

# Memo Kebijakan

## Harmonisasi 5 Rancangan Undang-Undang Terkait Pemerintahan Daerah

*Ditulis oleh Maya Rostanty, Sad Dian Utomo, dan Iskandar Saharudin.*

1. RUU Pemerintahan Daerah (Pemda);
2. RUU Hubungan Keuangan antara Pemerintahan Pusat dan Pemerintahan Daerah (HKPD);
3. RUU Aparatur Sipil Negara (ASN);
4. RUU Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada); dan
5. RUU 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 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 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 Peraturan Pemerintah (PP) maupun di tingkat Peraturan Menteri (PerMen). Hal ini dimaksudkan agar Pemerintah dapat fokus pada implementasi dan pendampingan atau 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 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah (sudah tidak berlaku), UU No. 25 Tahun 1999 Tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah (sudah tidak berlaku), UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, dan UU No. 33 Tahun 2004 Tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah 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 expert 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 kemudian di-*scaling up* di tingkat nasional. Contohnya adalah pelayanan perizinan terpadu dan unit layanan pengadaan (*e-procurement*).
- PP No 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan antara Pemerintah, Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/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 realistik dan belum terkait dengan evaluasi penyelenggaran urusan pemerintah daerah.

#### Analisis RUU

##### **• RUU Pemda melakukan perubahan pembagian urusan antar tingkat pemerintahan secara signifikan.**

Undang-Undang 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 direspon oleh RUU HKPD terkait formula dana perimbangan. Dari sisi konsep, RUU Pemda mencoba kembali ke khittah, yaitu konsisten menerapkan desentralisasi dalam konteks NKRI. Ini berarti bahwa pada dasarnya seluruh kewenangan berada di tangan pemerintah pusat, dan sebagian dari kewenangan tersebut dapat diserahkan kepada daerah melalui asas



Pelayanan perizinan yang terpadu dan memadai bagi masyarakat adalah pekerjaan rumah pemerintah baik di dalam dan luar negeri, agar masyarakat mendapatkan pelayanan yang cepat dan tidak merepotkan.

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 upaya reformasi birokrasi yang menjadi semangat RUU ASN.

- **Hal lain yang perlu dicermati, bahwa dalam RUU HKPD, Dana Alokasi Khusus (DAK) akan diprioritaskan mendanai tiga sektor, yaitu pendidikan, kesehatan dan infrastruktur atau kegiatan dalam rangka kebijakan tertentu.**

Sementara RUU Pemda menetapkan ada 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? Padahal DAK yang

merupakan jenis pendanaan yang sudah ditentukan penggunaan dananya (earmarked) merupakan sumber pendanaan yang sesuai dalam upaya memastikan 13 pelayanan dasar itu dapat dibiayai. Hal ini untuk mengantisipasi faktor dinamika pembahasan APBD di DPRD yang bisa mengancam penyelenggaraan pelayanan dasar tersebut karena minimnya alokasi anggaran.

- **Terkait 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:

- a) 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 mencantumkan materi PP No. 38/2007 ke dalam RUU Pemda. Materi yang akan dicantumkan 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.
- b) 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, 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 (Dekon) & Tugas Pembantuan (TP) 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 yaitu DAK untuk kegiatan fisik, Dana Dekon untuk kegiatan non fisik dan Dana TP untuk kegiatan fisik telah mengakibatkan dilakukannya ‘penyiasatan’ atas beberapa program nasional seperti Bantuan Operasional Sekolah (BOS), Bantuan Operasional Kesehatan (BOK), Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM), Jaminan Kesehatan Masyarakat (Jamkesmas), dan tunjangan sertifikasi guru. Penyiasatan ini dilakukan dengan beberapa cara, antara lain dimasukkan ke dalam Bantuan Sosial (Bansos) di APBN; 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, sehingga berpotensi menghambat desa untuk meningkatkan sarana pelayanan masyarakat dan penguatan kelembagaan desa.
- Ketentuan mengenai pendanaan Pilkada yang dibebankan kepada APBD masih menimbulkan dua permasalahan, yaitu, pertama, meningkatkan beban APBD pada saat Pilkada, berupa naiknya belanja hibah untuk KPUD secara signifikan. Kedua, belum tertib administrasi dari sisi pelaporan. Pada dasarnya KPUD adalah instansi vertikal di daerah, sehingga semestinya dana untuk penyelenggaraan pilkada adalah hibah dari Pemda kepada KPU Pusat. Bukan hibah dari APBD ke KPUD. Tapi apakah ini tercatat dalam laporan keuangan KPU Pusat atau tidak, masih menjadi pertanyaan.

