonesia sudah membuat terobosan yang berani, meninggalkan masa lalu yang serba sentralistik, melalui reformasi politik melalui pemilihan umum yang bebas dan langsung di semua daerah; sekarang semakin maju dengan pemilihan kepala daerah langsung; devolusi sejumlah pelayanan publik mendasar kepada pemerintahan Kabupaten dan Kota; pengalihan dua setengah juta pegawai negeri sipil ke pemerintah daerah; dan transfer dana dalam jumlah besar kepada pemerintah daerah. Sejumlah perubahan ini telah semakin memperkuat pemerintahan di daerah, dimana sekarang tersedia kewenangan dan sumber daya bagi pelayanan publik dan pembangunan yang lebih sesuai dengan kebutuhan dan keinginan daerah. Penelitian atas desentralisasi ini mengakui kemajuan yang telah dicapai sampai saat ini, serta mengusulkan langkah-langkah dan reformasi yang masih perlu dilakukan dalam rangka mencapai tujuan desentralisasi yang telah ditetapkan di Indonesia.

## Penelitian Ini

Penelitian ini dilakukan oleh DRSP-USAID dengan dukungan dana dari DSF, USAID, dan AusAID. Penelitian ini sendiri sebagian besar dikerjakan oleh peneliti Indonesia (dari kalangan LSM, Akademisi, dan konsultan). Kelompok ini menggunakan kerangka penelitian yang sama, dimulai dengan: pertama, review atas analisis yang telah ada atas langkah-langkah penting dalam reformasi; kemudian kedua, mendapatkan pandangan baru dari daerah dan kelompok masyarakat tentang desentralisasi dan pemerintahan daerah; ketiga, mencari tahu penilaian yang pernah dibuat tentang kinerja pemerintahan daerah; keempat, melacak usaha-usaha yang tengah berjalan mengenai kebijakan atau instrumen hukum yang baru baik di daerah maupun di pusat; serta kelima, mengkaji peran dukungan pihak ketiga (negara donor dan pihak lain). Para peneliti sungguh-sungguh berusaha memperoleh masukan dari lembaga pemerintah

yang berurusan dengan upaya pembinaan dan reformasi, serta menggali informasi dari para ahli pada bantuan teknis negara donor yang selama ini mendukung upaya-upaya tersebut. Metoda diskusi kelompok terfokus digunakan untuk menggali informasi dan pandangan serta mendapatkan umpan balik atas analisa, kesimpulan, dan saran-saran yang dibuat oleh para peneliti. Sejumlah pembaca dari berbagai organisasi dan lembaga ikut memberikan komentar terhadap draft-draft awal.

Laporan-laporan yang ditulis para peneliti menjadi sumber utama penulisan dokumen penelitian ini. Laporan penelitian dirancang oleh Tim USAID-DRSP. Pada tanggal 1 Juni 2006 pokok-pokok penting laporan draft ini disampaikan kepada kelompok donor. Kemudian diikuti dengan beberapa kali pertemuan untuk mendapatkan umpan balik, dan akhirnya setelah melalui berbagai proses kaji ulang, dilakukanlah proses penyempurnaan draft laporan. Laporan ini menyajikan informasi, analisa, dan saran-saran praktis.

## Hubungan Penelitian Ini Dengan Strategi Desentralisasi Pemerintah

Pada tahun 2005, Departemen Dalam Negeri (Depdagri) menyiapkan Strategi Besar (Grand Design) Desentralisasi, dan Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas) menyiapkan Rencana Aksi Nasional Desentralisasi Fiskal (National Action Plan for Fiscal Decentralization – NAPFD), sebagai acuan pemerintah dalam memetakan tindak lanjut desentralisasi. Tujuan utama reformasi yang akan dilakukan oleh pemerintah sebagaimana yang tertulis dalam naskah dokumen strategi tersebut kemudian menjadi arah kebijakan dalam melakukan analisis untuk penelitian ini. Bila dalam Grand Design dan NAPFD tidak memberikan petunjuk apapun mengenai masalah yang sedang dibahas dalam laporan ini, studi ini merujuk pada upaya reformasi pemerintah atau negara sebagaimana yang tertuang dalam Undang-undang, peraturan-peraturan atau arahan-arahan Menteri. Penting diketahui pula bahwa cakupan penelitian ini jauh lebih luas daripada dokumen strategi pemerintah yang ada tersebut. NAPFD khususnya, hanya

mencakup sebagian tertentu dari desentralisasi, yaitu tentang masalah-masalah pengaturan fiskal.

Beberapa asumsi yang dibuat dalam Grand Design dan NAPFD sebaiknya perlu dibuka untuk pengkajian ulang. Oleh karenanya, penelitian ini juga mengajukan sejumlah pertanyaan atas beberapa pendekatan yang dipakai. Seperti, peran yang menonjol dari Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah (DPOD) yang terdapat dalam NAPFD, dipertanyakan pada beberapa hal; penelitian ini, sebaliknya, menyarankan peran-peran penting dari lembaga-lembaga yang ada saat ini. Penelitian ini mengisyaratkan adanya kemungkinan bahwa DPOD bahkan kurang dipahami oleh anggotanya sendiri, sehingga lembaga tersebut berfungsi jauh dari maksimal.

Untuk mendapatkan pemahaman yang lebih baik, akan lebih mudah membaca penelitian ini apabila digabungkan dengan dokumen Grand Design dan NAPFD. Ketiga dokumen ini dilihat secara bersamaan sehingga menjadi basis dalam melakukan pilihan-pilihan tentang tindak lanjut yang harus diambil terhadap sejumlah agenda reformasi yang masih tertinggal. Sebenarnya, akan lebih baik lagi apabila Pemerintah dapat mengeluarkan sebuah dokumen strategis yang utuh yang merupakan gabungan dari ketiga dokumen ini.

## Temuan-temuan

Temuan-temuan yang ada dari penelitian ini menggemakan suara banyak stakeholder, dimana mereka mengemukakan bahwa reformasi desentralisasi pada prinsipnya sudah maju, namun belum lengkap dan tidak sepenuhnya berjalan di lapangan. Kesan-kesan umum seperti ini tidak sepenuhnya mengejutkan; kemajuan reformasi tidak selalu bergerak lurus (linear), cepat, dan berkesinambungan. Meskipun demikian, rasa penasaran atas keadaan ini perlu dilihat karena ada harapan yang demikian besar bahwa revisi Undang-undang yang dilakukan pada tahun 2004 akan benar-benar mengkonsolidasikan desentralisasi, dengan harapan dapat memangkas dampak-dampak dan menangani hambatan-hambatan yang muncul. Revisi tersebut diharapkan dapat membuka ruang bagi pelaksana di pusat dan daerah agar mereka dapat membuat langkah maju di tahun-tahun mendatang. Harapan-

harapan tersebut ternyata jauh dari terpenuhi. Kemajuan-kemajuan yang terlihat dalam kerangka baru inipun (masih dalam pengembangan) tergerus justru oleh langkah-langkah mundur dan perubahan yang tergesa-gesa. Akibatnya, harapan atas kemajuan yang semestinya tercapai justru semakin jauh dari tercapai.

Ringkasan temuan-temuan penelitian ini disajikan pada bagian-bagian berikut. Analisa dan temuan lengkap termuat dalam laporan lengkap penelitian ini. Karena panjangnya Laporan Utama, Ringkasan Temuan dibukukan secara terpisah untuk mempermudah para pengguna. Temuan tersebut terdapat dalam sub-bahasan topik (Kerangka Hukum, Hubungan Antar Tingkat Pemerintahan, Reformasi Birokrasi, Reformasi Pemerintahan di Daerah, dan Dukungan Pihak Ketiga). Setiap bagian dibawah ini terdiri dari temuan yang diikuti oleh pilihan-pilihan tindak lanjut, dengan rekomendasi khusus bagi lembaga-lembaga donor. Penekanan atas apa yang perlu dilakukan oleh lembaga-lembaga donor merupakan cerminan bahwa merekalah sasaran utama penelitian ini. Meskipun demikian, penelitian ini tetap memperhatikan bahwa kepemilikan dan kepemimpinan Pemerintah dan Masyarakat Indonesia sajalah yang akan memastikan keberhasilan setiap kebijakan di negeri ini. Pihak donor memang harus terus menerus memaduserasikan upaya koordinasi dan implementasi sesuai dengan kerangka Indonesia agar benar-benar sesuai dan berhasil. •

## TEMUAN UTAMA

### I. KEMAJUAN DALAM KERANGKA HUKUM

**K**etentuan hukum untuk menyiapkan peraturan perundang-undangan masih belum melingkupi semua tingkat peraturan. Walaupun ketentuan tersebut ada, untuk Undang-undang dan Peraturan (dari tingkat nasional sampai desa), tetap mensyaratkan penulisan rancangan yang ketat dan terbuka. Sebagai tambahan, telah ada penjejaran atau hirarki produk-produk hukum, dan sebenarnya ini dapat membantu dalam rangka membangun kerangka hukum yang koheren dan sesuai bagi proses desentralisasi ataupun pemerintahan daerah. Meskipun telah ada kerangka normatifnya, kelemahan yang mendasar dalam proses ini dan hasil penyiapan produk-produk hukum masih terlihat.

Kelemahan yang begitu nyata dari kerangka hukum dan proses pembuatannya adalah ketiadaan koordinasi diantara lembaga-lembaga terkait, serta kurangnya konsultasi dengan para pemangku kepentingan (stakeholder) dan para ahli. Proses yang sangat lemah terlihat baik pada inisiatif pemerintah maupun DPR, sehingga produk yang dihasilkan sangat mungkin beresiko besar dalam hal kelayakan maupun penerimaannya oleh stakeholders. Dampak dari carut marutnya peraturan seperti yang selama ini berlangsung adalah ketiadaan harmonisasi diantara berbagai peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan desentralisasi tata pemerintahan, terutama antara undang-undang desentralisasi dan undang-undang sektoral. Penjabaran dari UU 32/2004 (mengenai pembagian kewenangan misalnya) membuktikan adanya kelemahan tata hukum.

Kekurangjelasan dan ketidaklengkapan hirarki peraturan perundang-undangan sebagaimana disebut dalam UU 10/2004 tentang Tata Cara Penyusunan Peraturan Perundang-undangan dan UU 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah semakin memperkuat bukti adanya kelemahan dalam kerangka hukum. Kekurangjelasan ini terbukti dari tidak jelasnya cakupan Peraturan Desa dan Peraturan Daerah serta Keputusan dan Peraturan Kepala Desa, Keputusan Menteri/Lembaga, surat edaran, dan surat-surat lainnya. Banyaknya inkonsistensi dalam kerangka hukum ini mengakibatkan terjadinya pertentangan di antara para pelaku yang pada akhirnya hanya akan

semakin memperlambat proses desentralisasi.

Meningkatkan kualitas dan kuantitas keterampilan – baik dalam proses merancang peraturan perundang-undangan, maupun produk peraturan perundang-undangan yang dihasilkan – merupakan hal yang sangat penting bagi keberhasilan reformasi dan pelaksanaan desentralisasi. Ini berlaku untuk pihak pemerintah dan juga nantinya bagi masyarakat, dimana diharapkan mereka akan lebih menghargai hukum dan perundang-undangan. Lembaga-lembaga donor perlu mempunyai dasar pijak yang sama dalam strategi pemberian dukungan pengembangan kemampuan sehubungan dengan pembuatan kebijakan dan penyusunan rancangan peraturan perundang-undangan. Meskipun donor sudah mengajak Pemerintah Indonesia untuk menggunakan pendekatan terbuka dan sistematis, belum terlihat adanya pemikiran strategis yang memadai serta upaya-upaya intensif dan terarah oleh lembaga donor dalam bekerjasama dengan Pemerintah Indonesia dalam topik ini.

Perbaikan kerangka hukum desentralisasi dan pemerintahan daerah menuntut sikap baru dari para pelaksana pemerintahan dan Dewan Perwakilan Rakyat terhadap pembuatan kebijakan dan penulisan rancangan peraturan pada umumnya. Perlu penekanan lebih besar dalam penetapan hirarki yang lebih tepat atas produk perundangan, termasuk amandemen ketentuan-ketentuan dalam Konstitusi. Perlu dibuat peraturan perundang-undangan yang lebih lengkap untuk menghindari peraturan-peraturan menteri yang kurang mempunyai visi pemersatu. Persiapan perlu dibuat dengan ketelitian tinggi, dengan disertai dokumen-dokumen konseptual sebagai bahan pembantu, serta dilibatkannya para ahli dan stakeholder. Harus ada antisipasi dampak perundangan maupun peraturan melalui sebuah penilaian sistematis yang dilakukan sebagai kebiasaan rutin.

Perbaikan-perbaikan atas permasalahan sebagaimana dikemukakan diatas sebenarnya bisa dilakukan dalam rangka revisi UU 32/2004 yang akan berjalan dalam waktu dekat, sebagai sebuah usaha jangka pendek. Perbaikan sedikit demi sedikit namun berbobot melalui proses pembahasan akan menghasilkan aturan main yang lebih berkesinambungan

dan lebih membangkitkan rasa hormat bagi proses desentralisasi dan pemerintahan daerah. Kesempatan yang ada saat ini dan masa datang untuk mencapai sasaran tersebut sudah dilihat oleh beberapa lembaga donor yang tengah mendukung program pengembangan kebijakan. Keberhasilan-keberhasilan dimasa lalu terkait dengan pemberian dukungan kebijakan dapat dijadikan model.

Kesempatan di depan mata bagi lembaga donor bisa dilakukan saat membantu clearinghouse Depdagri dalam mengevaluasi dan merevisi UU 32/2004. semua lembaga donor yang terlibat dalam produk lanjutan harus mengerti peran strategis lembaga ini yang ada di Direktorat Jendral Otonomi Daerah Depdagri, dan harus berusaha bekerja sama dengan lembaga ini.

Dalam jangka menengah, semua stakeholder perlu mengembangkan arena tukar menukar pikiran yang lebih dalam dan luas tentang bagaimana melaksanakan perumusan kebijakan yang lebih baik dan penyusunan rancangan peraturannya. Lembaga donor dapat mulai menyelaraskan prinsip-prinsip dan pendekatan-pendekatan pengembangan kapasitas mereka. Kerjasama dengan Depdagri, Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia (DepKumHam), dan Sekretariat Negara dapat dikembangkan untuk membahas proses penyusunan rancangan undang-undang/kebijakan yang mempunyai ruang lingkup luas.

Dalam jangka panjang, penyalarsan sektoral dan amandemen konstitusi (tidak harus dalam urutan seperti ini) perlu diperhatikan dan diusahakan. Sifat dan hakekat otonomi daerah harus punya payung yang jelas dalam UUD. Akan sangat beresiko bagi masa depan Indonesia untuk terus bergerak maju dengan berbagai macam arus dan alur perundangan serta administratif tanpa disertai konsensus nasional mengenai struktur dan prinsip-prinsip dasarnya. •

## II. HUBUNGAN ANTAR TINGKAT PEMERINTAHAN

### Penataan Daerah

Pemerintah Indonesia mengharapkan bahwa pembentukan, pembagian, penggabungan dan penghapusan sebuah daerah akan memberi dampak bagi meningkatnya kesejahteraan masyarakat, melalui pelayanan yang lebih baik, kehidupan demokratis yang semakin berkembang, pertumbuhan ekonomi yang semakin cepat, keamanan dan tatanan yang semakin bagus serta hubungan yang selaras antar daerah. Perangkat hukum untuk menilai usulan pembentukan sebuah daerah baru, yaitu PP 129/2000, saat ini tengah direvisi untuk meningkatkan tata cara teknis usulan sejalan dengan ketentuan umum yang termuat dalam UU 32/2004. Proses administratif dasar yang dipakai dalam peraturan yang sedang direvisi ini tampaknya mirip dengan proses yang sudah dipakai sebelumnya. Proses tersebut tetap mengandung baik unsur-unsur yang tepat (tahap-tahap persetujuan) maupun kelemahan-kelemahan teknis yang terdapat dalam analisa usulan tersebut. Meskipun ada perampangan indikator, rancangan peraturan yang dipakai saat ini masih mengandung banyak indikator yang patut dipertanyakan. Ada kelemahan sangat mendasar bagaimana indikator-indikator tersebut diaplikasikan dalam sistem penilaian. Dengan munculnya 136 kabupaten/kota baru dan 6 propinsi baru selama masa 1999-2005, dan ditambah 100 usulan daerah baru, proses pengkajian yang tepat menjadi sangat penting demi keberhasilan program desentralisasi.

Proses pemekaran daerah harus dilihat melalui kacamata visi desentralisasi pemerintahan, dimana tugas utama semua kabupaten/kota sudah digariskan sama, dengan harapan bahwa pemerintahan di tingkat ini akan menjadi pemerintah daerah yang pada umumnya berfungsi serupa, yaitu sebagai penyedia utama pelayanan kebutuhan dasar. Pemerintah kabupaten/kota juga diharapkan semakin tanggap dan berdaya guna, dengan asumsi masyarakat dapat membiayainya melalui pajak dan pungutan. Pajak dan pungutan ini harus dapat menutup sebagian besar dana pelayanan yang dituntut masyarakat dari pemerintah daerah masing-masing. Dengan adanya pemecahan kabupaten, nampaknya tidak mungkin daerah-daerah baru dapat menjalankan

fungsi pelayanan yang memuaskan. Juga tidak jelas apakah pencapaian sasaran-sasaran yang mendasari kebijakan desentralisasi lebih dimudahkan ataukah malah terhambat oleh momentum pemekaran yang terus bergulir.

Pemekaran mungkin muncul karena adanya dorongan untuk mendekatkan pemerintah kepada masyarakatnya, dan mendorong modernisasi di daerah tersebut, namun terlihat juga adanya alasan-alasan tersembunyi; penekanan homogenitas dan munculnya prioritas pada "putra daerah", keinginan untuk mendapatkan keuntungan finansial terkait dengan pengucuran dana; birokrasi pemburu rente; maupun keinginan sekalangan elit untuk memperkuat dukungan politisnya. Tidak jelas apakah sudah ada perbaikan dalam bidang pelayanan; yang jelas pemekaran menyebabkan kegiatan pengelolaan pemerintahan tidak efisien karena biaya pemerintahan per kapita yang dikeluarkan meningkat drastis. Pemekaran nampaknya juga menciptakan kesenjangan potensi kemampuan dalam pelaksanaan tugas yang sudah ditetapkan seragam untuk semua kabupaten/kota dan juga berpotensi memperburuk ketegangan serius antar kelompok.

Mengerem pemekaran menuntut komitmen baik dari pemerintah maupun DPR, karena DPR mempunyai hak inisiatif (hak yang sering digunakan secara bebas akhir-akhir ini dalam menyikapi keinginan pemekaran). Diperlukan konsensus diantara kedua belah pihak mengenai proses pengkajian usulan yang seragam. Proses tersebut harus mengandung modifikasi unsur teknis, yang bisa operasional dan berguna. Diperlukan waktu untuk menciptakan proses kaji ulang teknis yang baru. Perlu diberikan keleluasaan (minimal satu tahun) mengenai masalah pemekaran. Selama masa ini, pemerintah dapat mempelajari bukan saja pemekaran, tetapi masalah yang lebih luas mengenai penataan daerah. Keinginan DPR/Pemerintah dalam penentuan "jumlah daerah yang ideal" kemudian dapat diletakkan pada kerangka pertanyaan yang lebih mendasar tentang hakekat otonomi daerah yang diinginkan. Perlu sekali melakukan perenungan kembali dan menentukan apa tujuan penataan daerah, dan perangkat apa saja yang diperlukan untuk mencapai tujuan ini. Hanya



melalui tahapan ini akan jelas bagaimana cara penanganan usulan pembentukan daerah baru atau bagaimana cara penanganan daerah yang sedang berjuang menjalankan tugas yang diembannya; jumlah daerah akan terseleksi berdasarkan kriteria penyesuaian yang jelas. Proses seperti ini membutuhkan pembahasan yang melibatkan banyak pihak. Pembicaraan ini sebaiknya didukung oleh lembaga-lembaga donorkarena Indonesia belum pernah mempunyai perangkat alat penataan daerah yang lengkap.

Sebelum menuntaskan perundangan yang baru, Pemerintah Indonesia sebaiknya mendorong berlangsungnya dialog yang mampu memberi pencerahan kepada para stakeholder tentang kinerja yang sudah dicapai dan tantangan yang akan dihadapi oleh daerah baru. Dialog ini juga harus bisa membuat para pemangku kepentingan lebih terbuka terhadap perangkat lain penataan daerah (termasuk penggabungan). Tindakan-tindakan pelengkap juga diperlukan dalam jangka menengah. Secara khusus, unsur-unsur yang kurang menguntungkan dalam kerangka desentralisasi yang condong ke pemekaran juga perlu dibahas (misalnya penggajian PNS daerah yang masih masuk dalam ketentuan DAU).

Perlu pula pengembangan kapasitas di lembaga-lembaga pemerintah terkait agar dapat menuntaskan kerangka perundangan serta melakukan penelitian dan pengembangan kebijakan, dengan sisi pandang jauh kedepan. Pemerintah perlu menjalin kerjasama dengan pusat penelitian independen yang handal untuk dapat menyumbangkan konsep-konsep dan hasil penelitian di daerah.

## Pembagian Kewenangan

Restrukturisasi urusan-urusan pemerintahan daerah merupakan salah satu unsur terpenting dan menantang yang ditangani dalam reformasi sekarang ini (melalui UU 32/2004 dan peraturan pelaksanaannya). Pembagian urusan belum dilakukan secara jelas bagi pemerintahan kabupaten/kota dalam reformasi desentralisasi tahun 1999. Bahkan jika pembagian urusan telah jelas, beberapa departemen maupun lembaga pemerintah pusat lainnya berkeberatan dalam

menyerahkan sejumlah urusan strategis maupun yang dapat menjadi sumber pendapatan daerah, yang selanjutnya akan menyebabkan ketegangan antar tingkatan pemerintahan.

Berbeda jauh dengan UU 22/1999, UU 32/2004 menghilangkan urusan residual kepada pemerintah daerah (kabupaten/kota). Undang-undang ini kemudian mencantumkan "positif list" dari urusan wajib bagi propinsi dan kabupaten/kota, dengan rincian lanjutan akan ada dalam Peraturan Pemerintah. Undang-undang ini membedakan antara "urusan wajib" dan "urusan pilihan". Urusan wajib yang ditentukan dalam UU 32/2004 bentuknya kurang konsisten; ada yang berbentuk sektor dan yang bersifat urusan dengan ruang lingkup sempit. Daftar untuk propinsi hampir sama dengan daftar kabupaten/kota, hanya ada tambahan urusan lintas kabupaten/kota. Lebih lagi, penentuan apa yang menjadi urusan wajib maupun pilihan ditentukan atas serangkaian sektor, daripada penentuan yang berdasar hakekat urusan itu sendiri.

Rancangan peraturan (yang akan menggantikan PP 25/2000) sekarang sedang berada dalam tahap akhir persiapan, melalui proses yang dipandu oleh Depdagri, yang melibatkan pembahasan intensif dengan departemen sektoral dan instansi pemerintah lain (meskipun tidak banyak pembahasan dengan para stakeholder lain seperti asosiasi-asosiasi pemerintah daerah).

Undang-undang ini masih jauh dari memadai dalam mengatur pendelegasian kewenangan yang berkaitan dengan "tugas pembantuan". Mekanisme untuk hal ini masih sangat terbatas, termasuk dari kesalahpahaman yang muncul dari Amandemen UUD 1945: "daerah mengatur dan melaksanakan urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan". Ketentuan ini (dikutip didalam UU 32/2004) sebenarnya inkonsisten dengan prinsip dasar bahwa daerah tidak dapat dengan seksama mengatur urusan pemerintah pusat. Daerah tentu saja dapat melaksanakan hal-hal tersebut, dengan parameter tertentu, bila ditugaskan. Juga tidak jelas dalam UU 32/2004 apakah urusan wajib sebuah daerah dapat didelegasikan sebagai tugas pembantuan kepada tingkat dibawahnya atautakah tidak.

Keseluruhan tata rancang hukum mengenai urusan terus menjadi masalah. Kelemahan



yang besar dan terus menerus terjadi adalah kurangnya harmonisasi dengan undang-undang dan peraturan-peraturan sektoral. Ini memang tidak memberikan harapan untuk mengurangi ketegangan antar lembaga pemerintahan yang terlihat beberapa tahun terakhir ini.

Beberapa perbaikan mungkin dapat dicapai dengan mencocokkan urusan pemerintahan dengan sumber keuangan. Dalam beberapa tahun terakhir ini, beberapa departemen telah berhasil mengeluarkan dana yang cukup besar lewat DIP ke daerah-daerah untuk membiayai tugas yang seharusnya ada dibawah kontrol pemerintah daerah. Penyaluran dana seperti ini melemahkan perencanaan dan anggaran setempat. Dengan kesepakatan akan terjadi perpindahan yang sedikit demi sedikit dari dana ini ke DAK, pemerintah daerah akan mempunyai kontrol yang lebih besar atas dana ini untuk membiayai tugas pokoknya.

Keseimbangan antara urusan pemerintahan dan keuangan juga akan dipermudah melalui usaha terkait untuk tetap menjaga tingkat aksesibilitas dan mutu pelayanan dasar di seluruh daerah melalui standar pelayanan minimal (SPM). Usaha-usaha awal departemen/lembaga sektoral pada tahun 2000-2005 telah menghasilkan daftar SPM yang sangat beragam dalam bentuk maupun justifikasi. Faktor kelayakan dan penyerapannya belum diuji. Pemerintah Daerah belum dapat menggunakan daftar ini sesuai harapan pemerintah. Menyadari besarnya tantangan, pemerintah mengambil upaya pengembangan model awal (piloting) dari tahun 2003/2005, dengan dukungan sejumlah lembaga donor, dan memasukkan pelajaran yang dipetik dari kegiatan ini dalam PP 65/2005 tentang SPM, dengan memperjelas lebih rinci bagaimana SPM harus disiapkan dan diperkenalkan. Peraturan ini cukup baik, namun tantangannya adalah bagaimana membuat peraturan ini lebih operasional. Ketentuan-ketentuan yang lebih rinci akan diterbitkan dalam peraturan-peraturan Menteri.

Depdagri sekarang sedang mengembangkan instrumen peraturan yang disebutkan dalam PP 65/2006 agar penetapan SPM dalam peraturan Menteri per-sektor dan penerapannya berjalan dengan mulus. Kecuali dukungan terhadap SPM, dukungan lembaga donor atas pembagian urusan berlangsung tidak konsisten dan umumnya

intensitasnya sangat sedikit. Ini sebagian disebabkan karena kurangnya kontribusi dari proyek yang didukung oleh lembaga donor, tetapi lebih banyak lagi disebabkan karena pendekatan tertutup yang sering dilakukan oleh Depdagri antara tahun 2004 sampai pertengahan 2005.

