

REVIEW LIMA RANCANGAN UNDANG-UNDANG*:

1. Pemerintahan Daerah (Pemda);
2. Hubungan Keuangan antara Pemerintahan Pusat dan Pemerintahan Daerah (HKPD);
3. Aparatur Sipil Negara (ASN);
4. Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada); dan
5. Desa.

A. PENGANTAR

Sesuai dengan Prolegnas 2013, saat ini Komisi II DPR RI sedang membahas beberapa Rancangan Undang-Undang, antara lain RUU Pilkada, RUU Pemerintahan Daerah, RUU Desa dan RUU Aparatur Sipil Negara. Di samping itu dalam daftar prioritas Prolegnas 2013 terdapat RUU Hubungan Keuangan Pusat Daerah yang merupakan revisi dari UU No 33/2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah.

Dari sisi materi, kelima RUU ini sangat penting untuk diharmonisasikan untuk menjamin konsistensi materi antar RUU dan mencegah terjadinya masalah dalam pelaksanaan UU tersebut. Dari sisi proses, harmonisasi yang cukup intensif telah dilakukan melalui pembahasan RUU Pemda

dan RUU HKPD (yang dikoordinir oleh Kementerian Hukum dan HAM). Namun upaya untuk melakukan harmonisasi materi kelima RUU ini secara keseluruhan masih minim. Padahal hal ini penting dilakukan untuk memastikan materi antar RUU memiliki landasan konseptual yang kuat, saling terintegrasi (tidak bertentangan) dan implementatif.

PATTIRO, sebagai bagian dari masyarakat sipil, mengambil prakarsa untuk secara proaktif menyuarakan perlunya harmonisasi kelima RUU dengan tujuan meningkatkan kualitas dari undang-undang yang dihasilkan dan sekaligus mencegah terjadinya berbagai masalah saat diimplementasikannya kelima peraturan perundang-undangan tersebut.

B. METODOLOGI

Dalam melaksanakan review atas kelima RUU ini, metode yang dilakukan adalah sebagai berikut:

1. Review Draft

Kelima RUU itu direview dengan menggunakan konsep dan prinsip sebagai berikut:

- Konsep desentralisasi dalam kerangka NKRI:
 - a. Asas Desentralisasi: penyerahan sebagian kewenangan dari pemerintah (pusat) kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus.
 - b. Asas Dekonsentrasi: pelaksanaan kewenangan pemerintah (pusat) di daerah yang dilaksanakan oleh instansi pusat yang ada di daerah
 - c. Asas Tugas Pembantuan: pelaksanaan kewenangan pemerintah (pusat) di daerah oleh pemerintah daerah.
- Prinsip dasar otonomi daerah: hak bagi masyarakat setempat untuk mengatur dan mengurus.

- Prinsip *money follows function*: penyerahan dana transfer kepada daerah didasarkan pada kewenangan yang diserahkan kepada daerah.
- Ramping struktur kaya fungsi: esensi dari reformasi birokrasi yang bertujuan agar struktur organisasi pemerintahan, baik di pusat dan daerah menjadi ramping dan jumlah PNS disesuaikan dengan struktur yang ramping ini. Dengan demikian, reformasi birokrasi menjadi suatu keniscayaan dalam penyelenggaraan pemerintahan baik di pusat maupun di daerah.
- Regulasi secukupnya (menghindari *overload regulation*), baik di tingkat PP maupun di tingkat Peraturan Menteri, sehingga Pemerintah bisa fokus pada implementasi dan pendampingan/pembinaan kepada pemerintah daerah, dibandingkan fokus menyusun regulasi sampai ke detil karena bertentangan dengan prinsip otonomi daerah itu sendiri.
- Menggunakan pengalaman implementasi UU No. 22/1999, UU No. 25/1999, UU No. 32/2004 dan UU No. 33/2004 sebagai input dalam penyusunan peraturan perundangan terkait desentralisasi.

2. Diskusi Internal

Draft hasil review didiskusikan secara mendalam di internal Tim PATTIRO dalam rangka mempertajam hasil analisis.

3. Expert Review

Draft Review yang telah didiskusikan di internal PATTIRO selanjutnya direview oleh expert¹ sebagai upaya untuk meningkatkan kualitas analisis yang dihasilkan Tim PATTIRO.

C. HASIL REVIEW

Review yang dilakukan terhadap kelima Rancangan Undang-Undang menghasilkan teridentifikasinya 4 (empat) tema penting yang perlu diharmonisasikan, yaitu: (i) Pembagian Kewenangan antar Tingkat Pemerintahan; (ii) Dana Transfer ke Daerah termasuk pendanaan Pilkada; (iii) Manajemen PNS Daerah, termasuk gaji bagi kepala desa dan perangkat desa; dan (iv) Aturan pelaksanaan.