## Analisis RUU

- **Jika prinsip *money follows function* diterapkan secara konsisten, maka RUU Pemda berpotensi menguatkan Dana Dekonsentrasi (Dekon) dan Dana Tugas Pembantuan (TP).** Namun demikian, dari draft RUU HKPD, terlihat bahwa prinsip ini belum digunakan secara konsisten. Hal ini terlihat dari posisi Dana Desentralisasi dan Tugas Pembantuan yang 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 justru 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 mengakibatkan 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 terjadinya 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.** Padahal sejatinya Komisi Pemilihan Umum Daerah (KPUD) sebagai penyelenggara Pilkada adalah instansi vertikal, 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 yang menggunakan 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 PNS yang bekerja pada pemerintah pusat dibebankan kepada APBN, sedangkan yang bekerja pada pemerintah daerah dibebankan pada APBD. Sementara RUU Desa menyatakan bahwa penghasilan tetap kepala desa dan perangkat desa ditetapkan dalam APBDesa 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.



Peresmian pembukaan dan pembangunan jalan di pedesaan. Pendanaan pembangunan desa salah satu yang perlu diharmonisasikan dalam RUU Desa.

- 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. Ada dua opsi yang dapat 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 Pemerintah dengan Perjanjian Kerja yaitu pegawai (bukan PNS) yang diangkat dengan perjanjian kerja sesuai keperluan menurut ketentuan peraturan perundang-undangan (sesuai dengan ketentuan dalam RUU ASN atau status lainnya. Pembahasan lebih lanjut tentang hal ini dijelaskan dalam tema Manajemen PNS Daerah.

- c) Menghapus ketentuan rinci dalam RUU Pemda terkait Dana Perimbangan, yaitu pasal 170 s.d pasal 175.
- d) 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.
- e) 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, 77 dan 78.  |
| 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 menyempurnakan pengaturan kepegawaian cukup progresif untuk mendorong peningkatan kinerja PNS. Pengaturan kepegawaian dimaksud selama ini diatur dalam UU No. 43 Tahun 1999 Tentang Perubahan atas UU No. 8 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian. Namun demikian, terdapat inkonsistensi materi antara RUU ASN dengan RUU lainnya, yaitu:

- RUU Pemda mengatur mengenai seleksi Sekda Provinsi dan Sekda Kabupaten dengan mekanisme

Salah satu gubernur, memberikan keterangan seusai diperiksa KPK di Gedung KPK, Jakarta. DPR dan Pemerintah didesak untuk mengubah substansi pasal 74 RUU Pemerintahan Darah (Pemda) karena dinilai menghambat gerak penegak hukum karena membutuhkan persetujuan dari Presiden untuk melakukan penyidikan atau penahanan terduga atau tersangka.

yang berbeda dari yang diatur dalam RUU ASN. Sekda termasuk dalam kategori Jabatan Pimpinan Tinggi yang seleksinya diatur dalam RUU ASN. Perbedaan mekanisme ini berpotensi menimbulkan masalah 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 Pemerintah dengan Perjanjian Kerja. 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:

- a) Menghapus ketentuan seleksi Sekda Provinsi dan Sekda Kabupaten dalam RUU Pemda sehingga saat RUU ASN disahkan, mekanisme seleksinya mengikuti ketentuan dalam RUU ASN.
- b) Memperjelas peran Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (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.
- c) Menghapus ketentuan mengenai tunjangan kinerja dalam RUU Pemda.
- d) Memperjelas status kepala desa dan perangkat desa. Opsi yang ditawarkan adalah menjadikan kepala desa dan perangkat desa sebagai Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja sebagaimana diatur dalam RUU ASN. 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, 19, 20, 21, 48, 49, 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