Di masa yang akan datang, perlu adanya mekanisme/forum institusional yang lebih baik yang mampu mendorong koordinasi dalam pengembangan kerangka desentralisasi pemerintahan. Koordinasi antar lembaga ini akan sangat penting untuk memperkenalkan SPM di setiap sektor, khususnya agar keterjangkauan keuangan SPM terjamin. Pembuatan mekanisme koordinasi lembaga donor yang efektif (Sekretariat Tetap Kelompok Kerja Bersama Desentralisasi saat ini) juga diharapkan dapat membantu terciptanya koherensi antara bidang-bidang reformasi terkait, dan diharapkan dapat memperbaiki kualitas reformasi. Koordinasi yang baik mengandalkan juga pembahasan dengan para stakeholder dan sumber ahli, agar kualitas dan legitimasi bisa lebih baik.

SPM harus diseleksi dan diperkenalkan dengan cara hati-hati, agar terjamin dapat diterapkan di daerah dan akan terjangkau secara keuangan. Para stakeholder harus mempunyai pandangan yang seragam mengenai SPM dan bagaimana SPM sesuai konsepnya, sehingga SPM bisa membuahkan hasil. Juga harus ada usaha untuk menghindari bahaya-bahaya yang muncul apabila hal itu tidak dilaksanakan dengan baik. Daripada menetapkan SPM dengan asal-asalan, dengan dampak yang negatif, lebih baik SPM hanya digunakan semata-mata sebagai tolok ukur awal.

Arsitektur pembagian urusan memerlukan perbaikan yang lebih permanen. Untuk sementara, pembagian urusan akan dilakukan lewat peraturan PP 25/2000. menyusul peraturan pemerintah ini, perlu dipertimbangkan langkah lanjutan, yaitu instruksi Presiden kepada para menteri agar menyiapkan peraturan perundang-undangan dalam kurun waktu tertentu dengan maksud menyelaraskan instrumen hukum. Perbaikan menyeluruh memerlukan perubahan dalam UUD, dan harus dirancang selaras dengan pengkajian dan penguatan mendasar dari kerangka hukum desentralisasi itu sendiri.

Dalam amandemen, akan sangat penting untuk menjelaskan perbedaan dari urusan wajib dan urusan pilihan.

## Peran Gubernur dan Propinsi

Pada prinsipnya, kemungkinan meningkatkan peran Gubernur sudah termuat dalam UU 32/2004, dengan pertimbangan bahwa Gubernur akan "memperpendek lingkup kontrol" terutama dalam aspek "pembinaan dan pengawasan" terhadap pemerintah kabupaten/kota. Patut diperhatikan bahwa peran propinsi sebagai pemerintah daerah yang otonom masih tetap tidak jelas.

Tidak lama sesudah UU 22/1999 diterapkan secara penuh, pemerintah pusat menyimpulkan bahwa pemerintah kabupaten/kota terbukti sulit diawasi. Khususnya, banyak daerah tidak memandang penting pemerintah propinsi dan Gubernur. Daerah-daerah tersebut tergerak oleh kesalahpahaman bahwa UU 22/1999 telah menghilangkan jenjang hirarki antara pemerintah Propinsi/Gubernur dengan pemerintah kabupaten/kota. Pemerintah pusat mencoba mengambil langkah coba-coba untuk "memulihkan kembali" peran para Gubernur, tetapi usaha perbaikan tersebut diganjak kembali oleh UU 32/2004 dan peraturan pelaksanaannya. Dalam UU 32/2004, indikasi adanya otonomi terbatas bagi propinsi yang terdapat dalam UU 22/1999 ditanggalkan. Demikian juga, penyebutan secara eksplisit tentang ketiadaan jenjang hirarki antara pemerintah propinsi dan pemerintah kabupaten/kota juga dihapuskan. Meski demikian, disamping indikasi tersebut, hubungan pemerintah propinsi harus dinilai dari daftar spesifik urusan yang diberikan dalam peraturan pemerintah tentang pembagian urusan.

Terlingkup dalam peran Gubernur sebenarnya ada modalitas desentralisasi yang disebut sebagai "dekonsentrasi" (penyebaran kantor departemen/ lembaga pemerintah pusat di seluruh wilayah Indonesia). Dengan dihapuskannya kebanyakan kantor-kantor wilayah pada departemen/ lembaga, dan pembatasan bupati/walikota sebagai kepala daerah, pemerintah pusat harus lebih banyak menggunakan peran Gubernur (dan sebagai konsekuensi praktisnya, pemerintah propinsi) agar pemerintah pusat dapat menjalankan

fungsi pemerintahan secara efektif. Penggunaan "dekonsentrasi" ini sama sekali tidak dilihat pada reformasi tahun 1999. penggunaan dekonsentrasi ini diangkat lebih penuh pada reformasi tahun 2004, dengan maksud untuk mengangkat kembali/meningkatkan peran Gubernur (paling tidak, peran pemerintah propinsi tetap diabaikan) melalui tugas dekonsentrasi.

Ternyata penguatan tugas dekonsentrasi Gubernur ini tidak berjalan jelas. Tugas-tugas yang terlihat dalam UU 32/2004 masih rancu, dan rincian tugas-tugas ini masih menunggu peraturan pemerintah yang saat ini masih digodok. Kalaupun saja tugas-tugas tersebut dianggap penting, arsitektur tugas dekonsentrasi masih kekurangan uraian tentang organisasi yang tersedia bagi Gubernur untuk menjalankan tugas tersebut. Kerangka tidak jelas/tidak konsisten dalam hal penggunaan unit pelaksana propinsi yang "otonom" dalam pelaksanaan tugas-tugas dekonsentrasi. Seandainya unit pelaksana propinsi dipakai, pemerintah kabupaten/kota akan bingung karena mereka kurang pasti tentang fungsi apa yang dijalankan para pejabat propinsi pada saat melaksanakan tugas tertentu. Ini juga akan mempersulit laporan keuangan dan laporan pertanggungjawaban pemerintah propinsi.

Situasi ini dipersulit dengan adanya tumpang tindih dekonsentrasi Gubernur dan peran Gubernur dalam kapasitasnya sebagai Kepala Daerah. Tugas koordinasi dan tugas pengawasan terhadap kabupaten/kota merupakan dua tugas yang diberikan baik dalam kerangka dekonsentrasi (Gubernur) dan desentralisasi (Propinsi).

Penyusunan UU 32/2004 berkaitan peran Gubernur, Propinsi, dan ketentuan pengawasan yang terkait kurang dibahas secara terbuka dan tidak memanfaatkan dari pengalaman internasional. Sayangnya, lembaga-lembaga akademis di Indonesia juga belum begitu tanggap terhadap masalah ini, dan mereka nampaknya tidak tersambung dengan kegiatan-kegiatan internasional yang mungkin dapat memberikan beberapa inspirasi. Pada saat ini, hampir tidak ada dukungan dari para donor yang diberikan kepada Depdagri mengenai dekonsentrasi dan peran Gubernur.

Konsep jenjang hirarki antara tingkat sub-nasional pemerintah terlihat rumit. Eksistensi jenjang hirarki terdapat di cukup banyak negara

dan kelihatan sulit dihindari, bahkan antara "tingkatan otonom". Kalau kita mau melangkah ke depan, diperlukan banyak klarifikasi terkait dengan peran propinsi dalam sistem pemerintahan Indonesia yang bertingkat, dan sifat tugas-tugas yang pantas tidak dipercayakan kepada pemerintahan sub-nasional "otonom", serta cara pelaksanaan alternatif (organisasi, mekanisme keuangan) dalam menjalankan tugas-tugas ini.

Diperlukan dukungan yang lebih intensif dari lembaga-lembaga donor untuk membahas peraturan-peraturan penting yang masih harus dirancang, terutama peraturan-peraturan yang terkait dengan peran Gubernur dan struktur organisasinya. Dalam jangka panjang, perbandingan-perbandingan pembagian peran dalam pemerintah kesatuan yang bertingkat banyak dapat menjadi masukkan berguna. Masukkan ini diperlukan untuk membenahi kerangka kebijakan agar lebih jelas, operasional dan tanggap terhadap tuntutan aktual.

### **Hubungan Keuangan Antar Tingkat Pemerintahan: Pendapatan Asli Daerah**

Pendapatan Asli Daerah diharapkan menjadi sumber utama pendapatan daerah di masa depan. Pendapatan ini diperoleh dari pajak daerah, pungutan daerah, keuntungan bersih aset daerah, dan sumber legal lainnya. Peningkatan pendapatan asli daerah dalam jumlah besar diharapkan dapat mendorong akuntabilitas yang lebih besar dari pemerintah daerah yang bersangkutan. Meskipun demikian, tingkat pendapatan asli daerah saat ini masih kurang dari sepuluh persen dari total pendapatan daerah seluruhnya, dan perubahannya juga sangat lamban.

Saat ini ada empat jenis pajak propinsi dan tujuh jenis pajak untuk kabupaten/kota. Dasar penentuan pajak ini ditetapkan oleh pemerintah pusat dan ada platform untuk setiap pajak yang membatasi penetapan tingkat pajak oleh pemerintah daerah. Selain itu, pemerintah daerah mempunyai hak untuk menetapkan pajak-pajak baru sejauh pajak-pajak itu sejalan dengan prinsip "perpajakan yang baik" yang sejiwa dengan praktek-praktek yang baik di dunia internasional.

UU 32/2004 melarang pemerintah daerah menetapkan sumber pendapatan asli daerah yang berakibat ekonomi biaya tinggi atau membatasi mobilitas orang, barang, dan jasa antar daerah (dalam negeri) atau membatasi kegiatan ekspor dan impor (internasional). Ketentuan ini diberlakukan sebagai jawaban atas penerapan pajak perdagangan antar daerah oleh beberapa pemerintah daerah. Meskipun ada ketentuan ini, banyak sekali pajak-pajak baru dan retribusi bermunculan. Karena tidak adanya kewenangan besar, untuk memperoleh pendapatan tambahan, pemerintah daerah mengandalkan diri kepada pajak dan pungutan yang tidak efisien dengan potensi pendapatan kecil tetapi disertai biaya administrasi tinggi. Pajak-pajak seperti ini cenderung menjadi penyebab distorsi ekonomi. Masalah ini diperparah dengan pengawasan yang lemah oleh pemerintah pusat (Depdagri dan Depkeu). Beberapa peraturan daerah sudah dibatalkan. Namun tindakan tersebut agak menghambat, sehingga memunculkan banyak keraguan bahwa pengawasan akan dijalankan dengan cara yang ketat dan tepat waktu di masa mendatang.

Untuk mengatasi masalah ini, pemerintah saat ini sedang mempersiapkan sebuah revisi UU 34/2000, yang nampaknya akan memuat daftar pajak daerah dan retribusi, untuk mengurangi beban administratif dalam proses revisi dan mencegah kegiatan perpajakan yang tidak efisien. Pendekatan seperti ini kurang didukung oleh donor yang memberikan bantuan teknis karena daftar retribusi akan sangat rumit, kaku, dan sangat sulit dilaksanakan di lapangan. Tidak ada dukungan dari lembaga donor untuk membahas masalah ini.

Kalau Pemerintah Indonesia ingin meningkatkan pendapatannya, pemerintah dapat mempertimbangkan dua langkah reformasi yang menjanjikan: menyerahkan Pajak Bumi dan Bangunan (PBB) kepada pemerintah daerah, dan memberikan wewenang kepada pemerintah daerah untuk mendapatkan bagian (tambahan) dari pajak penghasilan. Sebagian besar pendapatan pajak bangunan sudah diterima oleh pemerintah daerah melalui pengaturan pembagian perolehan yang berlaku saat ini. Pajak Bumi dan Bangunan memang lebih tepat

diberlakukan sebagai Pajak Daerah karena objek pajak tersebut tidak bergerak. Pajak Bumi dan Bangunan ini juga merupakan sumber keuangan penting dalam berbagai sistem pajak di seluruh dunia. Menarik tambahan pajak penghasilan (misalnya sampai lima persen) dari dasar pajak penghasilan tingkat nasional akan meningkatkan jumlah pajak secara signifikan dan menggiatkan bagi Pemerintah Daerah.

Kedua pilihan yang sangat baik itu nampaknya tidak akan terwujud dalam jangka pendek atau jangka menengah karena nampaknya revisi UU 34/2000 tidak memberikan wewenang perpajakan yang berarti kepada Pemerintah Daerah. Revisi ini pun tidak akan disiapkan dalam waktu dekat. Dukungan donor tidak bisa diharapkan kalau pemerintah Indonesia tidak menaruh minat yang cukup besar untuk merealisasikan sasaran reformasi perpajakan ini. Dukungan lembaga donor dapat diberikan terkait dengan pekerjaan analisa awal yang diharapkan dapat memperluas pengertian mengenai pentingnya reformasi di bidang perpajakan yang diharapkan dapat menjadi dasar untuk setiap prakarsa pengembangan kebijakan berikutnya.

## Hubungan Keuangan Antar Tingkat Pemerintahan: Dana Alokasi Umum

Dana Alokasi Umum (DAU) merupakan sumber utama pendapatan pemerintah daerah, yang digunakan baik untuk perimbangan vertikal maupun perimbangan horisontal. Pemerintah Indonesia menyadari bahwa mekanisme penyaluran keuangan merupakan hal yang sangat penting terhadap suksesnya kebijakan desentralisasi. Pemerintah mengacu kepada prinsip "money follows functions" dan pemerintah berharap untuk membuat cara pengaturan DAU menjadi lebih baik.

DAU adalah hibah (block grant) yang didasarkan atas formula: dimulai pada tahun anggaran 2008 DAU minimal mencapai 26% dari total pendapatan domestik bersih (penghasilan total dikurangi dana bagi-hasil) dan pembagiannya diantara Propinsi, Kabupaten/Kota ditentukan dengan Peraturan Pemerintah. Ini terdiri dari

alokasi dasar dan alokasi kesenjangan fiskal. Alokasi dasar meliputi pengeluaran gaji PNS dari masing-masing pemerintah daerah. Unsur kesenjangan fiskal dihitung dari jumlah perbedaan antara kebutuhan fiskal dan kemampuan fiskal. Variabel pengganti yang dipakai untuk penghitungan kebutuhan keuangan adalah jumlah proporsional penduduk, luas daerah, indeks harga bangunan, PDRB per kapita, dan kebalikan dari Indeks Pengembangan SDM (yang terakhir ini dapat dilihat sebagai cerminan indeks kemiskinan, sebuah ukuran yang dipakai dalam rumusan sebelumnya). Variabel kapasitas keuangan adalah pendapatan asli daerah yang terealisasi, pajak, dan dana bagi hasil SDA. Mulai tahun anggaran 2008 (dengan dihapuskannya "hold harmless provision") daerah-daerah dengan kesenjangan fiskal sama dengan nol hanya akan memperoleh alokasi dasar; daerah-daerah dengan kesenjangan fiskal negatif, yaitu lebih dari atau sama dengan alokasi dasar tidak akan menerima DAU lagi.

DAU adalah sumber utama anggaran pemerintah daerah, yang jumlahnya merupakan sekitar 80% dari total pendapatan kabupaten/kota dan sekitar 30% untuk tingkat propinsi. Total ketergantungan terhadap DAU tersebut telah meningkat pada masa paska-desentralisasi, bahkan dengan berkurangnya bagian DAU dalam total pendapatan nasional dari 22% pada tahun fiskal 2001 menjadi 17% pada tahun fiskal 2005. ini tidak berarti bahwa agregat pendapatan nasional telah berkurang tetapi mungkin terjadi karena adanya pergeseran dari DAU ke sumber pendapatan lain, terutama bagi-hasil pajak dan lainnya, dan mungkin juga bergeser ke DAK. Meskipun demikian, DAU masih tetap menjadi salah satu bagian terbesar anggaran nasional. Perlu diketahui bahwa DAU sebenarnya sudah meningkat sebesar 60% pada tahun 2006, sebagai akibat dari diberlakukannya anggaran yang lebih realistis.

Penyaluran dana seharusnya tidak terkait dengan keputusan pengeluaran dan pendapatan pemerintah daerah. Rumusan DAU mengandung beberapa segi yang berpotensi menimbulkan distorsi dalam keputusan pengeluaran dan pendapatan. Berdasarkan sisi pendapatan, pada tahun anggaran 2006, PAD yang terealisasi

digunakan untuk menentukan kemampuan fiskal. Seandainya keadaan ini berlangsung terus, praktek ini akan menyebabkan pemerintah daerah menurunkan usaha untuk mencari pendapatan, karena pendapatan yang semakin tinggi akan menyebabkan rendahnya alokasi DAU. Komponen biaya pegawai dalam alokasi DAU menyebabkan insentif yang mendorong pemerintah daerah untuk meningkatkan (atau setidaknya tidak mengurangi) pengangkatan pegawai baru dengan membebaskan biaya pada pemerintah pusat. Gambaran dalam alokasi dana seperti ini akan tidak mendorong usaha yang diperlukan dalam penentuan jumlah tepat pegawai negeri sipil di tingkat daerah dan akan mengurangi pengeluaran modal (capital expenditure) sampai tingkat sub-optimal.

Kebijakan untuk semakin menghilangkan "hold harmless provision" dalam DAU menjelang TA 2008 merupakan langkah positif. Hambatan yang masih harus dihadapi dalam meningkatkan DAU adalah bagaimana membuat DAU lebih selaras dengan kebutuhan keuangan, bagaimana menghitung semua sumber pendapatan agar dapat memperkirakan kemampuan keuangan, dengan demikian mengurangi insentif yang merugikan. DAU dapat lebih baik lagi disesuaikan dengan kebutuhan keuangan dengan cara memasukkan norma pengeluaran SPM dalam perhitungannya. Meskipun memperkirakan biaya untuk SPM bagi berbagai jenis pelayanan yang diperlukan menuntut kecanggihan teknis, pendekatan ini merupakan penerapan langsung prinsip "money follows function" dan dapat diharapkan menciptakan keselarasan antara pendapatan dan pengeluaran. Agar penghitungan kapasitas fiskal bagi DAU semakin baik, bagi-hasil pendapatan dan pajak dari propinsi ke tingkat kabupaten/kota harus dimasukkan. Untuk mengurangi insentif yang merugikan, Pemerintah Indonesia harus mengkaji ulang rumusan DAU dimana pemerintah hanya mengganti sebagian biaya yang dikeluarkan untuk biaya pegawai. Sebuah penghitungan regresif atas biaya upah per kapita dapat dipertimbangkan, sehingga Pemerintah Daerah selalu menghadapi biaya upaya marginal yang semakin tinggi. Ini akan menciptakan sebuah insentif untuk merampingkan formasi pegawai negeri sipil di tingkat daerah.

Harus dimengerti bahwa reformasi kompensasi upah (kebalikan dari "reformasi" yang ada baru-baru ini) mensyaratkan perubahan dalam undang-undang desentralisasi saat ini, jadi hanya mungkin diterapkan dalam jangka menengah dan jangka panjang. Sangat diharapkan agar biaya SPM dapat dimasukkan ke dalam DAU dan dapat terealisasi dalam jangka pendek dan jangka menengah, mengingat syarat UU 33/2004 memberi dorongan secara mendasar, serta adanya peluang setiap tahun, menurut peraturan yang berlaku, untuk menyesuaikan rumusan DAU.

### **Hubungan Keuangan Antar Tingkat Pemerintahan: Dana Alokasi Khusus (DAK)**

DAK merupakan dana alokasi pengimbang (matching) untuk membiayai kegiatan yang terkait dengan prioritas nasional atau kebutuhan khusus yang tidak bisa dimasukkan ke dalam DAU, misalnya bantuan darurat. DAK diprioritaskan bagi pemerintah-pemerintah daerah yang mempunyai kapasitas keuangan lebih rendah dari rata-rata. UU 33/2004 juga menyebutkan acuan khusus bahwa kebutuhan khusus tersebut termasuk "pelayanan dasar bagi masyarakat". Mekanisme DAK yang terdapat dalam UU 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah dan dalam UU 33/2004 tentang Perimbangan Keuangan tidaklah sama. Dalam UU 32/2004, DAK bisa dikabulkan atas permintaan pemerintah daerah, sedangkan dalam UU 33/2004 dana tersebut pada dasarnya dibagikan secara nasional melalui sejumlah kriteria. Masih harus diperjelas kebijakan yang lebih khusus terkait dengan peran sementara dan tetap DAK, hubungan DAK dengan DAU, dan berapa besarnya saat ini dan di masa datang. Pemerintah Indonesia telah menyatakan niatnya untuk memperbaiki kriteria pembagian DAK dan cara penyalurannya.

UU 32/2004 menuntut pendekatan dari bawah ke atas (bottom-up) dan alokasinya didasarkan atas usulan pemerintah daerah. Pemerintah Pusat belum mampu menangani mekanisme ini, dan belum menggali bagaimana cara penanganan mekanisme ini (misalnya dengan menggunakan pemerintahan propinsi secara lebih intensif). Pemerintah Pusat lebih memilih cara coba-coba,



dengan mekanisme atas ke bawah (top-down) dalam UU 33/2004. Menurut mekanisme ini, alokasi DAK didasarkan atas kriteria umum, khusus, dan teknis. Kriteria umum dan khusus ditetapkan sama untuk semua sektor oleh Depkeu. Dalam prakteknya, alokasi DAK yang ada saat ini berasal dari dan dirancang oleh lembaga-lembaga sektoral masing-masing, dan pada dasarnya dialokasikan untuk membiayai pengeluaran modal, dan hanya sedikit dialokasikan untuk biaya administratif, tunjangan-tunjangan proyek, penelitian, pelatihan, dan biaya-biaya lain yang umumnya dikaitkan dengan pemberian pelayanan. Pemerintah Daerah masih perlu mengeluarkan dana perimbangan dari sumber mereka sendiri sekurang-kurangnya 10 persen dari keseluruhan biaya.

Kriteria umum DAK didasarkan pada formula yang mempertimbangkan pembanding untuk dana modal yang terdapat dalam daerah tertentu. Kriteria khusus mengacu langsung ke Papua dan Aceh. Selebihnya, daerah pesisir, daerah konflik, daerah tertinggal, dan daerah yang terkena musibah banjir dan bencana alam lain menerima alokasi DAK. Peraturannya masih tidak jelas bagaimana dan sampai seberapa jauh kriteria-kriteria tersebut dimasukkan dalam proses alokasi. Kriteria teknis ditetapkan oleh departemen sektoral masing-masing dengan pertimbangan dari Depkeu dan Depdagri, dan kriterianya sangat beragam menurut sektor masing-masing<sup>1</sup>.

Pengembangan DAK ini tertinggal dibelakang instrumen keuangan lain selama dua tahun pertama desentralisasi. DAK ini berubah pada saat daftar sektor berkembang dari fokus reforestasi (penghutan kembali) pada TA 2001 ke sembilan sektor utama pada TA 2006, dengan alokasi Rp 9.7 triliun (USD 1.2 miliar) dalam jumlah riil. Meskipun demikian, DAK masih tetap kurang dari 10% DAU. DAK harus memainkan peran penting dalam membiayai investasi infrastruktur di daerah-daerah miskin. Tetapi agar ini dapat terlaksana, target DAK harus diperbaiki. Saat ini, proses alokasi DAK masih tetap rentan campur tangan politis pemerintah daerah, departemen sektoral dan komisi anggaran DPR. Kesan ini diperkuat dengan analisa distribusi lintas sektoral yang menunjukkan korelasi buruk antara alokasi DAK dan ukuran-ukuran keperluan pengeluaran.

Jumlah dana DAK yang berdasarkan sasaran wilayah dan kegunaan yang senantiasa berubah berdasarkan kebutuhan pengeluaran dapat membantu dalam pengenalan SPM nasional (setidaknya sampai DAU benar-benar mencerminkan kebutuhan pengeluaran) dan menangani disparitas dalam kebutuhan pengeluaran modal di seluruh Indonesia. Dalam hal ini, kecenderungan naiknya DAK merupakan perkembangan yang positif dan harus terus dilanjutkan; berpindahnya DIP ke DAK merupakan sebuah kebijakan yang memerlukan langkah dan pelaksanaan tegas.

Pentargetan yang lebih baik mungkin bisa dicapai apabila DAK diserahkan ke tingkat propinsi dengan kriteria teknis dan keuangan yang benar, dan dari propinsi ke kabupaten/kota yang paling memerlukan dan memenuhi batas ambang pemerintahan (governance) tertentu. Keputusan alokasi dapat dibuat berdasarkan konteks kajian anggaran kabupaten/kota yang sudah dibuat oleh Gubernur, yang dengan demikian akan menghasilkan bantuan "berbasis kinerja". Mekanisme seperti ini dapat menjadi jalan untuk menggabungkan secara baik pendekatan atas bawah (top-down) UU 33/2004 dengan pendekatan bawah atas (bottom-up) UU 32/2004. Sebagai langkah percontohan model penggunaan DAK yang mencerminkan kinerja pemerintah daerah, porsi Pajak Penghasilan Perseorangan yang ditujukan kepada kabupaten/kota oleh propinsi dapat dikembangkan menjadi bantuan berdasarkan kinerja, dimana lembaga donor dapat memberikan bantuan kepada propinsi-propinsi untuk menambah jumlah dana, serta memberikan bantuan teknis untuk mengembangkan mekanisme tersebut.

Penting sekali untuk tetap selalu mempertahankan sektor-sektor yang terkait dengan MDG/SPM dalam mengoptimalkan hasil pembangunan berdasarkan prioritas. Fragmentasi DAK, yang sudah nampak, akan melemahkan usaha-usaha pencapaian sasaran pemberian pelayanan masyarakat yang penting.

Pada beberapa bagian pengembangan DAK,

<sup>1</sup> Dalam bidang pendidikan misalnya, dipakai jumlah ruang kelas yang harus diperbaiki dan indeks harga konstruksi. Dalam sektor kesehatan, kriteria teknis termasuk indeks Pengembangan SDM, jumlah fasilitas pelayanan kesehatan dan indeks harga konstruksi.

perlu kiranya dipilah hubungannya dengan DAU, terutama terkait dengan ketentuan mengenai pemberian pelayanan dasar. Mungkin ada baiknya bila DAK menjadi alat penting untuk memperbaiki kelemahan-kelemahan DAU terkait dengan perimbangan. Namun demikian, pada saat data/rumusan DAU semakin menyatu dengan norma pengeluaran riil pemberian pelayanan dasar, peran DAK dalam pemberian pelayanan dasar harus disesuaikan.

Batasan-batasan yang benar ada maupun masih tidak kasat mata mengenai jumlah pokok anggaran yang dapat digunakan berfungsi juga sebagai peringatan apakah DAK dapat memainkan peran transisi ini dalam pendanaan pelayanan kepada masyarakat. Tidak jelas benar apakah DAK dapat digunakan untuk semua jenis investasi pemberian pelayanan dasar dan kebutuhan operasional seperti yang terjadi saat ini. Perlu dibuat penyesuaian atau klarifikasi mengenai peraturan DAK. Penyesuaian/klarifikasi ini dapat misalnya memuat apakah DAK dapat dialokasikan pada jangka waktu menengah (multi-year) agar pemerintah daerah lebih mudah memprediksi pemasukan pendapatan. Syarat-syarat bagi kelanjutan pendanaan dapat bergantung kepada laporan atas hasil yang dicapai dan penerapan pemerintahan yang baik.

