

Tuntutan untuk memperkuat arah kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah di Indonesia bermuara pada dua hal, yaitu mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat dan penguatan demokratisasi di tingkat lokal seiring dengan perkembangan zaman yang semakin dinamis. Di aras kebijakan, hal ini antara lain menyebabkan UU No. 32 Tahun 2004 dipecah menjadi tiga substansi besar, yaitu: penyelenggaraan pemerintahan daerah itu sendiri (UU No. 23 Tahun 2014), pemilihan kepala daerah (UU No. 22 Tahun 2014 Jo. UU No. 1 Tahun 2015) dan desa (UU No. 6 Tahun 2014).

Isu mengenai desa jelas tidak bisa dielakkan begitu saja. Tantangan begitu jelas dan nyata dihadapi oleh pemerintah desa maupun pemerintah supra desa terutama dalam mewujudkan kemandirian desa dan kesejahteraan masyarakat desa. Oleh karena itu, pendampingan desa dan upaya membangun prakarsa masyarakat desa dalam merevitalisasi Badan Usaha Milik Desa menjadi salah satu isu krusial. Selain itu, pembagian urusan pemerintahan pasca implementasi UU No. 23/2014 tentang Pemerintahan Daerah dan isu penataan organisasi perangkat daerah menurut PP No. 18/2016 tentang Perangkat Daerah menjadi isu yang sangat menarik dalam dinamika desentralisasi dan otonomi daerah.

Melalui serangkaian telaah kritis dan mendalam terhadap beberapa isu strategis di atas, buku ini menawarkan rekomendasi kebijakan terkait peta jalan pendampingan desa, upaya membangun prakarsa masyarakat desa dalam merevitalisasi Badan Usaha Milik Desa, dan problematika pembagian urusan pemerintahan dan penataan organisasi perangkat daerah.

ISU - ISU STRATEGIS

**BIDANG
DESENTRALISASI
DAN OTONOMI
DAERAH**



Pusat Kajian Desentralisasi dan Otonomi Daerah
Lembaga Administrasi Negara Republik Indonesia
Jalan Veteran No.10 Jakarta Pusat 10110
Gedung B Lantai 3
Telp : (021) 3868201-05 Ext. 112-116
Fax : (021) 3866857
Email : pkdod@lan.go.id
Web : dkk.lan.go.id



Pusat Kajian Desentralisasi dan Otonomi Daerah
Lembaga Administrasi Negara
2016

ISU-ISU STRATEGIS
BIDANG DESENTRALISASI DAN OTONOMI DAERAH

PUSAT KAJIAN DESENTRALISASI DAN
OTONOMI DAERAH
LEMBAGA ADMINISTRASI NEGARA
REPUBLIK INDONESIA
2016

Pusat Kajian Desentralisasi & Otonomi Daerah
Lembaga Administrasi Negara

Perpustakaan Nasional RI, Data Katalog dalam Terbitan

Isu-Isu Strategis Bidang Desentralisasi dan Otonomi Daerah

©Pusat Kajian Desentralisasi dan Otonomi Daerah, 2016

Editor | Widhi Novianto

Penulis | Widhi Novianto, Edy Sutrisno, Suryanto, Rico Hermawan,
Rusman Nurjaman, Maria Dika Puspitasari, Ani Suprihartini

Desain Sampul | Mustofa

Layout | Tony Murdianto Hidayat

Diterbitkan oleh :

Pusat Kajian Desentralisasi dan Otonomi Daerah

Lembaga Administrasi Negara

Jalan Veteran Nomor 10 Jakarta Pusat 10110

Telp. (021) 3868201-05 Ext. 112-116, Fax. (021) 3866857

Email: pkdod@lan.go.id Web: dkk.lan.go.id

Cetakan I, Pusat Kajian Desentralisasi dan Otonomi Daerah LAN
RI, Jakarta.

x + 83; 15,8 cm x 25,1 cm

ISBN: 978-979-1301-34-3

SAMBUTAN

DEPUTI BIDANG KAJIAN KEBIJAKAN

LEMBAGA ADMINISTRASI NEGARA

REPUBLIK INDONESIA

Dengan memanjatkan puji syukur kehadirat Allah SWT, selaku Deputy Bidang Kajian Kebijakan Lembaga Administrasi Negara (LAN) RI, saya menyambut baik dan menyampaikan apresiasi setinggi-tingginya kepada para peneliti dan staf Pusat Kajian Desentralisasi dan Otonomi Daerah, Kedeputian Bidang Kajian Kebijakan, yang telah melaksanakan telaah isu-isu strategis di bidang Desentralisasi dan Otonomi Daerah.

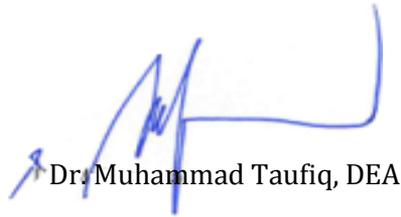
Selama kurun waktu dua tahun terakhir ini, penyelenggaraan desentralisasi dan otonomi di Indonesia berlangsung dalam dinamika yang begitu tinggi. Terbitnya UU Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah sebagai revisi atas UU Nomor 32 tahun 2004 menjadi momentum perubahan arah kebijakan terkait pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah. Seperti diketahui, oleh pemerintah, UU No. 32 tahun 2004 dipecah menjadi tiga substansi besar yang diundangkan yaitu UU Nomor 6 tahun 2014 tentang Desa, UU Nomor 22 tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota, dan UU Nomor 23 tahun 2014 sendiri.

Terkait UU Desa, keberhasilan pelaksanaan UU ini sangat bergantung pada hubungan antara pemerintah desa dengan pemerintah supra desa serta kemampuan desa dalam menjalankan kewenangan di bidang penyelenggaraan pemerintahan desa, pelaksanaan pembangunan desa, pembinaan kemasyarakatan desa dan pemberdayaan masyarakat desa berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan dan adat istiadat. Pendampingan desa dan prakarsa masyarakat desa dalam merevitalisasi Badan Usaha Milik Desa (BUM Desa) merupakan isu yang sangat strategis dalam mewujudkan kemandirian dan kesejahteraan masyarakat desa.

Kemudian mengenai isu Undang-Undang Pemerintahan Daerah terkait dengan Pembagian Urusan Pemerintahan Pasca Implementasi UU No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah dan isu Penataan Organisasi Perangkat Daerah Menurut PP No. 18 Tahun 2016 Tentang Pemerintahan Daerah menjadi isu yang sangat menarik dalam dinamika desentralisasi dan otonomi daerah di Indonesia.

Dengan menelaah kedua isu besar diatas, Desa dan Pemerintahan Daerah , LAN melalui Pusat Kajian Desentralisasi dan Otonomi Daerah berusaha menyumbangkan suatu rekomendasi kebijakan kepada Pemerintah sebagai upaya untuk memperkuat pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah di Indonesia. Semoga hasil telaahan ini dapat bermanfaat dan memberikan kontribusi yang berguna bagi pemerintah dan *stakeholders* LAN.

Jakarta, Desember 2016



Dr. Muhammad Taufiq, DEA

KATA PENGANTAR

Bismillahir rahmaanir rahim.

Assalamu'alaikum warahmatullahi wabarakaatu.

Setelah bertahan satu dekade, UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah akhirnya direvisi. Revisi terhadap UU ini lahir dari tuntutan dalam menjawab kebutuhan untuk memperkuat arah kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah di Indonesia. Kata kuncinya adalah pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah harus mampu mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat dan penguatan demokratisasi di tingkat lokal seiring dengan perubahan zaman yang semakin dinamis.

Dalam perkembangannya, UU No. 32 Tahun 2004 akhirnya dipecah menjadi tiga substansi besar, yaitu: penyelenggaraan pemerintahan daerah itu sendiri melalui UU No. 23 Tahun 2014, pemilihan kepala daerah UU No. 22 Tahun 2014, diganti dengan UU No. 1 Tahun 2015 yang sebagian isi pokoknya diubah dalam UU No. 8 Tahun 2015 dan desa UU No. 6 Tahun 2014.

Isu mengenai desa jelas tidak bisa dielakkan begitu saja. Terbitnya UU No. 6 Tahun 2014 adalah hasil usaha keras selama 7 (tujuh) tahun para pegiat desa, aktivis, dan politisi di DPR untuk merumuskan aturan yang menggarisbawahi bahwa harus ada pembaharuan penyelenggaraan pemerintahan desa sehingga desa mampu menjadi agen utama pembangunan nasional. Hal ini sejalan dengan teks Nawacita yang menjadi visi pemerintahan Presiden Jokowi tentang arah pembangunan nasional dimulai dari pinggiran, yaitu Desa. Munculnya Kementerian Desa yang merupakan penggabungan dengan Kementerian Pembangunan Daerah Tertinggal dan Kementerian Transmigrasi tidak lain merupakan ikhtiar pemerintah untuk memperkuat peranan desa. Oleh karena itu, tantangan begitu jelas dan nyata dihadapi oleh pemerintah desa maupun pemerintah supra desa. Misalnya, dalam mewujudkan kemandirian desa dan kesejahteraan masyarakat desa terkait dengan pendampingan desa dan membangun prakarsa masyarakat desa dalam revitalisasi Badan Usaha Milik Desa. Kedua isu krusial tersebut harus menjadi perhatian penting bagi kita semua, termasuk Lembaga Administrasi Negara (LAN), untuk ikut serta membantu pemerintah

dalam mewujudkan kemandirian desa dan kesejahteraan masyarakat desa.

Kemudian mengenai isu Undang-Undang Pemerintahan Daerah terkait dengan pembagian urusan pemerintahan pasca implementasi UU No. 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan isu penataan organisasi perangkat daerah menurut PP No. 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah menjadi isu yang sangat menarik dalam dinamika desentralisasi dan otonomi Indonesia.

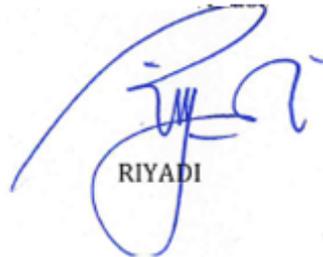
Dalam upaya memberikan rekomendasi kebijakan kepada pemerintah dan para pihak terkait dua isu besar di atas, Pusat Kajian Desentralisasi dan Otonomi Daerah (PKDOD), pada tahun 2016 ini telah melakukan telaah mendalam terhadap kedua isu tersebut yaitu pendampingan desa dan membangun prakarsa masyarakat desa dalam merevitalisasi Badan Usaha Milik Desa serta problematika pembagian urusan pemerintahan dan penataan organisasi perangkat daerah.

Pada kesempatan ini, kami ingin menyampaikan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada Kepala LAN, yang telah memberikan dukungan dan *support* kebijakannya dengan memberikan kesempatan kepada kami untuk mengkaji permasalahan ini. Terima kasih pula kepada Deputy Kajian Kebijakan, Bapak Dr. Muhammad Taufiq, DEA yang telah memberikan dorongan dan arahannya. Seluruh anggota Tim Kajian yang telah berupaya keras untuk mewujudkan dan melaksanakan kegiatan secara optimal, saya sampaikan penghargaan dan apresiasinya.

Ucapan terima kasih kami sampaikan kepada seluruh narasumber, lembaga mitra, dan para pihak yang telah ikut berperan dalam proses penyusunan laporan telaahan isu strategis ini. Semoga hasil telaahan ini bermanfaat dan memberikan kontribusi bagi pemerintah dan para pihak terkait dalam memperkuat pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah di Indonesia

Jakarta, Desember 2016

Kepala Pusat Kajian Desentralisasi dan Otonomi Daerah
Lembaga Administrasi Negara Republik Indonesia



RIYADI

DAFTAR ISI

KATA SAMBUTAN	<i>i</i>
KATA PENGANTAR	<i>iii</i>
DAFTAR ISI	<i>v</i>

ISU PEMERINTAH DAERAH

Pembagian Urusan Pemerintahan Pasca Implementasi UU No. 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah : Studi Kasus Urusan Pemerintahan Bidang Kelautan dan Perikanan di Provinsi Sulawesi Selatan dan Provinsi Jawa Barat	1
Penataan Organisasi Perangkat Daerah Menurut PP No. 18 Tahun 2016 : Fokus Pada Penataan Lembaga Diklat Daerah	30
Mengurai Problematika Pembatalan Perda/Perkada.....	54
Pemerintahan Inovatif, Kunci Membangun Indonesia dari Daerah	64

ISU DESA

Membangun Prakarsa Lokal Dalam Merevitalisasi Badan Usaha Milik Desa.....	74
<i>Road Map</i> Pendampingan Desa.....	82

Policy Paper

Pembagian Urusan Pemerintahan Pasca Implementasi UU No. 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah : Studi Kasus Urusan Pemerintahan Bidang Kelautan dan Perikanan di Provinsi Sulawesi Selatan dan Provinsi Jawa Barat

A. Latar Belakang: Penarikan Kewenangan

Setelah bertahan satu dekade (2004-2014), UU No. 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah akhirnya direvisi. Diakhir masa pemerintahannya, Presiden Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) menerbitkan Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 sebagai pengganti UU tersebut. Namun demikian, kelahiran UU baru ini tidak diikuti dengan keterbukaan positif dalam penerimaannya. Justru yang hadir adalah resistensi. Khususnya dari pemerintah daerah. Bagaikan pendulum yang tak berhenti bergerak, agenda desentralisasi berada dalam situasi kegalauan. Perbedaan logika berpikir antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah dalam memahami bagaimana kebijakan ini dijalankan selalu menimbulkan tanda tanya, bahkan kontroversi setiap UU Pemda baru diterbitkan.

Pendulum yang tak berhenti bergerak ini menggambarkan persepsi dikotomis, yaitu antara sistem sentralisasi dan desentralisasi sebagai pilihan pemerintah. Pertanyaannya apakah gerak pendulum yang baru ini, UU No. 23/2014 yang telah dilemparkan oleh pemerintah, mengarah pada desentralisasi atau sentralisasi kekuasaannya? Namun terlalu dini untuk mengatakan UU ini mengarah kepada salah satu sistem tersebut, karena pada dasarnya persoalan desentralisasi pada Negara Kesatuan adalah persoalan tentang bagaimana pembagian urusan pemerintah diatur sedemikian mungkin dengan meletakkan kekuasaan terbesar berada di tingkat pusat. Kewenangan untuk mengatur dan mengurus kekuasaan adalah domain Pemerintah Pusat yang didelegasi dan devolusikan kepada daerah. Artinya, pemilik kewenangan itu adalah Pusat hanya bagaimana kemudian pusat mengatur pembagian urusan kewenangannya kepada daerah.

UU No. 23/2014 lahir sebagai pertimbangan (baru) pemerintah pusat memaknai desentralisasi yang telah berjalan kurang lebih selama 15 tahun. Pasca runtuhnya Orde Baru, pemerintah transisi B.J. Habibie menerbitkan UU No. 22/1999 sebagai koreksi total atas sentralisasi Orde Baru yang dianggap gagal. Pada UU No. 22/1999 ini

kewenangan yang sangat besar diberikan kepada daerah otonom, terutama level Kabupaten/Kota yang dinyatakan sebagai tempat penyelenggaraan otonomi daerah secara utuh.¹ Salah satu fenomena menarik sebagai imbas dari implementasi UU ini adalah mulai tumbuh sifat tidak ingin diatur lagi dari daerah Kabupaten/Kota terhadap Pemerintah Provinsi. Undang-undang ini tak lagi menempatkan Kabupaten/Kota sebagai Daerah Tingkat II yang berada di bawah Provinsi sebagai Daerah Tingkat I. Tata urutan pemerintahan pada UU Orde Baru tersebut menunjukkan subordinasi satu tingkatan pemerintahan terhadap pemerintahan di bawahnya, yaitu pemerintah pusat, provinsi, kabupaten/kota. Posisi subordinasi inilah yang menyebabkan kewenangan secara hierarkis dan berjenjang dari yang paling tinggi hingga paling bawah (Hariyono, 2003: 160). Sedangkan, UU No. 22/1999 telah menghilangkan hubungan hierarkis tersebut. Kabupaten/Kota tak lagi menganggap diri mereka sebagai bawahan Provinsi karena status kini sebagai Wilayah Administrasi beserta kewenangan besar yang diterimanya. Namun, posisi ini kemudian menimbulkan perdebatan di pusat. Besarnya kewenangan yang diterima Kabupaten/Kota membuat mereka sulit diatur. Kondisi ini dapat memicu besarnya penyelewengan kewenangan yang mungkin terjadi. MPR pun kemudian mengeluarkan ketetapannya, Ketetapan MPR No. IV tahun 2000 yang mengamanatkan otonomi secara bertingkat antar daerah provinsi dan kabupaten/kota. Ketetapan ini kemudian mengalami penguatan dengan terbitnya revisi UU No. 22/1999 yaitu UU No. 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah. Meski UU tetap memberikan otonomi besar kepada daerah, akan tetapi tak lagi menyatakan bahwa pelaksanaan otonomi daerah berada di kabupaten/kota.

Pelaksanaan desentralisasi yang dilakukan secara radikal lewat undang-undang ini disatu sisi memang membuktikan komitmen akan perubahan sistem penyeleng-garaan pemerintahan. Namun, di sisi yang lain dengan mengalihkan sebagian besar urusan kepada daerah ternyata juga menimbulkan polemik mendalam. Dalam pembahasan UU tersebut, sangat mungkin pemerintah memandang apakah daerah telah siap dilimpahi kewenangan yang besar tersebut. Pembagian urusan yang seluas-luasnya ini dalam perjalanannya menimbulkan masalah, seperti ketidakjelasan pembagian urusan antar susunan

¹ Kalangan ahli tentang Indonesia menyebut UU No. 22/1999 sebagai *Big Bang Decentralization* (desentralisasi dentuman besar), lihat Bert Hofman dan Kai Kaiser (World Bank), *The Making of the Big Bang and Its Aftermath: A Political Economy Perspective* (Presentation Paper at the Conference "Can Decentralization Help Rebuild Indonesia?", 1-3 May, 2002, Atlanta, Georgia, hal.1-2).

pemerintahan, kewenangan apa saja yang berhak dilakukan oleh daerah dan mana yang tidak. Interelasi dan interdependensi antar tingkatan pemerintahannya juga terlihat kurang jelas. Fungsi residual dianggap tidak memungkinkan untuk terus dijalankan karena potensi konflik antar kepentingan dan antar tingkatan pemerintahan.

Bahwa tak bisa dipungkiri, latar belakang lahirnya UU No. 22/1999 adalah ketika kondisi negara kala itu sedang lemah akibat krisis politik 1998 yang menjatuhkan Orde Baru. Menyelenggarakan pemerintahan yang demokratis dan memperkuat peran daerah menjadi tuntutan reformasi yang mau tidak mau harus dipenuhi oleh Pemerintahan Habibie, yang dalam beberapa hal sebenarnya tak banyak mendapat legitimasi ketika itu. Hal ini pun menimbulkan pertanyaan menarik, apakah desentralisasi yang mewujudkan pada otonomi daerah akan tetap diberikan andai kondisi negara Orde Baru ketika itu masih kuat? Jawabannya tentu bisa 'iya' dan bisa juga 'tidak'. Bagaimanapun dalam negara kesatuan, desentralisasi selalu dijalankan bersamaan dengan sentralisasi. Hanya, tinggal bagaimana kemudian negara memandang penting memberikan sebagian kewenangannya kepada daerah dengan porsi yang cukup besar itu.

Potensi penguatan pusat memang tak bisa dipungkiri akan terjadi sewaktu-waktu, sehingga pusat memandang perlu untuk menarik sebagian kewenangan yang dulu diberikan kepada daerah. Berbagai pertimbangan alasan dipilih oleh pusat untuk menarik kembali beberapa kewenangan, salah satu yang paling sering dikemukakan adalah terkait belum efektif dan efisiennya hubungan pusat dan daerah beserta mekanisme pembagian kewenangan antar tingkatan. UU Nomor 32 tahun 2004 lahir sebagai salah satu upaya perbaikan tersebut. Dalam UU ini, pembagian urusan menggunakan mekanisme *concurrency function* (fungsi konkuren) yaitu kewenangan yang dikerjakan oleh pemerintah pusat juga menjadi kewenangan provinsi dan kabupaten/kota, hanya saja skala yang dikerjakan berbeda-beda. Daerah provinsi maupun kabupaten/kota diletakkan sebagai daerah otonom yang hubungan hierarkisnya sebenarnya masih tidak jelas. Kedudukan provinsi memang tak lagi sebesar seperti masa Orde Baru (daerah otonom dan wilayah administratif). Lewat UU No. 32/2004, untuk alasan yang lebih teknokratik, fungsi seorang Gubernur kemudian ditambahkan yaitu sebagai Wakil Pemerintah Pusat. Namun demikian, fungsi dan kedudukan sebagai Wakil Pemerintah Pusat masih tidak jelas karena tidak dibarengi dengan dukungan kelembagaan yang memperkuat fungsinya ini. Sedangkan, kabupaten/kota mengalami penguatan fungsi karena kedudukannya yang semakin kuat dan strategis dengan limpahan kewenangan yang

sangat besar. Akan tetapi, posisi kabupaten/kota ini menjadi rawan penyelewengan karena selama implemmentasi desentralisasi selama ini terjadi kegagalan memahami nilai-nilai penyelenggaraannya. Menguatnya aktor-aktor informal, korupsi politik oleh eksekutif dan legislatif, hubungan yang tidak sinkron antara kebijakan pusat dan daerah, menjadi alasan-alasan kuat dari perlunya dilakukan revisi terhadap UU No. 32/2004. Revisi UU No. 32/2004 ini semakin kencang untuk dilakukan seiring menguatnya posisi pemerintah pusat yang ditandai dengan percepatan perbaikan ekonomi pasca krisis 1998 dan keberhasilan pembangunan membuat legitimasi pemerintah untuk merevisi UU ini menjadi sangat besar untuk merevisi UU No. 32/2004. Lalu, perubahan seperti apakah yang dikehendaki pemerintah dari UU ini?

Dalam naskah akademik undang-undang ini, pemerintah merumuskan banyak alasan urgensi perubahan terhadap UU No. 32/2004. Diantaranya adalah terkait dengan masih kurangnya pembagian kewenangan antar tingkatan pemerintah. Konflik tumpang tindih kewenangan antar level pemerintahan dan antar daerah kerap terjadi. Secara spesifik, dalam urusan kewenangan yang berbasis ekologis, khususnya kehutanan, energi dan sumber daya mineral dan kelautan, pemerintah memandang masih sulitnya untuk dibagi antar tingkatan pemerintahan karena batas wilayah administrasi yang tidak begitu jelas. Selain itu, peran dan fungsi daerah provinsi yang selama ini dianggap abu-abu, coba untuk diperjelas dan dikuatkan posisinya. Pemerintah berasumsi bahwa urusan yang didesentralisasikan pada bidang pendidikan menengah, kesehatan, pengelolaan lingkungan, kehutanan, sarana dan prasarana, dan pengembangan wilayah, serta urusan pemerintahan yang berbasis ekologis akan lebih efisien jika dikelola oleh pemerintah daerah provinsi (Kemendagri, 2011: 47).

Selain itu, alasan lainnya adalah terkait *overhead cost*, yaitu selama ini anggaran APBD kabupaten/kota lebih banyak dihabiskan untuk membiayai aparatur, yang membuat anggaran pembangunan di kabupaten/kota menjadi sangat rendah. Sedangkan, anggaran provinsi selama ini jauh lebih besar dengan lingkup program dan pembiayaan aparatur yang jauh lebih sedikit. Oleh karena itu, untuk mengatasi persoalan *overhead cost* ini perlu adanya *sharing* pembiayaan aparatur dengan cara mengalihkan sebagian urusan pemerintahan yang selama ini menjadi kewenangan kabupaten/kota ke provinsi. (*ibid*).

Alasan-alasan ini pun akhirnya diejawantahkan dalam sejumlah putusan-putusan baru yang termaktub dalam UU baru ini. Beberapa kewenangan yang selama ini menjadi milik kabupaten/kota mengalami penarikan atau dialihkan sebagian ke provinsi. Tidak hanya kabupaten/kota, sebagian kewenangan provinsi pun ada yang ditarik

ke tingkat pusat, namun skalanya tidak begitu besar. Praktis penarikan sejumlah urusan dari kabupaten/kota menimbulkan pertanyaan besar. Konsepsi otonomi daerah yang didasarkan pada pendekatan pelayanan (*service approach*) dipertanyakan. Beberapa pengamat bahkan mengaitkan menguatnya kembali rezim sentralisasi (resentralisasi) kekuasaan melalui penerbitan UU ini². Penarikan sebagian urusan yang sebelumnya menjadi kewenangan kabupaten/kota membawa dampak dan eksternalitas yang tidak dibilang sedikit, dari dampak menurunnya pendapatan daerah kabupaten/kota hingga menurunnya kualitas pelayanan publik. Sejumlah kewenangan seperti penarikan perizinan, pengawasan, pengelolaan manajemen pendidikan, pemberdayaan masyarakat, penyuluhan, seperti yang telah terinci dalam lampiran pembagian urusan di UU tersebut, membuat OPD-OPD terancam mengalami disfungsi. Belum lagi melihat dari aspek manajemen birokrasi serta inovasi-inovasi kebijakan yang telah dilakukan oleh pemerintah kabupaten/kota selama ini, apakah pengaturan dalam UU ini siap meng-cover timbulnya persoalan ini nantinya?

Beberapa keputusan yang dianggap sebagai penguatan resentralisasi ini diantaranya adalah *Pertama*, penegasan kekuasaan Presiden termaktub pada pasal 5 UU ini. Dinyatakan dalam UU tersebut bahwa:

- (1) Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan sesuai dengan UUD Negara Republik Indonesia.
- (2) Kekuasaan Pemerintahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diuraikan dalam berbagai Urusan Pemerintahan.
- (3) Dalam menyelenggarakan Urusan Pemerintahan sebagaimana dimaksud pada ayat (2), Presiden dibantu oleh menteri yang menyelenggarakan Urusan Pemerintahan tertentu.
- (4) Penyelenggaraan Urusan Pemerintahan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) di daerah dilaksanakan

² Ryaas Rasyid, UU No. 23/2014 Membelokan Arah Otonomi Daerah dari Pakem Reformasi 1999, *Pidato Sebagai Keterangan Ahli Sidang Mahkamah Konstitusi atas Pengajuan Judicial Review atas UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah*, 14 April 2016, lihat juga Muchamad Ali Safa'at, *Sentralisasi dalam UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah* (Disampaikan pada Focus Gorup Discussion Inventarisir Persoalan UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, di APKASI, Jakarta, 15 September 2015).

berdasarkan asas Desentralisasi, Dekonsentrasi, dan Tugas Pembantuan.

Jika dilihat lebih lanjut terhadap UU pemerintahan daerah sebelumnya, aturan seperti ini merupakan aturan yang dikatakan baru dalam. Pasal ini ingin menegaskan kekuasaan pusat yang mutlak terhadap daerah, dalam konsep negara kesatuan. Otonomi daerah yang dibentuk melalui desentralisasi adalah pemberian dari pemerintah pusat. Daerah tidak lebih merupakan perpanjangan tangan pemerintah pusat atau unsur birokrasi pusat. Artinya, keberlangsungan penyelenggaraan urusan pemerintahan yang didasarkan pada asas desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan sangat bergantung pada pemerintah pusat.

Kedua, mengenai prinsip pembagian urusan, jika pada UU No. 32/2004 dianut teori residual, di pasal 9 undang-undang ini, tidak lagi dianut prinsip pembagian tersebut. Urusan pemerintahan kini terdiri dari urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan pemerintahan umum. Melalui klausul tersebut, pembagian urusan konkuren yang jika didesentralisasikan akan menjadi dasar otonomi daerah sangat bergantung pada pemerintah pusat. Pusat dapat mengambil sepenuhnya, mendesentralisasikan kepada provinsi, mendesentralisasikan kepada kabupaten/kota atau menggunakan asas dekonsentrasi. *Ketiga*, terkait hubungan pemanfaatan sumber daya alam, di pasal 14 diatur secara rinci mengenai pembagian urusan terkait pemanfaatan sumber daya alam. Tidak lagi ditegaskan prinsip keadilan dan keselarasan dalam pembagian kewenangannya. Beberapa kewenangan pengelolaan sumber daya alam mengalami penarikan kewenangan dari kabupaten/kota ke tingkat provinsi dan pusat ini secara jelas akan berdampak pada pendapatan (*income*) kabupaten/kota. Sebagaimana disebutkan pada pasal 14, bahwa:

- (1) Penyelenggaraan Urusan Pemerintahan bidang kehutanan, kelautan, serta energi dan sumber daya mineral dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah Provinsi;
- (2) Urusan Pemerintahan di bidang kehutanan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) yang berkaitan dengan pengelolaan taman hutan raya kabupaten/kota menjadi kewenangan daerah kabupaten/kota;
- (3) Urusan Pemerintahan bidang energi dan sumber daya mineral sebagaimana dimaksud pada ayat (1) yang berkaitan dengan pengelolaan minyak dan gas bumi menjadi kewenangan Pemerintah Pusat;
- (4) Urusan Pemerintahan bidang energi dan sumber daya mineral sebagaimana dimaksud pada ayat (1) yang berkaitan dengan

pemanfaatan langsung panas bumi dalam Daerah kabupaten/kota menjadi kewenangan Daerah kabupaten/kota.