- Salah satu tantangan dalam penyusunan peraturan perundang-undangan adalah menjaga agar harmonisasi dan konsistensi terjadi antara Undang-Undang dengan peraturan pelaksanaannya. Baik internal batang tubuh Undang-Undang yang bersangkutan, maupun antara Undang-Undang satu dengan Undang-Undang lainnya, yang memiliki keterkaitan dalam satu ruang lingkup pembahasan. Sebagaimana halnya dengan 5 (lima) Undang-Undang yang menjadi fokus kajian ini.
- Jenis-jenis peraturan pelaksanaan yang dikenal oleh Undang-Undang, diantaranya, adalah Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, dan Peraturan Menteri. Di samping itu, juga dikenal peraturan pelaksanaan yang dimandatkan

kepada lembaga pemerintah non-struktural, lembaga kuasi-negara. Seperti Komisi Informasi Pusat, dan Komisi ASN.

- Pada dasarnya kedudukan peraturan pelaksanaan Undang-Undang adalah untuk memberikan penjelasan ketentuan lebih lanjut atas norma-norma yang telah ditetapkan dalam Undang-Undang. Namun, acapkali masih ditemukan, peraturan pelaksanaan yang secara materi muatan berbeda, bahkan, berlawanan dengan maksud dan tujuan dari Undang-Undang lain yang memiliki ruang lingkup pembahasan yang sama.
- Contohnya dapat ditunjukkan pada penetapan PP Nomor 48 Tahun 2008 tentang Pendanaan Pendidikan. PP ini merupakan aturan pelaksanaan dari UU No. 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional. Dalam Pasal 5 dan 6 PP tersebut dirumuskan ketentuan keabsahan dari praktek pemberian dana kepada sekolah-sekolah secara langsung oleh Pemerintah Pusat. Ketentuan ini secara diametral bertentangan dengan UU 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah yang melarang adanya hubungan Dekonsentrasi atau Tugas Pembantuan dalam wujud hubungan keuangan untuk kegiatan yang urusannya telah diserahkan, didesentralisasikan, ke daerah.



Memperjelas sumber pendanaan pendidikan akan mempercepat kemajuan pendidikan di sekolah.

## Analisis RUU

- Dari kelima RUU yang menjadi fokus kajian harmonisasi, telah dipetakan keberadaan aturan pelaksanaannya masing-masing. Terdapat 6 (enam) jenis peraturan pelaksanaan yang terdapat di 5 (lima) RUU tersebut. Jenis dan jumlah masing-masing pada lima RUU dapat dilihat pada tabel berikut.

**Tabel Jenis dan Jumlah Aturan Pelaksanaan 5 (lima) RUU**

| No. | Jenis Peraturan Pelaksanaan | RUU Pilkada | RUU ASN, 11 Maret 2013 | RUU Pemda | RUU HKPD, 2013 | RUU Desa |
|-----|-----------------------------|-------------|------------------------|-----------|----------------|----------|
| 1.  | Peraturan Pemerintah        | 1 pasal     | 25 pasal               | 37 pasal  | 4 pasal        | 20 pasal |
| 2.  | Peraturan Presiden          | 2 pasal     | 3 pasal                | 6 pasal   |                |          |
| 3.  | Peraturan Menteri           |             | 7 pasal                | 4 pasal   | 10 pasal       |          |
| 4.  | Peraturan KPU               | 4 pasal     |                        |           |                |          |
| 5.  | Peraturan KASN              |             | 1 pasal                |           |                |          |
| 6.  | Peraturan KPU Kab/Kota      | 4 pasal     |                        |           |                |          |
| 7.  | 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 diatas, maka dapat ditemukan empat tipe aturan pelaksanaan, yakni:
  - Tipe Pertama: Undang-Undang memandatkan ketentuan lebih lanjut diatur dalam bentuk Peraturan Pemerintah. Tipe ini menonjol di RUU Desa;
  - 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 memberikan 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-struktural. Seperti KPU dan Komisi ASN. Tipe terakhir ini nampak di RUU Pilkada dan RUU ASN.