### **Hubungan Keuangan Antar Tingkat Pemerintahan: Pajak dan Pendapatan Bagi-Hasil**

Tidak ada pernyataan kebijakan mendasar Pemerintah Indonesia untuk mengarahkan pajak dan pendapatan bagi-hasil, kecuali bahwa garis besar hukum yang sedang dikaji memperlihatkan bahwa program pajak dan pendapatan bagi hasil akan tetap dilanjutkan di masa depan. Tetapi "hold harmless provision" DAU akan dihapuskan pada tahun 2008 untuk mengurangi kesenjangan daerah, yang sudah diperburuk oleh beberapa daerah yang sangat menikmati pajak dan pendapatan bagi-hasil.

Desentralisasi meningkatkan sumbangan pajak dan pendapatan bagi hasil pemerintah kabupaten/kota. Pembagian pajak terutama berdasarkan

prinsip derivasi, sedangkan royalti perikanan dan pajak yang terkait dengan bumi dan bangunan juga menggunakan bagian yang sama dengan kriteria tambahan. Bagian nasional 9% atas pajak bumi dan bangunan merupakan "ongkos administrasi" untuk membayar administrasi pajak nasional dalam pengumpulan dan pengelolaan pajak.

UU 33/2004 memperkenalkan pendapatan bagi-hasil dari pertambangan geothermal dan sedikit menaikkan bagian daerah untuk pendapatan minyak dan gas. Mulai tahun 2009, pemerintah akan memperoleh tambahan setengah persen dari pendapatan gas dan minyak<sup>2</sup> yang dialokasikan untuk meningkatkan pengeluaran daerah dalam pendidikan dasar. Sebagian besar pendapatan dari dua sumber ini dikembalikan kepada yurisdiksi daerah asal. Sebagai tambahan dari pengaturan pembagian untuk penghasilan nasional, pemerintah kabupaten dan kota memperoleh bagian dari empat pajak provinsi<sup>3</sup>. Meskipun demikian, sumbangan pajak ini terhadap keseluruhan pendapatan daerah relatif kecil.

Meskipun pendapatan bagi-hasil dari sumber daya alam hanya rata-rata sekitar 9% dari pendapatan daerah, pendapatan ini sangat penting bagi sejumlah daerah. Pendapatan dan pajak bagi-hasil merupakan pendorong utama terjadinya kesenjangan fiskal di Indonesia. Pada tahun fiskal 2003, kota industri Bekasi yang terletak di pinggir Jakarta, menerima 100 kali pajak penghasilan daripada sebuah wilayah pedesaan di Lombok Timur. Sekitar 80% dari semua pendapatan dan pajak bagi-hasil sumber daya alam terkonsentrasi di dua puluh persen teratas pemerintah kabupaten/kota penerima. Berdasarkan basis per-kapita, 80% daerah terbawah hanya menerima 30% dari pendapatan total.

Pengaturan pembagian pendapatan untuk pajak dan terutama untuk pendapatan sumber daya alam mencoba menyeimbangkan antara apa

<sup>2</sup> 84.5% pendapatan dari minyak masuk ke anggaran pemerintah pusat dan 15.5% masuk ke pemerintah daerah. Untuk pendapatan dari gas 69.5% masuk ke pusat dan 30.5% masuk ke daerah.

<sup>3</sup> Yaitu pajak kendaraan bermotor (30%), pajak mutasi kendaraan (30%), pajak pungutan minyak (70%), pajak air tanah dan penggunaannya (70%).

yang diinginkan daerah yang kaya sumber daya alam dan sasaran pemerataan pemerintah pusat. Secara politis, pengaturan pembagian pendapatan dan pajak saat ini membantu mengurangi kesan ketidakadilan dalam pembagian pendapatan sumber daya alam. Meskipun demikian, hal ini juga sangat meningkatkan kesenjangan penghasilan diantara pemerintah daerah.

Nampaknya hampir tidak mungkin ada perubahan mendasar dalam pengaturan pembagian pendapatan saat ini dalam kurun waktu dekat atau menengah. Daerah yang kaya sumber alam mempunyai alasan kuat menentang perubahan dalam sistem yang berlaku saat ini karena mereka takut kehilangan sumber tersebut. Ini memerlukan penggunaan instrumen keuangan lain, yaitu DAU, untuk mendorong perimbangan horisontal.

### **Hubungan Keuangan Antar Tingkatan Pemerintahan: Pinjaman Daerah**

Meningkatkan pendapatan di pasar modal melalui pinjaman dan obligasi pemerintah daerah sering lebih merupakan cara yang efisien untuk membiayai pengeluaran modal daripada membiayainya melalui pajak dan hibah dari pemerintah pusat. Kerangka pemerintahan daerah memungkinkan melakukan pinjaman atas dasar alasan sebagaimana dikemukakan diatas. Meskipun demikian, ada hal yang perlu diperhatikan dalam pinjaman daerah sehingga tidak menjadi beban anggaran nasional atau membuat kebijakan makro ekonomi terguncang.

Kekhawatiran tentang instabilitas makro ekonomi telah menyebabkan pemerintah berhati-hati dalam mengatur akses ke pasar modal bagi pemerintah daerah. UU 33/2004 membolehkan pemerintah daerah meminjam baik dari sumber dalam negeri maupun luar negeri, mengeluarkan obligasi pemerintah daerah dalam bentuk rupiah di pasar modal dalam negeri, dan memberi jaminan bagi utang pihak ketiga. Meskipun demikian, keseluruhan utang dibatasi 70% dari pendapatan dikurangi pengeluaran penting, dan untuk pelayanan utang (debt service) sampai 40%

pendapatan dikurangi pengeluaran wajib (biaya tetap). Akibatnya, persyaratan ini membatasi pinjaman untuk daerah-daerah yang kemampuan keuangannya lemah dan memungkinkan daerah yang keuangannya kuat mendapatkan akses ke sumber keuangan dari luar. UU 33/2004 jelas sekali mengatakan bahwa tidak ada jaminan negara bagi obligasi pemerintah daerah, tetapi UU 33/2004 ini masih tetap belum menjelaskan mengenai pinjaman pemerintah daerah yang tak terbayar (defaulted).

Disamping itu, ada persyaratan yang berbeda-beda tergantung kepada jatuh tempo utang. Pinjaman jangka pendek (jatuh tempo kurang dari satu tahun) dibatasi seperenam pengeluaran saat ini dan hanya dapat digunakan untuk manajemen arus kas. Pinjaman jangka menengah (jatuh tempo lebih dari satu tahun) hanya dapat dipakai sebagai pengeluaran modal di proyek-proyek dengan potensi kembalinya biaya (cost recovery potential). Setiap pinjaman jangka panjang dan menengah pemerintah daerah memerlukan persetujuan dari Menteri Keuangan dan DPR. Utang dan pelunasan utang pemerintah daerah diawasi dengan ketat oleh pemerintah pusat dan Depkeu mempunyai hak untuk campur tangan dalam hal penyerahan DAU pada saat pemerintah daerah tidak berhasil mengembalikan utangnya.

Pemerintah daerah mempunyai akses terhadap modal yang diperoleh dari sumber internasional melalui pinjaman atau hibah yang disetujui oleh pemerintah pusat. Sebelum mengajukan pinjaman baru, pemerintah daerah harus menyediakan dana pendukung dan membayar tunggakan-tunggakan yang masih ada.

Di Indonesia pinjaman pemerintah daerah memang rendah. Utang daerah kumulatif terhadap ratio GDP dari tahun 1978-2004 adalah 0.33% dari GDP, sangat jauh dibawah negara-negara berkembang lainnya. Jumlah pinjaman masih harus dinaikan lagi dari kejatuhannya pada saat krisis keuangan di tahun 1998. pada tahun fiskal 2001-2003 hanya ada utang sebesar 0.22% dari total pendapatan daerah. Pasar untuk obligasi pemerintah daerah masih tetap tertinggal. Kerangka hukum yang kurang memberikan kepastian, telah memperlambat baik permintaan maupun penawaran bagi kredit dan obligasi pemerintah kabupaten/kota.



Kebanyakan utang pemerintah daerah adalah utang tak langsung perusahaan daerah, terutama PDAM, yang terhitung lebih dari tiga-perempat utang yang harus dibayar. Kinerja pembayaran kembali utang sangat buruk, hanya setengah dari pembayaran yang jatuh tempo terbayar. Lewis (2003) menunjukkan bahwa masalah pelunasan utang terutama disebabkan oleh ketidakmampuan membayar utang. Keadaan seperti ini juga menunjukkan tidak adanya penerapan peraturan yang ada dan tidak adanya sanksi bagi individu maupun organisasi (baik pada tingkat daerah maupun pusat) terkait dengan tanggungjawab pelaksanaan dan pengawasannya. Di samping kerumitan hukum seperti yang disebutkan tadi, kelayakan kredit yang begitu rendah juga menghalangi tambahan akses kredit pemerintah daerah. Akibatnya, rendahnya pinjaman pemerintah daerah menjadi potensi kendala pertumbuhan infrastruktur, pelayanan publik yang memadai dan pertumbuhan ekonomi.

Peran pengawasan pemerintah pusat yang kuat terkait dengan utang pemerintah daerah harus disertai dengan pembangunan kompetensi untuk dapat dengan baik menilai kelayakan kredit daerah-daerah serta memilih dengan teliti daerah yang dapat mempunyai akses untuk mendapatkan dana dari luar. Di samping itu, pemerintah pusat dapat meningkatkan transparansi yang menyeluruh dalam pasar kredit daerah. Akhirnya, alokasi modal harus semakin dipacu oleh pasar (market driven). Menciptakan sebuah keadaan yang didukung oleh sistem perangkat kredit pemerintah kabupaten/kota, yang tercermin dalam premium risiko, dapat mendorong tumbuhnya pasar kredit pemerintahan daerah.

Sangat penting menetapkan peraturan kebangkrutan (default) pemerintah daerah untuk menggerakkan pasar modal bagi pemerintah daerah. Tidak adanya peraturan kebangkrutan, dimana pemerintah pusat memberikan jaminan atas utang yang tak terbayarkan, dapat mendorong munculnya korupsi diantara para peminjam di daerah dengan harapan pemerintah pusat akan menalangi utang tersebut. Perlu diciptakan kerangka peraturan untuk utang daerah yang tak terbayarkan untuk mendorong manajemen utang yang bertanggungjawab oleh pemerintah daerah.

Meskipun penting untuk menjaga pasar kredit daerah, akses yang tidak merata ke seluruh daerah berarti kurangnya pinjaman, dan suku bunga yang semakin tinggi di beberapa daerah. Ini nampaknya akan berdampak pada perbedaan kualitas dan kuantitas pelayanan publik. Jadi penting sekali menerapkan mekanisme lain untuk membiayai pembelanjaan modal di daerah-daerah tersebut.

### **Pengawasan (Oversight) dan Supervisi**

Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah (DPOD) merupakan suatu badan antar departemen dengan keanggotaan setaraf menteri, diberi peran besar di pemerintah pusat untuk mengawasi pemerintah daerah. Badan ini menerima informasi dari Menteri Dalam Negeri mengenai kemajuan daerah-daerah dalam pelaksanaan otonomi daerah, dan memberikan pertimbangan serta saran kepada Presiden terkait dengan penilaian kemajuan tersebut. Penilaian ini penting karena dengan penilaian ini, dapat menentukan apakah suatu daerah bisa terus dipertahankan keberadaannya dalam batas administratif sekarang ini; pembubaran, dan penggabungan dimungkinkan untuk daerah-daerah yang tidak menunjukkan kinerja positif. DPOD sudah ditata ulang sedikit melalui UU 32/2004, dengan dihapuskannya anggota asosiasi daerah. Para wakil pemerintah daerah dan para ahli masih menjadi anggota. Maksudnya adalah untuk menciptakan sebuah forum pemerintahan yang lebih efektif untuk koordinasi kebijakan antar menteri.

Salah satu alasan pendorong bagi revisi kerangka desentralisasi adalah adanya persepsi bahwa daerah-daerah tidak cukup mendapatkan arahan dan pengawasan secara terus menerus. Secara khusus, pemerintah bermaksud mengetatkan sistem pengawasan dan ingin melaksanakannya melalui peran Gubernur yang diperbaharui. Pemerintah juga ingin melihat koordinasi yang lebih baik antara organisasi yang terlibat dalam supervisi.

Dengan Peraturan Presiden 28/2005, DPOD sudah diberi suatu mandat tertulis untuk memberikan pertimbangan dan saran kepada

Presiden mengenai kebijakan penataan daerah (pemekaran), keuangan daerah, dan kemampuan setiap daerah dalam pelaksanaan tugasnya. DPOD mempunyai sebuah sekretariat dan akan menetapkan suatu tim teknis. Hubungannya dengan pekerjaan supervisi pemerintah masih tetap tidak jelas dan masih menunggu perincian lebih lanjut melalui peraturan Depdagri. Meskipun demikian, diharapkan DPOD dapat menggunakan mekanisme supervisi terus di Depdagri dan di lembaga pemerintah pusat lainnya. Mekanisme ini tidak berjalan dengan semestinya pada tahun-tahun terakhir dan membutuhkan revitalisasi.

PP 79/2005 diharapkan memberikan kerangka operasional dalam pelaksanaan supervisi pemerintah daerah. PP 79/2005 membuat Depdagri bertanggungjawab atas pengawasan hukum, sedangkan departemen/lembaga bertanggungjawab atas pelaksanaan supervisi teknis terkait dengan fungsi masing-masing. Peraturan tersebut membolehkan pemerintah melaksanakan baik pengawasan pencegahan (preventif) maupun pemberian sanksi (represif). Tergantung atas produk hukum mana yang sedang disoroti, Depdagri (atau Gubernur) mempunyai hak untuk memberi rekomendasi kepada Presiden bahwa peraturan-peraturan tersebut dapat dibatalkan (melalui sebuah Peraturan Presiden) apabila peraturan tersebut bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi (pengawasan represif). Konflik antara peraturan tingkat daerah dan nasional dapat diselesaikan melalui Mahkamah Agung.

Di samping itu, Depdagri memimpin usaha persiapan peraturan pemerintah lain terkait dengan pelaporan dari daerah, monitoring/evaluasi kinerja, struktur organisasi pemerintah daerah. Mungkin ada juga peraturan pemerintah yang terkait yang disiapkan dibawah kendali Bappenas, sehubungan dengan kinerja "pelaksanaan perencanaan pemerintah daerah" sebagai tindak lanjut dari UU 25/2004. Depkeu juga sudah melakukan usaha untuk menangani laporan keuangan daerah, berdasarkan UU 1/2004 tentang Perbendaharaan Negara, yang menghasilkan PP 8/2006 berkaitan dengan Laporan Keuangan dan Kinerja Unit Pemerintah. Peraturan Pemerintah yang sudah dikeluarkan mempunyai banyak masalah terkait dengan

koherensi dan ketajaman isi, serta dalam ruang lingkup dan keterkaitan antar PP.

Peran Gubernur (secara implisit pemerintah Propinsi) dengan jelas diperluas dalam prinsip oleh UU 32/2004. Peran yang diperluas ini tidak sepenuhnya jelas dalam PP 79/2005. Sebagai bagian dari pengawasan pencegahan, rancangan peraturan kabupaten/kota yang terkait dengan perpajakan, retribusi, anggaran, pengkavlingan daerah, memerlukan persetujuan dari Gubernur (dan persetujuan dari tingkat nasional bagi rancangan peraturan pemerintahan propinsi). Peraturan lain harus dilaporkan sesudah peraturan tersebut diterbitkan, dan anehnya hanya dapat dikaji ulang oleh Depdagri. Tidak jelas mengapa Gubernur tidak diberi peran dalam peraturan yang lain ini. Juga ada instrumen hukum yang terkait dengan sektor-sektor yang mempunyai mekanisme "pendelegasian" supervisi kepada pemerintah daerah, bukan kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat. Tidak jelas apakah peraturan seperti itu masih mempunyai validitas atau memerlukan penataan ulang.

Sampai saat ini, lembaga-lembaga donor mempunyai pendekatan yang berbeda-beda dalam pemberian dukungan bidang pelaporan, monitoring/evaluasi, dan supervisi. Sumber daya yang diarahkan untuk dukungan dari para donor kurang berarti dan kegiatannya kurang menyentuh proses pembuatan kebijakan. Proses pembuatan kebijakan pemerintah Indonesia sendiri terpecah-pecah, sehingga menyulitkan lembaga donor untuk dapat memijakkan kakinya dengan tepat.

Kerangka pengawasan yang terkait dengan DPOD sendiri belum pernah dijalankan seperti maksud awal pembuatannya. Saat ini sulit mengatakan bahwa ada pendekatan yang berbeda untuk membuat DPOD yang sudah mempunyai wewenang baru ini berjalan dengan lebih baik dalam fungsi pengawasannya – terutama dalam masalah kinerja pemerintah daerah. Sukses DPOD akan sangat tergantung dari mutu informasi dan analisa yang diberikannya.

Sistem pengawasan/supervisi sedang dikembangkan tetapi tidak terkoordinasi, dengan demikian menimbulkan inkonsistensi, kesulitan dan persyaratan yang membebani pemerintah daerah. Badan supervisi tidak mempunyai cukup persiapan untuk mengatasi kajian teknis tentang sisi

preventif pengawasan. Pengkajian anggaran oleh Gubernur/propinsi atas anggaran kabupaten/kota masih belum jelas lingkup dan tujuannya. Tindakan tergesa dan agresif pemerintah daerah dalam lingkup ekonomi, dengan meminta hak untuk menarik pajak atau meminta saham perusahaan misalnya, ditangani secara coba-coba dan penuh nuansa politis, dengan hampir tanpa acuan kepada kerangka hukum.

Para stakeholders saat ini merasa cemas bahwa baik Gubernur maupun Depdagri nampaknya tidak siap untuk memberi jawaban atas peraturan daerah problematik akhir-akhir ini, yang melarang atau mengatur perilaku-perilaku tertentu, kegiatan kebudayaan dan keagamaan (seperti misalnya membaca Al-Quran, pergi ke masjid, pemakaian jilbab, dsb.). Soal-soal seperti ini sudah menimbulkan banyak kontroversi dan mendapat banyak sorotan media. Meskipun demikian belum ada tanggapan dari Depdagri berkaitan dengan validitas hukum peraturan-peraturan tersebut, dan keberadaan peraturan seperti itu dalam hubungannya dengan hak-hak konstitusional dan "kemaslahatan masyarakat."

Untuk menempatkan fungsi pengawasan/supervisi dalam pijakan yang lebih kuat, perlu kiranya memperkuat kerangka peraturan. Diperlukan penyelesaian yang baik atas rancangan peraturan yang sekarang ini ada, serta revisi atas peraturan yang sudah dikeluarkan namun mengandung cacat berat. Penyelesaian tersebut harus dilakukan dengan memperhatikan perampingan/penintegrasian peraturan-peraturan tersebut agar diperoleh definisi yang lebih baik tentang peran pembimbingan, pengawasan dan supervisi.

Selain itu perlu ditingkatkan kapasitas pengawasan dan supervisi, terutama ditingkat propinsi, dengan memperkuat peran Gubernur (secara implisit peran pemerintah propinsi). Apabila DPOD ingin berfungsi sebagai mana mestinya, pada tingkat nasional, penting sekali DPOD mempunyai sarana dimana lembaga ini dapat memperoleh data dan analisa penting dari departemen/lembaga pemerintah pusat. Lembaga pemerintah tersebut harus mempunyai kemampuan keuangan dan organisasional agar dapat dengan baik menilai kinerja pemerintah daerah.

Pengembangan kapasitas DPOD dalam hal koordinasi kebijakan desentralisasi mungkin akan menemukan hambatan; lembaga ini belum berfungsi dengan benar sejak pembentukannya pada tahun 1999. DPOD tidak akan pernah berfungsi dengan benar apabila masih terus dilihat sebagai lembaga yang didominasi Depdagri. Mungkin harus dipertimbangkan untuk meningkatkan koordinasi sampai pada badan yang lebih tinggi, misalnya kantor kepresidenan.

Untuk membuat agar sistem supervisi dapat berjalan, perlu sekali merekonstruksi sistem pelaporan pemerintah daerah. Harus diciptakan daya tarik untuk menulis laporan serta hukuman untuk yang tidak memberikan laporan. Syarat pembuatan laporan harus diciptakan agar tidak menjadi beban pemerintah daerah. •

### III. REFORMASI SISTEM PEGAWAI NEGERI SIPIL KONTEKS DESENTRALISASI

**R**eformasi sistem pegawai negeri sipil (PNS) merupakan strategi pendukung bagi implementasi desentralisasi, sehingga proses desentralisasi dapat berjalan dengan baik, melalui perubahan pada sistem personalia dan organisasi yang mencakup status, bentuk, peran, hubungan dan cara melaksanakan pekerjaan. Pada akhirnya, perubahan ini harus mengarah kepada penyelenggaraan pelayanan masyarakat yang lebih baik.

Reformasi sistem PNS dipermudah dengan adanya kejelasan manajemen PNS, tetapi memperoleh kejelasan tersebut juga mungkin merupakan salah satu tugas awal; untuk menentukan tingkat pemerintahan mana dan badan pengatur mana yang mempunyai wewenang untuk menetapkan persyaratan organisasi dan kebijakan serta prosedur pembinaan sumber daya manusia (tingkat penggajian, syarat dan kondisi pengangkatan pegawai, dan struktur PNS). Pembagian tugas dalam manajemen PNS sudah lama tidak jelas di Indonesia, dengan banyaknya lembaga pemerintah pusat yang mempunyai mandat tumpang tindih. Hal ini menyulitkan organisasi pemerintah melaksanakan reformasi yang terpaut dengan reformasi desentralisasi yang dimulai tahun 1999. Perubahan-perubahan dalam kerangka peraturan pada saat itu nampaknya menetapkan pegawai negeri daerah dalam posisi yang otonom, namun arus perundangan lain yang khusus terkait dengan PNS (UU 43/1999) sangat bertentangan aspek penting desentralisasi, dan sampai saat ini masih tetap meninggalkan kebijakan yang mendua serta dibiarkan begitu saja. UU 43/1999 juga mengamanatkan pembentukan Komisi Pegawai Negeri yang hingga kini belum terwujud.

Desentralisasi ronde kedua, dalam UU 32/2004, juga mengubah aturan permainan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Gubernur diberi tanggungjawab yang lebih banyak atas pegawai negeri di propinsi dan kabupaten/kota. Gubernur dalam hal ini bertindak dalam kapasitasnya sebagai wakil dari pemerintah pusat. Depdagri juga memperoleh banyak tanggungjawab baru dalam hal pembinaan dan pengelolaan PNS daerah. Hal ini tidak memperjelas pemberian tanggungjawab

yang kabur dalam pengaturan pegawai negeri di daerah. Perubahan-perubahan ini justru menciptakan ketidaknyamanan antara pemerintah daerah dan lembaga donor.

Salah satu dampak yang muncul dari desentralisasi adalah restrukturisasi kelembagaan pemerintahan daerah. UU 22/1999 memberikan kewenangan yang luas dalam penataan struktur-struktur administrasi. Meskipun demikian, tidak lama sesudah itu, pemerintah pusat mencoba kembali mengambil kendali dengan menerapkan pembatasan ketat mengenai jumlah dan jenis struktur administrasi yang boleh dibentuk oleh daerah, meskipun ada bukti bahwa sebagian besar pemerintah daerah berusaha untuk menyerap PNS Pusat, dan sebagian daerah yang lain tetap berusaha untuk membatasi pertumbuhan organisasinya. Pembatasan ketat seperti ini kelihatannya tidak banyak berubah, dalam konteks penjabaran UU 32/2004. Bahkan UU 32/2004 ini memperkenalkan insentif untuk menggelembungkan formasi PNS daerah dengan memasukkan gaji pegawai dalam DAU. Departemen sektoral juga menjadi penghambat usaha pemerintah daerah untuk menjadikan dirinya ramping dengan mendorongnya membuka unit khusus untuk menangani sektor itu, dengan iming-iming akses atas dana dekonsentrasi.

UU 32/2004 telah mensentralisasi penerimaan PNS setiap tahunnya, yang merupakan titik masuk satu-satunya ke dalam sistem karir PNS di Indonesia. Pada tahun 2006 penerimaan PNS dikoordinasikan oleh Gubernur/propinsi (atas nama pemerintah pusat). Tujuannya adalah untuk mengurangi peluang korupsi, namun pemerintah daerah berpendapat bahwa mereka bisa melakukannya dengan sama sama baiknya seperti pemerintah pusat dalam hal tersebut. Pemerintah daerah juga menyatakan bahwa kesempatan baik bagi manajemen setempat saat ini sudah hilang. Dengan langkah ini, pemerintah pusat tergiring untuk menciptakan kebijakan yang kurang tepat bagi pemerintah daerah, misalnya janji untuk mengintegrasikan seluruh tenaga honorer menjadi PNS.

Permasalahan terbesar PNS daerah adalah masalah yang terkait dengan sistem itu sendiri. Sangat sedikit ada deskripsi tugas para PNS, dan deskripsi tugas yang ada (kebanyakan untuk posisi

struktural) dibuat secara kabur, sehingga sukar sekali meminta pertanggungjawaban kepada mereka atas kewajiban dan tugas mereka. Tidak adanya deskripsi tugas juga menghambat pemakaian sistem manajemen kinerja. Memang ada sebuah alat penilaian (DP3) tetapi indikatornya begitu umum, sangat subjektif dan berlaku untuk semua pangkat dan golongan. Para atasan yang menggunakan alat itu melihat hal tersebut sebagai kegiatan rutin yang tidak berarti. Dengan demikian kenaikan karir biasanya berlaku otomatis, berdasarkan senioritas dan tidak berkaitan dengan kinerja. Jarang sekali ada tindakan disipliner yang terkait dengan kedudukan dan gaji PNS.

Sistem penggajian yang begitu rumit, tidak ada transparansi dan tidak ada insentif atas kinerja. Terlebih lagi, penggunaan tunjangan dan dukungan lain yang tidak berbentuk uang, dan adanya sikap pemburu rente dari para PNS, telah mengacaukan gambaran penghasilan PNS yang sebenarnya. Pelatihan diberikan karena dipicu oleh suplai dan bukan oleh kebutuhan. Pelatihan dan kurikulum tidak dikembangkan untuk memenuhi permintaan tugas dan kewajiban pemerintah daerah yang baru. Pensiun ditetapkan berdasarkan gaji dasar yang sangat rendah, dengan demikian menyebabkan para PNS mencari jalan untuk memperpanjang masa kerja mereka meskipun sudah usia pensiun (opsi yang paling menarik) atau berpindah ke posisi fungsional lain dimana usia pensiun ditetapkan lebih tinggi. Pensiun yang rendah juga menyebabkan mereka mencari kesempatan "sampingan" selama masa kerja.

Singkatnya, pemerintah daerah hampir tidak mempunyai insentif dan cara untuk memberi penghargaan yang mampu membuat para pegawainya bekerja efisien. Pemerintah daerah mempunyai begitu banyak pegawai, yang tidak mempunyai ketrampilan. Pengurangan pegawai biasanya dilakukan secara bertahap melalui proses alami. Karena tidak adanya kebijakan pensiun dini, pengurangan karyawan dsb, pemerintah daerah hanya dapat menghentikan penerimaan pegawai baru dalam jangka waktu tertentu atau merumahkan karyawannya (yang tetap menerima gaji). Penerimaan pegawai pada pangkat tinggi tidak dimungkinkan dalam sistem yang ada sekarang ini, selain itu, pemerintah daerah hanya

dapat memasukan tenaga terampil dengan menerima para akademisi dari universitas karena mereka juga berstatus pegawai negeri, sehingga perpindahan semacam ini diperbolehkan.