Keempat, kewenangan pengelolaan laut pada UU ini diatur pada Pasal 27. Menurut pasal tersebut, pengelolaan sumber daya di laut sepenuhnya menjadi kewenangan daerah provinsi. Pengaturan ini begitu berbeda dengan UU No. 32/2004 sebelumnya yang membagi pengelolaan laut antara daerah provinsi dengan daerah kabupaten/kota. *Kelima*, terkait dengan upaya hukum pembatalan Perda, UU No. 23/2014 memperkuat aspek pengawasan Perda dengan menempatkan daerah yang membentuknya sebagai satu kesatuan dengan pemerintah pusat. Konsekuensinya, keputusan pembatalan Perda oleh pemerintah pusat hanya dapat diajukan keberatan secara internal kepada pemerintah pusat, tidak dengan mengajukan upaya hukum ke MA.

Lingkup urusan pemerintahan yang mengalami peralihan kewenangan berdasarkan UU No. 23/2014 dan membutuhkan sinergitas antara pemerintah kabupaten/kota, provinsi, dan pusaat adalah sebagai berikut:

No.	Urusan	Lingkup Urusan
1.	Pendidikan	<ol style="list-style-type: none"> 1. Manajemen Pendidikan Menengah. 2. Kurikulum pendidikan menengah. 3. Perizinan pendidikan.
2.	Kelautan dan perikanan	<ol style="list-style-type: none"> 1. Kelautan, pesisir, dan pulau-pulau kecil. 2. Perikanan tangkap. 3. Pengawasan sumber daya kelautan dan perikanan. 4. Penyuluhan perikanan.
3.	Kehutanan	<ol style="list-style-type: none"> 1. Pengelolaan hutan.

		<ol style="list-style-type: none"> 2. Konservasi sumber daya alam hayati dan ekosistemnya. 3. Pendidikan dan pelatihan, penyuluhan dan pemberdayaan masyarakat di bidang kehutanan, dan 4. Pengelolaan daerah aliran sungai.
4.	Energi dan Sumber Daya Mineral (ESDM)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Geologi. 2. Mineral dan batubara. 3. Energi baru terbarukan. 4. Ketenagalistrikan.
5.	Perdagangan	<ol style="list-style-type: none"> 1. Standarisasi dan perlindungan konsumen. 2. Pengawasan barang beredar. 3. Perlindungan konsumen. 4. Pengujian mutu barang.
6.	Perhubungan	<ol style="list-style-type: none"> 1. Lalu lintas dan angkutan jalan (Pengelolaan terminal)
7.	Pengawasan ketenagakerjaan	<ol style="list-style-type: none"> 1. Penyelenggaraan pengawasan ketenagakerjaan

Sumber: Diolah Penulis (2016)

Batasan Kajian

Mengingat cukup banyaknya sejumlah urusan yang ditarik pasca implementasi UU Pemerintahan Daerah, kajian ini akan berfokus pada satu urusan saja yaitu bidang perikanan dan kelautan. Alasan dari pemilihan bidang perikanan dan kelautan didasari karena bidang ini mewakili urusan pilihan yang menjadi salah satu sektor *income-based* bagi pemerintah daerah dan pada pandangan yang lebih

luas menjadi salah satu poros utama program kemaritiman pemerintahan Jokowi. Sehingga sangat penting untuk diketahui persoalannya pasca penarikan kewenangan dari kabupaten/kota ke pusat dan provinsi.

B. Pertanyaan Kajian

Pertanyaan atau rumusan masalah yang ingin dijawab dari kajian ini adalah sebagai berikut:

- (1) Bagaimana implikasi dari penarikan sejumlah urusan di bidang perikanan dan kelautan bagi pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota setelah diundangkannya UU No. 23/2014 tentang Pemerintahan Daerah?
- (2) Kendala apa saja yang dihadapi oleh pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota dalam pelaksanaan pembagian urusan pemerintahan yang baru pasca implementasi UU No. 23/2014?

Kajian ini akan menjelaskan berbagai temuan dari proses pengumpulan data yang dilakukan di dua provinsi, Provinsi Sulawesi Selatan dan Jawa Barat. Pembahasan dalam kajian ini mencakup masalah dan kendala dalam pembagian urusan bidang kelautan dan perikanan, bagaimana implikasinya dari kerancuan regulasi dan implementasi serta merumuskan rekomendasi tindakan yang perlu dilakukan.

C. Metodologi

Kajian ini mengambil *angle* atau fokus hanya pada bidang urusan perikanan dan kelautan. Pengumpulan data dilakukan dengan mengambil lokus penelitian di dua provinsi yaitu, Provinsi Sulawesi Selatan dan Kabupaten Bantaeng serta Provinsi Jawa Barat dan Kabupaten Garut. Proses pengumpulan data dilakukan dengan menggunakan instrumentasi sebagai berikut:

- Wawancara mendalam (*in-depth interview*) dengan informan kunci yang menjadi representasi dari kebutuhan data. Wawancara mendalam ini dilakukan terhadap Bupati Bantaeng, Nurdin Abdullah, Kepala Dinas Perikanan dan Kelautan Provinsi Sulawesi Selatan, dan Kepala Dinas Kelautan dan Perikanan Provinsi Jawa Barat.

- *Focus Group Discussion* (FGD) dengan beberapa informan penting. Di Kabupaten Bantaeng FGD dilakukan dengan beberapa pejabat berwenang yaitu Kepala Bappeda Kabupaten Bantaeng, Kepala Dinas Perikanan dan Kelautan Kabupaten Bantaeng, Kabid Kelautan Dinas Perikanan dan Kelautan Kabupaten Bantaeng, Kepala Dinas Pendidikan, Pemuda dan Olahraga Kabupaten Bantaeng. Sedangkan di Kabupaten Garut dilakukan dengan Kepala Dinas Peternakan, Perikanan, dan Kelautan Kabupaten Garut, Kepala Bidang Kelautan, Kepala Seksi Eksplorasi Sumber Daya Laut dan Pemberdayaan Masyarakat Pesisir Dinas Peternakan, Perikanan, dan Kelautan,
- Konsultasi publik dilakukan dengan Direktur Eksekutif Komite Pemantau Pelaksanaan Otonomi Daerah (KPPOD).
- Analisa data sekunder seperti berita, baik di media massa maupun online; rekaman video; bahan paparan ahli.
- Kajian literatur.

D. Tinjauan Literatur: Politik Hubungan Pusat dan Daerah di Indonesia

Desentralisasi bukanlah sebuah pilihan yang mudah bagi Indonesia. Dengan wilayah geografis sangat luas yang terangkai dalam pulau-pulau dan dipisahkan laut, serta sifat masyarakatnya yang heterogen, desentralisasi kerap menjadi dilema. Apresiasi terhadap keberagaman tak mudah diterima, begitu pun dengan tuntutan desentralisasi yang melahirkan otonomi daerah.

Kehadiran pemerintah daerah merupakan sebuah keniscayaan dari sebuah negara. Tak bisa sebuah negara dikelola dengan cara satu pemerintahan pusat yang berkuasa. Apalagi bagi negara sebesar Indonesia yang luasnya sejauh London hingga Moscow. Menurut Duchacek, tidak ada satu negara pun di dunia yang dapat mempertahankan eksistensinya tanpa sentralisasi dan begitu pula tidak ada negara yang dijalankan secara desentralisasi saja.³ Sejak kelahirannya, sebuah negara akan selalu menganut sentralisme, salah satu alasannya adalah memecah dan mendeskripsikan peran dan fungsi mereka dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Dalam konteks negara kesatuan seperti Indonesia, desentralisasi memang memang menjadi hal yang paling

³ Duchacek, I.D. *The Territorial Dimension of Politics Within, Among, and Across Nations*. (Builder: Westview Press, 1986), hal. 59.

memungkinkan dilakukan untuk menyebarkan konsep demokratisasi. Namun demikian, pengalaman sejarah justru memperlihatkan bahwa dominasi pemikiran sentralisasi lebih jauh berkembang dibandingkan desentralisasi itu sendiri. Hal ini bisa terlihat dari konsep ini yang tidak terlalu berkembang ketika masa-masa akhir Orde Baru di akhir tahun 1990-an. Para kelas menengah yang tumbuh dari hasil pembangunan Orde Baru pun tak banyak yang mengumandangkan konsep demokratisasi, meskipun tuntutan aspirasi dari daerah telah muncul. Namun demikian kenyataan yang terjadi adalah seperti demikian. Alhasil, ketika Soeharto jatuh, keputusan memberikan desentralisasi tidak lebih sebagai bagian dari perubahan yang begitu cepat yang harus diambil oleh penerus kekuasaan Orde Baru untuk menyelamatkan kondisi politik saat itu⁴. Meskipun hal ini harus tetap di ambil sisi positifnya karena konsep desentralisasi dikukuhkan dalam amandemen baru konstitusi 1945.

Dimensi pemikiran yang bias dominasi pusat atas daerah memang telah menjadi karakteristik pemerintahan Indonesia sejak lama. Legge⁵ mengaitkan ketimpangan hubungan kekuasaan antara pusat dan daerah tersebut dengan bentuk negara kesatuan yang dipilih oleh para perumus negara. Sedangkan Maryanov⁶ mengemukakan kecenderungan dominasi pusat atas daerah di Indonesia sangat erat hubungannya dengan karakteristik dari setiap rezim berkuasa. Sementara itu, dengan menggunakan pendekatan politikal-kultural, Anderson melihat pemerintahan Indonesia sebagai model pemerintahan yang mirip dengan konsep pemerintahan model Jawa. Dalam pandangan konsep budaya politik Jawa, Anderson mengintepretasikan kekuasaan dalam budaya Jawa adalah sesuatu yang konkret atau nyata terlihat. Sedangkan sifat kekuasaannya yaitu homogen dan terpusat.⁷ Sentralisasi selama ini memang dipilih sebagai pendekatan pembangunan yang menekankan terciptanya suatu

⁴ Lihat Pratikno, Desentralisasi, Pilihan yang Tidak Pernah Final dalam Abdul Gaffar Karim (ed). *Kompleksitas Persoalan Otonomi Daerah di Indonesia* (Yogyakarta: Jurusan Ilmu Pemerintahan FISIPOL UGM dan Pusataka Pelajar), hal. 33-55.

⁵ J.D. Legge, *Central Authority and Regional Autonomy in Indonesia: A Study in Local Administration 1950-1960*, (New York: Cornell University Press).

⁶ G.S. Maryanov, *Decentralization in Indonesia as a Political Problem* (New York: Cornell University Press).

⁷ Benedict Anderson, The Idea of Power in Javanese Culture, dalam Holt, Claire (ed), *Culture and Politics in Indonesia*, (Jakarta: EQUINOX Publishing, 2007). hal. 7.

stabilitas politik. Dalam konsep ini, negara menghendaki adanya hierarki yang kuat yang kewenangannya bersumber dari atas. Hierarki ini disadari atau tidak oleh pusat justru dianggap sebagai suatu *gap* atau jarak. Pusat membentuk jarak dengan daerah yang membuat daerah tidak leluasa dengan kendali kewenangannya yang bersumber dari pusat. Sehingga pusat memiliki kendali sangat kuat untuk mengontrol daerah. Pendekatan sentralistis ini terbukti efektif selama kepemimpinan Orde Baru Soeharto. Sentralisasi berhasil menciptakan pertumbuhan ekonomi Indonesia hampir selalu berada di atas 5 persen selama tiga dekade.⁸

Pilihan terhadap desentralisasi sendiri seperti disebutkan di atas tidak bisa dilepaskan dari pengaruh variabel politik. Kalkulasi politik jangka pendek dapat menghasilkan keputusan untuk melakukan desentralisasi, namun acap kali tidak ada tindak lanjut dan memungkinkan untuk menariknya kembali. Para politisi memandang jika jenjang pemerintahan (*intergovernmental relations*) sebagai sebuah pendulum yang bergoyang berayun-ayun antara desentralisasi dan sentralisasi. Mereka mungkin mendukung resentralisasi bukan hanya karena mereka menemukan kesilapan dalam dukungan sebelumnya dan mengira bahwa desentralisasi bisa mengatasi masalah-masalah sistemik, tetapi mungkin saja bisa terjadi karena adanya pergeseran realitas politik. Dalam studi komparatifnya di Argentina dan Filipina, Eaton menemukan bahwa sekalipun suatu ketika terjadi pergeseran ke arah desentralisasi, kebijakan mungkin tiba-tiba menghadapi hambatan politis yang luar biasa sehingga akhirnya berbalik ke arah semula. Bahkan ketika keputusan politik untuk melakukan desentralisasi telah dibuat, para politisi di tingkat nasional mungkin menghadapi desakan untuk mempertahankan kontrol pemerintahan terpusat.⁹

⁸ Lihat Thomas B. Pepinsky dan Maria M. Wihardja, *Decentralization and Economic Performance in Indonesia (Journal of East Asian Studies, No. 11, 2011)*, hal. 338-339.

⁹ Kent Eaton, *Political Obstacles to Decentralization: Evidence from Argentina and the Philippines* *Development and Change*, Vol 32, 2001, hal. 523 dalam Wahyudi Kumorotomo, *Desentralisasi Fiskal: Politik dan Perubahan Kebijakan 1974-2004*, Jakarta: Penerbit Kencana, hal. 4-5.

E. Penarikan Kewenangan Perikanan dan Kelautan dari Kabupaten/Kota di UU Nomor 23 Tahun 2014

Isu Pertama: Efektivitas Implementasi Kebijakan: Pelayanan dan Pengawasan

Terbitnya UU No. 23 tahun 2014 ini memang telah menyedot perhatian besar penyelenggara pemerintahan, terutama pemerintah daerah. Banyaknya perubahan substansi menimbulkan sikap kontra yang cukup masif, terutama terkait penarikan beberapa urusan yang selama ini wewenang pelaksanaannya diberikan kepada pemerintah kabupaten/kota, yang dialihkan ke provinsi bahkan pusat dalam porsi yang cukup besar. Hal yang kemudian menimbulkan banyak pertanyaan. Yang paling mendasar tentu adalah terkait bagaimana sikap pemerintah kabupaten/kota sendiri? Apa yang menjadi alasan utama dari pemerintah memberlakukan UU yang kerap diasosiasikan sebagai upaya resentralisasi gaya baru? Atau bagaimana kemudian kesiapan pemerintah provinsi menerima limpahan kewenangan yang cukup besar itu, mengingat banyaknya keterbatasan-keterbatasan yang mereka miliki saat ini?

Penerimaan terhadap rumusan baru UU tersebut pada kenyataannya tak diterima sepenuh hati. Berbagai perdebatan dan resistensi muncul. Paling besar tentu berasal dari pemerintah kabupaten/kota yang merasa mengalami pengikisan wewenang yang sangat besar. Penarikan ini tidak saja berdampak pada nasib pelayanan publik terhadap masyarakat, namun pada alasan yang lebih politis, berdampak juga pada berkurangnya sumber-sumber pendapatan daerah. Sehingga hal ini menimbulkan rasa penyesalan yang dialami oleh pemerintah kabupaten/kota, seperti diutarakan Bupati Bantaeng, Nurdin Abdullah “selama ini, pada prinsipnya, Pemerintah Kabupaten Bantaeng tidak pernah merasa terbebani dengan penyelenggaraan satu urusan apapun yang telah dilimpahkan kepada kabupaten/kota. Justru patut disesali dengan adanya penarikan beberapa kewenangan tersebut. Dampak serta eksternalitas negatif lebih tinggi daripada hal positifnya:

“coba bayangkan seandainya ada truk-truk pengangkut pasir melewati jalan-jalan di desa yang baru saja di aspal dan beberapa waktu kemudian karena truk-truk itu, jalan-jalan desa menjadi berlubang, apakah provinsi bersedia untuk bertanggung jawab? Padahal mereka yang mengeluarkan ijin pertambangan. Yang terpenting

saat ini sebenarnya adalah bagaimana menjaga efektivitas pelayanan publik yang sudah terbangun dengan baik selama ini.”¹⁰

Selanjutnya menurut Nurdin penarikan urusan dari kabupaten/kota secara tidak langsung telah merenggut makna sejati dari penyelenggaraan otonomi daerah. Dalam penyusunan undang-undang tersebut, selama ini pemerintah daerah tidak pernah diajak rembug bersama. maka dari itu tidak berlebihan jika pemerintah kabupaten menolak secara tegas dari implementasi UU tersebut. Tidak hanya mengurangi kewenangan para bupati dan walikota, namun juga berpotensi mengurangi kualitas pelayanan publik di masyarakat. Menurut Nurdin,

“baiklah dikatakan jika otonomi daerah itu semangat dan tujuannya mendekatkan pelayanan kepada masyarakat, namun dengan adanya penarikan urusan tersebut justru membelokkan semua itu.”¹¹

Perspektif pemerintah pusat yang melihat kekurangan-kekurangan pada implementasi UU No. 32/2004 selama satu dekade sehingga dianggap tak lagi relevan, juga tidak sepenuhnya bisa diterima. Dalam pandangan pemerintah daerah, pelaksanaan UU No. 32/2004 selama 10 tahun justru sudah membawa dampak dan pengaruh yang cukup signifikan dalam upaya perbaikan kualitas penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan publik. Hal yang paling diperlukan justru adalah perbaikan-perbaikan terhadap kekurangan tersebut, bukan dalam perubahan regulasinya, tetapi perbaikan melalui evaluasi. Artinya adalah kekurangan yang ada diperbaiki dengan melakukan penguatan kewenangan. Menurut Nurdin,

“ada suatu bentuk kekhawatiran dari pemerintah pusat terhadap daerah. Undang-undang pemerintahan daerah yang baru ini sebenarnya tidak relevan untuk dilaksanakan, karena pemerintah kabupaten/kota sudah membangun sistem dan tata kelola yang sudah baik selama ini. Undang-undang ini menjadi tidak sesuai karena analisa yang digunakan adalah analisa UU No. 32/2004.”¹²

¹⁰ Wawancara Nurdin Abdullah, 27 Maret 2016 di Rumah Dinas Bupati Bantaeng.

¹¹ *ibid*

¹² Wawancara dengan Nurdin Abdullah, *op,cit*,

Dari pandangan Nurdin diatas, penyesuaian-penyesuaian yang diinginkan oleh pemerintah melalui UU No. 23/2004 sebenarnya sudah sangat terlambat. Masa pemberlakuan UU No. 32/2004 yang telah berjalan selama 10 tahun seharusnya dipertimbangkan dengan matang. Selama 10 tahun tersebut, cukup banyak perubahan-perubahan yang dilakukan oleh pemerintah kabupaten/kota, misalnya dalam reformasi tata kelola pemerintahan (birokrasi). Mekanisme pemilihan kepala daerah yang dipilih secara langsung juga menjadi alasan lain yang menentang logika pemerintah pusat. Meskipun berstatus sama-sama daerah otonom, yang terbalut dalam suatu hubungan "hierarki semu", pada kenyataannya hubungan koordinasi, pembinaan, dan pengawasan (korbinwas) antara provinsi dengan kabupaten/kota tidak sepenuhnya berjalan baik. Bahkan sikap "tidak mau diatur" lebih sering muncul dari para bupati/wali kota. Setelah keluarnya revisi dari UU No. 32/2004, tidak berarti akan menjamin fungsi korbinwas, yang telah diperbaharui ketentuannya, akan berjalan dengan baik. Mekanisme politik telah memberi batasan tersebut, terlebih lagi jika di antara bupati/wali kota dengan gubernur berasal dari partai politik yang berbeda-beda.

Penekanan terhadap efektivitas pelayanan memang menjadi poin penting dalam melihat banyaknya perubahan aturan di dalam UU No. 23/2014. Penarikan kewenangan dari kabupaten/kota tak hanya berkaitan dengan persoalan titik tekan pada rezim kekuasaan yang terlihat jelas dalam perubahan konstruksi UU tersebut, tetapi juga terkait dengan problem rentang kendali (*span of control*). Persoalan rentang kendali yang kian jauh dari masyarakat menciptakan kekhawatiran menurunnya tingkat kualitas pelayanan. Di bidang pendidikan menengah misalnya. Penarikan urusan pendidikan menengah ke provinsi sangat mungkin akan menimbulkan inefisiensi biaya dan organisasi. Biaya besar harus dikeluarkan oleh guru yang harus mengurus urusan administrasi ke provinsi. Guru, kepala sekolah, akan sangat mungkin menolak hadir dalam rapat yang diadakan oleh pemerintah kabupaten karena merasa pimpinan mereka ada di provinsi. Penarikan urusan ini juga akan menyulitkan orang tua siswa yang ingin melegalisir ijazah ke Dinas Pendidikan Provinsi yang jaraknya sangat jauh. Problem lain yaitu terkait dengan guru kontrak. Ketika SMA-SMK dipindah menjadi tanggungan provinsi, nasib guru kontrak menjadi tidak jelas. Siapa yang akan membayar, sedangkan kabupaten tidak diperbolehkan membayar mereka lagi. Artinya keberadaan mereka perlu diperhatikan. Memang beberapa daerah memiliki kebijakan tersendiri dan berbeda dengan daerah lainnya,

namun tetap diperlukan kebijaksanaan antar level pemerintah, dari pusat hingga kabupaten/kota.¹³

Kekhawatiran yang sama juga berlaku di bidang kelautan dan perikanan, terkait dengan pelayanan terhadap nelayan yang ingin mengurus ijin melaut atau ijin kapal. Menurut Kepala Dinas Kelautan dan Perikanan Kabupaten Bantaeng, andaikan nantinya Dinas Kelautan dan Perikanan Provinsi mendirikan kantor cabang dinas di kabupaten, belum tentu hal itu akan menciptakan pelayanan yang lebih efisien, karena koordinasi antara cabang dinas dengan dinas provinsi serta dinas kabupaten belum tentu selaras. Seperti diakui oleh Kepala Dinas Kelautan dan Perikanan Provinsi Jawa Barat,

“problem utama nantinya antara cabang dinas kelautan adalah koordinasi mereka dengan dinas kabupaten. Dalam hal pengawasan terkait dengan konflik di pesisir kami tetap membutuhkan bantuan dinas kabupaten.”¹⁴

Pesimisme pun diutarakan oleh Kepala Dinas Peternakan, Perikanan dan Kelautan Kabupaten Garut,

“panjang pantai Garut itu mencapai 70 km atau nomor 5 di Jawa Barat, dengan jumlah perahu nelayan dengan segala ukuran mencapai 700 perahu dan 4916 nelayan. Selama ini saja kami merasa tidak merasa sanggup untuk mengurus, sekarang rentang kendalinya diperlebar ke provinsi. Saya khawatir provinsi juga tidak akan sanggup dengan kewenangan ini.”¹⁵

Hal yang pun diutarakan oleh Kepala Dinas Kelautan dan Perikanan Provinsi Sulawesi Selatan yang menganggap UU ini sebagai UU Pemerintahan Daerah yang paling tidak bijak selama karirnya di pemerintahan. Penarikan kewenangan ke provinsi sama saja menjauhkan pelayanan masyarakat. Sehingga menimbulkan inefisiensi dan inefektivitas. Sehingga hal ini menghadirkan sikap penolakan terhadap UU,

¹³ FGD di Pemerintah Kabupaten Bantaeng, 29 Maret 2016.

¹⁴ Wawancara Kepala Dinas Kelautan dan Perikanan Provinsi Jawa Barat, 14 September 2016 di Kantor Dinas Kelautan dan Perikanan Provinsi Jawa Barat

¹⁵ Wawancara Kepala Dinas Peternakan, Perikanan dan Kelautan Kabupaten Garut, 15 September 2016 di Kantor Dinas Peternakan, Perikanan dan Kelautan Kabupaten Garut.

“saya sejatinya tidak setuju dengan UU No. 23 Tahun 2014 ini. Esensinya tidak jelas. Dahulu pemerintah memberikan otonomi kepada daerah (kabupaten/kota), sekarang mengapa harus ditarik kembali. Penarikan urusan ini berat. Seperti dalam pemberian ijin perikanan. Ijin-ijin perikanan itu sebaiknya kan di kabupaten. Nelayan-nelayan itu kan berada di daerah, kasihan mereka jika harus jauh-jauh mengurus surat ijin ke provinsi”.¹⁶

Resiko terhadap inefisiensi organisasi memang menjadi isu krusial dari implementasi UU ini. Dengan keterbatasan personel, dinas provinsi tidak begitu leluasa untuk memberi pelayanan kepada masyarakat. Kondisi ini memaksa untuk melakukan langkah alternatif sembari menunggu kejelasan tugas dan fungsi dari perangkat daerah yang baru. Beberapa alternatif kewenangan coba disiasati oleh pemerintah provinsi agar proses pelayanan tidak menjadi beban bagi masyarakat. Dalam urusan pemberian ijin nelayan, setelah mendengarkan masukan dari Himpunan Nelayan Seluruh Indonesia (HNSI), Dinas Kelautan dan Perikanan Provinsi Sulawesi Selatan mengeluarkan pendelegasian kepada pemerintah kabupaten untuk bisa mengeluarkan ijin kepada nelayan yang ingin menangkap ikan di laut dengan atas nama Dinas Kelautan dan Perikanan Provinsi Sulawesi Selatan, meskipun secara hierarki kekuasaan tidak ada hubungan vertikal antara provinsi dan kabupaten¹⁷.

Beberapa implikasi lain yang dihadapi pemerintah daerah adalah mengenai hilangnya potensi pendapatan asli daerah dari beberapa urusan yang telah ditarik. Di Kabupaten Bantaeng, bidang kelautan dan perikanan merupakan salah satu sektor yang menyumbang PAD cukup besar di Bantaeng. Potensi rumput laut

¹⁶ Wawancara Kepala Dinas Perikanan dan Kelautan Provinsi Sulawesi Selatan, 29 Maret 2016.

¹⁷ *Ibid.*

Kabupaten Bantaeng merupakan yang terbesar di Provinsi Sulawesi Selatan.¹⁸ Keluhan yang sama dirasakan pula oleh Dinas Kelautan dan Perikanan Provinsi Sulawesi Selatan. Menurut Kepala Dinas Kelautan dan Perikanan Provinsi Sulawesi Selatan,

“alasan perubahan UU pemda yaitu memperkuat provinsi menjadi tidak masuk akal ketika ada urusan provinsi yang juga ditarik ke pusat. Salah satunya adalah kewenangan pemberian sertifikasi mutu hasil perikanan yang selama ini mendatangkan potensi pendapatan asli daerah (PAD) sebesar Rp. 3 Milyar bagi provinsi.¹⁹

Kewenangan memberi sertifikasi mutu hasil perikanan selama ini berada di bawah naungan Dinas Kelautan dan Perikanan, Provinsi Sulawesi Selatan melalui UPTD Laboratorium Pembinaan dan Pengujian Mutu Perikanan. Sejak berlaku 1 Januari 2016, kewenangan itu sudah ditarik ke pusat. Sehingga potensi pendapatan yang sudah pasti diterima sebelumnya menghilang sedangkan beban kerja hasil limpahan kewenangan dari kabupaten/kota belum tentu mendatangkan pendapatan, yang dalam satu alasan dijadikan tolak ukur kinerja dinas.

Dalam aspek program, beberapa program yang telah direncanakan sebelumnya pun mengalami penundaan atau bahkan pembatalan. Di Kabupaten Bantaeng, Dinas Pendidikan membatalkan kerjasama dengan Institut Pertanian Bogor (IPB) untuk mendirikan Program Vokasi (D1 sampai D3) di SMK di Kabupaten Bantaeng setelah urusan pendidikan menengah ditarik kewenangannya ke provinsi.²⁰ Di bidang kelautan dan perikanan, Pemerintah Bantaeng berencana menerbitkan Peraturan Daerah tentang Zonasi, namun kemudian rencana penyusunan perda tersebut dibatalkan. Panjang pantai Kabupaten Bantaeng sejatinya tidak terlalu panjang, yaitu 21,5 km. Akan tetapi, dari sisi kuantitas hasil lautnya, Bantaeng merupakan salah satu ladang budidaya rumput laut Provinsi Sulawesi Selatan. Namun, konflik antara petani budidaya ikan dengan petani rumput laut kerap kali terjadi. Oleh karena itu, untuk mengatasi persoalan konflik tersebut pemerintah kabupaten merencanakan menerbitkan peraturan daerah tentang zonasi. Akan tetapi, setelah adanya penarikan rencana penyusunan raperda dibatalkan dana menimbulkan pertanyaan dalam

¹⁸ FGD di Pemerintah Kabupaten Bantaeng, 29 Maret 2016.

¹⁹ Wawancara dengan Kepala Dinas Kelautan dan Perikanan Provinsi Sulawesi Selatan, 30 Maret 2016.