C.1 PEMBAGIAN KEWENANGAN ANTAR TINGKAT PEMERINTAHAN

Refleksi

- Desentralisasi telah memberikan keleluasaan pada pemerintah daerah untuk melakukan inovasi penyediaan layanan publik. Inovasi ini yang kemudian di-*scaling up* di tingkat nasional. Contohnya adalah pelayanan perizinan terpadu dan unit layanan pengadaan (*e-procurement*).
- PP No 38/2007 tentang Pembagian Urusan antara Pemerintah, Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kab/Kota sebagai aturan pelaksanaan terkait pembagian kewenangan banyak memunculkan *grey area* dan belum implementatif. PP tersebut tidak jelas dalam mendefinisikan kewenangan 'skala provinsi' maupun 'skala kabupaten/kota'.
- Standar Pelayanan Minimal (SPM) yang disusun oleh kementerian sektoral kurang realistis dan belum terkait dengan evaluasi penyelenggaraan urusan pemerintah daerah.

¹ Prof. Dr. Irfan Ridwan Maksum, Guru Besar FISIP Universitas Indonesia.

Analisis RUU

- **RUU Pemda melakukan perubahan pembagian urusan antar tingkat pemerintahan secara signifikan.** Pada UU No. 32/2004 membagi urusan menjadi urusan mutlak dan urusan yang didesentralisasikan, sedangkan RUU Pemda yang baru membagi urusan menjadi tiga: urusan absolut, urusan konkuren dan urusan pemerintahan umum. Perubahan ini semestinya direspons oleh RUU HKPD terkait formula dana perimbangan. Dari sisi konsep, RUU Pemda mencoba kembali ke *khittah*, yaitu konsisten menerapkan desentralisasi dalam konteks NKRI, bahwa pada dasarnya seluruh kewenangan adalah di tangan pemerintah pusat, dan sebagian dari kewenangan tersebut bisa diserahkan kepada daerah melalui asas desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan. Pelimpahan kewenangan ini berdampak pada pemberian dana transfer ke daerah.

Sementara itu, pemetaan urusan yang akan dilakukan sebagai mandat dari RUU Pemda perlu disinkronkan dengan dengan upaya reformasi birokrasi yang menjadi semangat RUU ASN.

- **Terdapat perbedaan istilah SPM menurut RUU Pemda dan RUU HKPD.** RUU Pemda menyebutkan Standar Pelayanan Minimal (SPM) sementara RUU HKPD menyebutkan Standar Pelayanan Minimum (SPM). Apakah dua

hal ini merujuk pada 'produk' yang sama?

- **Hal lain yang perlu dicermati, bahwa dalam RUU HKPD, Dana Alokasi Khusus (DAK) hanya akan mendanai tiga sektor, yaitu pendidikan, kesehatan dan infrastruktur.** Sementara RUU Pemda menetapkan 13 pelayanan dasar, yaitu pendidikan, kesehatan, lingkungan hidup, pekerjaan umum, ketahanan pangan, administrasi kependudukan dan pencatatan sipil, pengendalian penduduk dan keluarga berencana, sosial, tenaga kerja, perumahan rakyat, ketentraman dan ketertiban umum serta perlindungan masyarakat, perhubungan dan perlindungan. Bagaimana dengan pendanaan 10 pelayanan dasar lainnya?
- **Terkait dengan kewenangan desa, RUU Pemda maupun RUU Desa belum secara gamblang menjelaskan kewenangan desa jika dikaitkan dengan pembagian urusan antar tingkat pemerintahan.** Di sisi lain, RUU Desa memandatkan hak-hak yang diterima oleh kepala desa dan aparat desa, khususnya terkait gaji dan tunjangan yang dibebankan kepada APBD Kabupaten. Mandat hak yang jelas, namun tidak disertai dengan kewajiban dari desa ini tidaklah sesuai dengan semangat penyelenggaraan pemerintahan yang baik dan reformasi birokrasi yang sedang diwujudkan oleh Pemerintah Pusat.

Rekomendasi Harmonisasi

Perlunya harmonisasi antara RUU Pemda, RUU HKPD, dan RUU Desa dengan penekanan pada:

- Memperjelas ketentuan dalam RUU Pemda terkait pembagian urusan, antara Pemerintah, Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota (yang didalamnya mencakup pelimpahan wewenang dari Kabupaten/Kota ke Desa maupun dari Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Provinsi ke Desa). Hal ini dapat dilakukan dengan cara memasukkan materi PP No. 38/2007 kedalam RUU Pemda. Materi yang akan dimasukkan itu perlu disesuaikan dengan perubahan signifikan dalam RUU Pemda terkait urusan absolut, urusan konkuren dan urusan pemerintahan umum. Termasuk dalam hal ini adalah menyederhanakan pembagian urusan antar tingkat pemerintahan dengan fokus membagi jenis layanan yang dihasilkan oleh urusan tersebut. Kejelasan mengenai pembagian urusan di dalam RUU Pemda ini akan mempermudah penyesuaian di RUU lainnya.
- Memperjelas posisi SPM dalam RUU Pemda dan RUU HKPD dan pendanaan bagi 10 jenis urusan yang tidak mendapatkan Dana Alokasi Khusus (DAK).