Perubahan-perubahan dalam kadar desentralisasi, dari kedua arah, belum menunjukkan adanya kontribusi yang berarti terhadap reformasi PNS. Para PNS tidak mengalami pemberlakuan kebijakan, prosedur, alat dan instrumen modern yang merupakan bagian dari pembinaan SDM modern. Kerangka hukum dan pembinaan bercirikan budaya berbasis aturan tradisional yang telah berakar, dengan titik perhatian (fokus), setidaknya diatas kertas, pengawasan dan kewenangan atas para bawahan. Belum terlihat adanya visi dalam merancang arah reformasi. Dengan demikian, usaha usaha yang lemah kearah reformasi hanya menambah kesemrawutan peraturan, bahkan sering kali peraturan tidak diindahkan.

Inovasi berkaitan dengan PNS jarang terlihat di daerah. Apabila inovasi muncul, seringkali mendapat dorongan dari daerah itu sendiri, dengan dukungan juga dari bantuan lembaga donor. Pemerintah pusat belum mempunyai semangat untuk mendorong inisiatif ini dengan membantu penyebaran pelembagaan dalam skala nasional. Bahkan kadang-kadang pemerintah pusat mematahkan inisiatif kreativitas dari bawah.

Reformasi yang baik berarti memberikan kesempatan kepada pemerintah daerah untuk menetapkan pegawai dan struktur organisasinya sendiri, dalam kerangka yang lebih fleksibel, dan menghapuskan rangsangan kaku yang menggelembungkan pegawai pemerintah daerah (gaji pegawai di DAU, dana dekonsentrasi kepada daerah yang meniru organisasi pemerintah pusat). Bahkan seandainya kerangka PNS sudah terdesentralisir secara baik, kerangka tersebut tetapi diperlukan dan harus mendorong efisiensi, kinerja dan orientasi prestasi. Reformasi seperti itu sukar untuk dirancang dan hanya akan tertanam dan berkesinambungan kalau ada rasa kemendesakan (sense of urgency) diantara para stakeholders yang pada akhirnya juga akan mengarah pada kepemimpinan politis. Juga perlu dicari tempat berpijak yang operasional untuk mengintensifkan dialog, merancang serta

mengawasi usaha reformasi. Pada saat penulisan laporan penelitian ini beberapa sumber, termasuk lembaga donor dan Pemerintah Indonesia, mengisyaratkan bahwa beberapa inisiatif yang ditujukan untuk perbaikan reformasi sistem PNS sedang dikerjakan. Begitu inisiatif tersebut terorganisir, inisiatif tersebut dapat menjadi dasar untuk reformasi mendasar dan berjangka panjang yang diperlukan.

Beberapa inisiatif yang sedang dalam proses adalah:

1. Pembentukan Komisi Kepegawaian Negara sebagaimana diamanatkan oleh UU 43/1999;
2. Evaluasi penggajian para pejabat negara dalam konteks UU 12/1980;
3. Kelompok Kerja Kepresidenan mengenai reformasi Pegawai Negeri Sipil, yang sekretariatnya akan dijalankan oleh Partnership for Governance Reform;
4. Rencana KPK untuk mendorong pelaksanaan uji coba reformasi di beberapa Departemen dan kementerian.

Tindakan parsial bisa dilaksanakan, dan juga dapat punya arti, tetapi tindakan seperti ini, tanpa perubahan yang lebih mendasar, akan menunda pencapaian sasaran pelayanan masyarakat yang diinginkan. Tindakan parsial ini antara lain memberikan ruang bagi inovasi pemerintah daerah dimana inovasi tersebut muncul dalam kerangka yang ada ini (boleh diinterpretasikan secara bebas), dan menjamin bahwa inovasi tersebut dapat disebarkan melalui peran perantara Indonesia yang sudah dibekali dengan kemampuan cukup. Contoh dari inovasi (praktek yang baik) itu misalnya perencanaan SDM yang lebih baik; memperkenalkan alat penilaian kinerja tambahan yang bisa disatukan ke DP3, dan digabungkan dengan kinerja dan insentif setempat; kebijakan dan prosedur penggajian lokal (redistribusi tunjangan setempat) untuk meningkatkan transparansi dan akuntabilitas; instrumen pendisiplinan yang lebih baik yang dapat memantau dan menerapkan aturan PNS (misalnya kehadiran); memperkenalkan pelatihan analisa kebutuhan untuk melatih para pegawai

negeri yang betul-betul bisa masuk kategori “dapat dilatih” dan mengembangkan kebijakan untuk mempromosikan orang yang tepat dalam pekerjaan yang tepat. •



## IV. REFORMASI PEMERINTAHAN DAERAH

### Penyediaan Pelayanan Publik oleh Pemerintah Daerah

Desentralisasi di Indonesia dilakukan antara lain karena memberikan janji untuk memberikan pelayanan publik yang lebih baik; pendidikan dasar, pemeliharaan kesehatan dasar, penyediaan air, sanitasi, and pelayanan publik lainnya seperti penyediaan kartu penduduk. UUD memberikan sejumlah hak-hak penting terkait dengan pelayanan dasar. UU 32/2004 tentang pemerintah daerah dan peraturan sektoral memberikan perincian yang lebih luas mengenai hasil yang diharapkan dari pemberian pelayanan dasar ini. Pemerintah daerah diberi mandat untuk meningkatkan pelayanan dan membuat terobosan inovatif dalam hal kualitas, efisiensi dan pertanggungjawaban. Sektor swasta juga diharapkan bisa berinvestasi dalam pelayanan dasar ini dan menggabungkannya dengan pemerintah daerah.

Perbaikan pelayanan ini didukung lebih jauh lagi dalam kerangka hukum melalui hukum dan peraturan terkait dengan pegawai negeri, peraturan yang menyangkut supervisi dan fungsi pendukung pemerintah pusat ke pemerintah daerah, dan beberapa ketentuan yang terdapat dalam UU dan instrumen lain yang terkait dengan partisipasi publik dalam pembuatan kebijakan, perencanaan, monitoring dan manajemen pemberian pelayanan publik. Undang-undang tambahan yang terkait dengan pelayanan publik dan prosedur administratif juga mempunyai tujuan utama untuk meningkatkan pelayanan publik (yang didefinisikan secara luas, bukan hanya pelayanan dasar).

Gambaran pelayanan publik di Indonesia sesudah desentralisasi cenderung kurang jelas, terutama disebabkan oleh informasi yang tidak lengkap yang dikumpulkan sampai saat ini. Pada tataran yang lebih positif, sesudah masa desentralisasi, pelayanan publik (khususnya menyangkut pelayanan dasar) tidaklah terbengkalai, padahal itulah yang ditakutkan banyak pihak, bahkan pengeluaran untuk pelayanan seperti ini pada umumnya meningkat. Beberapa daerah berusaha melakukan usaha untuk mencari kembali jejak dalam kinerja mereka terkait dengan SPM, seperti kasus Gresik dalam

standar pendidikan. Pada umumnya, tidak ada cukup data dasar tentang SPM di seluruh sektor dan di kabupaten/kota, yang berpotensi melemahkan usaha untuk menerapkan SPM. Namun demikian nampak juga bahwa ada perbedaan mencolok dalam pencapaian pelayanan di seluruh daerah dan sektor. Meskipun hanya bisa dilihat sedikit perbaikan dalam hal kualitas dan jangkauan pelayanan, beberapa daerah sudah melakukan usaha yang inovatif. Pada sisi negatif, beberapa kasus kelalaian telah terjadi dalam jangkauan dan kualitas (misalnya imunisasi, gizi anak). Juga nampak jelas bahwa penyediaan infrastruktur untuk kesehatan, sekolah, jalan dan penyediaan air tidak memperoleh investasi cukup di beberapa daerah.

Bahkan jika hanya ada sedikit inovasi, inovasi tersebut telah dapat berperan sebagai inspirasi bagi daerah-daerah lain, yang menghasilkan efek yang tidak diduga sebelumnya. Beberapa inovasi terjadi karena dorongan pemerintah pusat, melalui tersedianya peraturan dan dukungan (misalnya Komite Sekolah, yang didirikan di seluruh Indonesia dan aturan pengajuan keluhan terhadap pelayanan). Inovasi lain keseluruhan diciptakan oleh pemerintah daerah, dengan atau tanpa keterlibatan lembaga donor (misalnya asuransi kesehatan di Jembrana). Kunci utamanya adalah kepemimpinan yang kuat di daerah, hubungan politis yang bagus dengan pusat kekuasaan di Jakarta (partai, birokrasi), dan dukungan lembaga donor. Ciri-ciri inovasi pemerintah daerah tersebut memberikan peringatan (red flags) atas kedalaman dan kesinambungan reformasi yang dikendalikan pemerintah daerah.

Banyak organisasi mengutamakan keterlibatannya dalam penyebaran inovasi pelayanan, antara lain pemerintah pusat dan daerah, asosiasi pemerintah daerah, universitas, lembaga riset, LSM yang bergerak dalam pembangunan, dan proyek yang didanai oleh lembaga donor. Para kepala daerah dari daerah inovatif sudah sangat bermurah hati memberikan waktunya dengan memperkaya lokakarya ke seluruh Indonesia dengan kisah keberhasilan mereka. Asosiasi pemerintah daerah mencoba menyebarkan informasi praktek pemerintahan yang baik. Usaha-usaha tersebut terlalu sederhana

terkait dengan cara kerja/inovasi yang harus dicakup dan dukungan yang harus diberikan untuk mengenalkan usaha tersebut kepada para anggotanya. Meskipun keberagaman bisa diterima, adanya terlalu banyak usaha parsial dan tumpang tindih nyatanya tidak pernah bisa menciptakan momentum sehingga justru menjadikannya suatu pemborosan belaka, mengakibatkan sumber daya yang semakin langka menjadi mubazir, serta tidak menghasilkan penyebaran informasi yang bermakna.

Inovasi tersebut menunjukkan bahwa desentralisasi akan menghasilkan keragaman dan apabila kebebasan serta dorongan terhadap inovasi tersebut dilindungi, sebenarnya akan memunculkan beberapa kegiatan yang bisa menjadi model. Meskipun demikian, usaha-usaha inovasi harus diberlakukan dengan hati-hati. Meskipun inovasi-inovasi tersebut benar-benar merupakan usaha yang murni untuk menggali pendekatan-pendekatan dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat (kadang-kadang bahkan dengan fokus persis pada orang miskin), inovasi tersebut tidak selalu sepenuhnya berhasil. Lebih banyak lagi usaha yang diperlukan dalam rancangan upaya inovasi dan melakukan studi yang mendalam untuk menganalisa apakah inovasi tersebut berhasil atau tidak.

Di lain pihak, tingkat inovasi yang rendah juga menyiratkan bahwa kebijakan desentralisasi dan pemerintahan yang baik belum menyentuh, mungkin tidak dirancang dengan baik, atau tidak lengkap. Memang saat ini masih merupakan masa awal desentralisasi, dan mungkin belum semua perbaikan dan inovasi sudah diketemukan atau dilaporkan, tetapi nampaknya hanya ada keberhasilan yang terlalu sedikit. Hasil ini ada kaitannya dengan sikap masyarakat dan para pegawai negeri serta para pemimpin politik, insentif yang kurang mendukung, dan pertanggungjawaban yang rendah dari pemerintah, dan penghambat struktural lainnya. Kualitas dan jangkauan pelayanan publik merupakan hasil nyata yang merupakan dampak dari sejumlah besar praktek pemerintahan dan dinamika institusionalnya yang kurang bisa dilihat. Seperti negara-negara lain, Indonesia sudah memulai perjalanan untuk meningkatkan pemerintahan, dan dengan demikian pelayanan

publik merupakan barometer pokok atas begitu banyaknya usaha di bidang reformasi. Khususnya, kemampuan (dan insentif) untuk mengangkat, memecat, dan menyiapkan pegawai negeri secara memadai atas pelayanan dan tugas dukungan pelayanan mereka (dari segi sikap dan ketrampilan) sangat menentukan. Dalam hal ini, belum ada banyak perubahan di Indonesia paska desentralisasi.

Kualitas pemberian pelayanan juga mencerminkan keseluruhan kebijakan dalam otonomi daerah (jumlah daerah, peranan/urusan, peringkat, sumber, dan potensi. Dengan meningkatnya jumlah daerah (sekarang mencapai 440 kabupaten kota, dan masih ada 101 yang masih dalam daftar tunggu) demikian pula kemungkinan untuk menciptakan pemerintahan yang tidak mempunyai sumber daya manusia yang baik dan tidak efisien, seperti ditunjukkan dalam studi Bank Dunia atas biaya PNS per-kapita di pemerintah daerah di Indonesia.

Beberapa determinan kuat lainnya adalah peran masyarakat madani. Meskipun LSM berkembang pesat, "suara" lain dari kebanyakan komunitas belum berarti, karena kurangnya organisasi pendukung dan adanya praktek budaya yang menghambat pengakuan atas hak individu dan kolektif.

Status pelayanan publik akan meningkat apabila beberapa usaha yang sedang berjalan saat ini membuahkan hasil yang baik. Salah satu bidang adalah kesempatan untuk membuat SPM yang lebih operasional, dengan dukungan yang harus dimuat dalam peraturan untuk menghindari persaingan anggaran yang tidak sehat, mandat yang tidak disertai dana, ketegangan yang meningkat antar pelaku. Seandainya hal itu dilaksanakan dengan baik, pertanggungjawaban pelayanan akan diikuti melalui: (i) upaya memberdayakan masyarakat untuk memonitor sejauh mana pemerintah daerah melaksanakan tanggungjawabnya dalam menyediakan pelayanan yang cukup; dan (ii) menggiatkan transparansi dalam perencanaan dan anggaran pemerintah daerah. Pengenalan SPM harus mendorong masyarakat untuk melakukan gugatan kepada pemerintah daerah, memberikan arahan dan sumber daya yang cukup kepada pemerintah daerah guna mendukung perbaikan pelayanan dasar.



Sebuah kerangka peraturan yang lebih tegas juga akan sangat membantu. Meskipun demikian untuk mencapai hal tersebut pemerintah harus memikirkan ulang rancangan undang-undang atas “pelayanan publik”, dan menggabungkan atau menyerasikan inisiatif ini dengan usaha merancang undang-undang tentang prosedur administratif, yang lebih tajam isinya dan lebih menjanjikan. Prosedur administratif ini dimaksudkan untuk mempermudah masyarakat apabila hendak menggugat haknya terkait dengan penyediaan pelayanan. Isinya menyangkut jawaban dari pemerintah atas keluhan mengenai pemberian pelayanan atau tindakan-tindakan lain pemerintah. Undang-undang ini bertujuan untuk meningkatkan kode etik, mengurangi diskriminasi atau tindakan semena-mena pemerintah, meningkatkan akses terhadap informasi dan meningkatkan pertanggungjawaban. Tambahan pula, sebenarnya pemerintah telah membuat kebijakan (Peraturan Menteri), yang apabila dilengkapi dengan petunjuk pelaksana yang lebih lengkap dan memadai, mungkin akan tercapai upaya pemberian pelayanan publik yang lebih efisien di pemerintahan daerah.

Yang hampir belum disentuh sampai saat ini adalah kerangka sistem pegawai negeri sentralistik yang menentukan siapa yang dapat mengangkat pegawai, memecat, menetapkan gaji, memindahkan, mengevaluasi dan memberikan penghargaan kepada para pegawai daerah. Hambatan sistemik ini memerlukan perhatian khusus.

Dengan tidak mengabaikan hambatan sistemik tersebut, ada banyak hal yang bisa dilakukan untuk sedikit demi sedikit meningkatkan pelayanan masyarakat. Banyak hal yang bisa dilakukan untuk mendukung masyarakat madani agar terlibat dalam pemerintahan daerah, misalnya dengan menjadikannya mitra dalam pemberian pelayanan dan dengan menjadi watchdog, apabila diperlukan. Inisiatif lain yang sudah diuji adalah kerjasama dengan pemerintah daerah untuk menangani dampak lintas kabupaten; kerjasama antara pemerintah dengan swasta, meningkatkan partisipasi klien/komunitas; kode etik pemerintah daerah, dan pakta integritas. Mekanisme pelibatan antar-mitra (peer to peer) yang lebih canggih dapat juga dilakukan dalam

beberapa hal untuk mempercepat penyebaran informasi. Insentif dapat diperkenalkan untuk mendorong perbaikan; program pengakuan dan pemberian hadiah/pujian atau hibah yang berdasarkan kinerja.

Sebuah usaha terpadu diperlukan untuk mengidentifisir dan mengenal potensi yang sebenarnya dari inovasi daerah (dan juga hambatan yang menghasilkan perubahan yang lebih sistemik bagi para pegawai negeri), meningkatkan studi mendalam terhadap usaha-usaha penyebaran informasi mengenai inovasi/praktek yang baik (dengan makin lama makin kecil peranan dari lembaga donor), mengembangkan instrumen pengarah untuk mempermudah penerapan/adaptasi, memberikan kemungkinan dukungan teknis pada tahap penerapan, dan memberikan kebebasan dan insentif untuk menggali, mengelola dan mendorong praktek yang baik atau inovasi.

### **Perencanaan, Penganggaran dan Administrasi Keuangan Pemerintah Daerah**

Dengan ditetapkannya undang-undang dan peraturan pemerintah yang baru antara tahun 1999 sampai tahun 2006, pemerintah telah mulai memperbaharui sistem perencanaan, penganggaran, dan aspek lain manajemen keuangan untuk pemerintah daerah. Reformasi yang diinginkan antara lain menyatukan anggaran, menyederhanakan tugas perbendaharaan, meningkatkan transparansi manajemen keuangan dan perencanaan, mengaitkan perencanaan dengan anggaran dan membuat keduanya berbasis kinerja, serta menyiapkan anggaran dalam kerangka pengeluaran jangka menengah.

Secara khusus, proses pelaksanaan diharapkan menyatukan semua pelaksana yang terlibat dalam pembangunan, dan memaksimalkan sumber daya yang langka. Manajemen aset, uang, dan utang akan diperketat. Dikenalkan standar akuntansi, termasuk akuntansi akrual. Juga sedang dicari persyaratan pertanggungjawaban yang lebih ketat, terutama melalui fungsi audit, monitoring dan evaluasi yang disempurnakan.

Kerumitan yang paling besar terjadi dalam

proses perencanaan dan penganggaran, yang mandatnya bersumber dari sekurang-kurangnya empat arus perundangan. Aspek lain dari manajemen keuangan tidak begitu terfragmentasi. Pengembangan kerangka-kerangka baru, dalam bentuk instrumen hukum pelaksana (peraturan, keputusan, dsb), yang terganjal oleh inkonsistensi dalam hukum ditingkat atasnya.

Beberapa tindakan sedang dilakukan untuk menyatukan dan merampingkan kerangka-kerangka tersebut, tetapi struktur keseluruhannya masih tetap merupakan campuran tanggung dari kebijakan tradisional dan pendekatan-pendekatan baru. Akibat langsungnya adalah pembuatan kumpulan persyaratan yang kompleks, tidak konsisten dan cenderung membebani pemerintah daerah. Sudah dirasakan adanya banyak hambatan pelaksanaan yang benar di lapangan, yang berasal dari rancangan reformasi yang kurang memadai serta kurangnya usaha pengembangan kapasitas yang seharusnya mendahului atau bersamaan dengan proses reformasi.

Agar penerapan reformasi bisa terlaksana, pemerintah Indonesia sudah menetapkan jadwal langkah-langkah perubahan yang harus dilakukan, terutama terkait dengan sistem akuntansi dan anggaran, yang akan berlaku sampai tahun 2008. Meskipun demikian, inovasi-inovasi, tidak tersambung satu sama lain dengan baik dan tidak mempunyai urutan yang logis; banyak tindakan yang sulit harus dilaksanakan bersama-sama. Di lapangan, tekanannya saat ini adalah menyediakan mekanisme dasar tentang proses anggaran dan peraturan akuntansi bersama. PP 58/2005 benar-benar mengakui inovasi terpenting dalam sistem perencanaan dan anggaran (misalnya MTEF, penyatuan anggaran, anggaran kinerja), tetapi hampir tidak memberikan rincian mengenai implikasi dan aplikasinya. Peraturan Menteri 13/2006 yang baru juga diterbitkan sebagai dasar bagi pengembangan perangkat operasional tambahan, daripada arahan yang lengkap seperti yang dikehendaki oleh para praktisi pemerintahan daerah. Maka janji implementasinya ternyata tidak akan dipenuhi; realisasinya akan perlu lebih lama dan akan lebih sukar daripada yang dicanangkan dalam agenda pemerintah.

Salah satu hambatan untuk merinci kerangka tersebut adalah tindakan oportunis para pelaksana tingkat nasional. Sejumlah badan dengan mandat tumpang tindih bertarung mengisi kekosongan dan menjabarkan undang-undang. Ini sangat kentara dalam bidang perencanaan, dimana umumnya terdapat tindakan yang tidak menyeluruh, dan penyatuan antara beberapa seksi/bagian harus dicapai. Akibatnya, kontradiksi yang cukup besar atau unsur-unsur yang kurang terintegrasi (misalnya MTEF) sekarang ini merupakan bagian dari kerangka bidang perencanaan. Dalam aspek pelaporan kinerja, PP 58/2005 mengatur baik lembaga pusat maupun lembaga pemerintah daerah. Pelaporan kinerja tersebut mencakup bukan saja kinerja keuangan tetapi juga "hasil-hasil" yang diharapkan, sesuai dengan indikator-indikator tertentu. Dalam hal ini, peraturan yang didukung bersama oleh Depdagri dan Depkeu telah mulai menyiapkan dasar yang sekarang ini sedang dikerjakan juga dalam rangka persiapan rancangan peraturan dalam pelaporan, monitoring, dan evaluasi yang merupakan usaha yang dikendalikan oleh Depdagri sendiri.

Bahkan jika perpaduan kepentingan masing-masing sudah dicapai, seperti dalam Bidang Akuntansi, dimana BPK dan Bawasda memilah peran masing-masing, nampaknya harapan-harapan yang ditempatkan pada lembaga ini sangat tidak realistis. UU 17/2003 mengenai keuangan negara menetapkan bahwa menjelang tahun 2007 laporan pertanggungjawaban keuangan dari 440 kabupaten/kota dan 32 propinsi akan diaudit dalam waktu 6 bulan sejak akhir masa tahun fiskal.

Sebuah pendekatan yang lebih rasional dan tidak begitu kontroversial dapat dilihat dari kerja Komite untuk Standar Akuntansi Pemerintahan (KSAP). Dalam kerangka baru, pemerintah akan bergeser ke akuntansi akrual yang sudah dimodifikasi, dan setelah itu pada sistem akuntansi akrual, dimana transaksi diakui adanya hak atau kewajiban pada saat terjadi perpindahan hak lepas dari saat kas diterima atau dikeluarkan.

Beberapa lembaga donor sudah memberikan bantuan dalam perencanaan, penganggaran, dan administrasi keuangan berkaitan dengan pemerintah daerah. Juga sudah dilakukan usaha koordinasi untuk bantuan ini, terutama antara

lembaga donor sendiri, biasanya melalui sarana-sarana informal.

Kalau mau melangkah maju dengan reformasi bidang ini, penting bagi lembaga donor menekankan pendekatan yang lebih terkoordinasi dan lebih formal terhadap reformasi kerangka dan usaha pengembangan kapasitas. Ada kebutuhan untuk mengoreksi ketentuan yang saling bertabrakan, tetapi juga perlu menutup lubang-lubang serta meringankan beban yang dipikul oleh pemerintah daerah dalam bidang perencanaan dan memudahkan transisi ke pendekatan perencanaan yang baru. Depdagri, Depkeu, dan Bappenas secara khusus perlu dengan lebih baik mengkoordinasikan upaya mereka dalam menyusun kebijakan dan rancangan peraturan perundang-undangan.

Penting sekali menyederhanakan dan secara realistis mengurutkan unsur-unsur progresif yang baru yang sedang diperkenalkan, untuk perencanaan dan penganggaran pemerintah daerah, terutama Anggaran Berbasis Kinerja dan MTEF. Pengembangan kapasitas yang memadai harus disertakan dalam pengenalan unsur-unsur baru ini, termasuk staf teknis pemerintah pusat dalam departemen/lembaga kunci yang akan memberikan arahan tepat kepada para pelaksana di daerah.

Definisi/pengertian tentang proses perencanaan, dan bagaimana stakeholder dapat ikutserta didalamnya, perlu dikaji kembali, dengan mempertimbangkan pengalihan dari fokus pada rapat koordinasi tahunan yang komprehensif kepada pendekatan yang lebih terarah pada isu/sektor yang mempunyai organisasi stakeholder yang spesifik dan saluran komunikasi yang khusus.

Pelatihan dan dukungan teknis harus terus diperkuat. Kualitas dan kuantitas yang diperlukan harus terus ditingkatkan dalam bidang perencanaan, penganggaran, prosedur pengadaan, standar akuntansi dan sistem komputerisasi. Selain itu masih perlu arahan yang jelas (misalnya buku petunjuk/pelatihan untuk MTEF, analisa gender, anggaran yang berorientasi ke masyarakat miskin) bagi para perencana daerah dan staf administrasi keuangan. Arahan tersebut harus mencakup strategi pengembangan kapasitas yang melibatkan dukungan lembaga

donor dan para perantara lokal sehingga program ini dapat menjangkau ke seluruh Indonesia dan usaha pengembangan kapasitas yang lebih berkesinambungan.

## Partisipasi Publik

Masyarakat madani telah mengembangkan usaha monitoring dan supervisi terhadap pemerintah pada setiap tingkat pemerintahan, dan semakin menjadi faktor pengimbang atas tindakan-tindakan negara. Negara dan masyarakat madani sepakat akan perlunya pertanggungjawaban negara yang lebih besar, dan mekanisme utamanya adalah dengan membuka ruang partisipasi yang semakin besar dari masyarakat dalam proses pengambilan keputusan. Dengan demikian, masukan-masukan dari lembaga penelitian, lembaga swadaya masyarakat, dan dari masyarakat luas telah mulai dihargai dalam penentuan kebijakan pemerintahan maupun dalam instrumen hukum terkait. Ini jelas terlihat dalam konstitusi, UU 10/2004 tentang Tata Cara Penyusunan Peraturan Perundang-undangan, dan UU 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah, dan banyak lagi Undang-undang lainnya untuk berbagai macam jenis proses pemerintahan. Partisipasi masyarakat dapat berbentuk badan permanen yang terstruktur rapi, seperti komisi-komisi dan dewan-dewan penasehat. Mekanisme partisipasi publik ini juga terinci, seperti misalnya dalam proses perencanaan pembangunan atas-bawah yang diprakarsai pemerintah atau forum pengurangan kemiskinan yang didukung pemerintah.