²⁰ *ibid*

benak pemerintah apakah dinas provinsi akan mampu mengawasi dan menyelesaikan konflik tersebut nantinya.²¹

Rumput laut selama ini memang menjadi komoditas andalan kelautan Bantaeng. Namun, pengelolaannya belum sebanding dengan hasilnya yang belum mencapai maksimal. Oleh karena itu, pemerintah melakukan langkah-langkah strategis, salah satunya dengan rekayasa teknologi. Untuk itu, pemerintah Bantaeng kemudian melakukan beberapa kerjasama dengan lembaga penelitian dan pendirika, diantaranya dengan Badan Pengkajian dan Penerapan Teknologi (BPPT), Universitas Hasanudin, dan Biotrop yang akan mengembangkan bibit rumput laut. Potensi besar inilah yang dikhawatirkan akan terkena dampak cukup signifikan setelah pengelolaan kelautan dialihkan dari kabupaten/kota. Menurut Kepala Dinas Kelautan dan Perikanan Bantaeng, selama ini pelayanan terhadap nelayan telah kami sistematisi. Konflik antara petani rumput laut dan nelayan tangkap menjadi fokus perhatian utama pemerintah. Zona²² alur yang kurang jelas antara petani rumput laut dengan nelayan tangkap membuat pemkab berencana menyusun peraturan daerah zonasi²³ untuk mengatasi konflik tersebut, namun pada akhirnya dibatalkan.

“Dengan adanya perda zonasi, zona-zona pengembangan dan pengawasan menjadi lebih jelas nantinya, dimana zona petani rumput laut, dimana zona nelayan tangkap, zona wisata pantai, sehingga ketika pengelolaannya jelas dan benar maka akan memacu perekonomian. Tetapi setelah terjadi penarikan urusan, otomatis terbitnya peraturan daerah zonasi oleh pemerintah provinsi menjadi tertunda lagi, karena peta masalah yang diatur oleh provinsi tidak lagi sekedar

²¹ *ibid*

²² Yang dimaksud dengan Zona, dengan mengacu pada UU No. 1 tahun 2014 tentang Perubahan Atas UU No. 27 tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil, adalah ruang yang penggunaannya disepakati bersama Antara berbagai pemangku kepentingan dan telah ditetapkan status hukumnya.

²³ Yang dimaksud dengan Zonasi, berdasarkan UU No. 1 tahun 2014 tentang Perubahan Atas UU No. 27 tahun 2007 suatu bentuk rekayasa teknik pemanfaatan ruang melalui penetapan batas-batas fungsional sesuai dengan potensi sumber daya alam dan daya dukung serta proses-proses ekologis yang berlangsung sebagai satu kesatuan dalam ekosistem pesisir.

Bantaeng saja, tetapi seluruh kabupaten/kota di Sulawesi Selatan.²⁴

Isu Kedua: Benturan Regulasi, Antara UU Pemerintahan Daerah dengan UU Sektoral

Secara implementatif, aturan-aturan yang termaktub dalam UU No. 23/2014 sebenarnya juga perlu ditinjau kembali apabila melihat beberapa aturan-aturan bidang teknis dari beberapa urusan pemerintah yang diatur. Dalam hal ini, peraturan yang mengatur secara khusus urusan bidang kelautan dan perikanan dan pendidikan menengah mengalami benturan dengan UU No. 23/2014. *Pertama* di bidang pendidikan menengah, antara pengelolaan pendidikan menengah yang termaktub dalam UU No. 23/2014 disebutkan dalam lampiran bahwa pengelolaan pendidikan menengah menjadi kewenangan pemerintah provinsi. Sedangkan di UU No. 20/2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, sebagai peraturan teknis yang mengatur bidang pendidikan disebutkan dalam Pasal 50 ayat 5 bahwa pengelolaan urusan pendidikan menengah dan dasar menjadi kewenangan pemerintah kabupaten. *Kedua*, di urusan perikanan dan kelautan, terdapat 3 (tiga) UU utama yang diterbitkan pemerintah, yaitu UU No. 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil; UU No. 31 Tahun 2004 tentang Perikanan, dan UU No. 32 Tahun 2014 tentang Kelautan. Dari ketiga UU tersebut, hanya UU No. 27 Tahun 2007 yang memuat pembagian yang jelas kewenangan mana saja yang menjadi domain kerja antara Pemerintah, Pemerintah Provinsi, dan Pemerintah Kabupaten/Kota. Sedangkan sisanya hanya menyebutkan pelaksanaan urusan dibagi antara pemerintah dan pemerintah daerah, tidak spesifik provinsi dan kabupaten/kota. Akan tetapi, disinilah kemudian muncul persoalan. Dengan menggunakan UU No. 27/2007 sebagai studi kasus, ditemukan benturan regulasi antara UU No. 23/2014 dengan UU No. 27/2007. Dengan menggunakan analisa *lex specialis derogat lex generali*, maka aturan-aturan yang tersaji di dalam UU Pemda mengaloi distorsi dengan pengaturan di UU Sektoral. Dalam asas peraturan perundangan *lex specialis derogat lex generali* diartikan bahwa kedudukan UU sektoral lebih kuat dibanding dengan UU umum.

Inkonsistensi dalam pelaksanaan otonomi daerah juga dikeluhkan oleh para informan. Kepala Bappeda Kabupaten Bantaeng mempertanyakan disharmoni regulasi antara UU 27 Tahun 2007 dengan UU No. 23/2014,

²⁴ *Ibid.*,

“UU No. 27/2007 secara jelas mengatur pengaturan terkait zonasi memberikan kewenangan pemerintah kabupaten untuk menyusun perda zonasi. Kabupaten kan lebih paham bagaimana pembagian zona di daerahnya. Konflik antara petani rumput laut dengan nelayan di Bantaeng seharusnya diselesaikan di tingkat kabupaten. Kalau menggunakan asas *lex specialis derogat lex generali* seharusnya UU No. 27/2007 diatas UU Pemda. Tapi disini UU sektoral dipaksa untuk mengikuti UU Pemda.”²⁵

Distorsi peraturan antara UU Pemda dengan UU Sektoral memang tidak kali ini saja terjadi. Pada UU Pemda sebelumnya pun distorsi ini sudah terjadi.²⁶ Namun demikian, distorsi peraturan tersebut kerap tidak diindahkan. Artinya setiap UU Pemda yang baru diterbitkan, pengaturannya selalu ada yang menimbulkan benturan dengan UU sektoral.

Beberapa benturan regulasi antara UU Pemda dengan UU Sektoral diantaranya sebagai berikut:

Tabel 2. Benturan Regulasi UU Pemerintahan Daerah dengan UU Sektoral

No.	Urusan	UU No. 23/2014	UU Sektoral	Keterangan
1.	Kelautan dan Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau	Penyelenggaraan Urusan Pemerintahan bidang kehutanan, kelautan, serta energi dan sumber daya mineral	Pemerintah daerah Kabupaten/Kota menyusun Rencana Zonasi rinci di setiap Zona Kawasan Pesisir dan	Kewenangan melaksanakan urusan bidang kelautan di UU No. 23 Tahun 2014 sepenuhnya dibagi antara

²⁵ FGD di Pemerintah Kabupaten Bantaeng, 29 Maret 2016.

²⁶ Agus Dwiyanto, Pembagian Urusan Pemerintahan: Problema dan Rekomendasi Kebijakan Desain Besar Otonomi Daerah (Jakarta: Decentralization Support Facility, 2011).

	Kecil	dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi. (Pasal 14 Ayat 1).	Pulau-Pulau Kecil tertentu dalam wilayahnya. (UU No. 27 Tahun 2007, Pasal 7 Ayat 5)	Pemerintah Pusat dan Provinsi.
2.	Kelautan dan Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil	Penerbitan izin perusahaan dibagi antara pemerintah pusat dan provinsi	Bupati/walikota berwenang memberikan HP-3 (Hak Pengusahaan Perairan Pesisir) di wilayah Perairan Pesisir 1/3 (satu pertiga) dari wilayah kewenangan provinsi (UU No. 27 tahun 2007, Pasal 50 Ayat 3)	Untuk hal perizinan bidang kelautan di UU No. 23/2014 seluruh kewenangannya telah ditarik ke provinsi dan pusat.
3.	Penyuluhan	Penyelenggaraan penyuluhan perikanan nasional (Lampiran urusan kelautan dan perikanan UU No. 23/2014).	Program penyuluhan terdiri atas program penyuluhan desa/kelurahan atau unit kerja lapangan, program penyuluhan kecamatan, program penyuluhan kabupaten/kota, program	Pada UU No. 23/2014 seluruh kegiatan penyuluhan (pertanian, perikanan, dan kehutanan) dilaksanakan oleh pemerintah pusat dan pemerintah provinsi.

			<p>penyuluhan provinsi, dan program penyuluhan nasional (Pasal 23 Ayat 2, UU No. 16/2006 tentang Sistem Penyuluhan Pertanian, Perikanan, dan Kehutanan)</p> <p>Pada penjelasan Pasal 3, yang dimaksud dengan asas terdesentralisasi adalah penyelenggaraan penyuluhan merupakan urusan rumah tangga desa atau unit kerja lapangan, kabupaten/kota, dan provinsi (UU No. 16/2006).</p>	
--	--	--	---	--

Sumber: Diolah Penulis (2016)

Isu Ketiga: Penarikan Kewenangan tanpa Transfer Personel

Penarikan kewenangan bidang kelautan dan perikanan ternyata meninggalkan masalah cukup pelik bagi provinsi. Berdasarkan UU No.

23/2014, penarikan kewenangan di bidang kelautan ternyata tidak diikuti dengan pemindahan personel PNS di dinas kabupaten menjadi PNS pemerintah provinsi. Kondisi ini berbeda dengan bidang lainnya seperti kehutanan, dan pendidikan menengah. Hal ini menimbulkan kegamangan di dinas provinsi. Seperti dikeluhkan Kepala Dinas Kelautan dan Perikanan Provinsi Jawa Barat,

“inilah yang aneh. Mengapa penarikan urusan ke provinsi tapi kok ga diikuti dengan pindahnya PNS ke kami (Dinas K&P Provinsi Jawa Barat). Padahal kan kewenangan kami menjadi bertambah, tapi personel sangat sedikit. Saya sudah melakukan komunikasi dengan kemendagri dan BKN untuk mengeluarkan aturan terkait dengan hal ini. Tetapi, sampai sekarang belum ada respon. Solusinya nanti kami kemungkinan akan meminta kepada gubernur untuk melakukan pengadaan PNS.”²⁷

Keanehan yang sama pun dirasakan oleh Kepala Dinas Peternakan, Perikanan dan Kelautan Kabupaten Garut terkait hal tersebut.

“meskipun personel kami di bidang kelautan hanya 12 orang, dengan penarikan kewenangan tersebut ibaratnya kan mereka menjadi kehilangan tugas fungsinya.”²⁸

Inkonsistensi kebijakan ini memperlihatkan adanya detail pengaturan yang belum tuntas dalam pengaturan urusan pemerintahan. Di bidang perikanan dan kelautan hanya personel penyuluhan perikanan yang status kepegawaiannya pindah ke tingkat pusat. Meski demikian, hal positif bagi kabupaten dengan tidak ditariknya PNS bidang kelautan ke provinsi adalah para PNS tersebut nantinya dapat ditempatkan di bidang perikanan yang memang melalui UU ini sebagian kewenangannya masih dikelola kabupaten/kota. Persoalan kekurangan personel ini praktis menjadi problem bagi dinas provinsi. Dengan bertambahnya kewenangan, tentu berimbas pula pada anggaran dan kekuatan penanganan urusan. Di tahun 2017, anggaran Dinas Kelautan dan Perikanan Provinsi Jawa Barat berkurang sekitar 44 persen, dari 91 Milyar menjadi 51 Milyar.

²⁷ Wawancara dengan Kepala Dinas Kelautan dan Perikanan Provinsi Jawa Barat.

²⁸ Wawancara Kepala Dinas Peternakan, Perikanan, dan Kelautan Kabupaten Garut.

“kami pun sebenarnya kebingungan dengan penarikan ini. Penarikan kewenangan sudah tidak diikuti dengan perpindahan personel, kewenangan menjadi bertambah, tetapi anggaran kami tahun depan justru berkurang. Dampaknya kemungkinan penangan infrastruktur seperti pembangunan PPI atau perawatan PPI sangat terbatas. Untuk kapal patroli laut, dana kami sementara hanya untuk beli solar saja untuk manasin mesin, di satu sisi, karena dana terbatas dan personel awak kapal yang tidak ikut pindah ke provinsi”²⁹

Pada pasal 22 Peraturan Pemerintah (PP) No. 18/2016 tentang Perangkat Daerah, atas dasar penarikan sejumlah urusan tersebut, maka dimungkinkan bagi pemerintah provinsi membentuk cabang dinas di tingkat kabupaten/kota. Akan tetapi, dengan ketiadaan personel membuat bingung dinas provinsi untuk mengisi personelnya.

“untuk cabang dinas kami memilih bentuk UPTD. Tapi dengan tidak dialihkannya PNS kabupaten ke provinsi, kami pun jadi bingung. Misalnya, kami punya 6 kapal patroli yang baru dialihkan dari kabupaten, tetapi awak kapalnya seperti *drivernya* tidak ikut pindah. Berarti kan kami harus melakukan pengadaan SDM yang memiliki spesifikasi sebagai supir kapal. Disini masalahnya.”³⁰

Isu Keempat: Gap Koordinasi Penyuluh Perikanan dengan Perikanan Budidaya

Penarikan urusan penyuluh perikanan ke tingkat pusat meninggalkan persoalan dan kebingungan tersendiri bagi pemerintah kabupaten. Hal ini dikarenakan urusan perikanan budidaya kewenangannya tetap berada di kabupaten kota. Hal ini akan menimbulkan problem *gap* koordinasi. Urusan penyuluhan memiliki keterikatan dengan kewenangan pemberdayaan masyarakat perikanan yang kewenangannya tetap di pihak kabupaten/kota.

“kan tidak *make sense*, yang menjadi fokus penyuluhan itu perikanan budidaya (nelayan perikanan). Urusan

²⁹ Wawancara dengan Kepala Dinas Kelautan dan Perikanan Provinsi Jawa Barat.

³⁰ *Ibid.*,

perikanan budidayanya tetap berada di kabupaten, tetapi penyuluhnya pindah dikelola pemerintah pusat. Hal ini akan menimbulkan ketidakefektifan dalam hal koordinasi dan pelayanan informasi dan pemberdayaan langsung dengan masyarakat. Terlebih lagi jumlah penyuluh sangat terbatas”³¹

Problem ini tentunya bisa berdampak pada efektivitas pemberdayaan masyarakat di daerah, penyampaian informasi perikanan yang selama ini memang menjadi tugas-tugas penyuluh perikanan. Seperti yang disampaikan pada UU No. 16/2006 tentang penyuluhan, penyuluh memiliki tugas yang sangat krusial. Tugas mereka meliputi penyebarluasan informasi, penjelasan pendidikan non-formal, perubahan perilaku dan rekayasa sosial, pemasaran produk, promosi inovasi, hubungan antar individu dan kelembagaan, serta pemberdayaan masyarakat dan penguatan komunitas. Dengan demikian, secara sederhana tugas penyuluh dapat terbagi menjadi 3 (tiga) bidang utama yaitu, pendidikan masyarakat yang berkepentingan terhadap transformasi masyarakat perikanan, inovasi dan rekayasa baik teknologi maupun sosial, serta pemberdayaan yang berkaitan dengan peningkatan kapasitas. Jika keberadaan mereka dijauhkan, maka akan berdampak signifikan pada program pembangunan perikanan itu sendiri. Posisinya sebagai garda depan, ujung tombak, menjadi simbol kehadiran negara di level paling bawah.

Memang ada setitik solusi untuk mengurangi persoalan ini yaitu dengan memberikan tugas pembantuan kepada kabupaten/kota, namun demikian hal ini kan malah menimbulkan pertanyaan untuk apa kewenangan tersebut ditarik ke atas jika kemudian pemerintah pusat/provinsi memberikan tugas pembantuan kepada kabupaten/kota.

F. Rekomendasi

Dari beberapa permasalahan yang muncul di lapangan, beberapa rekomendasi atau analisa alternatif diantaranya adalah:

1. Perlu dilakukan sinergitas kewenangan antara pemerintah pusat, provinsi dan kabupaten/kota. Caranya adalah dengan melakukan analisa permasalahan (*regulatory analysis*) untuk mengidentifikasi benturan, tumpang tindih kewenangan, inkonsistensi peraturan perundangan dari pengaturan urusan pemerintahan yang telah

³¹ Wawancara dengan Kepala Dinas Peternakan, Perikanan, dan Kelautan Kabupaten Garut.

mengalami banyak perubahan seperti pengalihan kewenangan. Jika setelah dilakukan analisa persoalan tersebut, pemerintah pusat dapat menggunakan mekanisme pelaksanaan kewenangan seperti tugas pembantuan atau dekonsentrasi.

2. Membagi pembagian tugas yang jelas terkait dengan pengawasan laut antara provinsi dengan kabupaten. Sebaiknya antara Gubernur dengan Bupati dan Walikota bagi daerah yang memiliki laut, melakukan kesepakatan bersama antara pemerintah provinsi dengan pemerintah kabupaten/kota. Maksud dari kesepakatan bersama itu adalah melaksanakan sinergitas kebijakan dan kegiatan operasional di lapangan.
3. Antara Kementerian Kelautan dan Perikanan, Kementerian Dalam Negeri, dan Badan Kepegawaian Negara (BKN) perlu mengeluarkan kebijakan terkait dengan kepastian tugas dan fungsi personel aparatur dari dinas perikanan dan kelautan di kabupaten/kota yang tidak beralih menjadi PNS di dinas provinsi setelah kewenangannya dialihkan. Hal ini untuk meminimalisir kemungkinan seperti kekosongan atau kekurangan personel di dinas kelautan dan provinsi atau nantinya para PNS itu ditempatkan di cabang dinas kelautan dan perikanan provinsi di kabupaten/kota.
4. Pemerintah pusat perlu memberikan tugas pembantuan kepada kabupaten/kota terkait dengan penyelenggaraan penyuluhan. Hal ini untuk mengantisipasi menurunnya kualitas pemberdayaan masyarakat perikanan. Rentang kendali yang jauh antara penyuluh yang dikelola oleh pemerintah pusat hanya akan menimbulkan problem koordinasi antara kabupaten dan pemerintah pusat dengan masyarakat perikanan itu sendiri.
5. Pengelolaan laut di daerah akan lebih bijaksana bila ditangani dengan melibatkan masyarakat hukum adat setempat untuk menghindari konflik pemanfaatan sumber daya kelautan.
6. Pemerintah provinsi perlu segera menyusun Peraturan Daerah tentang Zonasi yang untuk mempercepat proses pengawasan untuk meminimalisir konflik.
7. Dalam hal pengelolaan keuangan Pusat dan daerah sektor pengelolaan laut terjadi penghapusan kewenangan kabupaten/kota, yang perlu diantisipasi dengan cara memberikan tugas pembantuan kepada kab/Kota yang diberikan oleh Kementerian KKP berbasis usulan dari Provinsi, dengan mekanisme diinformasikan kepada DPRD bersamaan dengan pengajuan RAPBD oleh Kepala Daerah penerima tugas pembantuan (bukan saja Provinsi tapi juga kabupaten/Kota)

dengan wujud Pembentukan Dinas yang menangani SDA terutama Dinas Pusat yang ada di Provinsi atau Kanwil yang mengelola SDA atau lebih yang menangani kalautan.

Referensi

- Ali Safa'at, Muchamad. *Sentralisasi dalam UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah* (Disampaikan pada Focus Group Discussion Inventarisir Persoalan UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, di APKASI, Jakarta, 15 September 2015).
- Anderson, Benedict. The Idea of Power in Javanese Culture, dalam Holt, Claire (ed), 2007, *Culture and Politics in Indonesia*, Jakarta: EQUINOX Publishing, hal. 7.
- Duchacek, I.D. *The Territorial Dimension of Politics Within, Among, and Across Nations*. (Builder: Westview Press, 1986), hal. 59.
- Dwiyanto, Agus. Pembagian Urusan Pemerintahan: Problema dan Rekomendasi Kebijakan Desain Besar Otonomi Daerah (Jakarta: Decentralization Support Facility, 2011).
- Eaton, Kent. Political Obstacles to Decentralization: Evidence from Argentina and the Philippines" *Development and Change*, Vol 32, 2001, hal. 523, dalam Wahyudi Kumorotomo, *Desentralisasi Fiskal: Politik dan Perubahan Kebijakan 1974-2004*, Jakarta: Penerbit Kencana, hal. 4-5.
- Hofman, Bert, dan Kai Kaiser (World Bank), The Making of the Big Bang and Its Aftermath: A Political Economy Perspective (*Presentation Paper at the Conference "Can Decentralization Help Rebuild Indonesia?"*, 1-3 May, 2002, Atlanta, Georgia, hal.1-2).
- Legge, J.D. *Central Authority and Regional Autonomy in Indonesia: A Study in Local Administration 1950-1960*, (New York: Cornell University Press).
- Maryanov, G.S. *Decentralization in Indonesia as a Political Problem* (New York: Cornell University Press).
- Pratikno, Desentralisasi, Pilihan yang Tidak Pernah Final, dalam Abdul Gaffar Karim (ed). *Kompleksitas Persoalan Otonomi Daerah di Indonesia* (Yogyakarta: Jurusan Ilmu Pemerintahan FISIPOL UGM dan Pusataka Pelajar, 2003).
- Rasyid, Ryaas. UU No. 23/2014 Membelokkan Arah Otonomi Daerah dari Pakem Reformasi 1999, *Pidato Sebagai Keterangan Ahli Sidang Mahkamah Konstitusi atas Pengajuan Judicial Review atas UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah*, 14 April 2016.

Pepinsky, Thomas B. dan Maria M. Wihardja, Decentralization and Economic Performance in Indonesia (Journal of East Asian Studies, No. 11, 2011).

POLICY PAPER

PENATAAN ORGANISASI PERANGKAT DAERAH MENURUT PP NO. 18 TAHUN 2016: FOKUS PADA PENATAAN LEMBAGA DIKLAT DAERAH

A. Latar Belakang

Menurut rilis Badan Kepegawaian Negara (BKN) jumlah Pegawai Negeri Sipil atau Aparatur Sipil Negara (PNS/ASN) Indonesia per Juni 2016 adalah sebanyak 4.538.154 orang. Dari jumlah tersebut sebanyak 950.843 orang (21%) merupakan PNS pusat dan sebanyak 3.587.311 orang (79%) PNS daerah. Ini menunjukkan bahwa cakupan pembinaan dan pengembangan kompetensi PNS lebih banyak berada di daerah.

Melalui terbitnya UU No. 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara yang diundangkan pada tanggal 15 Januari 2014, PNS merupakan bagian dari ASN yang memiliki hak dan kewajiban sebagaimana tertuang dalam ketentuan undang-undang dimaksud. Disamping PNS, dalam UU No. 5 Tahun 2014 ini juga dikenal Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) yang juga memiliki hak dan kewajiban yang kurang lebih sama dengan PNS. Pada Pasal 21 UU No. 5 Tahun 2014 disebutkan bahwa hak PNS adalah meliputi: 1) gaji, tunjangan, dan fasilitas, 2) cuti, 3) jaminan pensiun dan jaminan hari tua, 4) perlindungan, dan 5) **pengembangan kompetensi**. Sementara itu, pada Pasal 22 UU No. 5 tahun 2014 disebutkan bahwa hak PPPK meliputi: 1) gaji dan tunjangan, 2) cuti, 3) perlindungan, dan 4) **pengembangan kompetensi**. Dari kedua pasal tersebut dapat dijelaskan yang membedakan hak PNS dan PPPK adalah perolehan fasilitas, dan jaminan pensiun dan hari tua, dimana PPPK tidak memperoleh kedua hal tersebut.

Dalam upaya pengembangan kompetensi ASN sebagaimana dimaksud pada UU No. 5/2014, Pemerintah dan pemerintah daerah wajib menyediakan infrastruktur yang dibutuhkan baik yang bersifat perangkat keras (*hardware*) maupun perangkat lunak (*software*). Program pendidikan dan pelatihan (Diklat) yang selama ini dilakukan oleh Lembaga/Badan Diklat, Pusdiklat, dan unit-unit pelaksana teknis diklat di seluruh Indonesia, pada dasarnya meliputi komponen *hardware* dan *software* tersebut dalam upaya pengembangan kompetensi pegawai ASN. Diklat merupakan salah satu cara untuk mengembangkan kompetensi pegawai ASN, selain seminar, kursus, dan penataran (Pasal 70 ayat 2 UU No. 5/2014).

UU No. 5 Tahun 2014 memandang ASN bukan sebagai beban, tetapi sebagai aset organisasi. Terlebih dalam kedudukannya sebagai profesi, pengembangan kompetensi pegawai ASN menjadi kewajiban yang harus dilakukan oleh setiap organisasi. Hal ini sejalan dengan pernyataan Kepala LAN:

Profesionalisme ASN saat ini menjadi tuntutan yang tidak bisa dihindari. UU ASN juga memiliki filosofi pegawai ASN sebagai aset dan bukan merupakan beban negara. Perubahan paradigma ASN sebagai asset organisasi menuntut organisasi untuk senantiasa memelihara dan mengembangkan secara terus-menerus aparatur sipil di lingkungannya. Disinilah lembaga diklat pemerintah memiliki peran yang sangat strategis (www.lan.go.id 16/9/2016).

Profesionalisme tersebut hanya mungkin diwujudkan apabila ASN telah memiliki kompetensi sebagaimana diharapkan. Dalam UU No. 5 Tahun 2014 tentang ASN disebutkan bahwa setiap ASN dituntut memiliki 3 kompetensi yakni kompetensi teknis, kompetensi manajerial, dan kompetensi sosial kultural. Lalu, jika setiap pegawai ASN memiliki hak untuk mengembangkan kompetensinya, maka pemerintah dan pemerintah daerah perlu menyiapkan lembaga yang bertugas untuk meningkatkan kompetensi pegawai ASN melalui pendidikan dan pelatihan, baik secara klasikal maupun nonklasikal.

Dalam konteks UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, pengaturan terkait lembaga diklat baik di pemda provinsi maupun kabupaten/kota secara keseluruhan tertuang pada Pasal 208-235 (perangkat daerah) dan secara khusus Pasal 219 ayat (1):

Badan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 209 ayat (1) huruf e dan ayat (2) huruf e dibentuk untuk melaksanakan fungsi penunjang Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah meliputi: a. perencanaan; b. keuangan; c. kepegawaian serta pendidikan dan pelatihan; d. penelitian dan pengembangan; dan e. fungsi lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Penjabaran lebih lanjut mengenai perangkat daerah terkait besaran organisasi, perhitungan nilai/skor urusan pemerintahan, perumpunan dan sebagainya diatur dalam peraturan pemerintah, yakni PP No. 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah. Keberadaan perangkat daerah dimaksudkan untuk membantu

kepala daerah dalam menjalankan urusan pemerintahan, baik urusan pemerintahan wajib (pelayanan dasar dan non pelayanan dasar) maupun urusan pemerintahan pilihan.

Dalam PP 18/2016, urusan pendidikan dan pelatihan dikategorikan ke dalam fungsi penunjang urusan pemerintahan, sebagaimana tercantum pada Pasal 24 ayat (5) untuk pemerintah provinsi dan Pasal 46 ayat (5) untuk pemerintah kabupaten/kota. Selain urusan diklat dan kepegawaian, termasuk kategori unsur penunjang Urusan Pemerintahan meliputi perencanaan, keuangan, penelitian dan pengembangan, dan fungsi penunjang lainnya sesuai peraturan perundang-undangan. Nomenklatur unsur penunjang tersebut berbentuk badan, seperti badan perencanaan dan pembangunan daerah (Bappeda) untuk melaksanakan urusan perencanaan, badan kepegawaian daerah (BKD) untuk melaksanakan urusan kepegawaian, badan pendidikan dan pelatihan (Badan Diklat) untuk melaksanakan urusan pendidikan dan pelatihan, dan seterusnya.

Persoalannya, penilaian (*scoring*) yang digunakan dalam menyusun perangkat daerah yang menangani diklat di lingkup pemerintahan kabupaten/kota, ternyata tidak hanya menilai variabel umum (jumlah penduduk, luas wilayah dan jumlah APBD) tetapi juga menilai urusan/gabungan urusan pemerintahan. Penentuan lembaga diklat daerah didasarkan pada perhitungan skor variabel umum dan variabel khusus. Di lingkup provinsi, unsur penunjang urusan diklat dipisahkan dengan urusan kepegawaian, sedangkan di pemda kabupaten/kota unsur penunjang urusan diklat digabung dengan kepegawaian.

Penilaian skor unsur penunjang urusan pemerintahan pendidikan dan pelatihan di kabupaten/kota terlihat pada tabel sebagai berikut:

Tabel 1. Penilaian Urusan Kepegawaian, Pendidikan dan Pelatihan

No.	Indikator & Kls Interval	Skala Nilai	Bobot	Skor
1.	Jumlah jabatan pimpinan tinggi pada instansi pemerintah kabupaten/kota		10	
	a. ≤ 30	200		20
	b. 31-34	400		40
	c. 35-39	600		60
	d. 40-42	800		80
	e. ≥ 42	1.000	100	

No.	Indikator & Kls Interval	Skala Nilai	Bobot	Skor
2.	Jumlah jabatan administrasi pada instansi pemerintah kabupaten/kota		40	
	a. ≤ 1.000	200		80
	b. 1.001-2.000	400		160
	c. 2.001-3.000	600		240
	d. 3.001-4.000	800		320
	e. ≥ 4.000	1.000	400	
3.	Jumlah pemangku jabatan fungsional pada instansi pemerintah kabupaten/ kota		30	
	a. ≤ 1.000	200		60
	b. 1.000-4.000	400		120
	c. 4.001-6.000	600		180
	d. 6.001-8.000	800		240
	e. ≥ 8.000	1.000	300	

Sumber: Lampiran PP 18/2016, hal. 124.