Rujukan Pasal

RUU	Bab/Pasal
RUU Pemda	Bab V tentang Urusan Pemerintahan, Pasal 24, dan 251.
RUU Desa	Pasal 2, 3, 15, dan 16.
RUU HKPD	Pasal 42-48.

C.2 DANA TRANSFER

Refleksi

- Pemerintah memiliki komitmen kuat untuk melaksanakan desentralisasi fiskal dan memiliki rencana jangka panjang desentralisasi fiskal yang dibuktikan dengan disusunnya Grand Design Desentralisasi Fiskal.
- Prinsip *Money follows function* belum diterapkan secara konsisten. Jika mengacu pada PP No 38/2007 tentang Pembagian Urusan, maka tumpuan penyediaan layanan ada di tingkat kabupaten/kota dibanding provinsi. Namun besaran Dana Transfer yang diterima kabupaten/kota lebih kecil dari kebutuhan untuk melaksanakan urusan yang menjadi kewenangannya. Secara sederhana, bisa dikatakan "provinsi banyak dana, sedikit pekerjaan" sedangkan "kabupaten/kota sedikit dana, banyak pekerjaan".
- Implementasi dari Pasal 108 UU No. 33/2004 tentang pengalihan dana Dekonsentrasi & Tugas Pembantuan menjadi Dana Alokasi Khusus (DAK) tidak berjalan efektif karena ada resistensi dari Kementerian dan Lembaga (K/L) untuk mengalihkan dana Dekon/TP ke DAK. Selain itu, terjadi masalah berupa lemahnya akuntabilitas dana Dekon/TP dari K/L.

- Ketentuan mengenai penggunaan dana bahwa DAK untuk kegiatan fisik, Dana Dekon untuk kegiatan non fisik dan Dana Tugas Pembantuan untuk kegiatan fisik telah mengakibatkan dilakukannya 'penyiasatan' atas beberapa program nasional seperti BOS, BOK, PNPM, Jamkesmas, dan tunjangan sertifikasi guru. Penyiasatan ini dilakukan dengan beberapa cara, antara lain dimasukkan ke dalam Bantuan Sosial (Bansos) di APBN; dan dimasukkan di Dana TP dan memunculkan jenis transfer baru, yaitu "Dana Penyesuaian".
- Belum jelasnya aturan mengenai pelimpahan kewenangan dari Kabupaten ke Desa mengakibatkan Alokasi Dana Desa (ADD) bersifat fluktuatif. Aturan mengenai hak desa untuk mendapatkan 10% dari dana perimbangan yang diterima dari Pemerintah Kabupaten belum ditaati sepenuhnya.
- Ketentuan mengenai pendanaan Pilkada yang dibebankan kepada APBD masih menimbulkan beberapa permasalahan, yaitu: (i) meningkatkan beban APBD pada saat Pilkada, berupa naiknya belanja hibah untuk KPUD secara signifikan; (ii) belum tertib administrasi dari sisi pelaporan karena pada dasarnya KPUD adalah instansi vertikal di daerah, sehingga semestinya dana untuk penyelenggaraan pilkada adalah hibah dari Pemda kepada KPU Pusat, dan bukan hibah dari APBD ke KPUD (sesuai dengan PP No 2 Tahun 2012, dana ditransfer dari Rekening Kas Daerah ke Rekening Kas Negara) dan perlu dilaporkan dalam laporan keuangan KPU Pusat.

Analisis RUU

- **Jika prinsip *money follows function* diterapkan secara konsisten, maka RUU Pemda memiliki konsekuensi Penguatan Dana Dekonsentrasi (Dekon) dan Dana Tugas Pembantuan (TP).** Namun demikian, dari draft RUU HKPD, terlihat bahwa prinsip ini belum digunakan secara konsisten karena posisi Dana Desentralisasi dan Tugas Pembantuan telah diperjelas namun tidak ada penjelasan mengenai Dana Dekonsentrasi. Dalam RUU Pemda, pasal 164 ayat (2) dinyatakan, bahwa "Penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat di daerah didanai dari dan atas beban APBN", namun pada Pasal 76 ayat (4) disebutkan "Pendanaan pelaksanaan tugas gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat dibebankan dari bagian Dana Perimbangan yang dialokasikan ke Provinsi". Jadi, ada inkonsistensi di RUU Pemda yaitu pelaksanaan urusan pemerintah pusat yang menggunakan asas dekonsentrasi didanai dengan menggunakan dana perimbangan. Inkonsistensi ini bahkan dilanjutkan dalam RUU HKPD yang tidak lagi mengatur mengenai Dana Dekonsentrasi.
- **Selain inkonsisten terhadap prinsip *money follows function*, pendanaan tugas gubernur dan perangkat gubernur sebagai wakil pemerintah pusat yang didanai oleh Dana Perimbangan berpotensi pelaksanaan tugas sebagai wakil pemerintah pusat tidak efektif.** Pertimbangannya adalah: (i) jumlah alokasi anggaran tergantung pada kesepakatan antara Pemerintah Provinsi dan DPRD Provinsi, sehingga ada potensi tugas tidak optimal karena minimnya dukungan anggaran; (ii) tugas bisa terganggu dalam kondisi ada keterlambatan penetapan APBD Provinsi karena adanya dinamika pembahasan anggaran di DPRD. Potensi keterlambatan penetapan APBD ini