Masyarakat madani sudah mengorganisir dirinya dengan menggunakan beberapa lembaga legal; seperti misalnya yayasan, organisasi masa dan perkumpulan. Sebelum masa reformasi, LSM besar biasanya berpusat di Jakarta dan kota-kota besar lainnya, dan organisasi lokal biasanya terdiri dari kelompok yang diarahkan pemerintah. Organisasi-organisasi seperti ini terlibat dalam berbagai macam inisiatif yang terdiri dari pengembangan komunitas sampai kepada advokasi dan pengawasan. Organisasi yang berorientasi pada pembangunan terlibat dalam berbagai macam kegiatan; inovasi teknis,

pemberian pelayanan kepada masyarakat, dan sejumlah besar proyek pembangunan. Sekelompok organisasi yang lebih banyak berorientasi keagamaan cenderung terlibat dalam kegiatan karitatif, bantuan darurat dan kesejahteraan.

Agar partisipasi dalam pemerintahan (governance) dan keterlibatan dengan pemerintah daerah dapat berhasil, diperlukan beberapa ketrampilan dan pengalaman. Untuk mencapai keberhasilan tersebut, berbagai macam jenis LSM berjuang keras untuk memenuhi kriteria ketrampilan yang diperlukan tersebut. Namun seringkali transparansi, pertanggungjawaban, dan demokrasi internal mereka masih sangat minim. LSM-LSM ini mengalami kekurangan sumber daya manusia dan dukungan keuangan. Di samping itu, manajemen keuangan sangat ketinggalan serta infrastruktur kantor mereka yang sangat terbatas.

LSM-LSM ini sudah membuat jaringan untuk mempermudah kontak antara LSM yang sudah mapan dan LSM yang baru dan lebih kecil. Usaha ini cukup berhasil. Keberhasilan jaringan yang kentara dapat diamati di tingkat nasional. Koalisi atas UU Kebebasan Informasi, Koalisi UU Yayasan, dan Koalisi UU Pembuatan UU Partisipatoris merupakan beberapa contoh yang pantas disebut.

Pada tahun-tahun belakangan ini, LSM-LSM sudah membuat usaha yang konsisten untuk memasukkan prinsip dan mekanisme partisipasi publik kedalam semua bentuk instrumen hukum. Namun demikian usaha mereka hanya sedikit berhasil, dengan puncak keberhasilan dengan diberlakukannya Undang-Undang yang disebut diatas yaitu UU 10/2004 mengenai Pembuatan UU. Undang-undang ini memberikan jaminan partisipasi masyarakat dalam proses penyusunan UU dan Perda. UU ini membutuhkan peraturan pelaksana yang mampu memberikan jaminan yang lebih pasti bagi partisipasi masyarakat. Untuk mencapai hal tersebut, saat ini Koalisi Kebijakan Partisipatif sedang berusaha untuk mempengaruhi prosedur pembuatan undang-undang di tingkat perwakilan daerah dan di pusat, dan juga mengawasi agar dikembangkan jadwal yang benar mengenai prioritas pembuatan undang-undang.

Meskipun LSM sudah sedikit demi sedikit meningkatkan tingkat advokasinya atas nama kelompok marginal, partisipasi mereka dalam rapat-rapat yang lebih teknis mengenai perencanaan dan penganggaran di pemerintahan daerah masih sangat kurang. Organisasi yang ambil bagian pun seringkali masih dekat dengan para penguasa lokal, yang belum tentu benar-benar mewakili kepentingan masyarakat setempat. Persepsi pemerintah daerah tentang LSM pun tidak berubah banyak. LSM biasanya dipandang sebagai lawan, tidak terfokus dan tidak mempunyai pengetahuan yang baik mengenai proses pemerintahan yang rumit. LSM-LSM yang terlibat dalam diskusi dengan para pejabat lokal dan para politisipun seringkali merasa tidak dianggap. Meskipun demikian, kasus pelibatan yang berhasil dalam kerjasama utama dengan pihak pemerintah (misalnya dalam sektor kehutanan, pemberian pelayanan, dan bantuan dalam penyusunan rancangan peraturan daerah) sedikit demi sedikit menunjukkan bahwa kerjasama antara LSM dan pemerintah daerah dapat membuahkan hasil.

Agar dapat dikenal sebagai partner yang terpercaya dalam mendukung pemerintah daerah, LSM-LSM harus menunjukkan keahlian dan kepemimpinan mereka dalam "sektor" mereka masing-masing. Salah satu cara untuk membangun kepercayaan adalah adanya mekanisme tatakelola yang baik dalam organisasi mereka sendiri, seperti misalnya adanya laporan pertanggungjawaban tahunan dan audit keuangan. Kalau dampak kerja mereka ingin dimengerti dan dibuat transparan, perbaikan manajemen keuangan ini menjadi sangat penting. Sudah dibuat beberapa tindakan untuk membantu perkembangan ini, beberapa langkah bahkan dilakukan sebelum reformasi desentralisasi. Langkah itu antara lain menyangkut kode etik, pertanggungjawaban yang lebih baik, dan memberikan advokasi kepada kelompok marginal dengan benar.

Lembaga donor sudah membantu pengembangan LSM baik secara langsung maupun melalui sumber penghubung ke LSM. Dukungan keuangan lembaga donor cenderung berbentuk hibah kecil dan sangat terfokus kepada proyek tertentu. Karena fokus desentralisasi adalah hubungan antara

pemerintah pusat/propinsi dengan kabupaten, LSM tingkat kabupaten biasanya tidak didukung dalam membangun hubungan yang lebih dekat dengan konstituen setempat. Seandainya pekerjaan di tingkat daerah berhasil, hasil-hasil yang dicapai tidak dapat menyebar dengan cepat dan mekanisme untuk dapat mulai usaha yang serupa di daerah lain atau di tingkat propinsi tidak mencukupi. Di samping itu, lembaga perantara yang dapat menghubungkan beberapa inisiatif lokal dan menjadi perantara keatas masih sangat terbatas.

LSM sangat menghargai dukungan yang diberikan oleh lembaga donor, tetapi pada umumnya mereka lebih menyukai pemberian block grant daripada pembiayaan proyek. Sasaran mereka adalah membangun lembaga yang kuat yang bisa berjalan sesuai dengan mandat dan tujuan yang telah mereka tetapkan. Kestabilan pendanaan, yang mencakup biaya inti dapat memungkinkan LSM membangun keahlian dan mengembangkan rencana strategis. Keahlian dan rencana strategis tersebut memungkinkan mereka mengembangkan kegiatan yang mempunyai prospek yang lebih baik dalam mencapai tujuan mereka.

LSM-LSM setuju diperlukannya usaha yang lebih keras untuk menghubungkan LSM tingkat nasional yang lebih mampu dan berpengaruh dengan LSM yang terletak di kabupaten atau LSM yang bekerja di daerah-daerah terpencil. Prakarsa yang berhasil di tingkat nasional dapat membantu memberi inspirasi terhadap usaha pemerintah tingkat daerah, seandainya ada jaringan vertikal. Sebaliknya, LSM tingkat daerah dapat memberikan informasi mengenai kebijakan dan usaha pelatihan kepada tingkat nasional. Meskipun demikian, tidak jelas apakah jaringan yang semakin intensif hanya akan menaikkan biaya transaksi, dengan hampir tidak ada peningkatan efektivitas. Dalam hal ini pengalaman internasional perlu dilihat, untuk mempelajari dimana jaringan itu berguna dan kapan jaringan hanya merupakan pemborosan sumber daya.

Usaha pengembangan kapasitas LSM di masa datang, terutama jika dibiayai lembaga donor, memerlukan lebih banyak diagnosa, diskusi strategis, dan pelaksanaan pendekatan baru yang lebih hati-hati. Pertanyaan-pertanyaan yang harus dijawab antara lain, lembaga donor mana

yang akan membantu usaha yang dilakukan, apa yang dapat membuat usaha-usaha tersebut berkesinambungan, dan bidang kebijakan penting apa yang harus ditangani oleh LSM yang mampu? Terkait dengan pertanyaan yang terakhir ini, nampaknya bidang-bidang menarik untuk advokasi antara lain lingkungan hidup, sistem pengadilan, hak asasi manusia, pendidikan, media, kegiatan anti korupsi, dan pemberian pelayanan. Masalah-masalah yang lebih sedikit mendapat perhatian adalah desentralisasi, proses pembuatan undang-undang, kebebasan beragama, tugas-tugas kepolisian dan pertahanan negara. Nampaknya masalah lokal, budaya dan agama akan mendominasi proses kebijakan di masa depan. Maka dari itu, dukungan terhadap desentralisasi demokrasi harus memberi perhatian lebih banyak atas masalah-masalah ini.

### **Akuntabilitas Politik: Kepala Pemerintah Daerah**

Karena kecewa atas hubungan antara DPRD dan Kepala Daerah sesudah terjadinya reformasi pada tahun 1999, negara menyeimbangkan kembali hubungan tersebut dengan menata pola pertanggungjawaban Kepala Daerah kepada DPRD serta dengan memberikan dasar politis yang lebih independen kepada Kepala Daerah melalui pemilihan langsung. Saat ini kedua lembaga penting di daerah ini diharapkan dapat "mengartikulasikan dan menyatukan" keinginan komunitas dan rakyat dengan lebih baik.

Dalam UU 32/2004, pertanggungjawaban politis di daerah meliputi pertanggungjawaban Kepala Pemerintahan Daerah (Gubernur/Bupati/Walikota) baik kepada konstituen melalui pemilihan langsung (mulai Juni 2005) dan kepada DPRD. Juga diperbaharui dalam UU 32/2004 ini adalah pertanggungjawaban ke atas dalam bentuk laporan dari kepala Pemerintahan kabupaten/kota kepada Gubernur dan Menteri Dalam Negeri, yang meliputi aspek teknis dan administratif.

Pengaturan kembali ini menunjukkan perubahan mendasar dari pendekatan yang termuat dalam UU 22/1999, dimana DPRD memegang peranan penting dalam mewakili rakyat dan dalam memilih

kepala daerah. Perubahan ini dirasa perlu karena adanya kecurigaan meluas bahwa anggota DPRD, dan partai-partai politik, menyalahgunakan wewenang mereka dengan “menjual” jabatan kepala daerah ke orang yang bisa membayar paling tinggi. Dalam peraturan yang baru, pasangan kepala daerah dan wakil kepala daerah dapat diusulkan ke KPUD oleh partai-partai politik atau gabungan partai politik yang sudah mencapai ambang tertentu. Peraturan baru ini juga mendorong partai untuk membuka pencalonan kepada calon baik dari kalangan partai sendiri atau dari masyarakat luas. Diharapkan partai politik melakukan seleksi melalui mekanisme yang demokratis.

Kepala Pemerintah Daerah melaporkan tugas dan kewajibannya kepada DPRD, pemerintah pusat dan ke masyarakat luas melalui mekanisme pelaporan berkala. DPRD juga dapat meminta para Kepala Pemerintahan Daerah untuk bertanggungjawab melalui pelaksanaan fungsi pengawasan, terutama terkait dengan pelaksanaan program dan proyek yang didanai lewat APBD, dan pelaksanaan peraturan daerah. Hubungan ini benar-benar berbeda dengan UU 22/1999 sebelumnya, dimana pertanggungjawaban Kepala Pemerintahan Daerah pada DPRD sangat ditekankan karena DPRD lah yang memilih Gubernur, Bupati, atau Walikota, dan mereka harus memberi pertanggungjawaban kepada DPRD setiap tahun. Pada saat itu, DPRD dapat mencopot jabatan para Kepala Pemerintah Daerah kalau DPRD merasa tidak puas dengan kinerja mereka.

Para Kepala Pemerintah Daerah sekarang ini mempunyai posisi yang sedikit lebih kuat dihadapan DPRD, kemungkinan pencopotan jabatan menjadi lebih jauh (sekurangnya berdasarkan laporan kinerja keuangan kepada DPRD). Namun demikian kekuasaan yang semakin besar ini pada dasarnya tetap diawasi melalui pertanggungjawabannya kepada para pemilih. Laporan pertanggungjawaban keuangan mereka setiap tahun ke DPRD dapat juga menjadi sarana pengawasan, asalkan format dan proses pengkajiannya dirancang dengan baik; perincian mengenai masalah ini masih harus ditunggu.

Sejak Juni 2005, sejumlah besar orang yang masih menjabat (86 dari 210 pemilihan)

dikalahkan dalam persaingan pemilu. Meskipun demikian, hasil ini menunjukkan bahwa pemegang kekuasaan masih memiliki keuntungan dalam pemilihan Kepala Pemerintah Daerah. Hasil-hasil ini menunjukkan bahwa para pemilih puas dengan kinerja para pemegang kekuasaan, meskipun tidak menepis kemungkinan bahwa para pemegang kekuasaan dapat saja menggunakan pengaruh secara tidak wajar dengan mempengaruhi birokrasinya dan para elite untuk memperoleh keuntungan selama kampanye.

Peran partai politik yang begitu menentukan dalam memilih calon menimbulkan masalah dan dugaan adanya “money politics” yang terus membayangi kejujuran proses pemilihan. Ada ungkapan baru yang muncul diantara kandidat partai politik, yaitu “beli tiket kapal” yang memberi indikasi bagaimana cara memperoleh dukungan dari partai politik (pada tingkat propinsi atau bahkan pada tingkat nasional).

Unsur penting dalam pilkada adalah peran KPUD. Tugas dan sumber KPUD sangat rentan terhadap intervensi DPRD, pemerintah daerah, dan bahkan pemerintah pusat. Dalam usaha untuk menjadikan pilkada peristiwa lokal, DPRD mempunyai peran pengawasan proses pemilihan dengan meminta laporan KPUD, laporan dalam pembentukan komisi pengawas pemilu, dan dalam mengesahkan laporan akhir. Pemerintah daerah dan DPRD membiayai pilkada melalui ketentuan dalam anggaran daerah meskipun pemerintah daerah hampir tidak memiliki pengalaman dalam merancang pilkada dan mempunyai dana yang sangat terbatas.

Meskipun demikian pemerintah pusat menggunakan cara untuk mempengaruhi proses pemilihan melalui berbagai peraturan dan mesin birokrasinya. Campur tangan seperti ini menimbulkan pertanyaan mengenai integritas dan legitimasi proses pilkada. Mahkamah Konstitusi, meskipun tetap memegang prinsip bahwa pilkada adalah bagian dari urusan pemerintah daerah, menyiratkan bahwa badan pemilihan dapat dibangun melalui kerangka institusi yang lebih independen dimana proses pemilu berada dalam kerangka undang-undang pemilu yang lebih besar (lebih dari sekedar bagian dari pemerintahan daerah). Kepala Pemerintah Daerah dapat memenuhi dan mengikuti tatacara yang



ditetapkan pemerintah pusat, namun tetap saja gagal memenuhi semangat partisipasi dan tata pemerintahan yang baik. Di banyak daerah, cara ini mungkin tidak menimbulkan gejolak apapun, tetapi di tempat dimana masyarakat madani sudah mempunyai pengalaman, peran dan posisi yang lebih kuat, pendekatan seperti ini akan menimbulkan rasa tidak puas yang meluas dan perlawanan dari masyarakat.

Meskipun para kepala daerah tidak mempunyai komitmen, kemajuan sedikit telah bisa dicapai melalui kegiatan seperti merancang kinerja kepala daerah berdasarkan score-card (daftar nilai) dan memberikannya kepada para pemilih pada saat pilkada. Cara seperti ini mungkin akan membuat para pejabat terpilih menjadi lebih informatif dan komunikatif dengan para pemilihnya. Tekanan masyarakat madani nampaknya cukup menjanjikan dalam konteks pilkada. Kalau sudah dilakukan monitoring proses pemilu yang meluas, masalah-masalah yang penting dapat dikemukakan sebelumnya. LSM-LSM sudah memberikan ruang kepada para stakeholder untuk mengawasi jalannya pilkada, misalnya dalam hal pendaftaran pemilih, kampanye, TPS, hari pencoblosan, dan penghitungan suara. Pengawasan seperti ini berusaha membongkar kegiatan yang illegal dan tidak etis dari para pelaksana utama.

Kemajuan dalam proses pertanggungjawaban politis dapat dilakukan sedikit demi sedikit. Meskipun ada perubahan yang signifikan dalam pembuatan aturan main, seperti misalnya dalam penggantian pilkada tidak langsung menjadi pilkada langsung, perbaikan pertanggungjawaban sebenarnya membutuhkan waktu yang lebih lama, melewati banyak tahapan. Kerangka yang tepat menjadi sangat penting. Yang sama pentingnya adalah penguatan organisasi masyarakat madani, keterlibatan masyarakat luas, kode etik yang harus dijalankan dengan kesadaran, penerapan aturan hukum yang tegas. Sikap baru di antara anggota masyarakat dan tokoh kunci dapat membuat potensi kerangka yang menjajikan ini menjadi kenyataan.

Indonesia dapat membuat perbaikan lebih lanjut dalam pertanggungjawaban para kepala daerah dengan menyempurnakan kerangka hukum itu sendiri. Secara teknis, modifikasi ini bisa tercapai,

tetapi tidak mempunyai cukup dukungan diantara para pengambil keputusan. Dan dukungan seperti itu hanya dapat dibangkitkan melalui tekanan yang semakin besar dari para pelaku di luar pemerintah.

Lembaga donor dapat memainkan peran katalisator dalam mendorong terjadinya dialog mengenai penyempurnaan yang masih bisa dilakukan dalam kerangka hukum pilkada. Evaluasi atas pendekatan masa lalu dan pengalaman internasional dapat disiapkan dan dibuat menjadi paket permasalahan oleh para akademisi dan LSM untuk dapat dijadikan pokok bahasan dengan para pembuat keputusan. Evaluasi semacam ini akan berguna dalam mempelajari pengembangan administrasi pemilu yang lebih mampu dan mandiri sehingga integritas pilkada dapat tercapai; persyaratan agar partai politik menerapkan sarana demokratis dan partisipatoris dalam pemilihan calon; peraturan agar partai politik menghindari praktek anak emas ilegal dalam penentuan calon, dengan penerapan hukum yang tegas; kemungkinan memperluas pilihan-pilihan bagi para pemilih dengan memperbolehkan calon independen bertarung dalam pilkada.

### **Akuntabilitas Politik: Dewan Perwakilan Rakyat Daerah**

Anggota DPRD bertanggung jawab kepada para pemilihnya, dan sebaliknya mereka juga meminta pertanggungjawaban dari pemerintah daerah. Mereka meminta pertanggungjawaban melalui hak interpelasi, petisi, hak berbicara, hak bertanya, dan memberikan pendapat dan hak kekebalan. Dengan perubahan di UU 32/2004 mengenai pemilihan langsung kepala daerah, ancaman pencopotan tahunan sudah dihapuskan, dan DPRD sekarang sedang berusaha mencari keseimbangan baru dalam hubungannya dengan kepala eksekutif.

Di samping peran perwakilan secara keseluruhan (fungsi yang belum didefinisikan dengan baik), tugas utama DPRD adalah membuat rancangan peraturan daerah (hak inisiatif), menyiapkan anggaran daerah, dan

fungsi pengawasan. Hampir tidak ada DPRD yang menggunakan hak pengajuan usul, karena terbatasnya sumber daya dan kemampuan penyusunan peraturan daerah yang rendah dari komisi dan sekretariat dewan. Meskipun demikian DPRD sekarang menggarap masalah yang krusial yang terkait dengan hak-hak dasar dan nilai-nilai lain. Maka dari itu mereka tidak hanya memerlukan kemampuan teknis dalam penyusunan rancangan peraturan daerah, tetapi juga dukungan besar agar mereka dapat menangani masalah perlindungan dan peningkatan hak-hak asasi manusia.

Juga diperlukan dukungan terhadap DPRD dalam proses penyusunan anggaran, yang saat ini sebagian besar diambil oleh pihak eksekutif. Partisipasi DPRD dalam proses ini sangat terbatas dan mengandung banyak masalah. Pada akhir tahapan, anggaran ini kemudian “dievaluasi” oleh pemerintah pusat, sebuah langkah yang dilihat oleh banyak anggota DPRD sebagai pemangkasan kemandirian mereka. Para anggota DPRD juga mengalami kesukaran menggabungkan janji-janji politis mereka yang beragam dengan realitas politis proses anggaran tahunan. Ketika para anggota DPRD dapat mengkomunikasikan visi masyarakat bawah, tidak jelas bagaimana visi tersebut dapat digabungkan dengan visi kepala pemerintah daerah.

Fungsi pengawasan belum dilakukan dengan baik oleh anggota DPRD. Umumnya hal tersebut dilakukan dengan memanggil para kepala daerah melalui rapat komisi dan sidang pleno DPRD dengan acara menanyakan masalah kepada kepala daerah. Menurut rancangan baru peraturan pemerintah, para kepala daerah harus menyiapkan laporan pertanggungjawaban mereka tiga bulan sesudah persetujuan anggaran. DPRD mempunyai waktu satu bulan untuk menyiapkan sidang pleno dan mengundang kepala daerah untuk menyampaikan pidato pertanggungjawaban, sebuah peristiwa yang ditunggu oleh para anggota dewan, media masa dan masyarakat luas. Meskipun demikian, mekanisme pengawasan yang lebih terperinci masih tidak ada, dan juga tidak jelas bagaimana para anggota eksekutif akan dimintai keterangan.

Secara keseluruhan anggota DPRD mempunyai citra publik yang buruk. Mereka dianggap jauh dari konstituennya, biasanya mengadakan rapat-rapat tertutup, dan berhubungan erat hanya

dengan para pengusaha dan beberapa pejabat pemerintah. Mereka sering dianggap terlibat dalam kegiatan politik uang dan korupsi dalam pengadaan infrastruktur.

Salah satu alasan kinerja rendah mereka adalah rendahnya dukungan politis yang diberikan kepada para anggota DPRD. Program-program partai ditingkat bawah kurang berkembang dan semata-mata mengikuti kebijakan nasional. Alih-alih membantu, partai-partai politik bahkan menarik uang dari para anggota DPRD dengan harapan mereka kelak dapat kedudukan yang tinggi di daftar partai.

Alasan lain mengapa DPRD berkinerja rendah adalah ketergantungan mereka kepada Sekretariat DPRD yang lemah. Para pegawai negeri yang bekerja di sekretariat ini ada di bawah kontrol pemerintah daerah, dengan demikian kemandirian mereka dipertanyakan. Kemandirian tersebut semakin diragukan apabila DPRD didominasi oleh partai yang berbeda dengan partai para kepala daerah. Karena sekretariat dipandang sebagai tempat yang kurang bergengsi dibandingkan dengan jajaran birokrasi lain, kantor ini biasanya berisi karyawan yang tidak berpengalaman.

Kurangnya anggaran yang mencukupi dalam hubungan dengan konstituensi mereka juga menjadi penghambat bagi para anggota DPRD. Mereka harus mendanai sendiri kegiatan yang terkait dengan konstituen mereka (termasuk melalui gaji yang mereka terima sebagai anggota dewan). Peraturan yang berlaku saat ini, seperti yang tercantum dalam peraturan Depdagri, bahkan meminta para anggota DPRD membayar iuran anggota ke ADKASI atau ADEKSI dari kantong mereka sendiri. Peningkatan gaji DPRD sebagian didorong oleh usaha mereka untuk mendapatkan sumber lebih sehingga mereka bisa menjalankan fungsinya, sementara pemerintah pusat (dan masyarakat luas) selalu melihat hal tersebut dalam persepsi bentuk korupsi.

Meskipun DPRD mempunyai banyak kelemahan institusional, beberapa DPRD kabupaten dan kota telah memberikan sumbangan positif dalam reformasi pemerintahan dengan menjadikan dirinya lebih transparan dan terbuka kepada partisipasi publik dalam penyusunan peraturan daerah. Sedikit contoh adalah DPRD di Bima,



Solok, dan Sidoarjo. Beberapa DPRD sedang lebih antisipatif, dan tidak terpaku pada peraturan yang dituntut secara hukum saja, melainkan menyusun kebijakan dan peraturan mengenai pembangunan secara lokal, masalah-masalah pelayanan dan pemerintahan. Para anggota DPRD, terutama mereka yang baru saja dipilih, pada umumnya umumnya ingin meningkatkan kemampuan mereka.

Membuat DPRD semakin fungsional dan tanggap memerlukan waktu dan usaha ekstra, termasuk peningkatan pengetahuan dan ketrampilan berkaitan dengan masalah-masalah substantif yang dihadapi DPRD; perumusan dan penyempurnaan cara kerja dan struktur DPRD, penambahan tekanan yang lebih besar oleh masyarakat madani sehingga DPRD bertanggungjawab kepada masyarakat; dan pemberdayaan partai-partai politik agar memberikan dukungan kepada anggotanya yang duduk di DPRD.

Cara yang paling praktis dan segera bisa dilakukan untuk mempercepat perbaikan kinerja anggota DPRD adalah bekerja sama secara langsung dengan para anggota DPRD, karena kebanyakan mereka akan diganti dalam waktu lima tahun. Usaha seperti ini menuntut sarana yang terus menerus untuk memberi pengertian dan dukungan kepada para anggota DPRD, terutama dalam penyusunan rancangan peraturan daerah, komunikasi, dan supervisi.

Lembaga donor sudah membantu dalam penguatan DPRD dan membangun kemampuan mereka. Peran yayasan internasional patut dicatat di sini. Program-program yang diberikan adalah komunikasi politis dan pembangunan koalisi, pertanggungjawaban, manajemen sumber daya, analisa anggaran, hubungan dengan partai politik, dan penguatan asosiasi DPRD. Pekerjaan yang berharga ini harus terus dilanjutkan dan harus ada kepercayaan yang semakin besar pada badan-badan penghubung Indonesia (ADEKSI, ADKASI dan universitas) – ini merupakan kehendak lembaga donor atau yayasan. Diperlukan sebuah penilaian yang lebih terarah atas peran badan-badan penghubung ini dan bagaimana cara mendukung badan-badan tersebut.

Harus dilakukan perubahan lebih luas lagi untuk mendorong kerja fraksi, komisi dan komisi khusus,

dan sekretariat DPRD. Dalam hal ini harus diberikan kebebasan yang lebih besar kepada DPRD untuk menentukan struktur dan cara kerjanya, memberikan lebih banyak sumber daya dalam bentuk "anggaran operasional". Sebuah sekretariat DPRD yang mandiri (dari kekuasaan eksekutif) dapat juga dipakai untuk memperkuat dukungan terhadap DPRD.

Pilihan yang ketiga (tekanan yang lebih besar dari masyarakat madani terhadap DPRD) adalah jangkauan yang paling jauh dibandingkan dengan empat pilihan yang disebutkan dalam bagian ini. Pilihan ini mungkin juga pilihan yang paling sulit dikelola melalui dukungan dari luar, oleh lembaga-lembaga donor dan yayasan-yayasan. Namun ini adalah tekanan yang pada akhirnya akan mendorong pemerintah pusat dan daerah mencari penyelesaian yang lebih sesuai.