Berdasarkan ketentuan tersebut, dapat dipastikan urusan pendidikan dan pelatihan di kabupaten/kota tidak akan dibentuk lembaga yang mandiri. Hal ini berbeda dengan pengaturan dalam PP OPD sebelumnya, yakni PP 84/2000, PP 8/2003, dan PP 41/2007, yang memungkinkan pembentukan lembaga diklat daerah baik dalam bentuk penggabungan maupun dalam bentuk SKPD mandiri.

Tabel berikut menggambarkan beberapa daerah kabupaten/kota telah membentuk lembaga diklat daerah secara mandiri, bahkan lembaga diklat mereka telah memiliki akreditasi dari LAN selaku Pembina Diklat. Pada masa itu lembaga diklat ini termasuk dalam kelompok lembaga teknis daerah (Lemtekda).

Tabel 2. Lembaga Diklat Kabupaten/Kota

No.	Nama Kabupaten	Nomenklatur Lembaga Diklat	Akreditasi
1.	Kabupaten Bengkalis (Prov. Riau)	Badan Diklat Pegawai	Masih berlaku, sampai 15-12-17
2.	Kabupaten Sragen (Prov. Jateng)	Badan Diklat dan Litbang	Masih berlaku, sampai 18-05-

No.	Nama Kabupaten	Nomenklatur Lembaga Diklat	Akreditasi
			18
3.	Kota Tarakan (Prov. Kaltara)	Badan Diklat	Masih berlaku, sampai 17-12-18
4.	Kabupaten Sukabumi (Prov. Jabar)	Badan Diklat	Masih berlaku, sampai 11-12-18
5.	Kota Lubuk Linggau (Prov. Sumsel)	Badan Diklat	Masih berlaku, sampai 17-11-18
6.	Kabupaten Seluma (Prov. Bengkulu)	Badan Diklat	Habis masa berlaku
7.	Kabupaten Biak Numfor (Prov. Papua)	Badan Diklat	Habis masa berlaku
8.	Kota Jayapura (Prov. Papua)	Badan Diklat	Habis masa berlaku
9.	Kabupaten Mimika (Prov. Papua)	Badan Diklat	Habis masa berlaku

Sumber: Pusat Pengembangan Program dan Pembinaan Pendidikan dan Pelatihan (P3D) LAN RI, 2016.

Dari tabel di atas hanya merupakan contoh beberapa daerah yang memiliki lembaga diklat mandiri dan terakreditasi LAN. Disamping itu masih terdapat daerah lain yang juga memiliki lembaga diklat daerah baik berbentuk kantor maupun badan, namun belum memiliki akreditasi. Nomenklatur lembaga diklat daerah yang dibentuk ternyata tidak seragam antara daerah yang satu dengan dengan yang lainnya. Sebagai contoh, lembaga diklat di Kabupaten Bengkalis Provinsi Riau menggunakan nomenklatur Badan Diklat Pegawai. Sementara di Kabupaten Sragen Provinsi Jawa Tengah menggunakan nomenklatur Badan Diklat dan Litbang. Namun demikian, meskipun memiliki nomenklatur yang berbeda-beda, lembaga diklat pada waktu itu merupakan organisasi yang mandiri.

Pertanyaannya, bagaimana jika di kabupaten/kota tidak dimungkinkan memiliki lembaga diklat yang mandiri karena adanya ketentuan dalam PP 18/2016 sebagaimana tersebut di atas? Bagaimana dengan status terakreditasi yang mereka miliki? Bagaimana pula dengan sarpras yang telah tersedia di kabupaten/kota? Pertanyaan-pertanyaan tersebut di atas

sebenarnya dapat dijawab dengan “simpler”, yaitu karena peraturan perundangan menghendaki demikian sehingga pemerintah daerah harus mematuhi. Sesungguhnya dalam hal pembentukan lembaga diklat pemerintah, apakah dilakukan penguatan (mandiri) ataukah peleburan (gabung) keduanya memiliki rasionalitas yang kuat (Utomo, 2014).

Saat ini sebagian besar pemerintah daerah kabupaten/kota telah menerbitkan Perda tentang perangkat daerah. Bagian Organisasi dan tim perumus perangkat daerah telah bekerja keras dalam merumuskan perangkat daerahnya masing-masing meskipun dengan “bekal” yang sangat minim. Bekal yang dimaksud adalah dokumen turunan PP 18/2016, padahal sampai tenggat waktu 2 (dua) bulan sejak PP ini diundangkan (15 Juni 2016) atau tanggal 15 Agustus 2016, seluruh kementerian/lembaga (K/L) harus menerbitkan pedoman nomenklatur Perangkat Daerah. Sampai batas waktu yang ditentukan, ternyata belum seluruh K/L menerbitkan pedoman nomenklatur.

Telaah isu strategis penataan OPD khususnya OPD pendidikan dan pelatihan menurut PP No. 18 Tahun 2016, dirasa penting untuk dilakukan karena beberapa alasan: **Pertama**, mempertimbangkan muatan materi PP 18/2016 khususnya pada bagian lampiran yang menegaskan bahwa *scoring* urusan pendidikan dan pelatihan disatukan dengan kepegawaian, sehingga dapat dipastikan kelembagaan diklat daerah di kabupaten/kota tidak akan menjadi lembaga yang berdiri sendiri (dilebur dengan kepegawaian). **Kedua**, memberikan masukan kepada *stakeholders* bahwa pengelolaan lembaga diklat di daerah – baik yang dibentuk dalam organisasi diklat yang mandiri ataupun digabung dengan urusan pemerintahan lain – menempati posisi strategis dalam upaya peningkatan kompetensi pegawai ASN.

B. Perumusan Masalah

Dari latar belakang di atas dan mempertimbangkan muatan materi PP No. 18/2016 khususnya pada bagian lampiran yang menegaskan bahwa *skoring* urusan pendidikan dan pelatihan disatukan dengan kepegawaian, sehingga dapat dipastikan kelembagaan diklat daerah di kabupaten/kota tidak akan menjadi lembaga yang berdiri sendiri. Lalu, apa kelemahan dan kelebihan jika urusan diklat dan kepegawaian tidak diwadahi dalam lembaga yang mandiri atau digabung? Pertanyaan tersebut juga dapat diubah menjadi “kerugian dan keuntungan”, “tidak efektif dan efektif”, dan seterusnya.

Kelemahan yang dapat diidentifikasi apabila dilakukan penggabungan urusan diklat dan kepegawaian antara lain: 1) hapusnya SKPD badan diklat/kantor diklat yang telah dibentuk di beberapa kabupaten/kota, 2) kemungkinan tidak terlaksananya fungsi diklat secara efektif di daerah yang bersangkutan, 3) tidak ada akses bagi kabupaten/kota di sekitar kabupaten/kota (*hinterland*) yang selama ini menjadi rujukan penyelenggaraan diklat, 4) ancaman terbenkkelainya sarana-prasarana diklat bagi kabupaten/kota yang telah memiliki akreditasi, dan 5) hilangnya PAD dari unsur penyelenggaraan diklat bagi daerah yang bersangkutan.

Adapun kelebihan dari penggabungan urusan diklat dan kepegawaian adalah: 1) struktur perangkat daerah yang makin ramping (bagi daerah yang selama ini memiliki lembaga diklat mandiri), 2) penanganan manajemen kepegawaian/ aparat sipil negara (ASN) dalam satu SKPD sehingga interseksi keduanya semakin erat, dan 3) kemudahan dalam melakukan pengawasan terhadap pembinaan kepegawaian daerah. Rumusan masalah yang coba diangkat pada kajian ini dapat dirumuskan sebagai berikut: ***Bagaimanakah penataan organisasi perangkat daerah khususnya lembaga diklat daerah sebagai implikasi dari terbitnya PP No. 18 Tahun 2016?***

C. Metodologi Yang Digunakan

1. Metode Kajian

Metode yang digunakan dalam menyusun policy paper ini adalah metode kualitatif, dengan pendekatan studi kasus. Kasus yang diangkat dalam hal ini adalah pelaksanaan kebijakan (*policy implementation*) PP 18/2016 tentang Perangkat Daerah. Oleh karena itu, kajian yang dilakukan dalam rangka menyusun policy paper ini dikategorikan sebagai penelitian kebijakan (*policy research*). Ann Majchrzak (1984) mendefinisikan kajian kebijakan sebagai proses penyelenggaraan kajian untuk mendukung kebijakan atau analisis terhadap masalah-masalah sosial yang bersifat fundamental secara teratur untuk membantu pengambil kebijakan memecahkan dengan jalan menyediakan rekomendasi yang berorientasi pada tindakan atau tingkah laku pragmatik.

2. Teknik Pengumpulan Data

Teknik Pengumpulan data yang digunakan dalam telaah isu strategis ini meliputi:

- a. Wawancara. Wawancara dilakukan dengan tim penyusun/perumus perangkat daerah yang dalam hal ini

- diwakili oleh pejabat di lingkup bagian organisasi pemerintah kabupaten, di antaranya Kepala Bagian Organisasi Kabupaten Pandeglang dan Kepala Bagian Organisasi Kabupaten Garut Provinsi Jawa Barat.
- b. Studi pustaka. Studi dokumen dilakukan dengan mempelajari dan menganalisis teori/konsep penataan organisasi, mempelajari laporan, dokumen, dan lain-lain bahan pustaka yang relevan dengan telaah isu strategis ini.
3. Teknik Pengolahan dan Analisis Data. Teknik pengolahan dan analisis data dilakukan melalui tiga tahap: *data coding* (memilah data), *data displaying* (menyajikan data), dan *data interpretation* (penafsiran data).

D. Kerangka Teori/Konsep: Penataan Lembaga Daerah

Dari asal katanya yaitu tata, penataan organisasi, dalam konteks pemerintahan, dimaknai sebagai penyesuaian terhadap skema atau pola organisasi sesuai dengan aturan atau regulasi yang telah ditentukan. Menurut French dan Bell (1981: 472), penataan organisasi adalah *“a planned systemic process in which applied behavioral science principle and practice are introduced into an on going organization to ward the goals of affecting organizational improvement, greater organizational competence and greater organizational performance.”*. Menurut French dan Bell (1981), penataan organisasi merupakan sebuah proses yang sistemik yang melibatkan banyak faktor termasuk diantaranya adalah perilaku dan praktek organisasi yang tujuannya adalah mempengaruhi terjadinya peningkatan kompetensi organisasi yang lebih baik.

Keberadaan pemerintah daerah merupakan konsekuensi dari adanya pembagian kekuasaan, baik dalam negara kesatuan maupun federal. Dalam konteks Indonesia, pengakuan dan pemberian sebagian kewenangan untuk menjalankan urusan pemerintahan adalah konsepsi perwujudan asas desentralisasi. Dalam asas desentralisasi, pemerintah daerah diserahkan kewenangan untuk melaksanakan urusan pemerintahan berdasarkan prinsip otonomi. Sehingga, konsekuensi dari pemberian tugas ini adalah diperlukannya unsur penyelenggara urusan tersebut. Dalam hal ini unsur yang dimaksud tersebut adalah Perangkat Daerah.

Menurut UU No. 23/2014 tentang Pemerintahan Daerah dan peraturan pelaksanaannya, PP No. 18/2016 tentang Perangkat Daerah, yang dimaksud dengan perangkat daerah adalah unsur

pembantu kepala daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah. Dasar utama pembentukan perangkat daerah adalah adanya urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah dan menjadi kewenangan daerah, yang terdiri atas urusan wajib dan urusan pilihan. Jenis perangkat daerah sesuai PP No. 18/2016 terdiri atas: Sekretariat daerah, sekretariat DPRD, inspektorat, dinas, dan badan untuk perangkat daerah provinsi. Sedangkan perangkat daerah kabupaten/kota terdiri atas: sekretariat daerah, sekretariat DPRD, inspektorat, badan, dinas, dan kecamatan.

UU No. 23/2014 tentang Pemerintahan Daerah, membawa perubahan yang signifikan terhadap pembentukan perangkat daerah, dengan prinsip tepat fungsi dan tepat ukuran (*rightsizing*) berdasarkan beban kerja yang sesuai dengan kondisi nyata di masing-masing daerah. Hal ini juga sejalan dengan prinsip penataan organisasi perangkat daerah yang rasional, proporsional, efektif dan efisien. Dengan ini, penataan perangkat daerah menjadi konsekuensi dari terbitnya UU Pemerintahan Daerah yang baru. Dengan terjadinya banyak perubahan dalam pengelolaan urusan pemerintahan, maka perangkat daerah yang selama ini ada harus ditata kembali untuk menyesuaikan kewenangan penanganan urusannya. Dengan demikian imbas dari pengaturan dalam PP No. 18/2016 memungkinkan terjadinya penambahan, penggabungan, maupun pengurangan lembaga.

E. Pasang Surut Penataan OPD Diklat

Penataan OPD Diklat Daerah atau lembaga diklat daerah telah melalui tiga kali perubahan PP yaitu PP No. 84 Tahun 2000, PP No. 8 Tahun 2003, dan PP No. 41 Tahun 2007. PP No. 84 Tahun 2000 menjabarkan UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Karena PP ini dianggap terlalu “gemuk”, tiga tahun kemudian diterbitkan PP No. 8 Tahun 2003 yang dimaksudkan untuk melakukan perampingan terhadap struktur organisasi pemerintahan daerah. Lalu, pada masa UU No. 32 Tahun 2004 – pengganti UU No. 22 Tahun 1999 – diterbitkan PP No. 41 Tahun 2007. PP 41/2007 dimaksudkan untuk mewujudkan keseimbangan terkait OPD yang disusun berdasarkan PP 84/2000 dengan OPD berdasarkan PP 8/2003.

Lalu, bagaimana penataan kelembagaan diklat menurut PP 84/2000, PP 8/2003, dan PP 41/2007? Pada uraian berikut akan dijelaskan proses perubahan pengaturan lembaga diklat daerah.

1. Penataan Kelembagaan Diklat menurut PP No. 84 Tahun 2000

PP No. 84 Tahun 2000 tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah, diundangkan pada tanggal 25 September 2000, sebagai penjabaran UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Sebagaimana diketahui, UU 22/1999 merupakan undang-undang pemerintahan daerah yang pertama kali terbit sejak reformasi. Oleh karenanya, nuansa reformis atau perubahan mendasar sangat kental dalam UU 22/1999 dan peraturan turunannya. Dalam PP 84/2000, Pemda Provinsi dan Pemda Kabupaten/Kota diberikan keleluasaan dalam menyusun OPD-nya, sebagaimana tertuang pada Pasal 2 ayat (2) bahwa OPD dibentuk berdasarkan pertimbangan karakteristik, potensi, dan kebutuhan daerah. Pertimbangan lainnya meliputi kewenangan pemerintahan yang dimiliki oleh Daerah, kemampuan keuangan Daerah, ketersediaan sumber daya aparatur, dan pengembangan pola kerjasama antar Daerah dan/atau dengan pihak ketiga.

Posisi lembaga diklat dalam PP 84/2000 berada dalam kelompok lembaga teknis daerah. Lembaga Teknis Daerah sering disingkat LTD merupakan unsur penunjang Pemerintah Daerah yang dipimpin oleh seorang Kepala yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Gubernur melalui Sekretaris Daerah. LTD berbentuk badan (dipimpin pejabat eselon 2) atau/ atau kantor (dipimpin pejabat eselon 3). Susunan OPD Provinsi dan Kabupaten/Kota terdiri dari Sekretariat Daerah, Dinas Daerah, dan LTD, Kecamatan, dan Kelurahan sesuai dengan kebutuhan daerah.

2. Penataan Kelembagaan Diklat menurut PP No. 8 Tahun 2003

Menurut Pujiyono (2006:47-48), lahirnya PP 8/2003 dimaksudkan untuk melakukan beberapa perubahan mendasar terhadap PP 84/2000, antara lain:

- a. Redefinisi pemahaman perangkat daerah. Perangkat daerah terdiri dari Sekretariat Daerah, Dinas Daerah, Lembaga Teknis Daerah, Kecamatan dan Satuan Polisi Pamong Praja. Penyusunan perangkat daerah hendaknya berlandaskan visi dan misi daerah yang bersangkutan sebagai pijakan utama.
- b. Menurut PP 8 ini, Sekda selain sebagai pimpinan dalam pembinaan dan pelayanan administrasi juga berperan untuk mengkoordinasikan unit-unit perangkat daerah lainnya.

Pengertian pertanggungjawaban 'melalui' Sekda adalah pertanggungjawaban administratif. Artinya, Kepala Dinas/Badan/LTD bukan merupakan bawahan langsung Sekda. Selain itu, Sekda sebagai unsur pimpinan Pemda merupakan jabatan negeri karena sesuai Pasal 61 ayat (2) dan (4) UU No. 22 Tahun 1999, Sekda hanya dapat diduduki oleh PNS yang memenuhi syarat.

- c. LTD (Lembaga Teknis Daerah) ditekankan sebagai unsur pelaksana delapan (8) tugas tertentu yang tidak ditangani oleh Setda dan Dinas. Tugas tersebut meliputi bidang penelitian dan pengembangan, perencanaan, pengawasan, **pendidikan dan pelatihan**, perpustakaan, kearsipan dan dokumentasi, kependudukan, dan pelayanan kesehatan. Jumlah maksimum dinas adalah 10 bagi propinsi dan 14 bagi kabupaten/kota sementara jumlah maksimum LTD adalah delapan (8) baik bagi propinsi maupun bagi kabupaten/kota.
- d. Khusus untuk bidang pelayanan kesehatan yang diakomodasikan dalam bentuk Rumah Sakit Daerah, jumlah maksimum 8 LTD dapat dikecualikan sesuai dengan jumlah RSD yang ada saat ini.
- e. Batas jumlah Dinas untuk Propinsi dan Kab/Kota berbeda karena disesuaikan dengan jumlah kewenangan wajib yang harus dilaksanakan pada tingkatan masing-masing. Disinyalir bahwa daerah sering lup a sebelas (11) kewenangan wajib bagi daerah sebagaimana disebutkan dalam pasal 11 UU No. 22/1999 tidak mutlak harus berbentuk satu Dinas, bisa saja digabung demi efisiensi.
- f. Pengecualian jumlah Dinas untuk tingkat propinsi di berikan pada Propinsi DKI Jakarta yang boleh memiliki 14 dinas karena wilayah Propinsi DKI Jakarta tidak memiliki Kabupaten/Kota sehingga seluruh kewenangan wajib bagi daerah menjadi kewenangan Propinsi DKI Jakarta.
- g. Kriteria penilaian (*sistem scoring*) dalam PP 8/2003 bukan untuk membatasi jumlah Dinas, tetapi untuk memberikan arahan kepada daerah dalam menentukan bidang/tugas yang dianggap paling sesuai atau dibutuhkan (prioritas) oleh daerah.
- h. Demi efisiensi, posisi wakil kepala Dinas dihapus, demikian juga dengan fungsi cabang dinas di kecamatan diintegrasikan menjadi perangkat Kecamatan. Selama ini Camat 'dilangkahi' dan tidak mengetahui program-program UPTD yang berada di wilayahnya. Untuk menghindari tumpang tindih tugas UPTD di lapangan, penempatan Camat

sebagai koordinator diharapkan bisa mengatasi persoalan ini, namun Kepala UPTD tetap bertanggung jawab kepada Kepala Dinasnya untuk alasan kejelasan garis hirarki. Camat merupakan perangkat Daerah Kabupaten/Kota.

- i. Mengenai kenaikan eselon Camat dari IIIb menjadi IIIa, diberi kesempatan untuk memproses dalam kurun 2 tahun, supaya ada kesiapan. Kalau langsung diberlakukan IIIa, tidak ada camat yang memenuhi persyaratan sehingga berkonsekuensi pada kekosongan jabatan camat hanya karena persoalan eselon.
- j. Mengingat lingkungan hidup merupakan salah satu kewenangan wajib, maka pewartannya dalam bentuk Dinas. Pengecualian diberikan kepada daerah yang merasa membutuhkan struktur organisasi yang lebih besar dari yang diatur dalam PP 8/2003 hanya dengan cara mengajukan usulan kepada Presiden melalui Depdagri & MenPAN. Cara ini dimaksudkan supaya daerah lebih berhati-hati dalam menyusun perangkat organisasinya dan bukan menyusun kelembagaannya berdasarkan keinginan tapi berdasarkan kebutuhannya.

Dari uraian tersebut dapat diketahui bahwa PP 8/2003 sejatinya merupakan koreksi terhadap PP 84/2000 terkait penentuan jumlah OPD yakni dengan menggunakan *scoring* tertentu. Total skor kurang dari 500 tidak dapat dibentuk OPD yang berdiri sendiri dan fungsinya digabung dengan fungsi sejenis dan serumpun, skor 500 - 750 dibentuk OPD sendiri berbentuk kantor, dan skor lebih dari 750 dibentuk OPD sendiri berbentuk dinas atau badan. PP 8/2003 memberikan limitasi jumlah dinas provinsi maksimal 10 dinas dan khusus untuk Provinsi DKI Jakarta sebanyak 14 dinas. Sedangkan LTD kabupaten/kota, sama dengan PP 84/2000 yakni sebanyak 8 (delapan) LTD.

Senada dengan PP 84/2000, posisi lembaga diklat daerah berada dalam kelompok LTD, berbentuk badan dan/atau kantor. Dalam PP 8/2003, selain badan dan kantor, terdapat satu jenis LTD yaitu Rumah Sakit Daerah. Lembaga Diklat Daerah dimaksudkan untuk melaksanakan tugas tertentu yang tidak ditangani oleh Sekretariat Daerah maupun Dinas Daerah di bidang pendidikan dan pelatihan. Sebenarnya terdapat 8 (delapan) tugas tertentu yang tidak ditangani oleh Setda dan Dinas, meliputi bidang penelitian dan pengembangan, perencanaan, pengawasan, **pendidikan dan pelatihan**,

perpustakaan, kearsipan dan dokumentasi, kependudukan, dan pelayanan kesehatan (: nomenklaturnya berupa rumah sakit).

3. Penataan Kelembagaan Diklat menurut PP No. 41 Tahun 2007

PP 41/2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah diundangkan pada tanggal 23 Juli 2007. Dalam PP ini disebutkan bahwa perangkat daerah provinsi terdiri dari sekretariat daerah, sekretariat DPRD, dinas daerah dan lembaga teknis daerah. Sedangkan perangkat daerah kabupaten/kota terdiri dari sekretariat daerah, sekretariat DPRD, dinas daerah, lembaga teknis daerah, kecamatan, dan kelurahan. Senada dengan PP 8/2003, pembentukan OPD ditentukan berdasarkan *scoring* tertentu sebagaimana tertuang dalam lampiran PP 41/2007.

Besaran organisasi ditentukan berdasarkan variabel jumlah penduduk, luas wilayah, dan jumlah APBD. Perhitungan OPD pemerintah provinsi, kabupaten, dan kota telah dipandu dengan lampiran PP yang memberikan batasan mengenai variabel, kelas interval dan nilai. Jumlah penduduk misalnya dibedakan penduduk di Pulau Jawa dan luar Pulau Jawa. Demikian pula luas wilayah dibedakan antara luas wilayah di Pulau Jawa dan di luar Pulau Jawa.

Kemudian setiap interval kelas memiliki nilai yang berbeda dari kelas yang terendah sampai yang tertinggi, yang akhirnya menghasilkan nilai akumulasi dari ketiga variabel tersebut. Nilai suatu provinsi/kabupaten/kota mungkin saja di bawah 40, antara 40-70, atau bahkan di atas 70. Besaran OPD dengan skor kurang dari 40 terdiri dari:

- ✓ sekretariat daerah, terdiri dari paling banyak 3 (tiga) asisten;
- ✓ sekretariat DPRD;
- ✓ dinas paling banyak 12 (dua belas); dan
- ✓ lembaga teknis daerah paling banyak 8 (delapan).

Besaran OPD dengan skor 40 – 70 terdiri dari:

- ✓ sekretariat daerah, terdiri dari paling banyak 3 (tiga) asisten;
- ✓ sekretariat DPRD;
- ✓ dinas paling banyak 15 (lima belas); dan
- ✓ lembaga teknis daerah paling banyak 10 (sepuluh).

Besaran OPD dengan skor lebih dari 70 terdiri dari:

- ✓ sekretariat daerah, terdiri dari paling banyak 4 (empat) asisten;
- ✓ sekretariat DPRD;

- ✓ dinas paling banyak 18 (delapan belas); dan
 - ✓ lembaga teknis daerah paling banyak 12 (dua belas).
- (untuk OPD Kabupaten/Kota ditambah Kecamatan dan Kelurahan).

Posisi lembaga diklat daerah menurut PP 41/2007 berada dalam kelompok lembaga teknis daerah (badan). Dalam Pasal 22 ayat (5) PP 41/2007 disebutkan bahwa perumpunan urusan yang diwadahi dalam bentuk badan, kantor, inspektorat, dan rumah sakit daerah terdiri dari:

- a. bidang perencanaan pembangunan dan statistik;
- b. bidang penelitian dan pengembangan;
- c. bidang kesatuan bangsa, politik dan perlindungan masyarakat;
- d. bidang lingkungan hidup;
- e. bidang ketahanan pangan;
- f. bidang penanaman modal;
- g. bidang perpustakaan, arsip, dan dokumentasi;
- h. bidang pemberdayaan masyarakat dan pemerintahan desa;
- i. bidang pemberdayaan perempuan dan keluarga berencana;
- j. bidang kepegawaian, pendidikan dan pelatihan;**
- k. bidang pengawasan; dan
- l. bidang pelayanan kesehatan.

Berdasarkan Pasal 22 ayat (5) PP 41/2007 tersebut memang benar bahwa urusan diklat dapat disatukan atau dirumpunkan dengan kepegawaian, namun dalam pelaksanaan tidak semua daerah menggabungkan ke dalam satu nomenklatur. Dari 8 (delapan) pemerintah kabupaten/kota – Kab. Bengkalis, Kab. Sragen, Kota Tarakan, Kab. Lubuk Linggau, Kab. Seluma, Kab. Biak Numfor, Kota Jayapura, dan Kab. Mimika – ternyata hanya satu kabupaten yang menggabungkan urusan diklat dengan urusan litbang, yakni Kabupaten Sragen (Badan Diklat dan Litbang). Hal ini terjadi karena *scoring* penilaian yang tertuang pada lampiran PP 41/2007 tidak menyatukan keduanya (kepegawaian dan diklat) secara langsung.

Tabel 3. Penetapan Variabel Besaran Organisasi Perangkat Daerah

No.	Variabel	Kelas Interval	Nilai
1.	Jumlah Penduduk (Jiwa) Untuk Kabupaten di Pulau Jawa dan Madura	≤ 250.000	8
		250.001-500.000	16
		500.001-750.000	24
		750.001-1.000.000	32
		≥ 1.000.000	40
2.	Jumlah Penduduk (Jiwa) Untuk Kabupaten di Luar Pulau Jawa dan Madura	≤ 500.000	8
		150.001-300.000	16
		300.001-450.000	24
		450.001-600.000	32
		≥ 600.000	40
3.	Luas Wilayah (Km ²) Untuk Kabupaten di Pulau Jawa dan Madura	≤ 500	7
		501 - 1.000	14
		1.001 - 1.500	21
		1.501 - 2.000	28
		> 2.000	35
4.	Luas Wilayah (Km ²) Untuk Kabupaten di Luar Pulau Jawa dan Madura	≤ 1.000	7
		1.001 - 2.000	14
		2.001 - 3.000	21
		3.001 - 4.000	28
		> 4.000	35
5.	Jumlah APBD	≤ Rp200.000.000.000,00	5
		Rp200.000.000.001,00 – Rp400.000.000.000,00	10
		Rp400.000.000.001,00 – Rp600.000.000.000,00	15
		Rp600.000.000.001,00 – Rp800.000.000.000,00	20
		Rp800.000.000.000,00	25
		> Rp800.000.000.000,00	25

Sumber: Lampiran PP 41/2007, hal. 2-3.

Tabel 3 mengindikasikan bahwa *scoring* untuk penyusunan perangkat daerah kabupaten dalam PP 41/2007 ini bersifat umum, artinya apabila sebuah kabupaten memperoleh skor/nilai ≤ 40 (kurang dari 40) maka jumlah LTD yang boleh dibentuk sebanyak 8 LTD, nilai 40-70 sebanyak 10 LTD, dan ≥ 70 (lebih dari 70) sebanyak 12 LTD. Selanjutnya, untuk pembentukan SKPD diserahkan kepada pemerintah kabupaten. Analog dengan penilaian di pemerintah kabupaten,

untuk penilaian di pemerintah kota juga menggunakan cara yang sama, tentu dengan kelas interval yang sedikit berbeda.