tetap “mengancam”, meskipun RUU Pemda telah mengantisipasinya dengan hukuman penundaan ‘gaji’ kepala daerah dan DPRD bagi provinsi yang terlambat menetapkan APBD.

- **Inkonsistensi terhadap prinsip *money follows function* juga terjadi dalam pendanaan Pilkada karena dalam RUU Pilkada disebutkan bahwa pendanaan Pilkada dibebankan kepada APBD.** Sejatinya Komisi Pemilihan Umum Daerah (KPUD) adalah instansi vertikal. Oleh karena itu, semestinya pendanaan Pilkada adalah melalui mekanisme Dana Dekonsentrasi. Hal ini juga sangat relevan dengan rencana pemerintah untuk menyelenggarakan Pilkada secara serentak.
- **Inkonsistensi antara RUU Pemda dan RUU HKPD juga terlihat dari ketentuan mengenai pendanaan DAK untuk SPM.** RUU HKPD menyebutkan bahwa pendanaan DAK akan lebih difokuskan pada pencapaian SPM di sektor pendidikan, kesehatan, infrastruktur. Sementara RUU Pemda menyebutkan bahwa ada 13 pelayanan dasar yang akan memiliki SPM. Pendanaan 10 pelayanan dasar perlu diperjelas mana yang menggunakan dana perimbangan, dana dekonsentrasi dan dana tugas pembantuan.
- **Sisi positif dari RUU HKPD adalah DAK bisa digunakan untuk kegiatan fisik dan non fisik.** Ketentuan ini mengatasi banyak masalah yang timbul selama ini. Jika pembagian urusan telah didefinisikan dengan jelas dan pendanaan mengikuti pembagian urusan, maka mekanisme Dana Perimbangan, Dana Dekonsentrasi dan

Dana Tugas Pembantuan bisa digunakan sebagaimana mestinya.

- **Hal krusial lainnya yang perlu diperhatikan adalah konsekuensi pendanaan dari beberapa ketentuan mengenai gaji PNS, tunjangan kinerja, dan gaji & tunjangan kepala desa dan perangkat desa.** RUU ASN menyebutkan bahwa gaji dan tunjangan dibebankan kepada APBN. Sementara RUU Desa menyatakan bahwa penghasilan tetap kepala desa dan perangkat desa ditetapkan dalam APBDDesa yang bersumber dari APBD Kabupaten/Kota. Jika merujuk pada besaran Dana Perimbangan yang diterima saat ini, maka tambahan beban untuk mendanai penghasilan kepala desa dan perangkat desa berpotensi menambah ‘beban’ APBD Kabupaten dan mempersempit peluang mendanai urusan yang menjadi urusan pemerintah Kabupaten itu sendiri.
- **Mekanisme pendanaan untuk kegiatan pembangunan desa bertumpu pada APBD Kabupaten.** Dalam RUU Desa, sumber pendanaan kegiatan pembangunan desa dibebankan kepada APBD Kabupaten. Jika ditambah dengan pendanaan untuk penghasilan tetap kepala desa dan perangkat desa, maka pilihan mekanisme pendanaan ini berpotensi ‘memberatkan’ APBD Kabupaten. Jika merujuk pada praktik saat ini, banyak dana APBN yang digunakan untuk mendanai pembangunan di desa, misalnya PNPM Mandiri Pedesaan dan Program Pembangunan Infrastruktur Perdesaan (PPIP). Untuk meringankan ‘beban’ APBD Kabupaten, perlu dipikirkan opsi optimalisasi penggunaan dana APBN untuk mendanai kegiatan pembangunan di

desa, namun tetap sejalan dengan pembagian urusan antara pemerintah pusat, provinsi dan kabupaten.