### **Akuntabilitas Politik: Partai Politik**

Setelah partai politik boleh didirikan di Nanggroe Aceh Darussalam melalui ketentuan Perjanjian Helsinki pada bulan Agustus 2005, Pemerintah Indonesia mulai mempertimbangkan apakah model seperti ini cocok untuk daerah-daerah di seluruh Indonesia. Pendorong otonomi daerah, termasuk dari anggota DPD, mengharapkan suatu jawaban positif. Masalah afiliasi partai lokal dengan partai nasional dan anggota partai saat ini sedang diperdebatkan di kalangan politisi dan akademisi. UU No 31/2002 mengenai partai-partai politik mensyaratkan agar partai-partai politik mempunyai cabang di sekurang-kurangnya setengah dari propinsi di Indonesia dan cabang-cabang di kabupaten/kota sekurang-kurangnya setengah dari kabupaten/kota di propinsi tersebut.

Kantor pusat partai harus terletak di ibukota negara. Kantor pusat ini mendominasi semua urusan internal partai, meskipun ada laporan bahwa cabang partai lokal kadangkala menolak petunjuk dari pusat dalam pemilihan calon untuk jabatan tinggi partai. "Politik uang" dalam partai juga merupakan isu pada tingkat lokal dan juga pada tingkat nasional. Sudah merupakan rahasia umum bahwa para anggota partai

harus membayar kepada partai agar mereka dapat masuk ke dalam jajaran kepengurusan. Penempatan dan pengurutan calon pada daftar calon juga sangat tergantung kepada keputusan jajaran kepengurusan partai dan sering kali tergantung jumlah uang yang dibayarkan oleh anggota yang ingin namanya dicantumkan.

UU partai politik tidak menyebutkan standar aset dan laporan keuangan, juga tidak menyebutkan adanya sanksi. Keuangan partai diatur melalui aturan internal partai. Aturan-aturan ini pada dasarnya tidak begitu jelas. Para bendahara partai seringkali mengikuti petunjuk dari pengurus partai. Masyarakat jarang memperoleh informasi; laporan keuangan tertutup bagi masyarakat dan bahkan bagi para anggota partai biasa. Transparansi keuangan, pertanggungjawaban dan manajemen keuangan profesional dianggap sebagai ancaman oleh para pengurus partai.

Partai-partai politik dalam tingkat daerah nampaknya tidak mempunyai kebijakan bagaimana mendukung anggota partai mereka di DPRD, yang semakin memperparah dukungan lemah yang diperoleh anggota DPRD sebagai sebuah lembaga. Partai-partai nampaknya kurang kohesif. Partai politik sangat berfokus pada elite, dengan banyak anggota DPRD memegang kedudukan yang tinggi pada cabang partai daerah. Ketika para pimpinan partai sibuk dengan pekerjaan mereka di DPRD, pekerjaan mereka di kantor partai cabang terabaikan. Akibatnya, kantor cabang kosong dan hanya ada sedikit kegiatan yang melibatkan masyarakat.

Kebanyakan partai politik tidak mempunyai sistem komunikasi politik yang handal dengan konstituen mereka. Keadaan ini disebabkan oleh tidak adanya informasi dan kebijakan partai. Akibatnya, sukar mengidentifikasi "konstituensi" partai/anggota DPRD, dan membangun dukungan masyarakat bawah yang kuat, terutama antar pemilu. Kalau terdapat hubungan (afiliasi) khusus, hubungan ini cenderung terjalin dengan pemuda, dan organisasi pemuda yang berkaitan dengan keamanan atau bersifat paramiliter; organisasi ini sering menjadi ancaman bagi kehidupan yang lebih demokratis.

Masyarakat juga sering bingung dengan koalisi bermacam-macam yang dilakukan partai politik,

baik dalam DPRD atau dalam dukungan terhadap calon tertentu untuk jabatan kepala daerah. Di seluruh Indonesia, pengelompokan partai politik mengikuti kalkulasi oportunis jangka pendek daripada kebijakan atau ideologi. Kelompok pemilih tradisional yang memilih partai politik yang sama semakin berkurang.

Keadaan ini tidak seluruhnya jelek. Beberapa partai politik menyadari pentingnya program dan kebijakan yang konsisten. Partai-partai ini memperluas jangkanya secara politis dan dalam konteks pembangunan (seperti misalnya memberikan bantuan pada saat bencana). Mereka mulai memperbaharui seksi pelatihan dan penelitian di tingkat nasional dan mulai menjangkau anggota partai di "daerah"/kabupaten dengan beberapa penawaran. Lembaga donor/yayasan membantu usaha-usaha ini dengan penekanan kepada pengembangan organisasi partai (misalnya keuangan partai politik, pencarian anggota baru), hubungan dengan konstituen, dan membantu kedudukan wanita di partai politik/DPRD, dan evaluasi anggaran daerah. Kelemahan yang terdapat dalam pemberian bantuan ini adalah kurangnya kemajuan dalam mempertemukan para wakil dari sisi eksekutif (yang dipilih secara langsung) dan DPRD dalam usaha pengembangan kapasitas; dukungan dari lembaga donor sebagian besar masuk ke DPRD atau partai-partai politik.

Diperlukan reformasi partai politik dan reformasi ini dapat dilaksanakan melalui perbaikan undang-undang partai politik. Namun demikian reformasi ini masih menunggu masa kritis partai-partai politik dan stakeholder yang dapat mendorong perubahan. Untuk membangkitkan minat ini, dan menekan terjadinya revisi seperti itu, perlu sekali menyiapkan landasan dengan beberapa riset dan diskusi intensif antar stakeholder, dengan fokus masalah-masalah penting seperti keuangan partai, partai politik lokal, dan pelajaran dari pemilu tahun 1999 dan 2004 dan pengalaman partai-partai politik. Universitas dan kelompok riset dapat diikutsertakan untuk mendapatkan perspektif yang lebih objektif, tetapi kemampuan untuk riset dan refleksi dalam tubuh anggota partai politik sendiri juga merupakan sasaran yang wajar.

Pengembangan kapasitas untuk reformasi internal partai juga merupakan masalah yang

penting. Pengembangan kapasitas seperti ini dapat mempercepat reformasi yang tidak bergantung kepada undang-undang partai politik. Program-program partai politik yang sedang berlangsung saat ini harus dilanjutkan dan diperluas, dengan penekanan pada pengembangan program partai, pengembangan peraturan internal partai lebih lanjut, terutama peraturan-peraturan yang terkait dengan manajemen keuangan, dan pengembangan sistem keanggotaan.

Partai-partai politik perlu mengintensifkan dialog dengan konstituen diantara dua pemilu. Ini penting untuk membangun kepercayaan dan transparansi. Komunikasi langsung dapat dilakukan antara partai politik dan para pemilih, atau melalui dukungan media. Komunikasi tidak langsung dengan konstituen harus dibangun melalui organisasi lain, seperti dengan serikat buruh, koperasi dan kelompok muda; idealnya dengan kelompok yang mempunyai ideologi yang sama.

### **Akuntabilitas Politik: Pemilihan Umum Anggota DPRD**

Undang-undang politik yang baru untuk pemilihan anggota DPRD tahun 2004 sudah memperbaiki beberapa aspek sistem pemilihan dan kerangka hukum, dan telah menghasilkan sebuah pemilu yang dianggap adil, jujur dan penuh persaingan. Pemilu ini merupakan sebuah pencapaian yang mendapatkan pengakuan meluas, karena besarnya lingkup dan kompleksitas permasalahannya. Para pimpinan DPR telah menyatakan keinginan mereka untuk mulai mengkaji dan merevisi undang politik pada tahun 2007 yang akan mengatur pemilihan DPR/ DPRD (dan Presiden) pada tahun 2009.

Sampai saat ini, pemilihan anggota DPRD dilakukan serentak dengan pemilihan anggota DPR. Pemilihan anggota DPRD pada masa orde baru jelas tidak mempunyai legitimasi, pada saat partai politik dan calon, kampanye, dan mesin administrasi pemilu dikontrol ketat oleh pemerintah pusat.

Reformasi, yang dimulai dengan amandemen konstitusi yang diterapkan pada tahun 2001, membuahkan perubahan yang berarti; sebuah

Mahkamah Konstitusi, yang kewenangannya meliputi penyelesaian persengketaan hasil pemilu DPD/DPR/DPRD; sebuah sistem pemilu representasi proporsional untuk pemilihan DPR/ DPRD berdasarkan wilayah pemilihan baru yang memilih anggota yang lebih sedikit dalam tiap distriknya; sebuah pemilihan atas "daftar terbuka" parsial.

Para konsultan dan pengamat mempunyai konsensus yang sama bahwa kerangka hukum untuk pemilu 2004 sudah merupakan perbaikan besar dibandingkan dengan undang-undang yang mengatur pemilu 1999. Meskipun demikian, "undang-undang politik yang baru" ini tidak terintegrasi dengan baik, banyak mengandung kekaburan di beberapa bagian penting, dan tidak memberikan sangsi efektif dan penerapan hukum.

Sistem distrik pemilu yang baru ini dimaksudkan untuk memasukkan unsur proporsionalitas dalam pengalokasian kursi kepada partai politik yang menang, tetapi dengan lebih menekankan daerah pemilihan yang lebih bersifat "lokal" - wilayah pemilihan yang lebih banyak, secara geografis lebih kecil, dan memilih lebih sedikit wakil per wilayah pemilihan. Cara seperti ini membantu para pemilih mengenal calon yang diajukan dalam daftar calon. Sistem yang baru ini berjalan baik untuk pemilu tahun 2004, dan memberikan nilai lebih daripada sekedar pada saat pelaksanaan pemilu. Sebuah daerah pemilihan yang lebih bersifat "lokal" memberikan kemungkinan untuk mendekatkan wakil yang terpilih dengan konstituen mereka pada masa antar pemilu.

Pemilu 2004 mengikuti sistem proporsional "daftar terbuka" untuk calon pada daftar calon partai politik. Setiap partai politik menentukan daftar calon pada kertas suara di wilayah pemilihan untuk memilih anggota DPR, DPRD propinsi dan DPRD kabupaten/kota. Di samping memilih sebuah partai politik, para pemilih juga memilih satu calon yang diusulkan oleh partai politik. Meskipun demikian, agar dapat memperoleh kursi, suara calon khusus harus sama atau melebihi kuota suara yang diperlukan oleh partai politik untuk memenangkan kursi di sebuah wilayah pemilihan menurut sistem representasi proporsional.

Terkait dengan perwakilan perempuan, tidak sebuah partai politik yang bertarung dalam pemilu 2004 bisa memenuhi kuota 30% seperti yang diamanatkan undang-undang (dengan rumusan "memperhatikan" bukan "keharusan"). Dalam banyak kasus, calon perempuan diletakkan dalam urutan bawah daftar calon partai, dengan demikian semakin mengurangi kemungkinan mereka memenangkan kursi.

Undang-undang yang mengatur partai politik dan pemilihan umum memuat masalah keuangan partai politik (pencatatan keuangan, daftar penyumbang, laporan audit keuangan, laporan keuangan kampanye, dan pelaporan keuangan); namun demikian, undang-undang ini tidak selalu konsisten, seperti pada masalah jadwal pelaporan. Kebanyakan partai politik dan para calon dalam pemilu tidak dapat memenuhi persyaratan pelaporan yang baku, dan dengan demikian mencerminkan kurangnya sanksi dan penerapan hukum yang tegas. Agar supaya sanksi dan penegakan hukum dapat dilaksanakan, jadwal pelaporan sendiri harus dibuat selaras dan lebih realistis.

Sebuah aspek yang positif atas pemilu 2004 adalah banyaknya jumlah calon baru yang diusulkan dan terpilih, termasuk pengusaha, aktivis LSM, dan para profesional. Wajah-wajah baru dan usaha penyajian program baru memungkinkan partai-partai baru memenangkan suara. Partai Keadilan Sejahtera (PKS) dan Partai Demokrat (PD), keduanya masuk kedalam kancah politik nasional dengan memenangkan sekitar 7% suara pada tingkat nasional. Keberhasilan mereka telah mendorong partai-partai politik untuk memikirkan mengenai reformasi internal yang dapat memperbaiki posisi mereka di masa yang akan datang.

Sejak pertengahan 2005, pemerintah telah membicarakan reformasi RUU Penyelenggaraan Pemilu. Usaha ini didukung oleh sejumlah LSM dan lembaga donor. Rancangan yang disiapkan oleh komite khusus di DPR ini belum selesai dan sedang dibahas di panitia kerja DPR.

Hasil yang rendah bagi kursi perempuan di DPR/DPRD pada pemilu 2004 (umumnya jauh dibawah kuota 30% yang diusulkan) telah membuat stakeholder memikirkan undang-undang yang lebih baik. Salah satu saran dari

KPU adalah mengamandemen undang-undang partai politik sehingga mempunyai pengurus partai sekitar 30%. Dengan demikian diharapkan ada pengaruh lanjutan dalam pemilu. Usul terakhir ini menekankan perlunya menghubungkan reformasi dalam partai politik dan reformasi yang terkait dengan proses pemilu.

Melalui pendekatan komprehensif yang dipikirkan diatas, prioritas usulan reformasi harus diletakkan pada sistem suara terbuka murni, sebagai upaya memperdalam apa yang sudah dimulai pada Pemilu 2004. Penerapan sanksi/tata cara dalam keuangan kampanye merupakan kunci terjaminnya keadilan dalam pemilu. Terakhir, mungkin perlu adanya usaha kuat untuk menyatukan pemilihan DPRD dan pilkada, dengan demikian menyatukan peran/perbedaan yang terlihat dalam visi pembangunan dan platform politis yang dicerminkan kedalam perencanaan dan anggaran pembangunan pemerintah daerah. Reformasi yang lebih mendasar mungkin memerlukan pembahasan dan persiapan yang lebih luas. Ada dukungan yang luas dalam meningkatkan jumlah perempuan di DPR/DPRD, tetapi sarana untuk mencapai sasaran ini masih menjadi perdebatan sengit dan diperlukan pembahasan mendalam untuk mendapatkan konsensus yang memadai.

Perbaikan sedikit demi sedikit dimungkinkan pada saat ini, terutama apabila KPU dibantu dalam menetapkan peraturan dan tata cara pemilihan anggota DPRD dan dalam menyiapkan masyarakat luas untuk melaksanakan pemilu. Usaha penting yang dapat dilakukan antara lain mengintensifkan pendidikan politis dengan penyebaran informasi mengenai para calon secara meluas, meningkatkan dana KPU untuk membiayai kegiatan informasi pemilih, dan menentukan hubungan yang lebih baik dengan media masa dan organisasi yang melaksanakan informasi pemilih.

## Reformasi Pemerintahan Desa

Desa tidak mempunyai status formal dalam Konstitusi Negara, tetapi negara mengakui dan menghormati identitas kultural dan hak adat masyarakat asli. UU 22/1999 menunjukkan

keinginan pemerintah untuk mengembangkan pemerintahan desa yang demokratis dalam konteks pemerintahan daerah, dimana kabupaten memainkan peran pengawasan. Penggantinya, yaitu UU 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah menggeser fokus pada peningkatan pelayanan masyarakat sebagai bagian dari pemerintahan desa yang efisien dengan mengorbankan prinsip-prinsip demokratis di pemerintahan desa.

Duapuluh tahun sebelum era reformasi, politik pedesaan begitu dibatasi, dan disalurkan melalui organisasi desa yang direstui pemerintah pusat. Administrasi pemerintahan desa dibuat seragam di seluruh daerah di Indonesia, yang mengakibatkan hilangnya keberagaman politis dan organisatoris. Meskipun kepala desa dipilih oleh masyarakat setempat, proses pemilihannya tidak bebas dari intimidasi, penyuapan, patronase dan campurtangan dari pemerintahan tingkat kabupaten dan militer. Kepemimpinan desa dengan demikian pada umumnya bersifat otoritarian, dengan tidak disertai mekanisme pertanggungjawaban. Kasus-kasus penggelapan dana dalam program terjadi di mana-mana

Mengawali babak baru, UU 22/1999 menyediakan ruang bagi desa untuk melaksanakan prinsip pemerintahan sendiri yang sangat demokratis, terutama melalui Badan Perwakilan Desa yang dipilih, dan dengan demikian membalikkan pengekanan demokrasi pada tingkat desa yang telah terjadi puluhan tahun. Demokrasi tingkat desa ini memberikan ruang untuk keragaman, aspirasi setempat, dan kemampuan menjawab tantangan. Desa-desa dapat menggunakan lagi struktur organisasi tradisional dan dapat mempertahankan "otonomi adat" mereka (misalnya, seperti dalam kasus nagari di Sumatera Barat dan kampung di Kalimantan).

Akhir-akhir ini, UU 32/2004 dan peraturan pelaksanaannya PP 72/2005 mengenalkan perubahan-perubahan mendasar. Dinamika yang tercipta pada tingkat desa dengan penerapan lembaga dan mekanisme demokratis dipandang oleh pemerintah pusat sebagai penghambat pemerintahan desa yang efektif. Maka dari itu fokus dari undang-undang desentralisasi yang baru bergeser untuk peningkatan pemberian pelayanan dan efisiensi – dengan mengorbankan

pertanggungjawaban, serta check and balances di tingkat pemerintahan desa. Revisi ini bertujuan terutama untuk meningkatkan administrasi desa. Sekretaris desa ditunjuk oleh pemerintah kabupaten dan diangkat dari kalangan pegawai negeri (atau diberi status sama dengan pegawai negeri). Pergeseran ke titik berat "efisiensi" juga terlihat dalam perubahan yang dibuat bagi Badan Penasehat Desa (BPD). Untuk mencegah adanya persengketaan dan persaingan yang merupakan unsur yang wajar dalam kasane demokrasi, BPD dikembalikan menjadi lembaga konsultatif dengan anggota yang ditunjuk, dan ditentukan melalui konsensus antara para sesepuh di desa. BPD ini hampir tidak mempunyai wewenang untuk menjalankan supervisi dan kontrol atas pemerintahan desa. Mekanisme horisontal pertanggungjawaban kepada masyarakat lewat BPD digantikan dengan pertanggungjawaban keatas ke kabupaten melalui Camat.

Sifat yang lebih positif dari UU 32/2004 adalah pelimpahan dana yang lebih formal ke tingkat desa. Alokasi Dana Desa dapat memberikan sumber keuangan bagi desa agar mereka dapat memberikan jasa pelayanan yang lebih berbobot dan melakukan tindakan fleksibel segera apabila ada keperluan mendesak. Meskipun demikian, karena urusan desa yang sebenarnya tidak didefinisikan dengan jelas, desa menjadi bingung bagaimana menggunakan dana yang lebih besar, dana yang sebenarnya pada umumnya belum pernah disalurkan kepada desa.

Baik dalam UU 22/1999 maupun UU 32/2004, desa merupakan sub-sistem dari pemerintahan daerah. Tetapi konsep dasar terkait dengan tingkat otonomi desa (misalnya hak dan kewajiban dalam menjalankan urusannya sendiri) masih tetap tidak jelas dalam UU 32/2004. Hakekat sebenarnya dari pemerintahan desa dan fungsinya, diserahkan kepada kebijakan kabupaten. Namun kabupaten cenderung ingin mempertahankan peran mereka sendiri dan tidak menyerahkan fungsi pelayanan atau sumber keuangan tingkat desa. Hampir tidak ada kabupaten saat ini mengambil inisiatif untuk mengembangkan inovasi dalam kebijakan yang terkait dengan desa atau memberikan tanggapan secara kreatif atas kondisi setempat. Kemajuan yang sangat lamban dalam pendelegasian tugas-

tugas ke tingkat desa, dan dalam penyerahan dana yang diperlukan, mengurangi arti demokrasi di tingkat desa. Desa tidak hanya diperlemah secara politis, tetapi desa juga tidak memperoleh peran administratif seperti yang dijanjikan dalam kerangka undang-undang yang baru.

Pertanggungjawaban kepala desa dan BPD yang sedemikian sedikit kepada masyarakatnya akan sangat mungkin mengurangi partisipasi masyarakat secara luas, dan membuat usaha pembangunan di desa tidak berhasil dan tidak ada pengawasan yang terbuka. Pendidikan politik dan internalisasi nilai biasanya terjadi dalam lingkup interaksi sosial setiap hari. Transparansi, pertanggungjawaban dan akses ke pengambil keputusan keputusan yang terbatas pada tingkat terbawah berarti kemunduran besar bagi pertumbuhan demokrasi secara keseluruhan di Indonesia.

Dengan kehidupan demokrasi yang difokuskan ke tingkat kepala desa, jabatan kepala desa nampaknya akan dikejar oleh banyak orang. Pembelian suara dengan membagi uang dan hadiah merupakan hal yang biasa, yang akibatnya membatasi calon hanya bagi elite pedesaan yang kaya atau orang-orang yang berusaha memasukkan investor dibelakang mereka. Satu-satunya alat pengerem sekarang ini terhadap kepala desa adalah sekretaris desa. Tetapi hal ini hanya dapat dijalankan melalui hubungan keatas ke tingkat pemerintahan yang lebih tinggi daripada dengan pengawasan demokratis.

Munculnya asosiasi tingkat desa (kepala desa, BPD atau asosiasi bersama kedua unsur ini) yang dimulai pada tahun 2000 mungkin juga pada akhirnya akan menjadi suatu fenomena yang terbatas pada para Kepala Desa. Didukung LSM, asosiasi ini telah berkembang dalam kekuatan maupun efektivitasnya dalam saling tukar informasi dan pengalaman, pemberian advokasi mengenai kebijakan tingkat desa di kabupaten; dan mendorong alokasi dana yang semakin besar. Setelah penurunan fungsi BPD, nampaknya hanya asosiasi kepala desa/administrasi (sebuah badan nasional didirikan pada awal tahun 2005) akan terus berkembang, tetapi ini tidak selalu mewakili kepentingan masyarakat desa. Perhatian para kepala desa adalah bagaimana mereka dan perangkat desa dapat diangkat menjadi pegawai

negeri, kenaikan gaji dan perpanjangan masa kerja mereka sampai sepuluh tahun.

Karena tidak ada seperangkat tugas yang jelas untuk desa, dan juga dana perimbangan, desa harus terus menggantungkan diri pada proses pembangunan atas-bawah yang diharapkan langsung terkait dengan proses anggaran di kabupaten, tetapi prakteknya hal ini agak kaku dan tidak begitu responsif. Di atas kertas, pendekatan perencanaan atas bawah dengan prinsip dasar partisipasi dan transparansi begitu menarik. Diskusi bersama mengenai perencanaan pembangunan pada tingkat desa (Musrenbang Desa) diberi tempat utama dan bahan petunjuk tahunan diberikan untuk mendukung pelaksanaan. Tetapi pelaksanaan proses perencanaan partisipatoris tahunan yang sebenarnya di daerah-daerah hanya berhenti pada ide yang ambisius dan mekanistik. Dalam prakteknya Musrenbang Desa masih terbatas pada kalangan elite desa. Proposal desa yang berhasil hanya berkisar kurang dari 10% anggaran kabupaten, dan lembaga di kabupaten masih melaksanakan program mereka tanpa meminta pertimbangan dari desa.

Saat ini sedang dilaksanakan beberapa percobaan ditingkat kabupaten dalam mendukung desa. Usaha ini antara lain pendelegasian tugas, pengembangan rumusan pembagian keuangan, dan dukungan manajemen untuk tingkat desa. Tingkat kecepatan percobaan dan institusionalisasi akan tergantung atas tekanan setempat. Kabupaten yang lebih proaktif dan progresif mengenai masalah ADD biasanya karena komitmen dan keinginan keras dari Bupati, ditambah dengan tekanan yang cukup berarti dari organisasi LSM. Salah satu tantangan bagi inisiatif kabupaten adalah fragmentasi mandat yang terkait dengan desa diantara lembaga kabupaten. Fragmentasi ini belum bisa diatasi dengan mekanisme koordinasi yang efektif. Peran dari kecamatan juga tidak dimaksimalkan.

Dapartemen Dalam Negeri (terutama Direktorat Jendral Pengembangan Masyarakat, PMD) sudah memberikan indikasi keinginannya untuk melihat kembali kebijakan pemerintah mengenai pemerintahan desa sebagaimana ditetapkan dalam UU 32/2004 dan peraturan pelaksanaannya. Depdagri juga sudah menunjukkan keinginannya untuk bekerja sama dengan



jaringan organisasi non pemerintah yang luas terkait dengan pemerintahan desa. Meskipun demikian belum ada pandangan yang seragam dalam pemerintahan sendiri dan perubahan-perubahan yang harus dibuat serta strategi hukum atas perubahan-perubahan tersebut.

Beberapa lembaga donor sudah memberikan dukungan bagi usaha pemerintah desa di masa lalu, terutama dalam bidang perencanaan, anggaran, penyusunan produk hukum, penguatan organisasi berbasis kemasyarakatan, mikro kredit, dan peningkatan kerangka perundangan. Ada beberapa LSM yang aktif di pemerintahan desa. Sebuah jaringan (FPPD) yang memfokuskan diri pada pemerintahan desa dibentuk pada tahun 2003, dengan menggabungkan LSM, lembaga peneliti, para akademisi dan pemerintah.

Kalau mau maju, perlu dilaksanakan penilaian yang lebih mendasar atas apa yang diinginkan pada pemerintahan tingkat desa dan dengan seksama membuat kebijakan dan kerangka hukum yang lebih menjanjikan dan lebih berkesinambungan, serta mengakomodasi realitas dan tradisi lokal yang berbeda-beda. Selanjutnya, usaha yang lebih keras diperlukan juga untuk meningkatkan kemampuan pemerintahan demokratis di desa terkait dengan visi yang sudah ditetapkan. Lembaga donor harus memberi dukungan kepada Pemerintah Indonesia dalam mengembangkan visi tersebut melalui sejumlah proses interaktif dan partisipatoris yang melibatkan stakeholder. Sesudah visi luas mengenai desa jelas, diperlukan tambahan informasi seperti misalnya, praktek pemerintahan yang baik, pengalaman internasional, pembahasan dengan masyarakat yang melibatkan beberapa stakeholder terkait untuk dapat memformulasikan sebuah undang-undang baru (atau bagian dari undang-undang pemerintah daerah yang sudah direvisi).

Pemerintahan desa sendiri harus berusaha menemukan cara untuk meningkatkan kemampuan mereka, dan menyuarakan kepentingan mereka di berbagai tingkat pemerintahan. Asosiasi pemerintahan desa merupakan sebuah gejala baru dan menjanjikan, tetapi asosiasi ini masih memerlukan lebih banyak dukungan dan pengkajian bagaimana komposisi yang tepat untuk menjamin terkumpulnya pihak-pihak berkepentingan di desa tersebut. Asosiasi desa

yang sudah ada harus dipetakan, dan diberikan dukungan untuk menjelaskan visi dan sasaran mereka, cara pengoperasian dan bantuan keuangan. PMD memerlukan dukungan yang lebih banyak lagi dalam merancang pokok-pokok arahan yang direncanakan mengenai Asosiasi Pemerintahan Desa (Badan Penasehat Desa dan Kepala Desa).