F. Tantangan Penataan Kelembagaan Diklat menurut PP No. 18 Tahun 2016

Setelah menunggu dalam waktu yang cukup lama, akhirnya pada tanggal 15 Juni 2019 Pemerintah menetapkan PP No. 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah, sebagai pengganti PP No. 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah. PP 18/2016 baru diundangkan 4 hari kemudian pada tanggal 19 Juni 2016. Perintah dalam PP ini sangat jelas, bahwa: 1) Dua bulan setelah PP diundangkan (15 Agustus 2016), K/L harus menerbitkan pedoman nomenklatur Perangkat Daerah dan selanjutnya Pemda bersama-sama K/L melaksanakan pemetaan Urusan Pemerintahan, 2) Enam bulan setelah PP ini diundangkan (15 Desember 2016), Perda pembentukan Perangkat Daerah dan pengisian kepala Perangkat Daerah dan kepala unit kerja pada Perangkat Daerah harus dapat diselesaikan.

Jika mengikuti kerangka waktu tersebut, saat ini pemerintah daerah provinsi/kabupaten/kota seharusnya telah menyelesaikan pembahasan Rancangan Peraturan Daerah (Ranperda) Perangkat Daerah dan lampirannya berupa draft struktur organisasi dan tata kerja perangkat daerah. Sebagai contoh, draft struktur organisasi Pemkab Garut yang disusun berdasarkan PP 18/2016 sebagai berikut:

Tabel 4. Struktur Organisasi Pemkab Garut Berdasarkan PP 18/2016

No.	SKPD berdasarkan PP 41/2007	SKPD berdasarkan PP 18/2016	Keterangan
	DINAS	DINAS	
1.	Dinas Pendidikan	1. Dinas Pendidikan (A)	Tetap
2.	Dinas Kesehatan	2. Dinas Kesehatan (A)	Tetap
3.	Dinas Sosial, Naker, dan Transmigrasi	3. Dinas Sosial (A)	Dipecah dari nakertrans
4.	Dinas Perhubungan	4. Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi (A)	Pemisahan dari Dinsosnakertrans

No.	SKPD berdasarkan PP 41/2007	SKPD berdasarkan PP 18/2016	Keterangan
5.	Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil	5. Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang (A)	
6.	Dinas Kebudayaan dan Pariwisata	6. Dinas Perumahan dan Permukiman (B)	
7.	Dinas Perindustrian, Perdagangan, dan Pengelolaan Pasar	7. Dinas Ketahanan Pangan (A)	
8.	Dinas Koperasi, UMKM dan BMT	8. Dinas Lingkungan Hidup (A)	
9.	Dinas Tanaman Pangan dan Holtikultura	9. Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil (A)	Tetap
10.	Dinas Kehutanan	10. Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Desa (A)	Perubahan dari Badan Pemberdayaan Masyarakat dan Desa
11.	Dinas Perkebunan	11. Dinas Pengendalian Penduduk Keluarga Berencana, Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (A)	Perubahan dari Dukcapil
12.	Dinas Peternakan, Perikanan dan Kelautan	12. Dinas Komunikasi dan Informatika (A)	Tetap
13.	Dinas	13. Dinas	Tetap

No.	SKPD berdasarkan PP 41/2007	SKPD berdasarkan PP 18/2016	Keterangan
	Pendapatan, Pengelolaan Keuangan dan Aset	Perhubungan (A)	
14.	Dinas Tata Ruang dan Permukiman	14. Dinas Koperasi dan UKM (A)	Perubahan dari Dinas Koperasi, UMKM, dan BMT
15.	Dinas Lingkungan Hidup, Kebersihan dan Pertamanan	15. Dinas Penanaman Modal dan Perijinan Terpadu (A)	Perubahan dari Badan Penanaman Modal dan Perijinan Terpadu
16.	Dinas Bina Marga	16. Dinas Pemuda dan Olahraga (A)	Tetap
17.	Dinas Sumber Daya Air dan Pertambangan	17. Dinas Kebudayaan dan Pariwisata (A)	Tetap
18.	Dinas Pemuda dan Olahraga	18. Dinas Perpustakaan dan Kearsipan (A)	Perubahan dari Badan Perpustakaan dan Kearsipan
19.	Dinas Komunikasi dan Informatika	19. Dinas Perikanan dan Peternakan (A)	Perubahan dari Dinas Perternakan, Kelautan dan Perikanan
		20. Dinas Perindustrian dan Perdagangan (A)	Perubahan dari Dinas Perindustrian, Perdagangan, dan Pengelolaan Pasar
		21. Dinas Pertanian (A)	Perubahan dari Dinas Tanaman Pangan dan Holtikultura
		22. Dinas	Baru

No.	SKPD berdasarkan PP 41/2007	SKPD berdasarkan PP 18/2016	Keterangan
		Pemadam Kebakaran (B)	
		23. Satuan Polisi Pamongpraja (A)	Tetap
	UPTD	UPT	
	LTD	LTD	
1.	Badan Perencanaan dan Pembangunan Daerah	1. Inspektorat	Tetap
2.	Inspektorat Kab. Garut	2. Badan Perencanaan dan Pembangunan Daerah (A)	Tetap
3.	Badan Kepegawaian dan Diklat	3. Badan Kepegawaian dan Diklat (A)	SAMA dengan nomenklatur sebelumnya
4.	Badan Pemberdayaan Masyarakat dan Pemerintahan Desa	4. Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah (A)	
5.	Badan Keluarga Berencana dan Pemberdayaan Perempuan	5. Badan Pendapatan Daerah (A)	
6.	Rumah Sakit Umum Daerah dr. Slamet	Lembaga Yang Tidak Diatur Tersendiri:	
7.	Badan Ketahanan Pangan	1. Badan Kesatuan Bangsa dan Politik	Tetap
8.	Badan Perpustakaan dan Kearsipan	2. Badan Penanggulangan Bencana Daerah	

No.	SKPD berdasarkan PP 41/2007	SKPD berdasarkan PP 18/2016	Keterangan
9.	Badan Penanaman Modal dan Perijinan Terpadu	3. RSUD dr. Slamet	Tetap
10.	Badan Kesatuan Bangsa dan Politik		
11.	Satuan Polisi Pamongpraja		
	UPT	UPT	
	Kecamatan	Kecamatan (A)	
	Kelurahan	Kelurahan	

Sumber: Bagian Organisasi Kabupaten Garut, 2016.

Berdasarkan tabel di atas dapat dijelaskan bahwa penataan perangkat daerah menurut PP 18/2016 mengacu pada perhitungan variabel baik variabel umum maupun variabel teknis. Variabel umum meliputi jumlah penduduk, luas wilayah, dan jumlah APBD. Adapun variabel teknis meliputi indikator-indikator sesuai dengan urusan pemerintahan yang dinilai. Sebagai contoh urusan kepegawaian dan diklat dinilai dengan indikator jumlah jabatan pimpinan tinggi pada instansi pemkab/pemko, jumlah jabatan administrasi pada instansi pemkab/pemko, dan jumlah pemangku jabatan fungsional pada instansi pemkab/pemko. Setiap indikator memiliki skala nilai, bobot, dan skor tertentu sesuai dengan interval kelasnya. Pada akhirnya, akan dihasilkan total skor untuk setiap urusan pemerintahan dengan kriteria:

1. Total skor kurang dari atau sama dengan 300, merupakan intensitas sangat kecil dan diwadahi dalam Perangkat Daerah setingkat seksi/subbidang;
2. Total skor lebih dari 300 sampai dengan 400, merupakan intensitas sangat kecil dan diwadahi dalam Perangkat Daerah setingkat bidang;
3. Total skor dari 401 sampai dengan 600, merupakan intensitas kecil dan diwadahi dalam Perangkat Daerah tipe C;

4. *Total skor dari 601 sampai dengan 800 merupakan intensitas sedang dan diwadahi dalam Perangkat Daerah tipe B;*
5. *Total skor lebih dari 800 merupakan intensitas besar dan diwadahi dalam Perangkat Daerah tipe A.*

Penyusunan Rancangan Perda OPD telah mendekati final. Hal ini sebagaimana disampaikan oleh Kabag Organisasi Kabupaten Garut Provinsi Jawa Barat, Bpk. Riky sebagai berikut:

Pelaksanaan penataan perangkat daerah Kabupaten Garut sudah memasuki pansus dengan DPRD. Pansus membahas Ranperda Perangkat Daerah yang kami usulkan sesuai dengan PP Nomor 18 Tahun 2016. Kalau Bapak-Bapak datang lebih awal tadi bisa ikut rapat Pansus pembahasan draft SOTK kami. Draft ini kami susun sampai 13 kali, sambil menunggu terbitnya PP 18/2016.

Dalam menyusun perangkat daerah, banyak tantangan yang dihadapi oleh tim perumus perangkat daerah, di antaranya:

1. Berlarut-larutnya penerbitan PP 18/2016. Meskipun belum melampaui batas waktu ketentuan yang ditentukan dalam UU 23/2014 (tenggat waktu sampai 2 Agustus 2016), tarik ulur RPP Perangkat Daerah telah cukup menghabiskan energi dan pikiran para perumus perangkat daerah di provinsi/kabupaten/kota. Pemkab Garut misalnya, mengklaim sampai melakukan 13 kali perubahan draft revisi PD karena perubahan RPP PD.
2. Penetapan format penilaian (*scoring*) langsung menyebut nomenklatur, yaitu urusan kepegawaian, pendidikan dan pelatihan untuk kabupaten dan kota, dan pendidikan dan pelatihan ASN untuk provinsi. Ketentuan ini berimplikasi langsung pada bentuk SKPD yang akan dibentuk, berbeda dengan *scoring* yang dilakukan pada lampiran PP 41/2007.
3. Pada saat merumuskan draft revisi PD, tim perumus belum memiliki dukungan regulasi yang memadai terkait pedoman-pedoman nomenklatur setiap urusan pemerintahan. Implikasinya, tim perumus harus berkoordinasi dan berkomunikasi dengan banyak pihak agar SOTK yang disusunnya tidak menyimpang dari yang seharusnya.

Pada akhirnya, tantangan-tantangan tersebut telah mampu dilalui oleh para perumus perangkat daerah. Hasil perumusan dan penyusunan organisasi perangkat daerah menunjukkan kecenderungan penurunan jumlah SKPD. Ini merupakan kabar baik, karena daam penyusunan kelembagaan biasanya mengedepankan prinsip “miskin struktur kaya fungsi”. Dari hasil

simulasi tim perumus perangkat daerah, baik di Kabupaten Pandeglang maupun Kabupaten Garut, nomenklatur lembaga diklatnya berbentuk Badan Kepegawian dan Diklat (Tipe A, skor \geq 800).

G. Kesimpulan dan Rekomendasi

1. Kesimpulan

Penataan lembaga diklat daerah menurut PP No. 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah hampir selesai dilaksanakan oleh pemerintah provinsi, kabupaten, dan kota. Bagi pemerintah provinsi, lembaga diklat yang dibentuk berupa Badan Diklat ASN, namun ada pula yang membentuk dengan nomenklatur Badan Pengembangan Sumber Daya Manusia (BPSDM). Bagi pemerintah kabupaten dan kota, lembaga diklat yang dibentuk berupa Badan Kepegawaian dan Diklat. Penataan lembaga diklat di pemerintah provinsi dan kabupaten kota keduanya memiliki permasalahan dan tantangan tersendiri.

Nomenklatur BPSDM pada lembaga diklat pemerintah provinsi dipertanyakan karena lembaga diklat provinsi sesungguhnya hanya mendidik dan melatih pegawai ASN, sehingga terminologi "SDM" dianggap kurang sesuai. Sedangkan di level pemerintah kabupaten dan kota, penggabungan urusan kediklatan dengan kepegawaian dianggap akan melemahkan fungsi kediklatan (di beberapa kabupaten/kota) yang selama ini sudah terlaksana dengan baik. Namun demikian, karena penggabungan kedua urusan pemerintahan ini merupakan perintah peraturan perundang-undangan, maka amanat tersebut tetap harus dilaksanakan dengan sebaik-baiknya dan penuh komitmen. Harus diakui, bahwa penggabungan dua urusan pemerintahan dalam satu lembaga tentu akan menimbulkan implikasi-implikasi pada tataran implementasi.

Dari uraian tersebut di atas, tim kajian merekomendasikan dua hal, pertama rekomendasi atas respons pengaturan PP No. 18 Tahun 2016 dan kedua menyangkut penerbitan peraturan pendukungnya (peraturan pelaksana) PP No. 18 Tahun 2016 tersebut.

2. Rekomendasi

Pertama, sebagai respons terhadap pengaturan yang ada saat ini adalah bahwa pembentukan lembaga diklat daerah dapat dilebur/digabung maupun disusun dalam SKPD mandiri, sebagaimana uraian sebagai berikut:

- a. Melakukan peleburan atau penggabungan urusan diklat dengan urusan kepegawaian.
 - 1) Selain menjalankan mandat peraturan perundangan, penggabungan urusan diklat dengan kepegawaian memiliki rasionalitas yang kuat, yaitu bahwa urusan diklat memiliki interseksi yang sangat kuat dengan urusan kepegawaian.
 - 2) Mengoptimalkan peleburan atau penggabungan urusan pemerintahan bidang diklat dan kepegawaian, dengan membentuk dua bidang yang menangani bidang kepegawaian dan dua bidang yang menangani kediklatan serta memberikan alokasi anggaran yang memadai untuk bidang diklat.
- b. Menguatkan urusan pendidikan dan kelautan.
 - 1) Pembentukan lembaga diklat daerah dalam satu SKPD mandiri dengan nomenklatur Badan Pendidikan dan Pelatihan Daerah. Nomenklatur ini hanya dapat dibentuk apabila dilakukan revisi terhadap lampiran perhitungan variabel umum dan variabel teknis mengenai urusan kepegawaian, pendidikan dan pelatihan level kabupaten/kota di PP No. 18/2016.
 - 2) Amanat PP No. 18/2016 mengarahkan terjadinya perumpunan urusan kepegawaian dan diklat (scoring urusan pemerintahan dalam lampiran PP 18/2016). Pada PP OPD terdahulu, *scoring* hanya dilakukan terhadap variabel umum, sedang *scoring* dalam PP ini dilakukan terhadap variabel umum dan variabel teknis substantif (menyebut urusan pemerintahan).

Kedua, sebagai repsons ke depan dalam upaya melengkapi pengaturan turunan perangkat daerah, perlu penerbitan pedoman teknis pembentukan perangkat daerah yang memperhatikan kebutuhan beban kerja pemerintah daerah, termasuk dalam hal ini adalah mempertimbangkan beban kerja pemerintah daerah dengan otonomi khusus seperti Pemprov DKI Jakarta, pemerintah kabupaten/kota di Provinsi Papua, NAD, dan DIY.

Referensi

- French, Wendell L. and Cecil H. Bell, 1981, *Dimensions of Organizational Behaviour*. New York: Mac Millan Publishing Co. Inc.
- Majchrzak, Ann, 1984, *Method for policy research Methods*, Series Volume 3, Sage Publication, Beverly Hill, London.
- Mintzberg, Henry, 1979, *The Structuring of Organizations*, New York: Prentice-Hall.

- Robbins, Stephen, 2001, *Perilaku Organisasi, Jilid 1 Edisi 8*, Jakarta: PT Prenhalindo.
- Spencer, M. Lyle and M. Signe Spencer, 1993, *Competence at Work: Models for Superior Performance*, New York: John Wiley & Son, Inc.
- Sugiyono, 2013, *Metode Penelitian Kuantitatif Kualitatif dan R & D*, Bandung: Alfabeta.
- Utomo, Tri Widodo Wahyu, 2014, Penataan Lembaga Diklat Pemerintah Pasca UU ASN, makalah Disampaikan pada FGD "Dampak UU ASN Terhadap Eksistensi Badan Diklat", Jakarta: BPPK Kementerian Keuangan.
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
- Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah.
- Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah.
- Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2003 tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah.
- Peraturan Pemerintah Nomor 84 Tahun 2000 tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah.

POLICY BRIEF

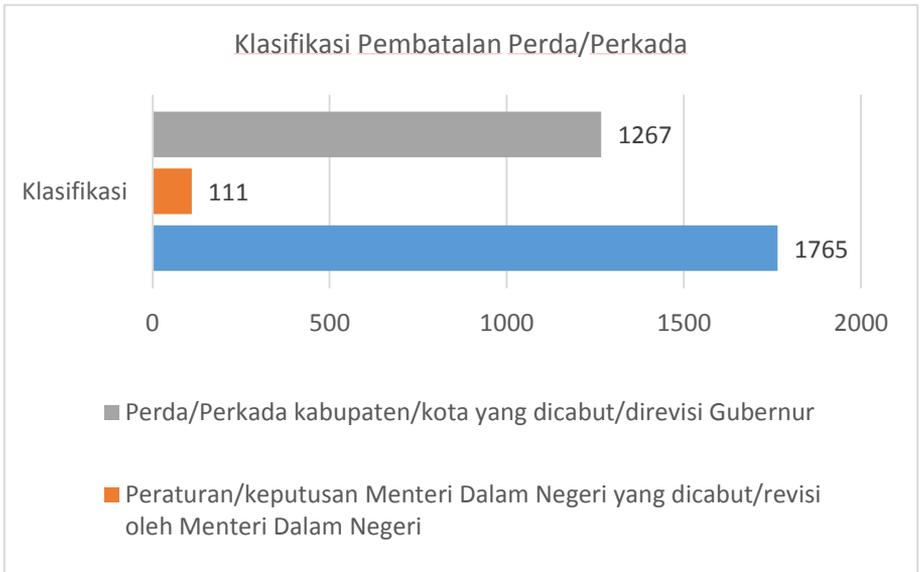
MENGURAI PROBLEMATIKA PEMBATALAN PERDA/PERKADA

Ringkasan Eksekutif

Pemerintah mengumumkan pembatalan 3.143 Peraturan Daerah (Perda) dan Peraturan Kepala Daerah (Perkada) yang dinilai bermasalah untuk mendukung pertumbuhan investasi dan daya saing Indonesia. Namun, pembatalan tersebut belum merefleksikan semangat pro investasi dan kemudahan berusaha karena tidak dalam konteks Perda/Perkada bermasalah secara substansi. Menilik lebih dalam pada mekanisme pembatalan itu sendiri, muncul pertanyaan mengenai legitimasi pembatalan oleh Pemerintah Pusat dan efektivitas sistem pengawasan pembentukan produk hukum daerah yang selama ini berlangsung. Telaah singkat ini merekomendasikan penetapan Peraturan Presiden sebagai instrumen pembatalan Perda/Perkada yang bersumber dari *executive review*, berubah dari sebelumnya ditetapkan melalui Keputusan Menteri Dalam Negeri; serta penguatan peran provinsi sebagai wakil pemerintah dengan perangkat khusus untuk menjalankan tugas pengawasan produk hukum daerah.

Pendahuluan

Pada medio Juni 2016, Pemerintah telah mengumumkan pembatalan 3.143 Peraturan Daerah (Perda) dan Peraturan Kepala Daerah (Perkada) yang dinilai bermasalah. Jumlah tersebut terdiri dari 1.267 Perda/Perkada kabupaten/kota yang dicabut/direvisi Gubernur, 1.765 Perda/Perkada kabupaten/kota yang dicabut/direvisi Menteri Dalam Negeri, dan 111 Peraturan/keputusan Menteri Dalam Negeri yang dicabut/revisi oleh Menteri Dalam Negeri – sehingga total sebenarnya ada 3.032 Perda/Perkada yang dibatalkan.



Grafik 1. Klasifikasi Pembatalan Perda/Perkada

Sumber: Kementerian Dalam Negeri, 2016

Presiden mengungkapkan bahwa pembatalan perda tersebut ditujukan untuk menjadikan Indonesia bangsa yang besar, toleran, dan berdaya saing. Kebijakan ini merupakan hasil evaluasi yang dilakukan pemerintah terhadap peraturan daerah dan peraturan Kepala Daerah. Perda yang dibatalkan dinilai memiliki 4 kriteria, yaitu Perda yang menghambat pertumbuhan ekonomi daerah dan memperpanjang jalur birokrasi; Perda yang menghambat proses perizinan dan investasi; Perda yang menghambat kemudahan berusaha, dan; Perda yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Kemendagri menyatakan bahwa pembatalan perda dan perkada tersebut tidak semuanya mengandung unsur pembatalan secara keseluruhan, terdapat sejumlah perda dan perkada yang hanya dibatalkan per pasal sehingga tidak menggugurkan kebijakan tersebut.

Proses pembatalan Perda dan Perkada bermasalah diinstruksikan oleh Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri) sejak 16 Februari 2016 dengan ditetapkannya Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 582/476/SJ tentang Pencabutan/Perubahan Peraturan Daerah, Peraturan Kepala Daerah dan Keputusan Kepala Daerah yang

Menghambat Birokrasi dan Perizinan Investasi. Instruksi tersebut ditegaskan kembali dengan menerbitkan Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 582/1107/SJ. Dalam Instruksi Mendagri tersebut, gubernur dan bupati/walikota di seluruh Indonesia diperintahkan untuk segera mengambil langkah-langkah mencabut/mengubah peraturan daerah, peraturan kepala daerah, peraturan kepala daerah dan keputusan kepala daerah yang menghambat birokrasi dan perizinan investasi.

Deskripsi Masalah

Mencermati tujuan yang ingin dicapai Pemerintahan Jokowi, yaitu terwujudnya iklim investasi yang kondusif, kebijakan pembatalan produk hukum daerah tersebut mendukung sejumlah paket kebijakan ekonomi yang telah ditetapkan Pemerintah. Deregulasi pada sejumlah ketentuan perizinan di daerah ini merupakan bentuk insentif bagi investasi dan daya saing daerah selaras dengan kebijakan nasional tersebut. Adanya sejumlah kebijakan daerah yang justru berimplikasi distorsi bagi kegiatan usaha setempat sudah menjadi bahan diskusi sejak lama. Sebagaimana dilansir dari Jaweng (2010), Lembaga riset KPPOD menemukan bahwa dari 1.379 perda pajak dan retribusi daerah di 228 daerah yang diteliti, terdapat 31% perda yang dinilai bermasalah dan berpotensi mendistorsi aktivitas perekonomian, terutama untuk level UKM. Kementerian Keuangan sendiri menemukan dari 13.622 perda pajak dan retribusi daerah yang diterima (2001-2010) sebanyak 13.252 perda telah dievaluasi, dengan temuan sebanyak 4.885 (37%) pada pajak dan retribusi mesti di batalkan karena pengaturan pungutan yang bermasalah. Adanya aturan yang bermasalah tersebut menunjukkan masih buruknya kapasitas legislasi aparat di daerah, baik secara teknis, maupun substansi.

Berdasarkan hasil tinjauan secara umum terhadap daftar Perda/Perkada dan Peraturan Menteri Dalam Negeri yang dibatalkan/revisi yang dirilis Kemendagri pada 21 Juni 2016, jenis Perda/Perkada Provinsi/Kabupaten/Kota yang dibatalkan sebagian besar adalah peraturan mengenai perizinan, pengelolaan bidang ESDM, pajak dan retribusi daerah yang memang perlu dihapus karena peraturan acuan di atasnya juga telah berubah. Namun demikian, jika dilihat lebih detil pada isi Perda/Perkada yang dibatalkan, pembatalan

tersebut masih jauh dari semangat deregulasi, belum merefleksikan semangat pro investasi dan kemudahan berusaha karena tidak dalam konteks Perda/Perkada bermasalah secara substansi.

Karena belum menyentuh pada masalah substansi kebijakan, langkah Pemerintah melakukan pembatalan sejumlah Perda/Perkada memunculkan setidaknya dua pertanyaan mendasar mengenai proses evaluasi produk hukum daerah yang selama ini berlangsung. *Pertama*, siapa sebenarnya yang dapat melakukan evaluasi dan apa bentuk evaluasi yang semestinya dihasilkan? Legitimasi kewenangan pembatalan Perda/Perkada oleh Pemerintah dipertanyakan sejumlah pihak. Perda/Perkada merupakan produk hukum daerah yang kewenangan pembentukannya bersumber langsung dari konstitusi. Di sisi lain, pembatalan Perda oleh Pemerintah selaku lembaga eksekutif mencuatkan isu mengenai dualisme mekanisme pembatalan Perda. Sebagaimana diketahui, sesuai UU No. 12/2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, pengujian Peraturan Perundang-undangan di bawah Undang-Undang yang bertentangan dengan Undang-Undang dilakukan oleh Mahkamah Agung.

Kedua, bagaimana efektivitas pengawasan dan evaluasi kebijakan daerah yang dilakukan Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat? Pembatalan Perda/Perkada oleh Pemerintah termasuk upaya represif dalam evaluasi produk hukum daerah. Sedangkan, proses pembentukan Perda/Perkada sendiri selain melibatkan Pemerintah Daerah dan DPRD, seharusnya juga telah melalui tahap konsultasi dengan Kemendagri maupun kementerian sektor lain yang terkait. Selama proses konsultasi tersebut, semestinya juga telah dilakukan penelaahan awal sebagai langkah preventif sebelum Perda/Perkada akhirnya ditetapkan.

Alternatif Kebijakan

Pembatalan produk hukum daerah oleh pemerintah pusat merupakan salah satu mekanisme evaluasi peraturan perundang-undangan, yaitu *executive review*. Produk hukum daerah yang termasuk dalam peraturan perundang-undangan (perda) juga dapat dievaluasi melalui *legislative review* oleh DPRD dan *judicial review* oleh Mahkamah Agung. Ketiga mekanisme kelembagaan ini memiliki justifikasi yang sama kuat. *Legislative review* merupakan bentuk responsivitas DPRD selaku wakil rakyat terhadap kesesuaian antara peraturan daerah dengan perkembangan kebutuhan masyarakat. Mekanisme ini juga menjadi

wahana akuntabilitas DPRD selaku pembentuk peraturan daerah bersama dengan kepala daerah. Sementara itu, *judicial review* merupakan mekanisme kelembagaan yang paling mendasar dalam sebuah sistem kenegaraan. Sebagaimana prinsip pembagian cabang kekuasaan, lembaga peradilan memegang peran sebagai penerjemah peraturan perundang-undangan. Hal ini juga dijamin dalam UUD 1945 Pasal 24A ayat (1). *Executive review*, di sisi lain, merupakan bentuk pengawasan dari cabang kekuasaan eksekutif yang lebih tinggi kepada cabang kekuasaan eksekutif yang lebih rendah. Dalam hal kekuasaan pemerintahan, konstitusi juga telah menyebutkan bahwa Presiden adalah pemegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-undang Dasar.

Titik kritis dari *executive review* adalah siapa yang dapat melakukannya dan apa bentuk *review* yang dihasilkan. Undang-undang Dasar 1945 memberikan hak kepada pemda untuk menetapkan perda dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan, yang *notabene* keduanya adalah urusan pemerintahan. Pemda, sesuai dengan ketentuan ini, merupakan institusi yang diakui secara konstitusional untuk melaksanakan cabang kekuasaan eksekutif. Dengan kata lain, pemda merupakan subordinat dari Presiden. Hal ini sejatinya telah ditegaskan kembali dalam Pasal 5 UU No. 23/2014. Pembatalan produk hukum daerah, dengan demikian, selayaknya dilakukan langsung oleh Presiden. Praktik ini sebenarnya telah diatur dalam UU No. 32/2004 (meskipun di lapangan pembatalan kerap kali dilakukan lewat Keputusan Menteri Dalam Negeri). Hal inilah yang menimbulkan pertanyaan konstitusionalitas UU No. 23/2014 karena pembatalan perda dan perkara dilakukan oleh Mendagri. Justifikasi yang mungkin digunakan pembentuk UU No. 23/2014 adalah jika pembatalan dilakukan oleh Mendagri, maka pemda dapat mengajukan keberatan kepada atasan dari Mendagri, yaitu Presiden. Hal ini terlihat dari konstruksi Permendagri No. 80/2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah. Akan tetapi, pengujian terhadap pembatalan perda dan perkara oleh Presiden sejatinya tetap dapat dilakukan oleh pemda, yaitu dengan mengajukannya kepada cabang kekuasaan yang menjadi penafsir hukum: Mahkamah Agung.

Solusi ini menjadi selaras jika dikaitkan dengan jawaban atas pertanyaan kedua, yaitu apa bentuk *review* yang dihasilkan. Undang-undang No. 23/2014 mengatur bahwa pembatalan dilakukan lewat keputusan Mendagri. Ketentuan ini menimbulkan kejanggalan karena produk hukum berupa pengaturan (*regelling*) dibatalkan lewat produk hukum berupa penetapan (*beschikking*). Secara prinsip dasar hukum,

sebuah peraturan hanya dapat dikalahkan oleh peraturan lain yang lebih tinggi (*lex superior derogat legi inferiori*), peraturan sejenis yang lebih baru (*lex posterior derogat legi priori*), dan/atau peraturan yang lebih spesifik (*lex specialis derogat legi generali*). Selain itu, peraturan juga dapat dicabut lewat keputusan lembaga peradilan. Dengan demikian, pembatalan produk hukum daerah berupa perda dan perkada melalui *executive review* hanya dapat dilakukan lewat peraturan oleh pemerintah pusat. Adapun bentuk *review*-nya adalah Peraturan Presiden, karena dilakukan dalam rangka pelaksanaan fungsi presiden sebagaimana dijamin oleh UUD. Sebagai alternatif, pembatalan perda dan perkada kabupaten/kota dapat dilakukan oleh Gubernur selaku wakil pemerintah pusat. Kedudukan gubernur selaku wakil pemerintah pusat mengindikasikan perannya sebagai perpanjangan tangan Presiden. Dengan demikian, Presiden dapat mendelegasikan kewenangan pengawasan produk hukum daerah kabupaten/kota kepada Gubernur.