- **Ada tumpang tindih mengenai ketentuan terkait dana perimbangan di RUU HKPD dan RUU Pemda.** Kedua RUU ini mengatur hal yang mirip sama

(Pasal 170-175 di RUU Pemda dan Bab VI dalam RUU HKPD). Mengingat RUU HKPD merupakan RUU yang secara spesifik mengatur hubungan keuangan antara pemerintah pusat dengan pemerintahan daerah, maka untuk menghindari tumpang tindih, diusulkan agar pasal 170 s.d pasal 175 dalam RUU Pemda dihapuskan.

Rekomendasi Harmonisasi

- Perlunya dilakukan harmonisasi RUU Pemda, RUU HKPD, RUU Desa, RUU ASN dan RUU Pilkada dalam hal:
- Penerapan prinsip *money follows function* secara konsisten dengan mengatur Dana Perimbangan, Dana Dekonsentrasi dan Dana Tugas Pembantuan secara komprehensif agar menjamin akuntabilitas dari penggunaan dana dimaksud.
 - Memastikan sumber pendanaan gaji kepala desa dan perangkat desa tidak membebani APBD Kabupaten, dengan dua opsi yang dipilih: *Pertama*, bersumber dari APBD Kabupaten dengan mengubah formula DAU dan menjadikan jumlah desa menjadi satu variabel yang dipertimbangkan. *Kedua*, sumber dana langsung dari APBN. Pilihan ini akan terkait dengan status kepala desa dan perangkat desa apakah menjadi Pegawai Tidak Tetap atau status lainnya (yang dijelaskan di tema Manajemen PNS Daerah).
 - Menghapus ketentuan rinci dalam RUU Pemda terkait Dana Perimbangan, yaitu pasal 170 s.d pasal 175.
 - Memperjelas sumber pendanaan pembangunan desa, agar peningkatan dana ADD tidak membebani APBD Kabupaten. Opsi yang diusulkan adalah mengoptimalkan sumber pendanaan APBN melalui mekanisme Dana Tugas Pembantuan dengan perbaikan desain, yaitu meningkatkan fleksibilitas alokasi penggunaan, sesuai dengan RPJM Desa. Opsi optimalisasi penggunaan Dana Tugas Pembantuan memiliki kelebihan yaitu lebih akuntabel dan tidak membebani aparat desa dalam hal administrasi keuangan. Melalui hal ini diharapkan aparat desa dapat fokus dalam upaya pemberdayaan masyarakat desa melalui pembangunan desa yang menjadi "ruh" dari RUU Desa itu sendiri.
 - Memperjelas sumber pendanaan Pilkada, dengan opsi penggunaan mekanisme Dana Dekonsentrasi dari KPU kepada KPUD. Salah satu kelebihan mekanisme ini adalah meningkatkan independensi dari KPU Daerah dan meningkatkan kepastian dana (tidak tergantung pada kesepakatan Pemda dan DPRD).

Rujukan Pasal

RUU	Bab/Pasal
RUU Pemda	Pasal 24, 76 ayat (4), 124 (1), 164, 170, 171, 172, 173, 174, 175, dan 251.
RUU Desa	Pasal 15, 16, dan 17.
RUU HKPD	Pasal 8, 9, Bab VI.
RUU ASN	Pasal 75, 76, dan 77.
RUU Pilkada	Pasal 163.

C.3 MANAJEMEN PNS DAERAH

Refleksi

- Desentralisasi telah memunculkan ruang inovasi bagi daerah untuk meningkatkan kualitas PNS daerah, antara lain melalui perbaikan proses rekrutmen. Contohnya adalah lelang jabatan di DKI Jakarta dan penggunaan tim independen untuk menyeleksi PNS di DI Yogyakarta.
- Namun, desentralisasi juga memiliki sisi lain, yaitu struktur organisasi yang cenderung 'gemuk' dan berdampak pada besarnya alokasi APBD untuk belanja pegawai. Selain itu, tunjangan tambahan penghasilan PNS Daerah berkontribusi pada peningkatan alokasi belanja pegawai.
- Politisasi birokrasi menjadi salah satu efek negatif dari pemilihan kepala daerah langsung yang perlu dikelola untuk memastikan terjadinya reformasi birokrasi.

Analisis RUU

Materi RUU ASN sebagai RUU yang dimaksudkan untuk menggantikan UU Pokok-Pokok Kepegawaian cukup progresif untuk meningkatkan kinerja PNS. Namun demikian, terdapat inkonsistensi materi antara RUU ASN dengan RUU lainnya, yaitu:

- RUU Pemda mengatur mengenai seleksi Sekda Provinsi dan Sekda Kabupaten dengan mekanisme yang berbeda dari yang diatur dalam RUU ASN. Sekda termasuk dalam kategori JES (Jabatan Esekutif Senior) yang seleksinya diatur dalam RUU ASN. Perbedaan mekanisme ini berpotensi menimbulkan permasalahan dalam implementasinya.
 - Pemetaan urusan di RUU Pemda akan berpengaruh pada struktur organisasi dan jumlah PNS. Oleh karena itu, pemetaan urusan Pemda semestinya sejalan dengan reformasi birokrasi yang menjadi semangat RUU ASN. Selain itu, akan baik jika struktur organisasi dan SDM Pemda sudah mengacu pada ketentuan yang ada dalam RUU ASN.
- Namun demikian, RUU Pemda yang baru menjelaskan bahwa proses pemetaan urusan melibatkan kementerian teknis. Belum dijelaskan peran Kementerian PAN &RB dalam proses ini.
- Terdapat perbedaan pengertian gaji dan tunjangan antara RUU ASN dan RUU Pemda. RUU Pemda mengatur tentang tunjangan kinerja sedangkan RUU ASN hanya menyebutkan tunjangan (secara umum) dan adanya tunjangan kemahalan daerah. Kondisi ini bisa memunculkan masalah saat implementasi. Karena itu, menjadi penting ketentuan terkait tunjangan ini diharmonisasikan.
 - Jika kepala desa dan perangkat desa akan mendapat gaji dan atau tunjangan, perlu dipertimbangkan statusnya. Jika merujuk pada RUU ASN, opsi yang bisa dipilih adalah menjadi Pegawai Tidak Tetap. Cara pandang untuk posisi kepala desa dan perangkat desa ini adalah seimbang antara hak dan kewajiban, sehingga perlu diperjelas tugas-tugasnya.

Rekomendasi Harmonisasi

Harmonisasi antar RUU perlu dilakukan, terutama dalam hal:

- Menghapus ketentuan seleksi Sekda Provinsi dan Sekda Kabupaten dalam RUU Pemda sehingga saat RUU ASN disahkan, mekanisme seleksinya mengikuti ketentuan dalam RUU ASN.
- Memperjelas peran Kementerian PAN & RB dalam proses pemetaan urusan untuk masing-masing daerah. Hal ini untuk memastikan agar proses pemetaan urusan sejalan dengan proses reformasi birokrasi di tingkat pemerintah daerah.
- Menghapus ketentuan mengenai tunjangan kinerja dalam RUU Pemda.
- Memperjelas status kepala desa dan perangkat desa. Opsi yang ditawarkan adalah menjadikan kepala desa dan perangkat desa sebagai Pegawai Tidak Tetap. Selain itu perlu diperjelas mekanisme untuk memastikan akuntabilitas kinerja kepala desa dan perangkat desa.

Rujukan Pasal

RUU	Bab/Pasal
RUU ASN	Pasal 6, 7, 8, 9, 13, 18, 49, 50, 92, dan 93.
RUU Pemda	Pasal 110, 111, 112, 113, 114, 115, dan 121.
RUU Desa	Pasal 15, 16, dan 24.

C.4 ATURAN PELAKSANAAN

Refleksi

- Pada dasarnya kedudukan peraturan pelaksanaan Undang-Undang adalah untuk memberikan penjelasan ketentuan lebih lanjut atas norma-norma yang telah ditetapkan dalam Undang-Undang. Peraturan pelaksanaan itu antara lain Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, dan Peraturan Menteri. Tantangan yang dihadapi adalah menjaga harmonisasi dan konsistensi antara Undang-Undang dengan peraturan pelaksanaannya.
- Namun, acapkali ditemukan, peraturan pelaksanaan yang secara materi muatan berbeda dan berlawanan dengan maksud dan tujuan dari Undang-Undangnya sendiri. Contoh signifikan dapat ditunjukkan pada penetapan PP No. 48/2008 tentang Pendanaan Pendidikan. Dalam Pasal 5 dan 6 PP tersebut -yang merupakan aturan pelaksanaan dari UU No. 20/2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional- dirumuskan ketentuan tentang keabsahan dari praktek pemberian dana kepada sekolah secara langsung oleh Pemerintah Pusat. Tentu ini secara diametral bertentangan dengan UU No. 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah dan berbagai peraturan pelaksanaannya, yang tidak menghendaki adanya hubungan dekonsentrasi atau tugas pembantuan dalam wujud hubungan keuangan untuk kegiatan yang urusannya telah diserahkan atau didesentralisasikan ke daerah.

Analisis RUU

- Dari kelima RUU yang menjadi fokus kajian harmonisasi, telah dipetakan keberadaan dari aturan pelaksanaannya. Terdapat 6 jenis peraturan pelaksanaan yang terdapat di lima RUU tersebut. Jenis dan jumlah masing-masing pada lima RUU dapat dilihat pada tabel berikut.