Untuk mendorong pengembangan ekonomi desa, diperlukan kerangka pengaturan yang kondusif bagi lembaga konstitusi mikrokeuangan dan keuangan desa yang kompetitif dan koperasi, yang dapat menjelaskan status MFI yang informal dan Koperasi dan memberikan arahan terperinci mengenai Badan Usaha Milik Desa (BUMDES). •

## V. DUKUNGAN PIHAK KETIGA

### **Peran LSM dan Perguruan Tinggi sebagai Lembaga Perantara dalam Desentralisasi Pemerintahan**

Dalam masa pemerintahan yang terdesentralisasi LSM dan perguruan tinggi mengembangkan ruang bagi masyarakat madani di pemerintah daerah (secara sendiri-sendiri atau bersama) dan mengambil manfaat dari ruang ini untuk pengembangan lebih jauh, untuk kepentingan mereka sendiri atau dalam kerjasama dengan pemerintah. Perguruan tinggi memakai pendekatan ini dengan sebuah metodologi yang menekankan penyebaran dan penerapan ilmu.

Pelibatan LSM dengan pemerintah daerah dan desa mendahului munculnya desentralisasi, meskipun sangat dibatasi sebelum reformasi desentralisasi. Pada umumnya LSM bekerja terpisah dari pemerintah daerah. Hubungan mereka dengan pemerintah daerah paling kentara dalam usaha-usaha yang didukung lembaga donor. Meskipun demikian, usaha-usaha mereka itu sangat terbatas dan bersifat transitoris dan tidak menghasilkan pelibatan komunitas LSM yang berkesinambungan dalam desentralisasi pemerintahan.

Dalam masa pra desentralisasi, LSM Indonesia benar-benar membuat usaha jaringan, didorong oleh keinginan untuk belajar satu sama lain. Tetapi jaringan tersebut tetap dipertahankan informal dan bukan menjadi prioritas, dan dari banyak hal biasanya dianggap berisiko, karena alasan pengawasan dan kemungkinan campur tangan pemerintah. Meskipun demikian, beberapa LSM besar dapat membuat terobosan untuk bekerja sama dan menyalurkan dana bagi LSM yang lebih kecil. LSM kecil ini pada umumnya bekerja secara terisolir dari pemerintah daerah/lokal, dan kadangkala cara kerja ini merupakan prinsip mendasar yang membanggakan mereka. Kecenderungan seperti ini terlihat sangat kuat pada LSM yang lebih kecil dan baru dibentuk pada tahun 1980-an.

Dengan datangnya “era reformasi” muncullah berbagai macam LSM dalam bentuk, ukuran dan fokus yang berbeda-beda. LSM menjadi lebih terspesialisasi, dengan mengangkat masalah pemerintahan daerah seperti korupsi di daerah,

monitoring program jaringan pengamanan sosial, dan pemberian pelayanan. Beberapa LSM mulai bekerja lebih intensif dengan pemerintah daerah sendiri. Lembaga-lembaga donor memperkuat LSM tertentu dan mendorong dibentuknya jaringan diantara LSM dan dengan pemerintah daerah. Dalam banyak hal, lembaga donor membangun kapasitas pihak Indonesia didalam proyek-proyek donor, dan kemudian beralih menjadi sebuah LSM pada saat proyek mereka habis, dengan harapan akan tercapai kesinambungan. Pada umumnya, lembaga donor menciptakan “LSM pembangunan” dengan bekerja sama dengan komunitas setempat mengenai masalah penyediaan air bersih, kesehatan, pendidikan dan keperluan dasar lainnya. Meskipun demikian, LSM ini sesekali melakukan kontak dengan pemerintah daerah/lokal dan memberi advokasi mengenai masalah penting kepada kelompok marginal pada saat berhadapan dengan pemerintah daerah/lokal atau pemerintah pusat.

Media masa juga mengangkat masalah desentralisasi dengan intensitas dan ketajaman besar. Minat media meningkat pada saat perhatian diarahkan pada tugas dewan perwakilan daerah. Titik perhatian media adalah korupsi dan politik uang di pemerintahan daerah/DPRD. Mungkin mereka tidak mempunyai kemampuan analisa yang sama mengenai aspek pemerintah daerah, seperti analisa anggaran dan masalah pelayanan pemerintah.

LSM telah menyatukan jaringan-jaringan mereka agar apa yang dihasilkannya dalam upaya advokasi mempunyai dampak yang lebih besar untuk mempengaruhi peraturan pemerintah daerah, undang-undang dan keputusan menteri terkait dengan otonomi daerah. Keterlibatan perguruan tinggi dalam masalah desentralisasi, sebelum era reformasi, sangat dihambat; dalam banyak kesempatan para peneliti bekerja semata-mata untuk lembaga pemerintah atau dalam konsep dikooptasi oleh ideologi dominan dan kepentingan negara. Setelah terbebas dari pengaruh pemerintah pada era reformasi, perguruan tinggi sedikit melambat dalam memanfaatkan kesempatan-kesempatan baru untuk mendukung pemerintah daerah bersama-sama dengan pemerintah pusat atau pemerintah daerah sendiri. Meskipun demikian,

sejalan dengan perkembangan, beberapa perguruan tinggi mulai membuat pusat studi untuk mempelajari masalah desentralisasi, atau memperkuat masalah desentralisasi ini di fakultas atau pusat studi yang sudah ada.

Dengan datangnya reformasi, lembaga donor memberi dukungan kepada lembaga ilmu pengetahuan dalam cara yang lebih intensif, misalnya melakukan penilaian independen terhadap masalah desentralisasi. Lembaga donor ini membangun kompetensi lokal melalui staf lokal dan konsultan untuk menjalankan studi dan program, dan mengadakan kerjasama yang lebih besar dengan perguruan tinggi dan pusat penelitian yang ada. Pengembangan institusi lokal ini merupakan bagian dari wacana pengefektifan bantuan, dan dicerminkan dalam Deklarasi Paris 2005, meskipun dalam bentuk yang masih umum. Saat ini, beberapa proyek yang memanfaatkan LSM/Perguruan Tinggi yang didukung oleh lembaga donor meletakkan organisasi ini (yaitu LSM/ perguruan tinggi dan juga lembaga swasta) di depan dalam strategi bantuan mereka. Pada proyek dimana donor mendukung Pemerintah Indonesia, peranan organisasi perantara masih kurang nampak. Ini mungkin menunjukkan kurangnya dialog mengenai masalah yang lebih besar bagaimana strategi pelepasan diri dari lembaga donor.

Hanya waktu yang akan membuktikan apakah tiga pelaku yaitu pemerintah-LSM/ perguruan tinggi – lembaga donor akan dapat membangun hubungan yang bisa memunculkan dampak yang lebih besar dan peran donor yang semakin kecil di masa datang. Seandainya peningkatan efektivitas diharapkan muncul di LSM/ perguruan tinggi, lembaga donor perlu memberikan penekanan lebih kepada pembangunan kapasitas, dan dengan seksama mengkaji cara-cara yang sukses dan juga usaha-usaha sebelumnya yang kurang produktif. Pembahasan yang lebih intensif, ditopang dengan bukti bukti yang sah dari pengalaman lapangan, nampaknya akan mendorong terjadinya perubahan. Pembahasan ini harus didasarkan fondasi konsep yang kuat terkait dengan pengembangan kapasitas, dan harus berorientasi kepada sasaran yang lebih berjangka panjang bagaimana lembaga donor

akan meninggalkan program tersebut sedikit demi sedikit.

Baik lembaga donor maupun pemerintah perlu menghayati berapa lama waktu yang diperlukan untuk membangun institusi lokal agar institusi tersebut dapat memainkan peran yang sekarang diemban lembaga donor. Perlu dibuat sejumlah indikator untuk memperkirakan kapan pemerintah menjalin suatu "kontrak sosial" dengan masyarakat madani, dimana para donor tidak relevan lagi dan hubungan antar lembaga nasional dan internasional lebih seimbang dan saling menguntungkan. Dalam hal ini strategi untuk keluar (exit strategy) yang terjadi di Indonesia sebelum krisis ekonomi sangat lemah, dan belum teruji oleh waktu. Usaha-usaha yang dilakukan terdahulu untuk merombak hal ini akhir-akhir ini nampaknya tidak selaras dengan masalah-masalah terpenting kelembagaan/ pemerintahan.

## Peran Asosiasi Pemerintah Daerah

Dalam konteks reformasi demokrasi 1999, pemerintah Indonesia mendorong dan memandu pembentukan asosiasi pemerintah daerah agar mereka secara terpisah dapat mewakili kepentingan kelompok eksekutif daerah dan kelompok perwakilan daerah untuk tingkat kabupaten, kota dan propinsi. Pengakuan hukum atas asosiasi ini terdapat dalam UU 22/1999 dalam bentuk keanggotaan di DPOD, dan juga dalam petunjuk Depdagri. Meskipun bisa dilihat sebagai sebuah bentuk usaha intrusif, pendekatan diatas sekurang-kurangnya mengakui potensi sumbangan asosiasi pemerintah daerah pada pembuatan kebijakan otonomi regional di Indonesia. Ini sendiri merupakan terobosan penting dari masa sebelum desentralisasi, dimana pada saat itu hanya BKS AKSI, yang dikontrol dengan sangat ketat diperbolehkan hidup.

Situasi ini berubah dengan kehadiran UU 32/2004. DPOD diletakkan pada tempat pihak yang tidak aman (DPOD "dapat" dibentuk), dan ketentuan Partisipasi asosiasi daerah dalam DPOD dicabut. Tidak ada satupun penyebutan asosiasi dalam UU 32/2004 tersebut. Nampaknya

Depdagri mendua sikap terhadap peran asosiasi daerah dan ingin mengontrol mereka atau mengurangi kekuatan kolektif mereka dalam berhadapan dengan pengambil kebijakan pemerintah. Bagaimana pemerintah memandang asosiasi daerah dan menerima kehadiran asosiasi tersebut merupakan keputusan politik yang akan membawa konsekuensi tertentu baik bagi asosiasi daerah maupun pemerintah. Komunitas lembaga donor mempunyai pendapat yang seragam bahwa asosiasi daerah dapat dan sebaiknya memainkan peran penting sebagai kontributor dalam kebijakan dan perundangan yang dapat menciptakan mandat pemerintahan daerah, tatacara kerja, dan sumber, dan sebagai sebuah sumber dukungan dan sumber Pengembangan kapasitas bagi para anggotanya.

Asosiasi daerah sangat beragam dalam segi kemampuan dan usaha-usaha yang dilakukan terhadap anggotanya. Keberagaman ini mencerminkan kekuatan dan juga kedudukan khusus mereka. Asosiasi Daerah tingkat Propinsi tidak berfungsi layaknya asosiasi daerah, karena para anggotanya mempunyai hubungan dekat dengan para pemegang kekuasaan. Advokasi dan pelayanan asosiasi daerah tingkat kabupaten/kota terhadap anggotanya juga berbeda-beda. Asosiasi ini telah semakin mampu selama lima tahun terakhir, tetapi dalam kondisi yang agak tersendat, dan juga ada kemunduran yang kentara pula. Asosiasi daerah mengalami kepemimpinan yang tidak stabil dan tidak berimbang pada tingkat pengurus dan pelaksana dan sumber daya yang rendah berasal dari tidak tetapnya sumbangan (fees) dari anggotanya.

Dalam keadaan seperti ini jelas sekali sulit mendukung atau mengembangkan pelayanan yang baik kepada para anggota. Meskipun demikian, asosiasi daerah sudah mencoba mengembangkan pelatihan, seminar dan lokakarya, menerbitkan buku panduan, dan bahkan memberikan bantuan teknis. Usaha-usaha ini kebanyakan sangat terbatas. Pelayanan yang paling umum adalah pemberian informasi (misalnya rancangan undang-undang dan rancangan peraturan, undang-undang baru dan peraturan baru dan praktek penyelenggaraan pemerintahan yang baik) melalui jurnal atau website. Adanya rasa memiliki dan respek atas

peran asosiasi daerah ini oleh para anggotanya terlihat dalam respon mereka dalam masalah tsunami<sup>4</sup>.

Perkembangan asosiasi ini sangat menjanjikan, tetapi fragmentasi diantara asosiasi (terutama pada tingkat kabupaten/kota, dan antara DPRD dan lembaga eksekutif) telah menghambat perkembangan asosiasi sejak pembentukannya. Jelasnya, mereka belum dapat melakukan kerjasama diantara mereka sendiri yang memadai, dan oleh karenanya mereka belum dapat memberikan advokasi dan pelayanan yang efektif kepada para anggotanya sendiri. Salah satu kekecualian adalah "Forum Asosiasi" yang melibatkan empat asosiasi tingkat kabupaten/kota secara keseluruhan<sup>5</sup>.

Pola dukungan untuk asosiasi daerah nampaknya kurang tepat, walaupun secara keseluruhan sangat banyak. Perlu dipertanyakan mengapa asosiasi daerah ini tetap lemah sesudah mendapat dukungan dari lembaga donor selama lima tahun. Mungkin saja bantuan tersebut tidak dipedomani oleh suatu analisa Pengembangan kapasitas yang komprehensif dan kerangka untuk memandunya. Para lembaga donor semua sudah memberikan sumbangannya, karena menyadari besarnya kebutuhan, tetapi mereka masih belum "menyelaraskan" pendekatan mereka sehingga apa yang mereka lakukan sungguh dapat menghasilkan buah. Sikap mendua Depdagri terhadap asosiasi daerah juga terkait dengan sedikitnya keberhasilan asosiasi daerah ini. Juga harus dimengerti bahwa memang butuh waktu untuk membangun kapasitas dalam bidang yang begitu rumit seperti misalnya hubungan pusat dan daerah dan pengembangan kapasitas pemerintah daerah.

Asosiasi daerah harus memperhitungkan apakah struktur dan mandat benar-benar menjadi

<sup>4</sup> Asosisasi Kepala Daerah memfasilitasi pemberian bantuan keuangan dan barang dari para anggotanya ke wilayah Aceh. Misalnya BKSI memberikan sumbangan sebesar Rp 4 triliun.

<sup>5</sup> Forum ini mencari bantuan ahli eksternal untuk memahami kerangka hukum dengan lebih baik, mencari masukan dari dalam, menggalang kesatuan dalam menghadapi revisi UU 22/1999, dan menyampaikannya kepada pemerintah pusat dan DPR. Sayang kerja Forum Asosiasi ini merosot sesudah diterapkannya UU 32/2004, bahkan pada saat pandangan dan energinya diperlukan untuk mempengaruhi undang-undang pemerintahan baru yang penting mengenai masalah-masalah kepala daerah sendiri.

saluran kepentingan daerah. Karakteristik yang terfragmentasi dari asosiasi daerah, dan lingkup keanggotaan yang terbatas menjadikan asosiasi kepala daerah ini seperti asosiasi profesional yang tidak saling terkait. Apa yang selalu menjadi pemersatu adalah perasaan bahwa perwakilan mereka mencerminkan kepentingan pemerintah daerah secara kolektif dan konstituen mereka, yaitu konsep "daerah".

Agar lebih efektif, asosiasi daerah harus menciptakan hubungan yang lebih kuat, atau sampai melakukan penggabungan beberapa asosiasi (sekurangnya empat tingkat kabupaten/kota), sehingga perspektif daerah dapat terlihat dalam cara yang lebih representatif dan lebih kuat. Lembaga donor tidak perlu mencoba mendorong penggabungan (merger), tetapi mereka harus memberikan dukungan yang memungkinkan adanya kerjasama antar asosiasi. Lembaga donor juga dapat meningkatkan pengembangan organisasi, terkonsentrasi kepada pengurangan biaya administrasi tinggi, dukungan pada ketrampilan manajemen dan kepemimpinan dan meningkatkan kinerja para karyawan melalui gaji yang semakin baik untuk karyawan yang kompeten. Sangat penting adanya manajemen kualitas yang handal bagi semua asosiasi daerah, karena para pemimpin asosiasi daerah perlu menciptakan strategi kerjasama yang efektif.

Lembaga donor harus juga memberi respon atas kebutuhan-kebutuhan karena kebutuhan tersebut diinginkan oleh asosiasi daerah sendiri. Ide kelompok kerja teknis ADEKSI dan APEKSI juga mempunyai daya tarik sendiri (dengan menggunakan staf pemerintah daerah dan sumber daya dari luar). Kelompok kerja ini dapat menghasilkan analisa yang lebih kuat, sikap kebijakan yang lebih handal, dan strategi komunikasi yang lebih maju. Kelompok kerja ini patut mendapat dukungan dari lembaga donor, namun demikian usaha ini perlu dibentuk dengan mengundang semua asosiasi daerah pada tingkat kabupaten/kota, dengan topik bahasan dan akhirnya sikap kebijakan yang mencerminkan tantangan dan kepentingan bersama.

Tanggapan terakhir asosiasi daerah atas kurangnya pengakuan dari Depdagri adalah dengan mengubah dari pendekatan advokasi satu jalur, yang hanya ke Depdagri saja, ke pendekatan

banyak jalur. Perluasan sasaran ini mungkin akan memberikan hasil yang lebih produktif daripada hubungan yang hanya terfokus kepada Depdagri. Namun demikian, ini juga masih tergantung sebagian besar kepada apakah asosiasi daerah juga akan semakin bersatu berkesinambungan dalam menjalankan fungsi advokasinya. Asosiasi daerah juga harus sadar bahwa akhirnya yang menjadi kunci kesuksesan mereka adalah hubungan asosiasi ini dengan Depdagri dan dengan departemen lainnya. Depdagri dan departemen lain yang terlibat dalam pemerintahan daerah perlu melihat keuntungan yang nyata atas kerjasamanya dengan asosiasi daerah. Depdagri dan departemen lain dapat lebih mudah dibujuk untuk bekerjasama apabila asosiasi daerah ini mempunyai ide dan saran yang konkret. Depdagri dan departemen lain juga akan cenderung lebih bisa menerima kehadiran asosiasi daerah apabila lembaga donor mempunyai pendapat yang jelas bahwa keadaan seperti itu merupakan bagian dan paket dari tatakerja pemerintahan yang baik dalam hubungan antar tingkat pemerintahan.

### **Koordinasi Lembaga Donor dalam Mendukung Desentralisasi/Pemerintahan Daerah**

Keberhasilan desentralisasi tergantung sepenuhnya kepada apa yang dilakukan Pemerintah Indonesia dan para stakeholder. Dukungan lembaga donor dapat memainkan peran katalisator dalam mempertemukan semua stakeholder dan dalam pemberian saran bagi pengembangan kebijakan yang lebih efektif. Selain itu, pendanaan dari lembaga donor serta bantuan teknisnya dapat meliputi sebagian dari usaha pengembangan kapasitas yang begitu luas, dengan menekankan pengembangan model-model yang menjanjikan. Pengembangan kapasitas ini diharapkan dapat memunculkan pemerintahan daerah yang baik. Berdasarkan semua hal di atas, lembaga donor diharapkan mampu memberikan sumbangan atas tatacara pemerintahan yang baik dalam konteks internasional yang relevan.

Sejak 1998, bantuan desentralisasi difokuskan

pada Depdagri dan Depkeu karena mereka mempunyai peran kritis dalam pembentukan kerangka bagi daerah terkait dengan masalah administrasi dan keuangan. Untuk suatu periode (tahun 2003 – pertengahan 2005) Depdagri menjadi sedikit enggan untuk meminta bantuan dari lembaga donor dalam pembuatan kebijakan mereka, meskipun Depkeu dan Bappenas terus meminta bantuan untuk beberapa usaha reformasi. Sifat tertutup dari proses pembuatan rancangan UU 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah dan UU 33/2004 mengenai Perimbangan Keuangan mencerminkan apa yang dirasakan pemerintah pada saat itu. Akhir-akhir ini dukungan lembaga ke Depdagri sudah meningkat, dan departemen ini sudah menunjukkan pendekatan yang lebih terbuka kepada organisasi non pemerintah. Bappenas dan Depkeu tetap masih mempunyai dukungan yang relatif stabil.

Sesudah masa awal dimana lembaga bilateral memainkan peran yang penting diantara lembaga donor (sampai pada tahun 2000), IFI baru-baru ini sudah masuk gelanggang dengan pinjaman yang cukup besar. IFI juga mengambil peran yang semakin besar dalam pembahasan kebijakan (khususnya melalui CGI) dan pengembangan kapasitas daerah. Pada tahun 1992 Bank Dunia juga menjadi sponsor pertemuan CGI dari segi lembaga donor. Bank Dunia menggunakan forum ini pada masa reformasi untuk mendorong dialog mengenai reformasi, termasuk desentralisasi. Ini terutama dilakukan melalui Kelompok Kerja Bersama Desentralisasi, salah satu dari kelompok kerja CGI. Kelompok kerja ini diketuai oleh Pemerintah Indonesia (Depdagri) dan dengan wakil ketua dari sebuah lembaga donor. Lembaga donor bilateral terus memainkan peran penting dengan menjadi ketua Kelompok Kerja Bersama Desentralisasi dari pihak lembaga donor, dan menjadi penyumbang bantuan pokok ke Depdagri, Depkeu dan Bappenas. Proyek-proyek sektoral cenderung lebih banyak menerima bantuan dari IFI.

Fokus dukungan kebijakan nasional dalam dua tahun terakhir sudah bergeser dari masalah politis/administratif ke masalah manajemen keuangan. Dukungan ini termasuk penekanan baru pada perbaikan struktur dan tatakerja pada tingkat nasional (misalnya PRSP, perencanaan

jangka menengah nasional, proses anggaran, badan pelayanan khusus), dengan harapan bahwa perubahan-perubahan seperti itu bisa juga dilaksanakan di tingkat regional, atau bahwa para pelaksana di tingkat nasional yang lebih efisien dapat memperoleh beberapa pengaruh lanjutan atas pemerintahan/pembangunan daerah. Suatu usaha baru untuk melibatkan lembaga donor dalam persiapan peraturan pelaksana untuk UU 32/2004 juga dirintis di Depdagri. Sebuah usaha sedang dilakukan untuk mempertemukan beberapa arus perundangan (misalnya UU 25/2004 dan UU 33/2004) pada saat Peraturan Pemerintah sedang dibuat.

Sepanjang sejarah perkembangan pemberian bantuan, lembaga donor telah mengambil peran utama dalam peran koordinasi upayanya. Saling bagi informasi biasanya dilakukan melalui hubungan pribadi di antara lembaga donor dan seringkali pertemuan informal multi donor. Sejak tahun 2000 tukar informasi ini dilakukan terutama melalui pertemuan berkala Kelompok Kerja Donor tentang Desentralisasi. Ketika jumlah donor meningkat, diperlukan usaha untuk lebih memberikan struktur dan mengintensifkan koordinasi dan kerjasama. Pada saat tertentu Pemerintah Indonesia memimpin usaha koordinasi ini (misalnya Bappenas pada tahun 1999). Tetapi pada umumnya usaha-usaha ini dilakukan oleh lembaga donor dengan hasil yang cukup memuaskan. Meskipun demikian, usaha ini tetap tidak bisa menghindari sejumlah besar tumpang tindih dan pemborosan, seperti tampak pada bidang perencanaan dan anggaran daerah misalnya. Lembaga donor melakukan kerja sama yang erat dengan rekan kerja mereka tetapi masih belum dapat juga menyeleraskan usaha yang terkait dengan keseluruhan proyek lembaga donor atau belum dapat juga mendorong langkah koordinasi di seluruh unit pemerintahan.

Pada saat perhatian yang diberikan kepada isu desentralisasi di forum CGI semakin lemah, Kelompok Kerja Bersama Desentralisasi sudah berjuang untuk mendapatkan mekanisme agar dapat menjadi lebih aktif dan efektif. Akhirnya, pada tahun 2005 pencarian seperti itu mengarah ke pembentukan Sekretariat Tetap (Permanen Secretariat – PS) Kelompok Kerja Bersama Desentralisasi, yang terdiri dari misalnya Depdagri,



Bappenas, Depkeu dan Menpan (tingkat eselon II) yang terlibat dalam desentralisasi. Struktur ini diharapkan menjadi semacam kendaraan operasional bagi koordinasi lembaga donor, melalui pembuatan kelompok kerja teknis dengan menggabungkan pihak pemerintah, lembaga donor dan para stakeholder lainnya. Meskipun demikian, pembuatan sekretariat tersebut berjalan lambat; Sekretariat mempunyai kantor, staf dan sumber yang kurang memadai untuk bisa menjalankan tugas mereka. Hal ini membuat para donor meragukan keberhasilannya. Beberapa lembaga donor juga mengkhawatirkan bahwa Kelompok Kerja Bersama Desentralisasi/PS akan dipandang oleh organisasi pemerintah pusat lainnya sebagai badan yang didominasi oleh Depdagri, dan saran untuk menciptakan lembaga koordinasi yang lebih tinggi mulai dikemukakan (misalnya di Sekretariat Kepresidenan).

Perkembangan penting lain yang terjadi pada tahun 2005 adalah pembentukan Lembaga Penyedia Bantuan Desentralisasi (DSF). DSF merupakan sebuah usaha bersama yang disetujui oleh beberapa lembaga donor. DSF pada dasarnya dibiayai oleh Departemen Pengembangan Internasional Inggris (DFID) dan dikelola oleh Bank Dunia, dibawah suatu Trust Fund. Lembaga partner tersebut adalah ADB, AUSAID, CIDA, DIFD, GTZ, Negeri Belanda, UNDP, USAID dan Bank Dunia. Peran yang dilakukan DSF antara lain usaha untuk mengembangkan indikator kinerja pemerintahan daerah, melakukan survey atas desentralisasi dan pemerintahan, dan mengadakan penelaahan atas proses desentralisasi yang sedang dilaksanakan atas nama Kelompok Kerja Bersama Desentralisasi. DSF juga berusaha mengintensifkan semangat kerjasama diantara para pemain kunci di setiap lembaga di semua tingkat pemerintahan. Usaha untuk menggalang keselarasan dukungan lembaga donor ini mendapat sambutan baik dari berbagai pihak. Setelah masa permulaan yang agak tersendat, DSF saat ini sedang mencari sarana-sarana yang lebih strategis agar Pemerintah Indonesia melalui kepemimpinan instansi Pemerintah Indonesia dalam komisi manajemen DSF dan ingin juga mendorong dialog aktif tingkat direktorat jendral/staf setingkat direktur dengan Tim Bidang Fokus Teknis (Focal

Areas). DSF juga mendukung kerjasama yang luas dengan para stakeholder utama yang lain dalam proses desentralisasi seperti pemerintah, asosiasi daerah, LSM dan lembaga peneliti.

Yang masih sedikit tertinggal di tingkat koordinasi saat ini adalah LSM dan asosiasi daerah. Juga kurangnya dimensi politis. Sebuah dialog yang menggabungkan semua elemen ini akan menyebabkan tantangan yang sulit, namun ini adalah bidang yang harus dipenuhi karena pemerintah sendiri sudah berkomitmen untuk masuk kedalam tahap "konsolidasi" untuk desentralisasi dimana kerangka hukum yang ada sekarang ini harus diperjelas, dan mungkin juga harus ditinjau kembali di masa datang. Posisi yang dipegang Pemerintah Indonesia saat ini menunjukkan bahwa lembaga donor dapat berharap akan dilibatkan dalam pemerintahan daerah/desentralisasi sekurang-kurangnya 5-10 tahun kedepan asalkan Pemerintah Indonesia terus melihat pentingnya nilai bantuan tersebut.