Banyaknya Perda/Perkada yang dibatalkan menunjukkan belum efektifnya proses pengawasan dan evaluasi kebijakan daerah yang dilakukan oleh Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat. UU No. 23/2014 mengamanatkan evaluasi rancangan Perda secara berjenjang, khususnya untuk delapan jenis Perda, yaitu RPJPD, RPJMD, APBD, perubahan APBD, pertanggungjawaban pelaksanaan APBD, pajak daerah, retribusi daerah, dan tata ruang daerah (Pasal 245). Rancangan Perda Provinsi dievaluasi oleh Menteri. Di tingkat Provinsi, Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat mengevaluasi rancangan Perda Kabupaten/Kota. Dalam melakukan evaluasi ini, Menteri dan Gubernur melibatkan juga menteri lain yang mengurus bidang keuangan dan tata ruang.

Tahap selanjutnya setelah rancangan Perda dievaluasi oleh Menteri dan Gubernur adalah pemberian nomor register. Pemberian nomor register dilakukan dalam rangka pengawasan dan tertib administrasi untuk mengetahui jumlah rancangan perda yang dikeluarkan pemerintah daerah. Tahap ini dilalui oleh setiap rancangan Perda yang telah disetujui bersama oleh DPRD dan kepala daerah sebelum akhirnya ditetapkan dan diundangkan (Pasal 242). Nomor register juga diberikan secara berjenjang oleh Menteri atau Gubernur sesuai tingkat pemerintahan yang mengajukan. Menteri memberikan nomor register untuk rancangan Perda Provinsi, sedangkan Gubernur memberikannya untuk rancangan Perda Kabupaten/Kota. Secara berkala, Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat menyampaikan laporan Perda

Kabupaten/Kota yang telah mendapatkan nomor register kepada Menteri.

Mekanisme berjenjang juga berlaku dalam pembatalan Perda yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan (Pasal 251). Perda Provinsi dan peraturan gubernur dibatalkan oleh Menteri, sedangkan Perda Kabupaten/Kota dan peraturan bupati/wali kota dibatalkan oleh gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat. UU No. 23/2014 menegaskan kewenangan pembatalan ini dengan menambahkan ketentuan mengenai sanksi apabila pembatalan tidak ditindaklanjuti oleh pemerintah daerah. Terdapat dua sanksi, yaitu sanksi administratif dan sanksi penundaan evaluasi rancangan Perda yang ditegaskan pada UU No. 23/2014. Sanksi administratif dikenakan kepada kepala Daerah dan anggota DPRD berupa tidak dibayarkan hak-hak keuangan yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan selama 3 (tiga) bulan. Lebih khusus, jika penyelenggara Pemerintahan Daerah provinsi atau kabupaten/kota masih memberlakukan Perda mengenai pajak daerah dan/atau retribusi daerah yang dibatalkan oleh Menteri atau dibatalkan oleh gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat, dikenai sanksi penundaan atau pemotongan DAU dan/atau DBH bagi Daerah bersangkutan (Pasal 252).

Teknis pengkajian dan pembatalan pada dasarnya telah diatur cukup baik di dalam Permendagri 80/2015, yaitu melalui tim khusus yang dibentuk oleh Kemendagri. Tim ini terdiri dari pejabat terkait di Kemendagri dan sejumlah pakar. Hasil kerja tim akan dilaporkan kepada Mendagri untuk kemudian disampaikan kepada Presiden. Sementara itu, apabila pembatalan perda dan perkara kabupaten/kota didelegasikan kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat, maka Gubernur membentuk tim khusus untuk *me-review* perda dan perkara kabupaten/kota di wilayahnya. Persoalan yang muncul sejak peraturan lama adalah besarnya beban pengawasan yang dimiliki provinsi, baik dari aspek kuantitas dan substansi perda, yang tidak seimbang dengan kapasitas perangkatnya. Peran provinsi sebagai wakil pemerintah pusat dalam hal ini tidak disokong dengan perangkat khusus untuk menjalankan kewenangannya, melainkan melekat dengan perannya sebagai kepala daerah. Mekanisme pengawasan dilakukan oleh tim

reviewer temporer, sedangkan praktik pengawasan merupakan tugas rutin dengan beban besar. Terlebih lagi, tim khusus tersebut semestinya bisa aktif menjalankan tugasnya secara pro aktif atau memberikan peringatan dini apabila terdapat produk hukum daerah yang perlu dibatalkan, tidak hanya reaktif menanggapi instruksi presiden dan usulan masyarakat.

Adanya proses evaluasi rancangan dan pembatalan Perda menggambarkan bahwa *review* dilakukan secara preventif maupun represif. Pengawasan secara preventif memiliki manfaat berupa kepastian hukum dan jaminan yang lebih kuat bahwa peraturan yang dihasilkan akan berjalan lebih efektif. Beragam metode evaluasi preventif, seperti *Regulatory Impact Analysis* (RIA), dapat digunakan oleh tim *reviewer*. Akan tetapi, pengawasan represif juga memiliki manfaat berupa perlindungan terhadap warga masyarakat yang dirugikan dalam implementasi peraturan atau penyesuaian terhadap perubahan lingkungan strategis. Pilihan untuk melakukan kedua jenis pengawasan dan bukan hanya salah satunya memiliki justifikasi yang kuat. Memastikan bahwa rancangan peraturan akan menghasilkan peraturan yang baik adalah keharusan dalam konteks Indonesia sebagai negara hukum (*rechtstaat*). Namun demikian, hukum tertulis akan selalu tertinggal dibandingkan dinamika kehidupan, sehingga ruang untuk mengevaluasinya harus selalu terbuka. Catatan kritis yang perlu diperhatikan adalah jangan sampai pengawasan represif atas suatu peraturan dilakukan dengan pertimbangan yang bertentangan dengan hasil pengawasan preventif atas rancangan peraturan tersebut. Pengawasan represif juga perlu dilakukan secara lebih hati-hati untuk menghindari ketidakpastian hukum yang akan merugikan masyarakat dan dunia usaha.

Rekomendasi

Berdasarkan latar belakang dan alternatif-alternatif kebijakan yang dijabarkan di atas, maka PKDOD LAN RI merekomendasikan hal-hal sebagai berikut terkait pengawasan produk hukum daerah terutama perda dan perkara.

- 1) Terkait mekanisme kelembagaan, pengaturan dalam UU No. 23/2014 mengenai instrument regulasi yang digunakan untuk membatalkan perda dan/atau perkara melalui keputusan

Mendagri selayaknya diubah melalui Peraturan Presiden selaku pemegang kekuasaan pemerintahan. Hal ini untuk menghindari kerancuan konstitusional terkait posisi Presiden dan pemerintah daerah, serta kerancuan hukum terkait bentuk produk hukum pembatalan. Adapun pengawasan dan pembatalan perda dan/atau perkada kabupaten/kota dapat didelegasikan oleh Presiden kepada Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat;

- 2) Terkait mekanisme operasional, pendekatan pengawasan preventif dan represif yang saat ini dilakukan dapat terus dilanjutkan dengan catatan pertimbangan yang diberikan dalam pengawasan represif tidak bertentangan dengan pertimbangan yang diberikan dalam pengawasan preventif. Selain itu, peran provinsi sebagai Wakil Pemerintah Pusat perlu diperkuat dengan perangkat khusus yang menjalankan peran ini, tidak hanya berbentuk tim-tim khusus.

Mekanisme Kelembagaan

- Instrumen regulasi pembatalan perda/perkada melalui keputusan Mendagri diubah melalui Peraturan Presiden

Mekanisme Operasional

- Pendekatan pengawasan preventif dan represif
- Penguatan peran provinsi sebagai Wakil Pemerintah Pusat dengan menetapkan perangkat khusus, tidak hanya berbentuk tim reviewr temporer.

Referensi

- Jaweng, Robert Endi. (2010). Memperkuat Otonomi Fiskal Daerah. *Analisis CSIS. Vol. 39, No. 4, Desember 2010 pp. 513-533.*
- UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah.
- UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah.
- Peraturan menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.
- Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 582/476/SJ tentang Pencabutan/Perubahan Peraturan Daerah, Peraturan Kepala Daerah dan Keputusan Kepala Daerah yang Menghambat Birokrasi dan Perizinan Investasi.
- Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 582/1107/SJ tentang Penegasan Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 582/476/SJ tentang Pencabutan/Perubahan Peraturan Daerah, Peraturan Kepala Daerah dan Keputusan Kepala Daerah Yang Menghambat Birokrasi dan Perizinan Investasi.

Keterangan Pers Keterangan Pers Presiden Joko Widodo tentang
Penghapusan Perda Bermasalah
<http://setkab.go.id/keterangan-pers-presiden-joko-widodo-tentang-penghapusan-perda-bermasalah-senin-13-juni-2016-di-istana-merdeka-jakarta>

POLICY BRIEF
PEMERINTAHAN INOVATIF,
KUNCI MEMBANGUN INDONESIA DARI DAERAH

Latar belakang

Pelaksanaan otonomi daerah di negeri ini genap memasuki usia dua dekade. Sebagai suatu penanda era baru manajemen negara, otonomi daerah tidak hanya menjanjikan sejumlah peluang, tetapi juga disertai dengan tantangan, dan kebutuhan akan model kepemimpinan baru. Peluang itu muncul seiring dengan lahirnya Undang-Undang (UU) No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No. 1 Tahun 2015 *juncto* UU No. 8 Tahun 2015 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota, yaitu antara lain ditunjukkan dengan adanya beberapa pencapaian yang berhasil diraih selama era otonomi ini: Pilkada langsung serentak, desentralisasi kontekstual/asimetris, pembagian urusan pemerintahan semakin besar, dan proporsi dana perimbangan yang juga semakin besar untuk daerah. Namun untuk mengoptimalkan peluang tersebut, terdapat sejumlah tantangan yang perlu segera diantisipasi. Secara umum tantangannya yang antara lain: potensi daerah yang belum terkelola optimal—meski tak sedikit juga daerah yang terkendala karena potensinya terbatas, mutu sumber daya manusia dan daya saing daerah yang masih rendah, pelayanan publik yang belum optimal, dan kapasitas pengelolaan fiskal yang lemah. Kesemua ini menyebabkan kesejahteraan masyarakat di daerah belum terwujud.

Dalam konteks penataan daerah, juga terdapat sejumlah tantangan aktual. *Pertama*, banyaknya aspirasi pemekaran daerah otonom baru (DOB), yaitu sekitar 105 DOB (Dirjen Otda Kemendagri, 2016). Hal ini dipicu karena banyaknya dana yang masuk ke daerah Kabupaten/Kota. Uang seolah menjadi insentif untuk ‘merangsang’ melakukan pemekaran. Oleh karena itu kini, pembentukan, penyesuaian, dan penggabungan DOB lebih memprioritaskan daerah pinggiran, sesuai dengan esensi Nawa Cita: membangun Indonesia dari pinggiran dengan memperkuat daerah dan desa.

Kedua, pemilihan langsung di daerah diharapkan memunculkan kepala daerah dan DPRD yang berkualitas. Kepala daerah harus mengerti kebutuhan rakyat dan bisa menyelesaikan permasalahan rakyat. Sementara itu kinerja kepala daerah juga harus diimbangi oleh kinerja DPRD. Secara kelembagaan, DPRD menempati posisi yang berbeda dengan DPR RI karena merupakan bagian dari pemerintahan daerah. Kewenangan, penggajian, dan berbagai atribut DPRD lainnya mengikuti aturan Kemendagri. Seiring dengan perubahan dari Laporan Pertanggung Jawaban (LPJ) menjadi Laporan Keterangan Pertanggung Jawaban (LKPJ), kini konflik kepala daerah vs DPRD juga semakin berkurang. Ke depan, relasi kepala daerah dan DPRD akan berjalan harmonis dan menunjang efektivitas pemerintahan daerah jika pemilihannya dilaksanakan secara bersamaan (serentak).

Ketiga, penataan ulang kelembagaan dan kepegawaian daerah. Untuk menentukan besaran organisasi, perangkat daerah memerlukan penyesuaian antara tipologi kelembagaan dengan beban kerja. Makin besar beban kerjanya maka makin besar pula struktur organisasinya. Sebaliknya, makin sedikit beban kerja maka strukturnya akan dilebur. Hal ini sesuai dengan prinsip “tepat fungsi, tepat struktur”. Selanjutnya, ketepatan struktur harus diisi dengan jumlah dan kompetensi pegawai yang tepat. Oleh karena itu, ke depan tidak mungkin kepala dinas suatu instansi tertentu diisi oleh pegawai yang tidak memiliki kompetensi teknis, manajerial, dan sosial kultural yang dibutuhkan jabatan terkait. Jadi, prinsipnya adalah ketepatan kompetensi pegawai dengan strukturnya.

Keempat, penataan produk hukum (*public regulations*) daerah berupa peraturan daerah (Perda). Menurut ketentuannya, Perda tidak boleh bersifat diskriminatif dan tidak mengatur urusan privat. Jika terdapat Perda kabupaten/kota yang bermasalah, maka Gubernur memiliki kewenangan untuk membatalkannya. Sedangkan kewenangan untuk membatalkan Perda Provinsi yang bermasalah ada di tangan Menteri Dalam Negeri. Oleh karena itu, hingga Juni 2016, tercatat 3.143 Perda dibatalkan karena berbagai alasan.

Kelima, evaluasi kinerja. Setiap tahun Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri) melakukan evaluasi kinerja penyelenggaraan

pemerintahan daerah. Bagi daerah yang 3 (tiga) kali berturut-turut berkinerja baik, berhak mendapat penghargaan Parasamya Tata Nugraha. Direktorat Jenderal Otonomi Daerah Kemendagri menghimbau agar daerah selalu berada dalam garis koordinasi, pembinaan, dan pengawasan Kemendagri dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah. Bagi kepala daerah yang berkinerja/berinovasi akan diberikan insentif.

Pengalaman menunjukkan bahwa beberapa daerah yang berhasil mengatasi tantangan di atas memang ditopang oleh kinerja inovatif pemerintah daerahnya. Hal ini menegaskan bahwa berbagai tantangan yang muncul dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah di era otonomi daerah tidak bisa lagi diatasi dengan pendekatan dan cara-cara lama. *Policy brief* ini disusun untuk memberikan gambaran pemerintahan daerah inovatif dan faktor yang dibutuhkan untuk membangun pemerintahan daerah inovatif. Untuk mencapai tujuan itu, *policy brief* ini menggambarkan secara singkat praktik-praktik baik (*best practices*) pemerintahan daerah inovatif sebelum kemudian menjabarkan faktor-faktor pendukung pemerintahan daerah inovatif.

Praktik-praktik Baik Pemerintahan Inovatif

Dalam kurun 5 tahun terakhir (2009-2014), tata kelola pemerintahan yang baik di daerah menunjukkan peningkatan, meskipun belum sesuai target (*Lihat* Tabel 1.). Hal ini berdasarkan hasil pengukuran beberapa indikator kinerja pemerintahan yang baik, seperti Indeks Persepsi Korupsi (IPK), integritas pelayanan publik, tingkat kemudahan berusaha, dan efektivitas pemerintahan.

Tabel 1. Perkembangan Tata Kelola Pemerintahan yang Baik (2010-2014)

TARGET	Indikator Kinerja	2009	Realisasi				TARGET		
		(Baseline)	2010	2011	2012	2013	2014	2014	
Birokrasi yang bersih dan bebas korupsi, kolusi dan nepotisme	Indeks Persepsi Korupsi (IPK)	2,8	2,8	3,0	3,2	3,2	3,4	50	
	% KL dengan Opini WTP atas LK KL/Pusat	42,17	56	63	77	74	76	100	
	% Pemda Opini WTP atas LK Daerah	2,73	3	9	16	27	35	60	
Peningkatan kualitas pelayanan publik kepada masyarakat	Integritas Pelayanan Publik (Pusat)	6,64	6,2	7,1	6,86	7,37	7,22	8,00	
	Integritas Pelayanan Publik (Daerah)	6,46	5,3	6,0	6,3	6,82	n.a.	8,00	
	Peringkat Kemudahan Berusaha	122	121	129	116	120	114	75	
Peningkatan kapasitas dan akuntabilitas kinerja birokrasi	Indeks Efektivitas Pemerintahan		-0,29	-0,20	-0,25	-0,29	n.a.	n.a.	0,5
	Instansi Pemerintah yang akuntabel %	Pusat	47,40	63,3	62,9	65,1	64,05	68,76	100
		Provinsi	3,8	31	63,3	75,8	84,85	87,88	80
		Kab/Kota	5,1	8,8	12,8	24,4	30,3	44,90	60

Sumber: Laporan Kinerja Instansi Pemerintah 2014 (Kemen PAN RB, 2015)

Tren meningkatnya kinerja penyelenggaraan pemerintahan daerah tersebut melatarbelakangi munculnya beberapa kisah sukses (*best practice*) dari daerah seperti Bantaeng (Sulawesi Selatan), Malang dan Surabaya (Jawa Timur), Kabupaten Batang (Jawa Tengah), dan beberapa daerah lain di tanah air. Hal inilah yang semestinya dapat menginspirasi daerah lain karena daerah-daerah tersebut telah membuktikan bahwa otonomi daerah dapat mendatangkan “berkah”.

Kabupaten Bantaeng, misalnya, selama dua periode di bawah kepemimpinan Bupati Nurdin Abdullah berhasil melakukan berbagai perubahan penting, baik dalam penyelenggaraan pemerintahan, pelayanan publik, maupun pembangunan di daerah. Padahal, sebelumnya Bantaeng merupakan salah satu daerah yang selalu dililit masalah klasik: banjir setiap tahun, produktivitas pertanian rendah, kekurangan air bersih, dan kapasitas fiskal yang lemah. Untuk berbenah, Pemda Bantaeng mengawalinya dengan membangun *mindset* SKPD melalui proses *assessment* dalam menjangkir birokrat yang memiliki semangat kepemimpinan tinggi. Untuk mengatasi banjir, dilakukan pembangunan waduk-waduk penampungan air. Pemda

Bantaeng juga menggenjot pembangunan infrastruktur pelayanan air bersih, membangun sistem pelayanan kesehatan, Balai Latihan Kerja bertaraf internasional, dan merevitalisasi pantai untuk pengembangan wisata. Di ranah pembangunan ekonomi rakyat, Pemda Bantaeng menyederhanakan proses perizinan usaha dan investasi, mengalokasikan bantuan investasi pendirian Badan Usaha Milik Desa di setiap desa, dan membangun sentra produksi komoditas hortikultura berbasis perkebunan rakyat.

Hal yang kurang lebih sama juga dilakukan Kota Malang. Di bawah kepemimpinan Walikota Mochammad Anton, Malang berhasil melakukan 57 perubahan, baik di bidang pelayanan publik, peningkatan kapasitas fiskal, partisipasi warga, dan beragam program inovatif. Dalam pelayanan publik, Pemkot Malang membangun sistem *online* hingga ke tingkat kelurahan untuk mendukung pelayanan terpadu satu pintu (PTSP) yang sudah ada. Dengan menggunakan sistem *online* ini, Pemkot Malang berhasil menutupi kebocoran PAD yang selama ini sering terjadi. Alhasil, PAD Kota Malang meningkat lebih dari 300 % (dari Rp160 milyar menjadi Rp500 milyar). Peningkatan kapasitas fiskal juga ditopang oleh kenaikan penerimaan pajak daerah sebesar 15 %. Selain itu, Pemkot Malang mengembangkan pelayanan perizinan melalui mobil keliling, membangun zona air minum prima, dan bank sampah. Untuk menata dan mengembakan tata perkotaan, Pemkot Malang mengoptimalkan pemanfaatan dana CSR. Dana CSR juga dialokasikan untuk program “bedah rumah”, yang berupa bantuan biaya renovasi rumah-rumah warga yang tidak layak huni. Inovasi juga dilakukan dalam menjangkau partisipasi warga melalui kanal penyaluran aspirasi “Sambung Rasa”. Adapun untuk menumbuhkembangkan inovasi, Pemkot Malang menghelat “Otonomi Award” baik di tingkat kecamatan maupun kelurahan.

Faktor-faktor Pendorong Pemerintahan Daerah Inovatif

Kepemimpinan Phronesis

Secara umum, pendekatan kepemimpinan dapat dibedakan menjadi kepemimpinan transformasional dan kepemimpinan transaksional. Kepemimpinan yang transformasional menempatkan dirinya sebagai bagian dari kelompok yang dipimpinnya. Hubungan yang dibangun

dengan anak buah maupun kelompok yang dipimpinnya bersifat kedekatan emosional, organik atau interdependen dan bukan kedekatan mutualisme, atomistis atau independen (Kanungo, 2001). Seringkali pendekatan kepemimpinan ini dianggap lebih baik dibandingkan kepemimpinan transaksional. Bagaimanapun, terkadang pemimpin juga memerlukan pendekatan transaksional, terutama jika terdapat masalah-masalah yang perlu diselesaikan secara pragmatis. Situasi yang dialami oleh Provinsi Kalimantan Utara, misalnya, tidak bisa hanya didekati lewat kepemimpinan transformasional. Masyarakat yang secara riil terisolasi dari jangkauan pelayanan pemerintah tidak dapat serta-merta didekati secara emosional untuk bersama-sama membangun daerahnya. Seperti dinyatakan oleh Lambrie (2016), dibutuhkan program-program yang dapat secara langsung memberikan manfaat kepada masyarakat sehingga kepercayaan kepada pemerintah dapat berkembang.

Oleh karena itu, penting bagi seorang pemimpin, baik kepala daerah maupun pejabat pimpinan tinggi di pemerintah daerah, untuk menjadi *phronetic leaders*, yaitu pemimpin yang mampu mengambil kebijakan sesuai dengan konteks lingkungan dan masalah yang dihadapi (Nonaka *et al.*, 2008). Untuk menjadi *phronetic leaders*, dibutuhkan kapabilitas untuk (i) memutuskan apa yang menjadi kebaikan bersama; (ii) membangun lingkungan pengetahuan dalam rangka berbagi konteks; (iii) menggali esensi dari permasalahan yang dihadapi; (iv) merekonstruksi masalah secara induktif maupun deduktif dengan bahasa yang sederhana; (v) memanfaatkan kanal-kanal politik yang dibutuhkan untuk mencapai kebaikan bersama; dan (vi) mendorong orang-orang yang dipimpinnya untuk juga mampu menjadi *phronetic leaders*.

Membangun kepemimpinan *phronesis* tidak bisa hanya dilakukan lewat pelatihan-pelatihan yang dilakukan di kelas. Pemerintah daerah perlu secara berkesinambungan memberikan pembekalan kepada para calon pemimpinnya lewat metode-metode yang inovatif, misalnya berupa pemagangan calon-calon pemimpin ke SKPD/pemda/instansi lain atau ke perusahaan, pelatihan dengan kombinasi *in class* dan *on the job*, atau sistem pengembangan karier yang berupa rotasi teratur (*tour of duty*). Dengan demikian, para calon pemimpin tidak hanya

memiliki pengetahuan konseptual, tetapi juga memahami dan terbiasa dengan lingkungan dan permasalahan yang berbeda-beda. Begitu pula dengan calon-calon kepala daerah. Partai politik sebagai institusi yang menjalankan fungsi rekrutmen pemimpin selayaknya memberikan pembekalan yang memadai kepada kader dan calon kepala daerah yang akan diusung sehingga memiliki kemampuan *phronetic leadership*.

Adaptive Policies

Pemerintahan yang inovatif membutuhkan kebijakan yang bersifat adaptif (*adaptive policies*), yaitu kebijakan yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat saat ini dan mampu menyesuaikan dengan perubahan lingkungan (Neo & Chen, 2007). Lingkungan pemerintahan daerah saat ini tidak hanya bersifat lokal terkait penduduknya tetapi juga lingkungan kompetisi dan kolaborasi dengan pemerintah daerah lain dan bahkan pemerintah negara lain dalam kerangka Masyarakat Ekonomi ASEAN (Suryanto, 2016). Kebijakan yang adaptif bukan berarti

senantiasa berubah dan meninggalkan nilai-nilai kebijaksanaan lokal. Sebaliknya, kebijakan yang adaptif dirumuskan dengan memanfaatkan nilai-nilai dan budaya yang hidup masyarakat/organisasi untuk membentuk nilai-nilai baru guna mencapai tujuan bersama. Kebijakan yang adaptif membutuhkan proses pemikiran yang visioner (*think ahead*), reflektif (*think again*), dan integratif (*think across*). Hal ini dapat diwujudkan apabila pemerintah daerah mengembangkan *evidence-based policy making*.

Keberhasilan Pemerintah Kabupaten Bantaeng, Sulawesi Selatan, menunjukkan pentingnya kebijakan yang adaptif berbasis *evidence-based policy making*. Nurdin Abdullah (2016) menyampaikan bagaimana pembangunan sektor pertanian melalui pengembangan pupuk berkualitas, peningkatan produksi dan produktivitas, produksi benih berkualitas, hingga pengembangan kawasan agrowisata dilakukan dengan didahului riset terapan dan memerhatikan kendala, kebutuhan, dan potensi yang ada di Bantaeng.

Mendorong *evidence-based policy making* dapat dilakukan dengan memperkuat fungsi penelitian dan pengembangan serta membangun kerja sama dengan lembaga-lembaga kajian baik instansi pemerintah

lain maupun perguruan tinggi dan lembaga kajian non-pemerintah. Bantaeng, misalnya, membangun kemitraan strategis dengan Badan Pengkajian dan Penerapan Teknologi (BPPT), Universitas Hasanuddin, dan beberapa institusi lain untuk mengembangkan kebijakan-kebijakan adaptifnya.

Sistem Manajemen Inovasi

Pemerintah dan DPR pada dasarnya telah mengakui bahwa pemerintahan inovatif adalah salah satu jalan keluar untuk mengatasi permasalahan dalam implementasi otonomi daerah. Hal ini terlihat dari pengaturan tentang inovasi daerah dalam UU 23/2014 tentang Pemerintahan Daerah. Inovasi dibutuhkan untuk memecah kebuntuan dan/atau mencari solusi alternatif berupa pembaharuan baik terkait metode, teknologi, proses, sumber daya manusia (SDM), maupun kelembagaan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Pengalaman sejumlah daerah, seperti DKI Jakarta dengan perangkat Qlue untuk pengawasan pelayanan publik dan manajemen kinerja SDM-nya atau Kota Malang dengan bank sampahnya memperlihatkan pentingnya inovasi guna memenuhi kebutuhan masyarakat dan pembangunan ekonomi daerah.

Pembangunan sistem manajemen inovasi daerah dimulai dari perumusan peta jalan inovasi daerah yang memuat kebutuhan-kebutuhan inovasi di daerah. Gagasan inovasi sendiri dapat lahir dari siapapun: pemerintah, DPRD, pegawai ASN, atau masyarakat. Akan tetapi, tidak semua pihak (terutama dua kelompok terakhir) memiliki akses untuk menyampaikan dan mengembangkan gagasannya. Oleh karena itu, pemerintah daerah perlu menciptakan kanal bagi para *stakeholders*-nya berpartisipasi melakukan perbaikan penyelenggaraan pemerintahan daerah lewat gagasan inovasi. Selain itu, pemerintah daerah juga perlu membangun mekanisme insentif terhadap gagasan inovasi yang layak diimplementasikan. Insentif tidak harus berupa pemberian uang secara langsung, namun juga dapat dikembangkan secara inovatif misalnya berupa akses pelayanan publik tertentu secara gratis, pembebasan/pengurangan pajak daerah tertentu selama satu tahun atau lebih, dan sebagainya.

Penutup

Otonomi daerah yang telah berjalan dua dekade memunculkan optimisme sekaligus pesimisme. Banyak kemajuan telah dialami Indonesia sejak bergulirnya desentralisasi dan otonomi daerah, namun tidak sedikit kendala yang juga dialami dan tantangan yang siap mengadang. Dibutuhkan pemerintahan daerah yang inovatif untuk mengatasinya. Kepemimpinan *phronesis*, kebijakan adaptif, dan sistem manajemen inovasi merupakan tiga faktor yang sama pentingnya untuk dikembangkan oleh pemerintah daerah. Kebijakan dan fasilitas dari instansi pemerintah pusat terkait dibutuhkan untuk mendorong pemerintah daerah membangun pemerintahan inovatif. Peran yang tidak kalah penting juga diharapkan dari partai politik untuk mengembangkan kapabilitas kepemimpinan *phronesis* bagi kader-kader dan calon kepala daerah yang diusungnya serta dari masyarakat untuk bahu-membahu bersama pemerintah daerah membangun Indonesia dari daerah.***

Referensi

- Abdullah, Nurdin 2016, "*Best Practice* Otonomi Daerah di Kabupaten Bantaeng", *bahan paparan*, disampaikan pada Seminar Nasional "Memperkuat Otonomi Daerah, Membangun Indonesia dari Daerah", Jakarta 19 April 2016.
- Anton, Mochammad 2016, "Kota Malang: Bersih, Inovatif, dan Melayani menuju Masyarakat Sejahtera", *bahan paparan*, disampaikan pada Seminar Nasional "Memperkuat Otonomi Daerah, Membangun Indonesia dari Daerah", Jakarta 19 April 2016.
- Kanungo, Rabindra N. 2001, "Ethical Values of Transactional and Transformational Leaders", *Canadian Journal of Administrative Sciences*, Vol. 18, No. 4, pp. 257-265.
- Lambrie, Irianto 2016, "Memperkuat NKRI melalui Pembangunan Wilayah Perbatasan: Praktik Penyelenggaraan Otda di Kaltara", *bahan paparan*, disampaikan pada Seminar Nasional "Memperkuat Otonomi Daerah, Membangun Indonesia dari Daerah", Jakarta 19 April 2016.