No	Jenis Peraturan Pelaksanaan	RUU Pilkada	RUU ASN	RUU Pemda	RUU HKPD	RUU Desa
1	Peraturan Pemerintah	1 pasal	5 pasal	39 pasal	2 pasal	20 pasal
2	Peraturan Presiden	2 pasal	1 pasal	5 pasal	9 pasal	-
3	Peraturan Menteri	-	11 pasal	3 pasal	-	-
4	Peraturan KPU	6 pasal	-	-	-	-
5	Peraturan KASN	-	5 pasal	-	-	-
6	Peraturan MA	1 pasal	-	-	-	-

- Trend aturan pelaksanaan Undang-Undang, biasanya, diawali dengan Peraturan Pemerintah. Kemudian dalam Peraturan Pemerintah diatur lebih operasional melalui Peraturan Menteri. Namun, jika disimak dalam pemetaan atas lima RUU di atas, ditemukan empat tipe, yaitu: (i) *Tipe Pertama*, UU memandatkan ketentuan lebih lanjut diatur dalam bentuk Peraturan Pemerintah. Tipe ini menonjol di RUU Desa; (ii) *Tipe Kedua*: UU memandatkan aturan lebih lanjut diatur dengan Peraturan Pemerintah dan Peraturan Presiden. Tipe ini bisa dilihat dalam aturan pelaksanaan RUU HKPD; (iii) *Tipe Ketiga*, UU memberi mandat adanya Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, dan Peraturan Menteri. Hal ini nampak di RUU Pemda; dan (iv) *Tipe Keempat*, UU memberi mandat pengaturan lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Menteri, dan Peraturan lembaga negara non-kementerian. Tipe terakhir ini nampak di RUU Pilkada dan RUU ASN.

Contohnya adalah Pasal 18 RUU Pemda yang menyatakan “Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara Pembentukan, Penghapusan, Penggabungan dan Penyesuaian Daerah serta pemberian insentif sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7, Pasal 15, Pasal 16 dan Pasal 17 diatur dengan Peraturan Pemerintah”. *Kedua*, bentuk satu pasal. Contohnya ada pada Pasal 60 RUU Pemda yang menyatakan, “Ketentuan lebih lanjut mengenai pemberhentian sebagaimana dimaksud pada ayat 91) dan ayat (2) diatur dalam Peraturan Pemerintah.” Pasal ini terkait dengan mekanisme pemberhentian kepala daerah. Dari kedua bentuk tersebut, bentuk kedua (satu pasal) berpotensi multi tafsir. Artinya ini dapat ditafsirkan setiap satu pasal satu ada satu aturan pelaksanaan, meskipun jika dilihat dari sisi materi aturan, sangat dimungkinkan beberapa ketentuan diatur dalam satu aturan pelaksanaan. Dalam rangka mencegah *overload regulation*, bentuk pertama lebih baik.

- Secara redaksional, terdapat dua bentuk materi muatan aturan pelaksanaan, yakni: *pertama*, bentuk banyak pasal.

- Dalam penetapan kebutuhan PNS di daerah, RUU ASN mendorong dilakukan analisa keperluan jumlah, jenis, dan status PNS. Untuk itu, RUU ASN

memandatkan aturan pelaksanaannya dalam wujud Peraturan KASN (Komisi Aparatur Sipil Negara). Ketentuan ini berpotensi berbenturan dengan RUU Pemda, yang secara spesifik menyatakan bahwa penentuan jumlah PNS di daerah diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah.

- Perbedaan lain antara kedua RUU itu adalah dalam hal pengangkatan, pemindahan/mutasi, dan pemberhentian, termasuk didalamnya pola karier. RUU ASN menentukan pengaturannya melalui Peraturan Menteri, sedangkan RUU Pemda mengarahkan untuk diatur oleh Peraturan Presiden.
- Potensi benturan juga terjadi antara RUU Pemda dengan RUU HKPD. Dalam RUU HKPD, pemantauan dan evaluasi hanya

dilakukan terhadap DAK, dan diatur lebih lanjut dengan Peraturan Menteri. Sementara menurut RUU Pemda, supervisi, monitoring dan evaluasi diberlakukan sama untuk Dana Bagi Hasil (DBH), DAU dan DAK, serta ketentuannya diatur melalui Peraturan Pemerintah.

- Di samping terdapat materi muatan sama dengan aturan pelaksanaan yang berbeda, tinjauan atas beberapa RUU ini juga menemukan adanya materi muatan dan aturan pelaksanaan yang sama. Yakni, pada perihal pengaturan pinjaman daerah dan obligasi daerah. RUU Pemda dan RUU HKPD sama-sama menentukan pengaturannya melalui Peraturan Pemerintah. Meskipun nampak terpadu, namun sesungguhnya kedua pasal dari dua RUU yang berbeda tersebut dapat memicu salah pengertian dan koordinasi di lapangan.