Rencana Kerja Permanen Sekretariat sedemikian ambisius, dan perlu sumber yang sangat besar dari pemerintah Indonesia dan lembaga donor, dan hubungan yang semakin dekat dan intensif diantara keduanya. Struktur ini (peran, keanggotaan, dan hubungan) antara Kelompok Kerja Bersama Desentralisasi, Permanent Secretariat dan Kelompok Kerja Teknis (DSF), masih tetap tidak jelas dalam beberapa hal. Asalkan pendekatan institusional tersebut diperjelas, pendekatan ini dapat diharapkan menjadi sebuah forum efektif untuk membahas kebijakan dan dukungan donor. Namun demikian, pendekatan ini memerlukan investasi besar dari pihak Pemerintah Indonesia agar dapat berjalan. Pendekatan ini memerlukan koordinasi yang lebih baik agar kebijakan Pemerintah Indonesia pada umumnya dapat diungkap (masalah desentralisasi dan koordinasi donor) dan pendekatan ini memerlukan personel, kantor dan PS yang handal. Di samping itu negara donor juga perlu melakukan usaha yang lebih intensif untuk mendukung Pemerintah Indonesia memainkan peran utama. Penggunaan sekretariat yang efektif dapat membantu menghindari duplikasi dan celah yang terlihat dalam dukungan reformasi sampai saat ini.

Salah satu cara lain untuk menguatkan forum Kelompok Kerja Bersama Desentralisasi adalah

menghubungkannya secara ketat dengan kelompok kerja CGI mengenai keefektifan bantuan. CGI belum begitu aktif, tetapi masalah yang mereka angkat sangat penting untuk mendorong keberhasilan dukungan desentralisasi; perlunya memperkuat kapasitas Pemerintah dalam penyelenggaraan reformasi dan koordinasi dengan lembaga terkait; meningkatkan keterlibatan masyarakat madani; mengidentifikasi dan menerapkan pendekatan pengembangan kapasitas yang paling efektif.

Apabila usah Kelompok Kerja Bersama Desentralisasi tidak dapat dilanjutkan, penting sekali untuk mengidentifikasi forum lain demi koordinasi yang lebih efektif dalam pemerintahan lokal/desentralisasi. Dengan tidak mempersoalkan bentuk yang merupakan prinsip utama adalah menghubungkan platform atau forum para lembaga donor atau berbagai stakeholder terkait dengan usaha koordinasi kebijakan dari negara. •

## HUBUNGAN ANTARA PENELITIAN INI DENGAN GRAND STRATEGY DAN NAPFD

**G**randStrategy(2005)<sup>6</sup> dan Rencana Aksi Nasional Desentralisasi Fiskal (NAPFD)<sup>7</sup> sudah dibuat untuk mengarahkan pemerintah dalam pemetaan arah reformasi desentralisasi. Karena persiapan dan isi dari kedua dokumen diatas tidak ditulis berdasarkan observasi dan masalah yang diangkat dalam penelitian ini, bukanlah suatu hal yang mudah menggabungkan penemuan dan rekomendasi yang tertulis dalam ketiga dokumen ini.

Para penulis memperhatikan Grand Strategy tersebut dalam penyusunan laporan ini untuk menekankan sasaran reformasi pemerintah/negara, terutama dimana sasaran tersebut tidak terdapat dalam undang-undang, peraturan atau instrumen departemen. Namun demikian, analisa dan kesimpulan dari beberapa bagian Grand Strategy perlu terbuka bagi pembahasan lebih lanjut, dalam kerangka sumbangan penelitian ini serta usulan-usulan yang lain. Secara khusus, Grand Strategy tersebut tidak mengangkat masalah-masalah penting yang dibicarakan dalam penelitian ini (dokumen tersebut hanya menyangkut 7 dari 20 pokok bahasan yang dilaporkan dalam penelitian ini, lihat tabel di bawah).

Demikian pula, NAPFD hanyalah merupakan potongan kecil desentralisasi, yang terutama mencakup masalah fiskal (dengan tambahan kedalam pokok tugas dan pelayanan fungsional). NAPFD menempatkan DPOD di depan terkait dengan strategi pelaksanaan reformasi. Beberapa tindakan yang diusulkan dalam NAPFD sudah tercapai (bahkan sebelum dokumen ini diselesaikan); tindakan tersebut juga membutuhkan klarifikasi dan kajian tambahan. Disarankan agar dokumen ini terbuka untuk pembahasan pada beberapa pokok masalah.

Karena adanya penekanan dan lingkup yang berbeda diantara ketiga dokumen tersebut, ketiga dokumen itu mungkin paling berguna kalau dipakai sebagai pelengkap satu sama lain daripada dijadikan sebuah kumpulan terpadu. Untuk beberapa pokok masalah, penelitian ini menyajikan analisa dan rekomendasi tambahan yang dapat menggiatkan kembali beberapa masalah yang dibahas dalam Grand Strategy dan NAPFD. Hasil yang diinginkan adalah Strategi Pemerintah Indonesia yang terpadu, yang mencerminkan kedalaman isu dan konsensus secara umum terutama dari Pemerintah Indonesia, tetapi juga dari para stakeholder dan donor yang akan muncul melalui diskusi yang bisa menggunakan ketiga dokumen di atas. •

<sup>6</sup> Versi July 15,2005, yang disiapkan oleh Depdagri. Ini dipresentasikan ke Kabinet dan Depdagri yang diharapkan agar dapat diangkat menjadi Keputusan Presiden.

<sup>7</sup> Versi yang menyertai surat yang ditandatangani Sri Mulyani, Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional untuk Bank Perkembangan Asia, 10 Oktober 2005.

## Perbandingan Dokumen Strategis Desentralisasi

	Strategi Besar ( <i>Grand Strategy</i> )	Program Nasional Desentralisasi Fiskal (NAPDF)	Penelitian Stock Taking Study
1. Kerangka Hukum	Tidak disinggung	Tidak disinggung	Menggambarkan inkonsistensi, pemilihan produk yang buruk, tidak jelas, proses pembuatan undang-undang yang tertutup. Menyarankan perbaikan proses, bantuan ke <i>clearinghouse</i> Depdagri dan peran MenkumHAM, Sekretariat Negara. Menyarankan harmonisasi sektoral melalui amendemen Konstitusi.
2. Penataan Daerah	Perlu revisi PP. Analisa untuk mengidentifikasi jumlah propinsi, kabupaten, kotamadya yang ideal. Perlu pengawasan dan dukungan intensif untuk daerah-daerah baru	Tidak disinggung	Perlu moratorium, pengkajian daerah baru, revisi PP dengan membongkar metodologi, dan perlu dialog mengenai hakekat dari otonomi daerah yang diperlukan.
3. Penugasan Fungsional	<p>Materi empiris tidak jelas. Fokus tindakan adalah bagaimana menyelesaikan PP, sosialisasinya, monitoring dan bantuan kepada daerah.</p> <p>Termasuk arahan untuk instruksi Presiden ke departemen di pusat untuk mengadaptasi instrumen hukum</p>	<p>Menyinggung usaha Depdagri untuk merevisi PP mengenai penugasan fungsional (25/2000) yang mencerminkan prinsip subsidiaritas sepenuhnya, dan memperjelas fungsi sukarela dan fungsi wajib dan subfungsi pemerintah pusat, propinsi dan daerah.</p> <p>Perlu dicari solusi yang operasional untuk menghindari inkonsistensi antara UU otonomi daerah dan peraturan-peraturan serta UU sektor yang sesuai.</p> <p>Pemerintah melalui DPOD agar menerapkan jadwal yang jelas untuk pelaksanaan pendelegasian wewenang antara</p>	<p>Mendukung peraturan presiden yang mengarahkan para menteri dan ketua lembaga agar menyiapkan undang-undang dan peraturan (atau perubahan dalam hal ini) dalam waktu yang telah ditentukan agar selaras dengan instrumen hukum sektoral.</p> <p>Menekankan peran Tim Konsultasi SPM.</p> <p>Mendorong agar proyek yang didanai lembaga donor aktif dalam departemen sektoral untuk mendukung rekan kerja sehingga SPM dapat diformulasikan dengan lebih tepat, diberi dana, dapat dengan mudah dilacak dan operasional. Agar senantiasa siap untuk membuat tolok ukur SPM apabila pemerintah Indonesia tidak bersedia menjaga konsistensi di seluruh bidang kebijakan yang sangat penting bagi SPM.</p> <p>Menyarankan pengkajian mendasar terhadap dasar kebijakan/hukum untuk otonomi daerah, agar akhirnya dapat</p>

## HUBUNGAN ANTARA PENELITIAN INI DENGAN GRAND STRATEGY DAN NAPFD

	Strategi Besar ( <i>Grand Strategy</i> )	Program Nasional Desentralisasi Fiskal (NAPFD)	Penelitian Stock Taking Study
		departemen sektoral (sekurang-kurangnya dalam kesehatan, dan sektor infrastruktur dasar) ke pemerintahan propinsi atau pemerintahan lokal.	menerapkan prinsip dan ketentuan dalam amandemen konstitusi yang dapat memandu perbaikan perundang-undangan di masa datang.  Menyarankan perbaikan akhir perbedaan antara fungsi wajib dan fungsi sukarela; konsep yang muncul dalam "urusan sisa"; aturan permainan untuk fungsi sukarela.
4. Peran Gubernur dan Propinsi	Lihat "supervisi"	Tidak disinggung	Menyarankan PP yang meningkatkan peran Gubernur dan administrasi propinsi menjadi unit pelaksana dekonsentrasi.  Mendorong studi komparatif praktek internasional secara mendalam dalam pemerintahan tingkat "regional" di Negara yang mempunyai pemerintahan dengan banyak tingkat (di negara kesatuan)
5. Hubungan Keuangan antar Tingkat Pemerintah	Perlu disiapkan peraturan-peraturan lanjutan dalam cara yang tersinkronisasi (untuk UU 17/2003, 32/2004, 33/2004; 1/2004; 25/2004, 15/2004)  Revisi Kepmendagri No 29/2002.  Meningkatkan kapasitas dalam anggaran yang berbasis kinerja, dengan MSS, meningkatkan efisiensi dll.  Menindahkan dana dekonstruksi ke DAK.	Perlu model simulasi yang baik agar distribusi sumber bisa berjalan efisien dan sama. Pengkajian harus berfokus kepada (i) keseimbangan fiskal dan kemampuan fiskal; (ii) kemungkinan untuk sedikit demi sedikit melakukan penghilangan ketentuan "hold harmless" sampai tahun 2007; dan (iii) penyeimbangan antara sumber keuangan yang berbeda, dana bagi hasil (DBH), DAU, DAK, dana dekonsentrasi, dan dana bantuan khusus.  Menteri Keuangan dalam koordinasi dengan DPOD	Menyarankan pemerintah Indonesia agar terus berusaha meninggalkan ketentuan <i>hold harmless</i> dalam ketentuan DAU, merevisi DAU agar meliputi semua sumber pendapatan yang mungkin, membuat hal tersebut lebih seimbang melalui pemasukan pengeluaran SPM, dan mengurangi komponen biaya gaji.  Menyarankan agar DAK menjadi mekanisme transisi untuk mengkompensasi batasan perimbangan DAU, dengan meningkatkan peran Gubernur/propinsi, menggabungkan mekanisme top-down dan bottom-up yang akan menguntungkan pemberian pelayanan dan hasil pemerintahan (hibah yang berbasis kinerja). Hibah yang berbasis kinerja ini dapat dijadikan model awal dimana bagian pajak pendapatan diserahkan ke kabupaten/kota oleh propinsi.

	Strategi Besar ( <i>Grand Strategy</i> )	Program Nasional Desentralisasi Fiskal (NAPDF)	Penelitian Stock Taking Study
		<p>menyerahkan rekomendasi ke Kabinet untuk menjamin perbaikan transparansi sistim DAU.. menggunakan jadwal penyerahan pengeluaran dekonsentrasi ke DAK untuk kegiatan desentralisasi. ....</p> <p>Menyerahkan rekomendasi ke Kabinet untuk memperkuat kerangka DAK untuk meningkatkan akuntabilitas dengan pendelegasian wewenang yang lebih besar di tingkat daerah agar prioritas nasional bisa terpenuhi.</p> <p>“Draft revisi UU Pajak Daerah dan Retribusi Daerah (34/2000) untuk memperbaiki penentuan tingkat pajak dan memperluas dasar untuk perpajakan dan retribusi seperti yang ditulis dalam daftar positif (daftar tertutup) yang diserahkan ke parlemen.</p> <p>“Menteri keuangan menyelesaikan kebijakan dan mekanisme yang jelas dalam penganti-sipasian penyaluran dana ini (DAU –untuk pinjaman)</p>	<p>Menyarankan agar Depkeu menggunakan PP mengenai fungsi untuk menetapkan kerangka waktu dan mekanisme yang jelas bagi departemen sektoral untuk menggeser DIP/dana tugas pembantuan (yang terkait dengan fungsi pemerintah daerah) ke hibah DAK sektoral .</p> <p>Menyarankan peningkatan transparansi dalam pasar kredit tingkat daerah, mulai melaksanakan peraturan kebangkrutan, dan perhatian untuk daerah yang secara fiskal lemah terkait dengan akses ke sumber dana lain.</p>
6. Pengawasan	Memberikan catatan atas adanya “hirarki”; kurangnya koordinasi dan kurangnya tindak lanjut. Perlu PP untuk Pembinaan dan Pengawasan, sanksi, koordinasi, peran	Perlu program untuk meningkatkan laporan keuangan. Perlu adanya penerapan sanksi atas laporan yang tidak disampaikan pada waktunya ke	Menyarankan pengkajian/perbaikan atas peraturan yang sudah ada yang menjadi kerangka pengawasan antar lembaga pemerintah, menjamin agar konsep, peran dan organisasi jelas, dan ada insentif



	Strategi Besar ( <i>Grand Strategy</i> )	Program Nasional Desentralisasi Fiskal (NAPDF)	Penelitian Stock Taking Study
	Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat.	tingkat yang lebih tinggi. Perlu ada lebih banyak lagi peraturan yang harus diserahkan ke Depkeu. Membatalkan peraturan yang tidak konsisten yang dikeluarkan Depdagri.	atau sanksi atas ketidakpatuhan terhadap persyaratan laporan. Juga usaha yang baik untuk meningkatkan kemampuan lembaga pengawasan dan supervisi, khususnya pada tingkat propinsi.
7. DPOD	Tidak disinggung	Depdagri meminta agar DPOD (i) mendapatkan sumber yang cukup untuk mengkoordinasikan penerapan desentralisasi, dengan tugas kehadiran dalam penilaian masalah secara menyeluruh dan konsultasi dengan stakeholder; (ii) mendorong agar tugas-tugas dilaksanakan secara efisien; (iii) bertemu sebagai lembaga tingkat departemen secara penuh minimal sekali satu semester; dan (iv) diberi tugas dan diberikan sumber yang cukup untuk memonitor dan mengevaluasi kemajuan yang dicapai dalam program nasional desentralisasi fiskal dan menyerahkan laporan setiap semester ke DPOD	Dibahas (sedikit) dalam pengawasan/supervisi .
8. Struktur Organisasi Daerah	Diasumsikan ada penyalahgunaan besar (organisasi yang besar), perlunya uniformitas dan refleksi struktur pemerintah pusat. Perlu mengeluarkan revisi atas PP 8/2003 dan peraturan lain untuk kecamatan, desa, piloting pendekatan di beberapa daerah.	“Memakai kerangka hukum yang kuat untuk memberikan insentif dan fleksibilitas yang cukup bagi pemerintah daerah terkait dengan struktur administrasi, jumlah pegawai negeri, kompetensi mereka dan sistem penggajian/insentif.	Menyarankan kebebasan untuk berinovasi harus dikembangkan, lebih banyak tekanan kepada apa yang sudah dipelajari dan mengintegrasikan hal tersebut ke dalam peraturan, petunjuk dan pelatihan, meningkatkan usaha pemandu (piloting) dan membentuk forum agar dapat terus mengikuti perkembangan; merevisi ulang kerangka untuk memperjelas peran pelaksana, peraturan mengenai organisasi PP

	Strategi Besar ( <i>Grand Strategy</i> )	Program Nasional Desentralisasi Fiskal (NAPDF)	Penelitian Stock Taking Study
			harus didasarkan atas kriteria yang luas termasuk reformasi karyawan harus sesuai dengan keperluan organisasi PP; kebijakan dan instrumen personalia yang baru yang menangani dan mengatasi kebijakan dan instrumen yang tidak efektif. Menyarankan masa transisi untuk memfasilitasi perpindahan sistem lama ke sistem baru, dengan usaha pemandu (piloting) untuk mengetes praktek-praktek baru (dari Indonesia atau dari mana saja) dan memakai model yang sudah jalan sebagai "building confidence"
9. Manajemen Personalia	Catatan untuk masalah mobilitas dan pengkotak-kotakan, dan administrasi yang gemuk. Perlu PP untuk kualifikasi, peningkatan SDM, kedudukan yang lebih fungsional, jumlah pegawai yang sesuai, dan mobilitas vertikal atau horizontal.	Lihat di atas	
10. Ketentuan Pemberian Pelayanan	Catatan atas tingkat pengeluaran terdepan (30%) dari anggaran, kurangnya kejelasan prosedur, kurangnya basis hukum untuk MSS, serta kapasitas yang rendah. Perlu perhatian untuk PP SPM, lebih banyak dana untuk untuk pelayanan dasar dan bergesernya pengeluaran didepan, pelayanan satu atap, mekanisme keluhan, peningkatan dalam evaluasi dan pelatihan, hadiah dan hukuman.	"DPOD harus memformulasikan sistem mandat kebijakan dan prioritas untuk menjadi tolok ukur pemberian pelayanan dalam kesehatan, pendidikan dan sektor infrastruktur dasar, dengan indikator dan tahapan tiap sektor yang jelas. Sistem mandat kebijakan tersebut akan merupakan langkah sementara dalam pengembangan SPM dalam sektor ini, yang nampaknya akan dikenalkan dalam jangka waktu 6-8 tahun, sehaluan dengan komitmen	Saran: perhatian untuk menyeleraskan pengembangan kerangka hukum yang mempengaruhi pemberian pelayanan; usaha yang terpadu dalam penetapan SPM, dengan dukungan donor kepada lembaga sektoral setara pada tingkat pusat dan usaha pengembangan kemampuan kapasitas tingkat nasional bagi pemerintah daerah; sebuah mekanisme penyalangan untuk meneguhkan inovasi, dan bagaimana hal ini bisa dekemas untuk disebar, mengkaji peran oraginas yang menyebarkan praktek pemerintahan/inovasi yang baik dalam hal pemberian pelayanan dengan catatan dimana kerjasama dapat ditingkatkan, dan duplikasi bisa dikurangi; menggali mekanisme diantara para mitra seajar (peer

## HUBUNGAN ANTARA PENELITIAN INI DENGAN GRAND STRATEGY DAN NAPFD

	Strategi Besar ( <i>Grand Strategy</i> )	Program Nasional Desentralisasi Fiskal (NAPDF)	Penelitian Stock Taking Study
		nasional dalam pencapaian MDG.  Memformulasikan metodologi dan pembiayaan SPM setidaknya dalam tiga sektor (Kesehatan, Pendidikan, dan Infrastruktur Dasar)	<i>to peer</i> ); mendorong pengembangan dan penyebaran praktek pemerintahan yang baik/inovasi melalui apresiasi/hadiah; mendorong investasi pemerintah daerah dalam pemberian pelayanan dasar lewat hibah berbasis kinerja sehingga kesenjangan bisa dihilangkan.
11. Manajemen perencanaan dan anggaran/keuangan	Tidak disinggung	Perlunya takaran reformasi peraturan dan pengembangan kapasitas yang dibuat untuk memperkuat manajemen keuangan termasuk manajemen efektif atas aset pemerintah daerah	Saran: "sinkronisasi" lebih lanjut dalam menulis rancangan PP saat ini mengenai Rancangan Daerah; memberikan petunjuk yang konkret (misalnya buku petunjuk/pelatihan tentang MTEF, analisa jender, anggaran pro orang miskin) kepada para perencana daerah dan staf administrasi keuangan dalam strategi pengembangan kapasitas yang lebih besar (tekanan, akibat) yang dapat menjamin lingkup nasional dan kesinambungan usaha pengembangan kompetensi; memonitor kegiatan perencanaan, anggaran dan dalam lain pemerintah daerah yang akan menghasilkan umpan balik bagi para pembuat keputusan di tingkat pusat; menyeleraskan, menyederhanakan, dan menjabarkan kerangka kebijakan, hukum dan pengawasan pada administrasi perencanaan dan anggaran/keuangan.
12. DPRD	Dicatat disini kolusi antara DPRD dan kepala daerah dan juga antagonisme, keterikatan mereka dengan partai yang kuat dibandingkan dengan pendukung, pengaruh uang dalam pemilu. Usulan untuk PP Informasi Pelaksanaan Pemerintah Daerah, peningkatan kompetensi; staf teknis yang diperbantukan ke DPRD.	Tidak disinggung	Saran : membuat Sekretaris Dewan tak terpengaruh pemerintah lokal staf profesional untuk Sekretariat Dewan yang direkrut dari dalam dan luar pemerintah; mengakhiri praktek merotasi Sekretaris Dewan dengan kepala kantor kabupaten lain; mengembangkan pengembangan kapasitas dalam penulisan Perda dan rancangan evaluasi untuk eksekutif, sekretariat dewan, dan anggota dewan terutama mengenai perlindungan dan penggalakan hak konstitusi; mendukung strategi

	Strategi Besar ( <i>Grand Strategy</i> )	Program Nasional Desentralisasi Fiskal (NAPDF)	Penelitian Stock Taking Study
			komunikasi untuk dewan/anggota mengenai masalah anggaran, kebijakan dan perundangan, adwal rapat/sesi DPRD, hasil rapat, keputusan dan pernyataan; dukungan terhadap mekanisme supervisi untuk meningkatkan akuntabilitas, memasukkan partai politik dan usaha-usaha peningkatan kapasitas.
13. Kepala Daerah	Persiapan beberapa PP dan petunjuk. Sosialisasi dan pengembangan kapasitas Kepala Daerah dan badan legislasi.	Tidak disinggung	Saran : mengembangkan administrasi pemilu yang lebih mampu untuk menjamin integritas proses pilkada, termasuk ketentuan dalam penanganan keluhan;mendorong demokrasi yang lebih besar dalam memilih calon dan menghindari politik uang dalam prosesnya; memaksimalkan ruang yang masih tersedia bagi DPRD agar dapat meminta pertanggungjawaban kepala daerah.
14. Partai Politik	Tidak disinggung	Tidak disinggung	Mendukung pengembangan program partai; melanjutkan peraturan internal partai terutama manajemen keuangan, (contoh mekanisme laporan aset dan keuangan partai kepada masyarakat dan secara internal ke para anggota partai dan kode etik terkait dengan konstituen); pengembangan keanggotaan; pemilihan demokratis kandidat partai untuk jabatan fungsionaris partai dan posisi dalam daftar pemilih; dialog dengan konstituen antar waktu pemilu,kemungkinan adanya calon independen.
15.Pemilu Daerah	Evaluasi Pemilu Daerah	Tidak disinggung	Saran: perbaikan UU Pemilu (mis; daftar terbuka); dukungan lanjut bagi KPU; cara kerja internal partai (lihat partai lokal); menyebarkan informasi para calon; reformasi UU partai politik
16.LSM	Tidak disinggung	Tidak disinggung	Saran: memperbaiki ketentuan hukum atas kebebasan berorganisasi dan hak berserikat (mis: peraturan lama organisasi

## HUBUNGAN ANTARA PENELITIAN INI DENGAN GRAND STRATEGY DAN NAPFD

	Strategi Besar ( <i>Grand Strategy</i> )	Program Nasional Desentralisasi Fiskal (NAPDF)	Penelitian Stock Taking Study
			masa dan perserikatan); meningkatkan kemampuan potensi LSM dengan perimbangan individu dan dukungan jaringan; mengembangkan sikap saling percaya antara LSM dan stakeholder; menilai kesinambungan inisiatif; mencoba menganalisa mengapa pelibatan LSM dalam desentralisasi/pemerintah lokal cukup rendah; menekankan hak konstitusional dan hak asasi.
17. Desa	Tidak disinggung	Tidak disinggung	Saran: dengan jelas menetapkan lingkup dan proses revisi kebijakan desa dan instrumen hukum, dan visi pendorong; mengembangkan kertas kerja usulan akademis sebelum Oktober 2006 dan menerapkan proses pendahuluan sekitar waktu tersebut.
18. Jaringan LSM/ Universitas	Tidak disinggung	Tidak disinggung	Saran: kerja diagnostik sebelum memberikan dukungan lebih lanjut ke LSM/universitas; jaringan dan hubungan dengan pemerintah; mengintensifkan dialog mengenai sasaran dan pendekatan untuk membantu LSM/universitas aktif dalam desentralisasi pemerintahan dan pembagian kerja antara pemerintah dan lembaga donor, dan bagaimana LSM bisa menjadi alat memperpendek keberadaan donor/bentuk kehadirannya
19. Asosiasi Pemerintahan Daerah	Tidak disinggung	Tidak disinggung	Saran: donor harus mengintensifkan diskusi bagaimana para asosiasi daerah dapat lebih baik dibantu (peran perantara, dukungan kepada sekretariat yang berkesinambungan, pembagian kerja dengan negara donor); meningkatkan kemampuan asosiasi daerah dalam melakukan analisa teknis sebagai dasar advokasi; menggali model perjanjian antara asosiasi daerah dan pemerintah mengenai komunikasi/negosiasi, dengan acuan pengalaman internasional

	Strategi Besar ( <i>Grand Strategy</i> )	Program Nasional Desentralisasi Fiskal (NAPDF)	Penelitian Stock Taking Study
20. Koordinasi Lembaga Donor	Tidak disinggung	Tidak disinggung	Saran: memperjelas struktur koordinasi Kelompok Kerja Desentralisasi; membuat jumlah kelompok kerja donor lebih proporsional; menjamin bahwa DSF akan dapat berjalan bersama secara efektif dengan KKBD/sekretariat permanen; mengintegrasikan pembahasan "aid effectiveness" dalam KKBD; mengintensifkan diskusi mengenai topik penting dalam "aid effectiveness"/desentralisasi/pemerintah daerah (mis: bekerja bersama, penilaian praktek yang baik, modalitas, strategi keluar); mempertimbangkan pendirian forum tambahan, atau perluasan KKBD yang ada, mengakomodasi suara masyarakat madani.
21. Daerah Otonomi Khusus Aceh	Perlu persiapan UU 18/2001; perlu diadakan Pendidikan dan Pelatihan	Tidak disinggung	Tidak disinggung
22. Daerah Otonomi Khusus Papua	Mengemukakan perlunya pengembangan konsep atas masalah-masalah seperti pemerintahan, pendidikan, kesehatan, hak ulayat, status Papua Barat, konsep politis, Dewan Perwakilan Papua, Sosialisasi	Tidak disinggung	Tidak disinggung







**USAID**  
FROM THE AMERICAN PEOPLE

**DRSP**  
DEMOCRATIC REFORM SUPPORT PROGRAM



Australia Indonesia Partnership  
Kemitraan Australia Indonesia