- Neo, Boon Siong & Geraldine Chen 2007, *Dynamic Governance: Embedding Culture, Capabilities and Change in Singapore*, World Scientific: Singapore.
- Nonaka, Ikujiro, Ryoko Toyama & Toru Hirata 2008, *Managing Flow: A Process Theory of the Knowledge-based Firm*, Palgrave MacMillan: New York.
- Soemarsono, S. 2016, "Memperkuat Otonomi Daerah, Membangun Indonesia dari Daerah", *bahan paparan*, disampaikan pada Seminar Nasional "Memperkuat Otonomi Daerah, Membangun Indonesia dari Daerah", Jakarta 19 April 2016.
- Suryanto, Adi 2016, *Pidato Sambutan*, disampaikan pada Seminar Nasional "Memperkuat Otonomi Daerah, Membangun Indonesia dari Daerah", Jakarta 19 April 2016.
- Utomo, Tri Widodo Wahyu 2016, "Membangun Indonesia dari Daerah melalui Kepemimpinan Inovatif", *bahan paparan*, disampaikan pada Seminar Nasional "Memperkuat Otonomi Daerah, Membangun Indonesia dari Daerah", Jakarta 19 April 2016.

POLICY BRIEF

**MEMBANGUN PRAKARSA LOKAL DALAM MEREVITALISASI
BADAN USAHA MILIK DESA**

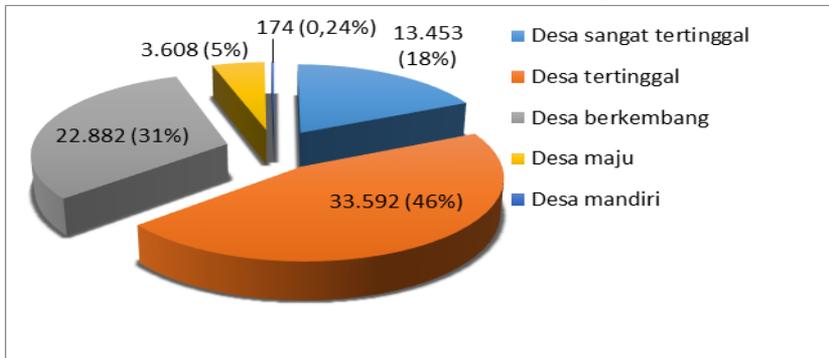
Ringkasan Eksekutif

Undang-Undang Desa mengkonstruksikan Desa sebagai organisasi campuran (*hybrid*) antara masyarakat berpemerintahan (*self governing community*) dengan pemerintahan lokal (*local self government*). Desa antara lain memiliki kewenangan dalam pemberdayaan masyarakat desa berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan adat istiadat desa. Upaya yang telah dilakukan oleh pemerintah dalam membentuk BUM Desa, tidak cukup didekati dengan pendekatan teknokratis dan manajerial semata. BUM Desa yang dibangun serentak oleh pemerintah tidak serta merta bisa bekerja dengan baik meskipun memiliki kapasitas manajerial yang baik. Dalam rangka memperkuat eksistensi BUM Desa yang hadir atas inisiatif sendiri, pemerintah seharusnya memberikan rekognisi terhadap usaha desa yang sudah ada dan berjalan selama ini, terlepas dari bentuk usaha yang dijalankannya. Membangkitkan dan memfasilitasi tumbuhnya gerakan ekonomi lokal secara emansipatoris jauh lebih penting ketimbang institusionalisasi BUM Desa secara serentak

A. Pendahuluan

Desa merupakan unit terkecil dari negara yang terdekat dengan masyarakat dan secara riil langsung menyentuh kebutuhan masyarakat untuk disejahterakan. Basis sistem kemasyarakatan di desa yang kokoh adalah kekuatan untuk mengembangkan sistem politik, sosial, budaya, dan ekonomi. Namun potret desa saat ini masih menunjukkan kondisi yang memprihatinkan, berdasarkan Indeks Desa Membangun tahun 2015 terlihat bahwa dari 73.709 desa yang ada, sebagian besar (46%) termasuk dalam kategori desa tertinggal dan hanya (0,24%) dalam kategori desa mandiri.

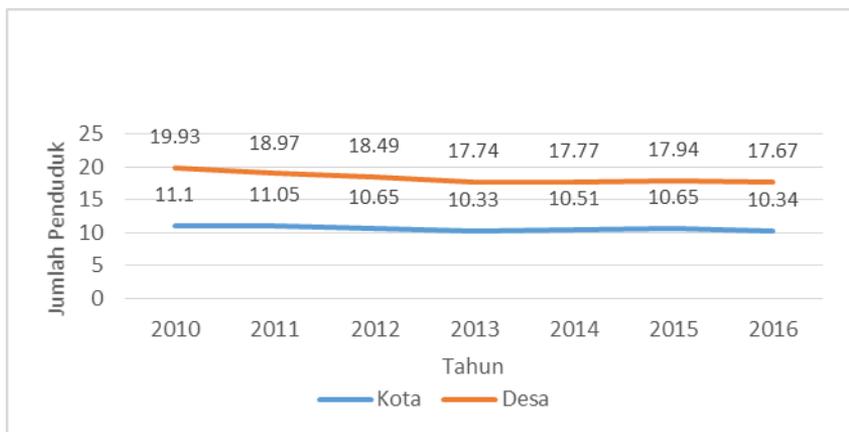
Gambar 1. Indeks Desa Membangun



Sumber : Kementerian Desa PDTT, 2015

Desa masih dihadapkan pada kenyataan kemiskinan kehidupan desa. Sebagian besar penduduk miskin tinggal di desa, hal ini dapat dilihat dari grafik berikut ini.

Gambar 2. Jumlah Penduduk Miskin Kota dan Desa Tahun 2010-2016 (Juta)



Sumber : BPS, 2016

Kondisi ini sangat kontradiktif dengan tujuan otonomi daerah, di era otonomi daerah seharusnya menjadi perwujudan unjuk kekuatan di berbagai bidang, karena tujuan besar otonomi daerah adalah memperluas kesejahteraan masyarakat, termasuk

masyarakat desa. Semangat baru pengaturan desa sebagai upaya strategis dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat desa adalah dengan munculnya UU Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

UU tersebut hendak mengantarkan desa sebagai penyangga kehidupan, desa diharapkan menjadi mandiri secara sosial, budaya, ekonomi, bahkan politik. Pada PP Nomor 43 Tahun 2014 yang diubah melalui PP Nomor 47 Tahun 2015 telah menyebutkan jika kini desa mempunyai wewenang untuk mengatur sumber daya dan arah pembangunan. Berlakunya regulasi tentang desa membuka harapan bagi masyarakat desa untuk berubah.

Undang-Undang Desa mengkonstruksikan Desa sebagai organisasi campuran (*hybrid*) antara masyarakat berpemerintahan (*self governing community*) dengan pemerintahan lokal (*local self government*, dimana desa memiliki otonomi dan kewenangan dalam perencanaan, pelayanan publik, dan keuangan. Maka desa bukan lagi penunggu instruksi dari supra desa (Kecamatan, Kabupaten, Propinsi, dan Pusat). Untuk itu tumpuan dinamika kehidupan desa sangat bergantung pada partisipasi masyarakat dalam mendorong terbangunnya kesepakatan pengelolaan desa, mampu menumbuhkan dan mengembangkan nilai sosial, budaya, ekonomi, dan pengetahuan.

Pembangunan desa dapat ditingkatkan melalui pengembangan potensi perekonomian desa dan menjadi wadah bersama masyarakat pedesaan dalam membangun diri dan lingkungannya secara mandiri dan partisipatif. Dalam UU Desa disebutkan bahwa pembangunan desa bertujuan untuk meningkatkan kualitas hidup manusia serta penanggulangan kemiskinan, melalui penyediaan pemenuhan kebutuhan dasar, pembangunan sarana dan prasarana, pengembangan potensi ekonomi lokal, serta pemanfaatan sumber daya alam dan lingkungan secara berkelanjutan, dengan mengedepankan kebersamaan, kekeluargaan, dan kegotongroyongan guna mewujudkan pengarusutamaan perdamaian dan keadilan sosial.

Dalam rangka mengembangkan potensi ekonomi desa dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat, dalam pasal 87 UU tersebut menyatakan bahwa pemerintah desa dapat membentuk BUM Desa. Kelembagaan BUM Desa diharapkan dapat memberikan ruang pengambilan peran negara melalui Pemerintah Desa untuk mengelola sumber daya alam yang dimiliki desa dan bidang produksi yang penting bagi desa dan yang menguasai hajat hidup warga desa.

Dalam rangka pelaksanaan UU Desa telah dibuat aturan turunannya antara lain Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 jo Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 2015 sebagai peraturan pelaksanaan undang-undang tersebut yang kemudian secara khusus BUM Desa dipayungi dan digerakkan dalam Peraturan Menteri Desa, PDT dan Transmigrasi Nomor 4 Tahun 2015 tentang Pendirian, Pengurusan dan Pengelolaan dan Pembubaran Badan Usaha Milik Desa.

Sebelum hadir Peraturan Menteri Nomor 4 Tahun 2015, sebagian daerah telah membentuk BUM Desa, dan pasca Peraturan Menteri Desa tersebut maka semakin banyak BUM Desa yang terbentuk. Hingga saat ini telah terbentuk 12.115 BUM Desa seperti dilansir dari situs resmi Kementerian Desa PDTT. Jumlah tersebut melampaui target sebanyak 5.000 BUM Desa pada tahun 2019 yang telah mereka tetapkan dalam Nawakerja Kementerian Desa dan Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi. Namun hingga saat ini belum ada data yang menunjukkan kinerja BUM Desa yang sudah terbentuk.

Pencapaian yang melampaui target tersebut, menimbulkan kerisauan yang tertuju pada keberlanjutan BUM Desa secara sosial dan ekonomi yang saat ini tengah menjamur di berbagai desa. Ada kerisauan, jangan-jangan BUM Desa akan mati suri pada tahun-tahun mendatang seperti halnya BUUD maupun KUD yang dibangun secara seragam oleh Orde Baru. Keberlanjutan BUM

Desa di satu sisi dan kegagalan BUUD dan KUD di sisi lain tentu merupakan pelajaran berharga bagi BUM Desa saat ini.

B. Deskripsi Masalah

Saat ini BUM Desa tengah menjadi isu penting bagi pemerintah, pegiat desa maupun perusahaan. Berdasarkan pengamatan lapangan maupun *sharing* pembelajaran di berbagai forum selama ini, upaya-upaya pengembangan BUM Desa masih menghadapi berbagai macam kelemahan, ancaman dan rendahnya kapasitas. *Pertama*, penataan kelembagaan desa belum berjalan secara maksimal sehingga BUM Desa pun belum diinstitusionalisasikan dalam format pemerintahan dan perekonomian desa. *Kedua*, keterbatasan kapasitas sumberdaya manusia di desa untuk mengelola dan mengembangkan BUM Desa yang akuntabel dan berkinerja baik. *Ketiga*, rendahnya inisiatif lokal untuk menggerakkan potensi ekonomi lokal bagi peningkatan kesejahteraan sosial dan ekonomi warga desa. *Keempat*, belum berkembangnya proses konsolidasi dan kerjasama antar stakeholders untuk mewujudkan BUM Desa sebagai patron ekonomi yang berperan memajukan ekonomi kerakyatan. *Kelima*, kurangnya responsivitas Pemda untuk menjadikan BUM Desa sebagai program unggulan untuk memberdayakan desa dan kesejahteraan masyarakat (Sutoro Eko, 2013).

Desa tidak identik dengan Pemerintah Desa dan kepala Desa, namun meliputi pemerintahan lokal dan sekaligus mengandung masyarakat, yang keseluruhannya membentuk kesatuan hukum. Konstruksi ini juga membawa perbedaan antara aspek kajian BUM Desa dengan Badan Usaha Milik Negara/Daerah (BUMN/BUMD) yang merupakan badan usaha yang berperan sebagai alat intervensi pemerintah pada tataran perekonomian nasional atau daerah.

Dalam studi PKDOD ditemukan bahwa inisiatif pembentukan BUM Desa lebih banyak muncul dari pihak luar desa, dimana seharusnya hadir bersamaan di internal desa (pemerintah desa dan masyarakat) dalam musyawarah desa. Kehadiran BUM Desa seringkali bukan dilatarbelakangi oleh kondisi dan permasalahan

yang ada di desa. Penyelenggaraan musyawarah desa dalam pembentukan BUM Desa hanya sebatas memenuhi persyaratan administratif semata. PKDOD juga memetakan letak kekeliruan pendekatan intervensi. *Pertama*, pembentukan BUM Desa yang serentak dan seragam memperlihatkan lompatan cepat, bahkan instan, yang tidak diawali dengan peninjauan kelayakan kondisional (termasuk syarat-syarat pembentukan BUM Desa). Kedua, pemberian bantuan modal dari atas secara merata (bagi rata) ke seluruh BUM Desa cenderung tidak memberikan insentif, melainkan disinsentif terhadap kesiapan dan prakarsa lokal. *Ketiga*, komitmen politik dari atas berjalan jauh lebih cepat ketimbang konsolidasi pilar sosial (pembelajaran, kewirausahaan, swadaya, kepercayaan dan solidaritas) di level lokal.

Pendirian BUM Desa tidaklah sebatas memenuhi target pembangunan semata. Kehadirannya harus dibarengi dengan pembinaan untuk mengembangkan potensi yang dimilikinya. Studi PKDOD memperlihatkan bahwa pembinaan yang dilakukan pemerintah supra desa (kabupaten/provinsi) tidak dilakukan secara bertahap dan teratur. Jikapun ada pembinaan hanya dalam rangka menjalankan kegiatan supra desa. Dapat dikatakan, BUM Desa berjalan sendiri dalam usahanya.

C. Rekomendasi

Pendirian BUM Desa menjadi kuasa desa, Kementerian Desa dan Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi dan Pemerintah Daerah hanya berperan membantu pengembangan lebih lanjut setelah desa mendirikan BUM Desa. Pemerintah dan pemerintah daerah sebaiknya mengubah pendekatan, dari intervensi ke fasilitasi, bahkan membuka kesempatan untuk melakukan rekognisi terhadap BUM Desa yang telah establish. Dengan kalimat lain, memberikan rekognisi terhadap usaha desa (apapun bentuknya) yang sudah eksis-kokoh jauh lebih penting ketimbang melakukan intervensi dengan berbagai instrumen hukum. Bagaimanapun membangkitkan dan memfasilitasi

tumbuhnya gerakan ekonomi lokal secara emansipatoris jauh lebih penting ketimbang institusionalisasi BUM Desa secara serentak dari atas.

Selain itu, pemerintah juga harus memperjelas model partisipasi yang ditawarkan dalam pengelolaan BUM Desa. Program Nawakerja Kementerian Desa dan Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi untuk membentuk dan mengembangkan BUM Desa harus berbasis kebutuhan desa. Dalam konteks ini, pemerintah seharusnya berkoordinasi dengan pemerintah daerah, guna menginventarisasi karakter dan potensi asset desa di masing-masing wilayah. Pemahaman terhadap kondisi wilayah, karakter dan potensi asset desa akan sangat membantu dalam menyusun program dukungan pengembangan BUM Desa di masa depan.

Pemerintah dan pemerintah daerah seharusnya memfasilitasi desa dalam melakukan identifikasi awal terhadap embrio ekonomi (faktor-faktor produksi) desa secara jelas. Identifikasi ini sangat diperlukan untuk mencegah jangan sampai BUM Desa didirikan, namun tidak melakukan kegiatan apapun, karena tidak memahami potensi usaha yang perlu dikembangkan. Karena itu, Kementerian Desa dan Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi dan pemerintah daerah perlu mengeluarkan kebijakan tentang panduan identifikasi potensi desa dan tahapan dalam pengembangan BUM Desa. Selain itu, pemerintah dan pemerintah daerah juga perlu menerbitkan kebijakan yang terintegrasi dengan tugas pokok dan fungsi dari unit kerja terkait serta menyusun kategori kemandirian BUM Desa dan melakukan pemutakhiran data mengenai kondisi dari setiap BUM Desa yang ada.

Referensi

- Badan Pembedayaan Masyarakat Pemerintah Desa dan Kelurahan Provinsi Sulawesi Selatan, 2015, Modul Panduan BUM Desa Provinsi Selatan Tahun 2015.
- Badan Pusat Statistik, 2016, Jumlah Penduduk Miskin Kota dan Desa 2010-2016.

- Hasil Riset PKDOD, 2016, Membangun Parakarsa Desa dalam Merevitalisasi BUM Desa
- Hasil Riset PATTIRO, 2016, Identifikasi Praktik Berdesa pasca Implementasi UU 6 Tahun 2014 tentang Desa
- Sutoro Eko bersama Tim FPPD, 2013, Policy Paper Membangun BUM Desa yang Mandiri, Kokoh dan Berkelanjutan
- Yustika, Ahmad Erani, 2006, Ekonomi Kelembagaan, Bayu Media Publisng
- Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa
- Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 jo Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 2015 sebagai peraturan pelaksanaan Undang-Undang Desa
- Peraturan Menteri Desa, PDT dan Transmigrasi Nomor 4 Tahun 2015 tentang Pendirian, Pengurusan dan Pengelolaan dan Pembubaran Badan Usaha Milik Desa.

POLICY PAPER

ROAD MAP PENDAMPINGAN DESA

Pengantar

Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 tentang Desa telah memberi dasar legitimasi reformasi penyelenggaraan pemerintahan desa. Terdapat tiga substansi penting dari modernisasi pemerintahan desa, *pertama*, membentuk lembaga masyarakat desa yang lebih demokratis, *kedua*, meningkatkan alokasi dana desa, dan *ketiga*, pemberdayaan masyarakat dalam pemerintahan desa. Ketiga elemen tersebut menjadi bagian penting dalam penyelenggaraan pemerintahan desa. Oleh karena itu, untuk menyukseskan implementasi UU Desa dibutuhkan sinergi dan kerja integratif dari masing-masing pihak. Selain penataan integrasi kerja birokrasi, hal lain yang penting untuk dilakukan adalah mendorong kesiapan masyarakat desa untuk menjadi pelaku utama pembangunan desa.

Dalam rangka mendorong fungsi pemberdayaan, pemerintah melalui Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi (Kemendesa PDTT), mengeluarkan kebijakan Peraturan Menteri Desa PDTT (Permendesa PDTT) No. 3 Tahun 2015 tentang Pendampingan Desa. Menurut peraturan ini, pendampingan desa adalah kegiatan untuk melakukan tindakan pemberdayaan masyarakat melalui asistensi, pengorganisasian, pengarahan, dan fasilitasi desa. Ini artinya pendamping desa diletakkan sebagai garda depan pemberdayaan masyarakat desa. Keberadaan pendamping desa adalah *ad hoc*, artinya fungsi mereka ada pada masa transisi modernisasi desa. Setelah kemandirian masyarakat desa dalam melaksanakan pembangunannya, keberadaan pendamping desa berangsur-angsur tak dibutuhkan kembali. Kedudukan pendamping desa sangat strategis dalam mengakselerasi pemberdayaan dan pembangunan desa.

Mencermati posisi strategis pendamping desa maka, peran dan fungsi pendamping desa perlu memperoleh perhatian serius oleh semua *stake holders* desa. Kedudukan pendamping desa secara langsung maupun tidak langsung mempengaruhi keberhasilan desa dalam melaksanakan UU Desa. Mengacu pada definisi operasional pendamping desa, dapat dikatakan tugas, peran dan fungsi pendamping tidak ringan. Hanya sosok pendamping desa yang mumpuni dan andal saja yang mampu melaksanakan semua tugas pendampingan secara efektif. Pemerintah supra desa dan pemerintah desa, akademisi, praktisi, aktifis desa, dan pemangku kepentingan UU

Desa lainnya perlu membangun sinergi mengoptimalkan peran dan fungsi pendampingan desa. Pendamping desa menjadi salah satu faktor determinan keberhasilan pelaksanaan UU Desa.

Program Pendampingan Desa

Pelaksanaan program pendampingan desa didasarkan pada Permendesa Nomor 3 Tahun 2015 tentang Pendampingan Desa. Sebagai bagian dari pemberdayaan masyarakat desa, program ini memiliki arti penting untuk menginisiasi pembangunan di desa. Pola pemberdayaan masyarakat desa dalam pendampingan desa berbeda dengan program pemberdayaan masyarakat sebelumnya yang terbalut dalam program PNPM (Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat). Perbedaan paling mendasar dari kedua program tersebut terletak pada mekanisme dana atau anggaran yang digunakan dalam program pemberdayaan. PNPM adalah sebuah program yang menitikberatkan pada pendekatan proyek. Pendamping desa datang ke desa membawa sejumlah dana yang kemudian dirumuskan bersama oleh masyarakat desa menjadi sebuah perencanaan pembangunan desa. Pendampingan desa berdasarkan UU Desa menitikberatkan pada aspek pemberdayaan masyarakat dan pembangunan desa. Program dan kegiatan yang dilaksanakan dalam rangka UU Desa dirumuskan bersama oleh masyarakat dan pemerintah desa.

Tujuan pendampingan desa dalam Permendesa Nomor 3 Tahun 2015 Pasal 2 disebutkan:

- (1) Meningkatkan kapasitas, efektivitas, dan akuntabilitas pemerintahan desa dan pembangunan desa;
- (2) meningkatkan prakarsa, kesadaran, dan partisipasi masyarakat desa dalam pembangunan desa yang partisipatif;
- (3) meningkatkan sinergi program pembangunan desa antarsektor, dan;
- (4) mengoptimalkan aset lokal desa secara emansipatoris.

Sedangkan ruang lingkup pendampingan desa seperti tertuang pada pasal 3, meliputi:

- (1) Pendampingan masyarakat desa dilakukan secara berjenjang untuk memberdayakan dan memperkuat desa;
- (2) Pendampingan masyarakat desa sesuai dengan kebutuhan yang didasarkan pada kondisi geografis wilayah, nilai APB Desa, dan cakupan yang didampingi; dan
- (3) Pemerintah, pemerintah daerah provinsi, pemerintah daerah kabupaten/kota, dan pemerintah desa melakukan upaya

pemberdayaan masyarakat desa melalui pendampingan masyarakat desa yang berkelanjutan, termasuk dalam hal penyediaan sumber daya manusia dan manajemen.

Kementerian Desa melimpahkan wewenang rekrutmen pendamping desa kepada pemerintah provinsi untuk mengadakan rekrutmen pendamping desa. Terdapat 3 (tiga) kategori pendamping sebagaimana dimaksud pada pasal 4 Permendesa No. 3/2015, yaitu: tenaga pendamping profesional, Kader Pemberdayaan Masyarakat Desa, dan/atau pihak ketiga. Tenaga pendamping profesional terdiri dari 3 jenis dengan tugas dan kedudukan yang berbeda, *pertama* pendamping desa berkedudukan di kecamatan *kedua* pendamping teknis berkedudukan di kabupaten, dan *ketiga* Tenaga Ahli Pemberdayaan Masyarakat yang berkedudukan di provinsi dan pusat. Sedangkan untuk yang berkedudukan langsung di tingkat desa adalah Kader Pemberdayaan Masyarakat Desa atau dikenal Pendamping Lokal Desa.

Sampai dengan tahun 2016, pemerintah telah dua kali melakukan rekrutmen pendamping desa dengan target sampai tahun 2019 terjaring 40.142 pendamping desa. Data pendamping desa, dipaparkan sebagai berikut:

Tabel 1. Jumlah Eksisting Pendamping Desa Tahun 2016

Tahun	TA	PD	PLD	Jumlah
2015	908	5.303	14.931	20.602
2016	1.329	5.418	2.578	9.325
Jumlah	2.237	10.721	16.969	29.927

Sumber: Kementerian Desa PDTT (2016)

Tabel 2. Kuota Kebutuhan Pendamping Desa

Posisi	Kuota Kebutuhan	Terisi	Kekurangan
TA	2.532	2.237	295
PD	16.493	10.721	5.772
PLD	21.117	16.969	4.148
Jumlah	40.142	29.927	10.215

Sumber: Kementerian Desa PDTT (2016)

Dari data di atas, terlihat total kebutuhan pendamping desa mencapai 40.142 orang. Dengan jumlah desa di Indonesia mencapai 74.754 (Kemendagri, 2015), maka komposisi pendamping desa nantinya tidak memperhatikan kebutuhan satu desa satu pendamping. Hal ini tidak

terlepas dari fakta bahwa tidak sedikit desa yang sudah terbilang mandiri dalam penyelenggaraan pemerintahannya. Komposisi yang telah ditentukan oleh Kemendesa PDTT adalah sebagai berikut:

1. Komposisi Pendamping Lokal Desa (PLD)
 - a. Kecamatan yang memiliki jumlah Desa 1 (satu) sampai dengan 4 (empat) desa, maka ditempatkan 1 (satu) orang PLD.
 - b. Jika jumlah desa dalam satu kecamatan lebih dari 4 (empat) desa, maka perhitungannya adalah jumlah desa dibagi 4 (empat). Apabila terdapat sisa 1 (satu) sampai dengan 3 (tiga) desa maka dilakukan penambahan 1 (satu) orang PLD.
 - c. Bagi kecamatan yang memiliki desa terpencil secara geografis, perbatasan dan kepulauan, maka dapat ditempatkan 1 (satu) orang PLD untuk 1 (satu) desa yang diusulkan oleh pemerintah daerah atas persetujuan Ditjen PPMD Kementerian Desa PDTT.
2. Komposisi Pendamping Desa
 - a. Setiap Kecamatan akan ditempatkan minimal 2 (dua) orang Pendamping Desa yang terdiri dari 1 (satu) orang Pendamping Desa Pemberdayaan dan 1 (satu) orang Pendamping Desa Teknik Infrastruktur;
 - b. Kecamatan yang memiliki jumlah Desa 1 (satu) s.d 10 (sepuluh), ditempatkan 2 (dua) orang Pendamping Desa;
 - c. Kecamatan yang memiliki jumlah Desa 11 (sebelas) s.d 20 (dua puluh), ditempatkan 3 (tiga) orang Pendamping Desa;
 - d. Kecamatan yang memiliki jumlah Desa 21 (dua puluh satu) s.d 40 (empat puluh), ditempatkan 4 (empat) orang Pendamping Desa;
 - e. Kecamatan yang memiliki jumlah Desa lebih dari 40 (empat puluh), ditempatkan 5 (lima) orang Pendamping Desa.
3. Komposisi Pendamping Desa Teknik Infrastruktur
Di setiap kecamatan ditempatkan paling sedikit 1 (satu) pendamping desa teknik infrastruktur.
4. Komposisi Tenaga Ahli
 - a. Tenaga Ahli Pemberdayaan Masyarakat Desa (TA-PMD), yang bertugas meningkatkan kapasitas tenaga pendamping dalam rangka pengembangan kapasitas dan kaderisasi masyarakat Desa;
 - b. Tenaga Ahli Infrastruktur Desa (TA-ID), yang bertugas meningkatkan kapasitas tenaga pendamping dalam rangka

pembangunan dan pemeliharaan infrastruktur dan lingkungan Desa berdasarkan kemampuan teknis dan sumber daya lokal yang tersedia;

- c. Tenaga Ahli Pembangunan Partisipatif (TA-PP), yang bertugas meningkatkan kapasitas tenaga pendamping dalam proses pembangunan partisipatif Desa;
- d. Tenaga Ahli Pengembangan Ekonomi Desa (TA-PED), yang bertugas meningkatkan kapasitas tenaga pendamping dalam rangka pengembangan ekonomi Desa berskala produktif;
- e. Tenaga Ahli Pengembangan Teknologi Tepat Guna (TA-TTG), yang bertugas meningkatkan kapasitas tenaga pendamping dalam rangka pengembangan dan pemanfaatan teknologi tepat guna untuk kemajuan ekonomi; dan
- f. Tenaga Ahli Pelayanan Sosial Dasar (TA-PSD), yang bertugas meningkatkan kapasitas tenaga pendamping dalam rangka peningkatan kualitas dan akses terhadap pelayanan sosial dasar.

Dalam proses rekrutmen dan seleksi, Kementerian Desa membentuk tim berjumlah 7 (tujuh) orang terdiri dari 3 (tiga) orang dari Perguruan Tinggi, 2 (dua) orang dari Pemerintah Provinsi, dan 2 (dua) orang dari Kementerian Desa PDTT. Dalam penyusunan materi ujian, Kementerian Desa menyerahkan kepada pihak ketiga, dalam hal ini perguruan tinggi untuk menyusun soal ujian. Mekanisme evaluasi pendampingan desa, digunakan pola evaluasi:

- a. Pendamping Lokal Desa (PLD) evaluasi dinilai oleh pendamping desa di kecamatan, dan Forum Konsultasi Desa.
- b. Pendamping Desa (PD) dievaluasi oleh Camat, Tenaga Ahli di tingkat kabupaten, dan Badan Pemberdayaan Masyarakat dan Pemerintah Desa (BPMPD) kabupaten/kota.