Rekomendasi Harmonisasi

- Perlu upaya serius untuk mengatasi perbedaan atas aturan pelaksanaan dari masing-masing RUU tersebut yang mengatur materi muatan/substansi yang sama.
- Perlu diperjelas orientasi manajemen kepegawaian yang digunakan. RUU Pemda masih menggunakan orientasi manajemen yang lama, sesuai dengan UU No. 32/2004 dan UU No. 8/1974, yang masih memungkinkan bagi pemda untuk mengelola pegawainya sendiri. Sedangkan dalam RUU ASN, manajemen kepegawaian akan dikelola secara terpusat/nasional. Oleh karena itu, diusulkan agar substansi perihal ini yang diatur dalam RUU Pemda mengikuti orientasi manajemen kepegawaian dari RUU ASN. Sehingga aturan pelaksanaannya hanya merujuk pada Peraturan KASN.
- "Lubang" yang ada dalam RUU HKPD perihal ketiadaan monitoring dan evaluasi bagi DBH dan DAU telah ditutup oleh RUU Pemda. Semestinya RUU HKPD juga melengkapi pasal-pasal nya dengan materi monitoring dan evaluasi atas DBH dan DAU. Selain itu, ketentuan lebih lanjut mengenai monitoring dan evaluasi pelaksanaan DBH, DAU, dan DAK sudah semestinya diatur melalui Peraturan Pemerintah, karena ketiga jenis dana perimbangan itu sifatnya lintas kementerian, seperti Kementerian Dalam Negeri, Kementerian Keuangan, dan Bappenas.
- Perlu disepakati mengenai dimana sepatutnya persoalan pinjaman daerah dan obligasi daerah ini diatur mekanisme operasionalnya? Di RUU Pemda-kah atau di RUU HKPD?. Meski keduanya menempatkan jenis aturan pelaksanaannya sama, yakni Peraturan Pemerintah, namun dengan pengaturan yang sama dari RUU yang berbeda tentu berpotensi membingungkan dalam pelaksanaannya. Oleh karena itu, lebih tepat persoalan pinjaman daerah dan obligasi daerah ini diatur hanya melalui RUU HKPD. Sedangkan RUU Pemda cukup menentukan norma umumnya saja, tanpa ada ketentuan aturan pelaksanaannya.

Rujukan Pasal

RUU	Bab/Pasal
RUU Pemda	Pasal 13, 14 ayat (3), 18, 24 (4), 30, 32 (8), 33 (6), 34 (3), 41 (8), 46 (6), 55, 56 (4), 59 (5), 60 (3), 61 (5), 62 (5), 66 (2), 69 (4), 70 (7), 74, 76 (6), 79 (5), 87 (8), 94 (5), 109 (1), 110 (4), 114 (5), 115, 118 (6), 119, 121 (3), 129 (5), 134 (7), 138 (7), 159, 175, 189 (5), 210, 216, 226, 227 (3), 240, 248, 249 (5), 263, 270, dan 272 (4).
RUU Desa	Pasal 10 ayat (4), 14, 30, 32 (3), 36 (3), 37 (5), 40, 54, 55, 62, 65, 74, 76, 78, 79 (2), 83, 86, dan 89.
RUU HKPD	Pasal 9 ayat (3), 61, 63, 85, 88, 111 (6), 114 (3), 115 (3), 118, 128, 135, dan 139 (3).
RUU ASN	Pasal 14 (2), 16 (2), 17 (4), 18 (6), 33 (3), 34 (4), 50 (6), 54 (2), 62, 64 (5), 65 (3), 67 (3), 69 (2), 72, 74, 82, 85 (2), 90 (3), 92 (2), 108, dan 109 (2).
RUU Pilkada	Pasal 14 (9), 40 (3), 89 (4), 103 (3), 110 (3), 148, 153, dan 156 (3).

D. REKOMENDASI AKHIR

1. Perlunya Komisi II DPR menjadi inisiator harmonisasi antar RUU untuk mencegah terjadinya masalah dalam implementasi. Pembahasan kelima RUU ini akan lebih baik jika dilakukan secara paralel sehingga perubahan materi di satu RUU bisa segera direspons oleh RUU yang lain.
2. Perlu adanya *action map* terkait penyusunan aturan pelaksanaan dari kelima RUU ini, untuk memastikan: (i) konsistensi antara materi Undang-Undang dengan aturan pelaksanaannya; dan (ii) aturan pelaksanaan dapat diselesaikan tepat waktu, terutama untuk aturan pelaksanaan yang bersifat sekuensial.
3. Meningkatkan koordinasi dan harmoni antar Kementerian dalam menyusun aturan pelaksanaan. Siapa yang akan diberi peran untuk hal ini? DPOD-kah? Sedangkan pihak-pihak yang dapat dioptimalkan untuk memastikan konsistensi materi adalah Biro Hukum Kementerian, dengan dukungan dari tim pakar; Kementerian Hukum dan HAM, dengan dukungan tim pakar; dan DPOD. Tim Pakar DPOD juga dapat dioptimalkan untuk memastikan konsistensi materi aturan pelaksanaan, termasuk diantaranya Peraturan Pemerintah dan Peraturan Menteri.