Existing Condition Pendamping Desa

Pendamping desa memiliki peran krusial dalam implementasi Undang-Undang Desa. Berdasarkan hasil penelitian lapangan ditemukan sejumlah persoalan mendasar berkaitan dengan pendampingan desa. Persoalan tersebut diantaranya adalah:

1. Sistem Rekrutmen

Catatan kritis berpusat pada model rekrutmen pendamping desa yang belum efektif dalam mewujudkan tujuan pendampingan desa. Sejumlah isu krusial yang menonjol dalam rekrutmen pendamping desa, adalah:

a. Sistem rekrutmen tidak jelas

Ketidaktejelasan ini terindikasi melalui: teknis dan tahapan rekrutmen belum tertata dengan baik, akibatnya sejumlah

persoalan muncul pada saat proses rekrutmen berjalan. Misalnya: informasi rekrutmen tidak sinkron antara pusat dengan daerah, penundaan tes seleksi karena panitia tidak siap, serta persoalan-persoalan lain yang mempengaruhi kualitas rekrutmen.

- b. Basis rekrutmen pendamping tidak jelas
Komplain terhadap kualitas pendamping diperoleh disetiap daerah kajian. Pemerintah desa dan supra desa menilai kompetensi pendamping desa sangat lemah. Pendamping desa seharusnya direkrut berdasarkan kompetensi dan pengalaman. Daerah kajian menunjukkan ketidakpuasannya terhadap kompetensi pendamping desa hasil rekrutmen. Tidak tepat jika pendamping desa direkrut dari *fresh graduate* atau orang yang tidak memiliki pengalaman pemberdayaan masyarakat dan pendampingan desa.
- c. Transparansi rekrutmen
Polarisasi antara pendamping desa dengan eks program pendampingan yang sebelumnya sangat kuat. Eks pendamping yang memiliki kompetensi dan pangalaman desa seolah tidak memiliki tempat dalam kerangka pendamping desa. Pada sisi lain masuknya kepentingan kelompok dan intervensi politik pada pendamping desa cukup kentara.
- d. Sentralisasi rekrutmen
Provinsi, kabupaten/kota tidak dilibatkan secara penuh proses rekrutmen oleh pusat. Sentralisasi rekrutmen pendamping ini tidak efektif, sebab yang mengetahui kebutuhan aktual pendamping adalah kabupaten/kota. Pelimpahan wewenang rekrutmen memang sudah dilakukan oleh Kemendes dan PDTT tapi sejauhmana keterlibatan tersebut masih perlu dipertanyakan.

2. Problem kompetensi pendamping desa

Sistem rekrutmen yang buruk berdampak buruk. Fenomena penolakan terhadap pendamping desa perlu disikapi secara serius, sebab kontraproduktif dengan implementasi UU Desa. Beberapa isu krusial terkait kapasitas dan kompetensi UU Desa, dikemukakan sebagai berikut:

- a. Pengetahuan pendamping desa terhadap peraturan perundang-undangan yang terkait dengan desa sangat lemah.
- b. Pemahaman dan keterampilan pendamping desa terhadap perencanaan pembangunan, administrasi keuangan dan substansi teknis lainnya sangat terbatas bahkan sangat minim.

- c. Pendamping desa gagal membangun komunikasi efektif dengan kecamatan dan desa. Kompetensi sikap dan perilaku kerja pendamping desa perlu ditingkatkan.
3. Jumlah pendamping desa tidak memadai
Faktanya setiap kecamatan hanya memperoleh jumlah yang minim (2 s/d 3) terhadap pendamping desa untuk menangani puluhan desa yang ada di masing-masing kecamatan. Jumlah ini jelas tidak mencukupi. Belum lagi ruang lingkup tugas, peran dan fungsinya yang sangat besar. Lebih jauh, karena terbatasnya jumlah pendamping, maka penempatan pendamping desa menjadi tidak jelas. Bisa saja pendamping ditempatkan jauh dari domisilinya sehingga menghambat produktifitas dan kinerja pendamping.
4. Pembekalan bagi pendamping desa sangat minim
Situasi semakin rumit ketika pembekalan bagi pendamping tidak terprogram dengan baik. Dampaknya, pendamping desa jauh dari andal. Komplain terhadap kompetensi pendamping menjadi umum terjadi.

Road Map Pendampingan Desa

Tugas pendamping desa tidak ringan. Peraturan Menteri Desa PDTT tentang Pendampingan Desa, Pasal 11 dan 12 menunjukkan betapa besar tugas dan tanggung jawab pendamping desa. Hanya pendamping desa andal dan mumpuni saja yang mampu melaksanakan amanah yang diembannya. Mengacu pada kondisi tersebut, sudah jelas pendampingan desa merupakan program vital bagi pelaksanaan UU Desa. Teramat disayangkan apabila manajemen pendampingan desa tidak dikelola dengan baik. Apalagi mulai tahun 2017, anggaran program pendampingan desa sepenuhnya dibebankan pada APBN. Untuk itu keseriusan dan komitmen pemerintah baik pusat maupun daerah serta stake holders terhadap program pendampingan desa sangat diperlukan. Memperhatikan berbagai fakta yang telah dikemukakan di atas, maka perlu disusun peta jalan (road map) pendampingan desa sebagai panduan bagaimana tata kelola pendampingan desa dijalankan.

Road Map Pendampingan Desa mencakup berbagai isu strategis yang meliputi:

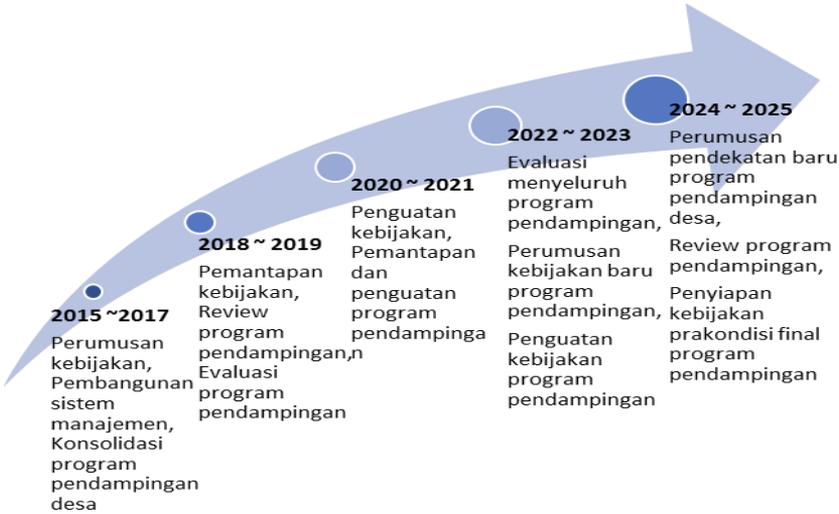
- a. Konstrains waktu road map pendampingan desa;
- b. Substansi road map yang memuat program, kegiatan dan strategi pelaksanaan pendampingan desa diantaranya: sistem manajemen, pengembangan dan penguatan program pendampingan, evaluasi,

pra kondisi terhadap selesainya program pendampingan dan substansi lain yang relevan;

Road map bermuara pada terwujudnya sistem manajemen pendampingan desa untuk mewujudkan sosok pendamping desa yang andal dan mumpuni baik dilihat dari sisi pengetahuan dan keterampilan. Selain itu dalam *road map* pendampingan desa juga akan disebutkan pentingnya pemahaman etika, sosial, dan budaya masyarakat desa agar pendamping mampu menjalankan tugas, peran dan fungsi sebagaimana amanat undang-undang secara optimal. Substansi lain yang tidak kalah penting adalah terkait dengan sistem pengawasan dan evaluasi bagi pendampingan desa.

Pendampingan desa bukanlah program permanen, maka perlu disusun sebuah *exit strategy* ketika program pendampingan harus berakhir pada sebuah desa. Kriteria desa seperti apa yang perlu terus memperoleh pendampingan dan kapan desa harus berhenti terhadap perogram pendampingan perlu mulai dipikirkan. Karena program pendampingan secara nasional membutuhkan anggaran yang sangat besar, maka pemerintah pusat perlu memikirkan opsi lain terkait tenaga pendampingan. Penguatan kader lokal desa yang dapat terlibat secara aktif dan optimal dalam pendampingan dengan sumber pendanaan dari desa perlu digagas sejak dini. Pemerintah desa dan supra desa dapat merumuskan program bersama untuk membentuk dan memperkuat kader-kader lokal desa dalam rangka efektivitas pelaksanaan UU Desa.

Road Map Pendampingan Desa 2015 ~ 2025



Penjelasan terhadap Road Map Pendampingan Desa 2015 ~ 2025 adalah sebagai berikut:

No	PERIODE PELAKSANAAN	PETA PROGRAM/ KEGIATAN	KEMENTERIAN / LEMBAGA INISIATOR
1	2015 ~ 2017 <ul style="list-style-type: none"> Perumusan kebijakan, Pembangunan sistem manajemen, Konsolidasi program pendampingan desa 	2015 <ul style="list-style-type: none"> Merumuskan dasar kebijakan pendampingan desa Menyusun sistem manajemen pendampingan desa Melakukan pengadaan pendampingan desa 	<ul style="list-style-type: none"> Kementerian Desa PDTT Kementerian Dalam Negeri Kementerian Keuangan

		<p>2016</p> <ul style="list-style-type: none"> • Evaluasi terhadap pelaksanaan pendampingan desa • Evaluasi pengadaan pendamping desa • Pemantapan kebijakan rekrutmen, seleksi, dan penempatan pendamping desa • Penguatan kebijakan rekrutmen, seleksi, dan penempatan pendamping desa 	<ul style="list-style-type: none"> • Kementerian Desa PDTT
		<p>2017</p> <ul style="list-style-type: none"> • Penyempurnaan kebijakan pengadaan pendamping desa • Pelaksanaan pengadaan pendampingan desa yang telah disempurnakan • Penyempurnaan sistem pendampingan 	<p>Kementerian Desa PDTT</p>

		desa	
2	2018 ~ 2019 <ul style="list-style-type: none"> • Pemantapan kebijakan, • Review program pendampingan, Evaluasi program pendampingan 	2018 <ul style="list-style-type: none"> • Pelaksanaan kebijakan pendampingan yang telah disempurnakan • Evaluasi menyeluruh terhadap pelaksanaan pendampingan desa 5 tahun terakhir 	Kementerian Desa PDTT
		2019 <ul style="list-style-type: none"> • Pemantapan dan penguatan kebijakan pendampingan desa • Review dan Evaluasi program pendampingan berdasarkan tipologi desa • Pemetaan program dan kegiatan pendampingan berdasarkan tipologi desa • Penyusunan kebijakan pendampingan berdasarkan tipologi desa 	Kementerian Desa PDTT Kementerian Dalam Negeri Bappenas
3	2020 ~ 2021 <ul style="list-style-type: none"> • Penguatan 	2020 <ul style="list-style-type: none"> • Evaluasi 	Kementerian Desa PDTT

	kebijakan pendampingan berdasarkan tipologi desa <ul style="list-style-type: none"> • Pemantapan dan penguatan program pendampingan berdasarkan tipologi desa • Pelaksanaan pendampingan berdasarkan tipologi desa 	pelaksanaan program dan kegiatan pendampingan berdasarkan tipologi desa <ul style="list-style-type: none"> • Pemantapan pelaksanaan program dan kegiatan pendampingan berdasarkan tipologi desa 	Kementerian Dalam Negeri Bappenas
		2021 <ul style="list-style-type: none"> • Penguatan pelaksanaan program dan kegiatan pendampingan berdasarkan tipologi desa 	Kementerian Desa PDTT
4	2022 ~ 2023 <ul style="list-style-type: none"> • Evaluasi program pendampingan berdasarkan tipologi desa • Perumusan kebijakan baru program pendampingan • Penguatan 	2022 <ul style="list-style-type: none"> • Penyempurnaan kebijakan pendampingan berdasarkan tipologi desa • Penyusunan kebijakan pengadaan pendampingan desa berdasarkan kebutuhan dan 	Kementerian Desa PDTT Kementerian Dalam Negeri Bappenas Kementerian

	kebijakan program pendampingan berdasarkan tipologi desa	selaras dengan tipologi desa	Keuangan
		2023 <ul style="list-style-type: none"> • Penguatan pelaksanaan kebijakan pendampingan berdasarkan tipologi desa 	Kementerian Desa PDTT
5	2024 ~ 2025 <ul style="list-style-type: none"> • Evaluasi dan review program pendampingan berdasarkan tipologi desa • Perumusan pendekatan baru program pendampingan desa • Penyiapan kebijakan prakondisi final program pendampingan 	2024 <ul style="list-style-type: none"> • Pelaksanaan pendampingan berdasarkan tipologi desa • Pemetaan tipologi desa berdasarkan hasil pendampingan • Penyusunan kebijakan dan pendekatan baru program pendampingan desa • Pra kondisi desa-desa yang tidak memerlukan pendampingan 	Kementerian Desa PDTT Kementrian Dalam Negeri Bappenas Kementerian Keuangan
		2025 <ul style="list-style-type: none"> • Implementasi kebijakan dan pendekatan baru program pendampingan 	

		berdasarkan tipologi desa	
--	--	---------------------------	--

Fase I, Konsolidasi, 2015 ~ 2016

Tahun 2015 merupakan tonggak bagi terwujudnya masa depan desa dengan diberlakukannya UU Desa serta mulai efektifnya Kementerian Desa dan PDTT sebagai instansi/kementerian yang mengurus desa. Program pendampingan desa sebagai elemen penting pelaksanaan UU Desa adalah program strategis untuk mengakselerasi implementasi UU Desa. Pendamping Desa menjadi salah satu faktor determinan keberhasilan desa dalam mewujudkan desa yang maju, kuat, dan mandiri dengan tetap berpegang pada jatidiri desa. Bahkan dapat dikatakan berhasil tidaknya desa menjalankan amanah UU Desa dengan berbagai aspek yang melingkupinya dapat diukur dari seberapa besar kontribusi peran dan fungsi pendamping desa.

Tahun 2015 sampai dengan tahun 2016 dapat dikatakan sebagai periode konsolidasi dari sebuah desain besar tentang pendampingan desa. Pada tahun 2015 program pendampingan sudah mulai dilaksanakan dengan berbagai kekurangan dan kelemahan. Hal ini disebabkan karena Kementerian Desa PDTT sebagai kementerian baru yang menangani desa sehingga program pendampingan desa sebagai kebijakan yang berada dalam sistem UU Desa secara konsep dan operasional belum kokoh. Tahun 2015 program paling relevan yang dilakukan adalah:

- a. Merumuskan dasar kebijakan pendampingan desa;
- b. Menyusun sistem manajemen pendampingan desa; dan
- c. Melakukan pengadaan pendamping desa.

Kebijakan program pendampingan desa seperti yang tercantum dalam UU Desa, perlu dijabarkan dalam ketentuan yang lebih operasional. Meskipun saat ini sudah terbit Peraturan Menteri Desa PDTT No. 3 Tahun 2015 tentang Pendampingan Desa, tetap diperlukan koreksi dan review terhadap peraturan tersebut untuk meningkatkan efektivitas program pendampingan desa.

Aspek yang tidak kalah penting dalam pendampingan adalah manajemen pendampingan desa. Bagaimana para pendamping

dikelola oleh pusat dan daerah, mulai dari proses rekrutmen, pembekalan, penempatan, evaluasi, pemberhentian, serta mekanisme koordinasi antara pusat dan daerah perlu dirumuskan secara jelas. Di dalam peraturan menteri tentang pendampingan desa substansi-substansi tersebut harus diatur secara detail.

Tahun 2015 merupakan tahun awal bagi pendampingan desa, untuk itu aspek rekrutmen menjadi sangat krusial. Masalahnya terletak pada kesiapan pusat dan daerah untuk melakukan rekrutmen pendamping serta menghasilkan para pendamping sesuai dengan kualifikasi yang diharapkan. Maka sistem rekrutmen pendamping harus dirumuskan secara jelas dengan mempertimbangkan berbagai aspek, seperti: kebutuhan aktual pendamping tiap-tiap kabupaten dan desa berikut spesifikasi kompetensi yang dibutuhkan, serta pelaksanaan sistem rekrutmen yang bisa jadi akan muncul berbagai macam distorsi di lapangan seperti: kendala geografis, sehingga menyebabkan kendala komunikasi dan transportasi.

Apabila ditinjau lebih jauh mengenai perkembangan pelaksanaan UU Desa selama tahun 2015, maka dapat dikatakan bahwa terdapat sekian banyak kelemahan juga permasalahan dalam program pendampingan desa. Pendamping desa belum terkelola dengan baik, terdapat fakta kuat yang menunjukkan kompetensi dan kapabilitas pendamping masih perlu terus ditingkatkan. Selain itu sistem rekrutmen pendamping juga banyak dikeluhkan oleh para *stake holder* pendamping. Mencermati kondisi tersebut, maka pada tahun 2016 terdapat beberapa isu strategis terkait pendamping desa yang perlu untuk ditangani, yaitu:

- a. Efektivitas rekrutmen pendamping;
- b. Kompetensi pendamping;
- c. Manajemen dan tata kelola pendamping;

Memperhatikan isu tersebut di atas, maka dalam *road map* ini kegiatan pada tahun 2016 difokuskan kepada:

- a. Evaluasi terhadap pelaksanaan pendampingan desa;
- b. Evaluasi terhadap rekrutmen, seleksi, dan penempatan pendamping;
- c. Pemantapan kebijakan rekrutmen, seleksi, dan penempatan pendamping; dan
- d. Penguatan kebijakan rekrutmen, seleksi, dan penempatan pendamping desa.

Kegiatan pada tahun 2015 dan 2016 menjadi dasar bagi pemerintah untuk melakukan perbaikan terhadap program pendampingan desa pada tahun 2017. Tahun 2015 ~ 2016 adalah

masa konsolidasi baik pada konteks kebijakan dan implementasi kebijakan operasional tentang pendamping desa.

Fase II, Pemantapan, 2017 ~ 2018

Tahun 2017 hingga 2018 menjadi tahun krusial untuk memperbaiki semua kelemahan-kelemahan yang ada. Mulai dari konstruksi kebijakan, aspek pelaksanaan di lapangan dan sebagainya. Data dan informasi yang dikumpulkan pada 2015 dan 2016 dapat menjadi bukti valid (*evidence*) bagi Kementerian Desa PDTT untuk memperbaiki dan memecahkan semua permasalahan berkaitan dengan program pendampingan.

Dalam *road map*, pada tahun 2017 beberapa kegiatan strategis yang perlu dilakukan oleh Kemendesa PDTT diantaranya adalah:

- Evaluasi menyeluruh terhadap kebijakan rekrutmen, seleksi, dan penempatan pendamping desa;
- Evaluasi menyeluruh terhadap program pendampingan;
- Penguatan kebijakan rekrutmen, seleksi, dan penempatan pendamping desa serta pelaksanaannya.

Hasil kegiatan pada tahun 2017 merupakan tonggak bagi pelaksanaan pendampingan yang lebih baik pada tahun 2018 dan tahun-tahun selanjutnya mulai dari aspek kebijakan, SDM pendamping, serta substansi program pendampingan.

Pada tahun 2018 sejumlah kegiatan yang perlu dilaksanakan antara lain:

- Evaluasi menyeluruh terhadap pelaksanaan pendampingan desa 4 tahun terakhir;
- Pelaksanaan kebijakan pendampingan yang telah disempurnakan;
- Merumuskan kebijakan pendampingan berdasarkan tipologi desa.

Evaluasi dimaksudkan untuk mereview dan merevitalisasi program pendampingan secara menyeluruh, meliputi dasar kebijakan, substansi program pendampingan, dan semua aspek manajemen termasuk SDM pendamping. Karena evaluasi ini bersifat besar-besaran yang dilaksanakan pada tahun 2017, maka pelaksanaan evaluasi berjalan selama dua tahun hingga 2018. Pada tahun 2018 Kemendesa PDTT juga perlu mulai merumuskan sebuah model pendampingan berbasis tipologi desa. Pendampingan terhadap desa

tidak dapat dilakukan secara sama bagi seluruh desa sementara tingkat kemandirian, kemajuan dan ketertinggalan desa sangat beragam.

Pendampingan desa dengan pendekatan asimetris tersebut perlu dirumuskan mulai sekarang. Hal ini untuk memastikan agar semua program pendampingan dapat berjalan optimal. Dalam arti baik dana desa maupun aspek lain yang terkandung dalam UU Desa seharusnya dijalankan desa berdasarkan kapasitas aktual yang dimiliki oleh masing-masing desa. Desa yang masuk dalam kategori desa tertinggal dan belum berkembang tentunya berbeda penanganannya dengan desa yang sudah berkembang apalagi dengan desa maju dan mandiri. Tujuannya adalah agar tercipta akselerasi dalam program pendampingan desa.

Fase III, Penguatan, 2019 ~ 2020

Pada fase pemantapan evaluasi dimaksudkan untuk memantapkan program pendampingan. Pasca pemantapan maka diperlukan penguatan terhadap program pendampingan khususnya berkaitan dengan program pendampingan berbasis tipologi desa. Terdapat tiga kegiatan besar dalam tahun 2019 dan 2020 dengan fokus pada mulai dilaksanakannya pendampingan berbasis tipologi desa. Kegiatan tersebut adalah:

- Penguatan kebijakan pendampingan desa berdasarkan tipologi desa
- Pemetaan program dan kegiatan pendampingan berdasarkan tipologi desa
- Pelaksanaan program pendampingan berdasarkan tipologi desa

Dua fase sebelumnya yaitu fase konsolidasi dan fase pemantapan sudah cukup untuk memberi dasar pada pelaksanaan program pendampingan menuju fase penguatan. Diharapkan pada fase konsolidasi dan pemantapan berbagai persoalan dan pemecahannya sudah terpetakan dan sudah dilaksanakan sehingga pada fase penguatan kondisi tersebut dapat diminimalisir dengan baik. Satu hal yang penting pada fase penguatan adalah mulai berjalannya program pendampingan berbasis tipologi desa. Tentu pada dua tahun penguatan ini berbagai aspek yang berhubungan dengan pendampingan berbasis tipologi desa sudah tertata dengan baik mulai dari kesiapan kebijakan, jenis dan bentuk program,

metode pelaksanaan, dan eksekusi pelaksanaan program pendampingan.

Fase IV, Akselerasi, 2021 ~ 2023

Fase akselerasi merupakan fase krusial dalam program pendampingan desa. Diharapkan pada fase ini pelaksanaan pendampingan desa sudah *on the track*. Program dilaksanakan secara efektif untuk benar-benar mendorong desa menuju taraf berkembang, kemandirian, dan maju. Desa yang tertinggal atau terbelakang pada tahap ini diharapkan sudah mulai tumbuh menjadi desa sedang berkembang. Desa yang sedang berkembang selanjutnya menjadi desa mandiri. Dan desa yang sudah mandiri menuju desa maju. Tentu untuk mewujudkan perubahan-perubahan tersebut tidak muda. Untuk itu program pendampingan desa yang sudah dilaksanakan sejak tahun 2015 dapat menjadi *milestone* bagi penguatan kapasitas desa, sehingga perjalanan desa menjadi desa maju dan sejahtera dapat terwujud seperti yang diharapkan.

Program-program penting yang perlu dijalankan pada fase akselerasi adalah:

- Evaluasi program pendampingan berdasarkan tipologi desa
- Perumusan kebijakan baru program pendampingan
- Penguatan kebijakan program pendampingan berdasarkan tipologi desa

Perlu dilakukan evaluasi dan monitoring agar program pendampingan berdasarkan tipologi desa dapat berjalan sesuai dengan rencana yang sudah digariskan. Evaluasi dan monitoring dimaksudkan untuk memperbaiki dan meningkatkan tingkat keberhasilan program pendampingan. Hasil dari evaluasi tersebut diharapkan dapat dirumuskan model, sistem atau kebijakan baru guna menyempurnakan implementasi program pendampingan berbasis tipologi desa.

Pada fase akselerasi dapat dikatakan pendampingan berbasis tipologi desa sudah berjalan sesuai yang direncanakan sehingga kegiatan-kegiatan pada fase akselerasi bersifat evaluasi, monitoring, perbaikan dan penyempurnaan serta penguatan kebijakan yang dilakukan secara paralel dengan implementasi program pendampingan. Tiga tahun akselerasi program pendampingan berbasis tipologi desa merupakan tonggak bagi program pendampingan yang

lebih menekankan pada kapasitas desa untuk berani mandiri dalam pelaksanaan UU Desa.

Fase V, Sustainability, 2024 ~ 2025

Fase *sustainability* merupakan fase keberlanjutan dari *road map* pendampingan desa. Hasil evaluasi program pendampingan berbasis tipologi desa menjadi dasar bagi perumusan pendekatan baru pendampingan desa fase selanjutnya. Sepuluh tahun pelaksanaan program pendampingan diharapkan desa sudah dapat mewujudkan program-program yang ditetapkan oleh desa. Pendamping desa membantu mengakselerasi tercapainya program dan rencana strategis desa. Sepuluh tahun masa pendampingan sudah cukup untuk mengevaluasi dan merumuskan sebuah pendekatan baru tentang program pendampingan. Desa yang masih berkembang derajat pendampingan bisa jadi lebih besar dibandingkan desa yang sudah mandiri. Desa yang sudah mandiri dan desa maju, program dan metode pendampingan tentunya harus berbeda dibandingkan desa yang lain. Untuk itu sepuluh tahun program pendampingan berjalan, pemerintah perlu merumuskan model *sustainability* pendampingan desa.

Pada fase keberlanjutan terdapat dua kegiatan besar yang perlu dilakukan:

- Perumusan pendekatan baru program *sustainability* pendampingan desa
 - Penyiapan kebijakan program *sustainability* pendampingan desa
- Pemerintah perlu merumuskan model pendekatan pendampingan desa dengan memaksimalkan potensi lokal desa. Kader lokal desa yang sudah terbentuk kapasitasnya pada masa sepuluh tahun pendampingan didorong untuk menjadi pendamping desa pada fase penguatan dan akselerasi. Desa yang sudah mandiri dan maju tetap membutuhkan pendampingan dalam konsep yang berbeda. Desa yang belum berkembang apalagi yang masih terkungkung dalam keterbelakangan masih membutuhkan pendampingan. Maka program pendampingan berkelanjutan diperlukan agar pendampingan semakin tepat sasaran dan dapat memacu kemandirian dan kemajuan desa.

Kebijakan tentang program pendampingan desa berkelanjutan perlu diperkuat dengan instrumen kebijakan agar memiliki arah dan tujuan yang jelas. Kementerian Desa perlu menginisiasi program keberlanjutan pendampingan desa bahkan akan lebih baik jika sejak sekarang mulai dipikirkan agar lebih siap baik secara konsep dan

metode operasionalnya. Pada masa 15 tahun semenjak diberlakukannya UU Desa pada 2014 diharapkan desa sudah mampu tinggal landas baik secara ekonomi, tata kelola pemerintahan desa, dan lain sebagainya.

PENUTUP

Program pendampingan desa dilaksanakan secara paralel dengan pelaksanaan UU Desa. Mempertimbangkan jumlah desa yang besar dengan kondisi yang beragam dari sisi kapasitas, kompetensi aparat desa, dan berbagai aspek yang melingkupinya, maka program pendampingan desa sangat relevan untuk dilaksanakan. Lebih daripada itu program pendampingan desa menjadi harapan bagi stakeholders desa untuk terwujudnya akselerasi pembangunan desa yang maju, kuat, dan mandiri sesuai amanat UU Desa. Untuk itu *road map* pendampingan desa perlu disusun dan disiapkan agar program pendampingan desa memiliki arah dan fokus yang jelas. Selain itu melalui *road map* akan diketahui program-program akan dapat dilakukan secara berkesinambungan dan saling terkait satu sama lain dalam periode waktu yang telah ditetapkan. Pendampingan harus dimaknai sebagai program yang permanen bagi desa. Ketika desa telah mandiri dan maju, maka bentuk pendampingannya seharusnya berbeda dengan desa yang masih tertinggal dan desa berkembang. Untuk itu *road map* pendampingan desa disusun guna memberikan panduan bagi program pendampingan desa ke depan.

Referensi

- Ife, Jim. *Community Development: Creating Community Alternatives Vision Analysis & Practise*. Sydney: Addison Wesley Longman Australia Pty Ltd. 1995.
- Frank, Flo and Anne Smith, *The Community Development Handbook: A Tool to Build Community Capacity*, Minister of Public Works and Government Service Canada, 1999.
- Ife, Jim and Frank Tesoriero, *Community Development: Alternatif Pengembangan Masyarakat di era Globalisasi*, Pustaka Pelajar, 2008.
- Sumodiningrat, Gunawan. *Mewujudkan Kesejahteraan Bangsa: Menanggulangi Kemiskinan dengan Prinsip Pemberdayaan Masyarakat*. Jakarta: PT. Alex Media Komputindo. 2009.
- Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi. *Data Pendamping Desa*, 2016.
- Pusat Kajian Desentralisasi dan Otonomi Daerah. *Data Wawancara Kajian Isu Strategis Pendamping Desa*, 2016.