- Secara redaksional, terdapat dua bentuk materi muatan aturan pelaksanaan, yakni: (i). Bentuk banyak pasal; dan (ii). Bentuk satu pasal. Contoh bentuk banyak pasal adalah Pasal 18 RUU Pemda: "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" Sedangkan bentuk satu pasal, contohnya pada Pasal 60 RUU Pemda: "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. Bentuk kedua, yaitu bentuk satu pasal, berpotensi multi tafsir, artinya bisa ditafsirkan satu pasal satu aturan pelaksanaan, meskipun jika



Dalam RUU ASN, pengaturan mengenai Jabatan Pimpinan Tinggi, seperti Sekretaris Daerah dan Kepala Dinas, dimandatkan untuk diatur lebih lanjut dalam bentuk Peraturan Pemerintah.

Kredit foto: skpd.batamkota.go.id

dilihat dari sisi materi aturan, sangat dimungkinkan beberapa ketentuan diatur dalam satu aturan pelaksanaan. Dalam rangka mencegah overload regulation, bentuk pertama lebih baik.

- Dalam RUU ASN Usulan Pemerintah, terdapat potensi pertentangan antara isi satu pasal dengan pasal lainnya (*contradiccio in terminis*) dalam batang tubuhnya. Potensi benturan pasal, atau kebingungan materi muatan dan aturan pelaksanaannya itu nampak pada pengaturan mengenai Jabatan

Pimpinan Tinggi. Pasal-pasal tersebut adalah Pasal 18 ayat (4), Pasal 18 ayat (6), Pasal 19 ayat (4), Pasal 19A ayat (5), dan Pasal 19H.

- Pasal 18 ayat (6) dan Pasal 19A ayat (5) memberi mandat pembentukan Peraturan Menteri untuk mengatur lebih lanjut mengenai gaji, tunjangan, dan jaminan sosial bagi Jabatan Pimpinan Tinggi; serta syarat dan tata cara pembentukan Panitia Seleksi Instansi untuk Jabatan Pimpinan Tinggi. Pasal 19 ayat (4) memandatkan pembuatan Peraturan Presiden mengenai Pengisian Jabatan Pimpinan Tinggi tertentu yang berasal dari Non-PNS apabila kompetensi yang dibutuhkan tidak tersedia di kalangan PNS dan wajib mendapat persetujuan Presiden. Dan pasal 18 ayat (4) memandatkan penyusunan Peraturan Pemerintah tentang Kompetensi, kualifikasi, integritas, dan persyaratan lain bagi Jabatan Pimpinan Tinggi.
- Potensi benturan materi terjadi tatkala Pasal 19H muncul. Pasal ini memberikan mandat pembentukan Peraturan Pemerintah mengenai keseluruhan materi muatan yang telah diatur dalam 2 (dua) Permen, 1 (satu) Perpres, dan 1 (satu) PP yang telah dimandatkan di pasal-pasal sebelumnya tadi. Untuk itu harmonisasi dapat dilakukan dengan dua pilihan. Pertama, menguatkan Pasal 19H dengan meniadakan/menghapus empat pasal sebelumnya. Kedua, meniadakan Pasal 19H, karena berpotensi mereduksi keberadaan mandatoris Undang-Undang terhadap aturan pelaksanaan, yang kedudukannya di bawah Peraturan Pemerintah.
- Untuk harmonisasi dengan RUU lain, potensi benturan terdapat antara RUU ASN dengan RUU Pemda. Potensi tersebut ada di dalam hal pengaturan Jabatan Pimpinan Tinggi (dalam hal ini Sekretaris Daerah) dan pengaturan jabatan struktural di bawah Jabatan Pimpinan Tinggi/Sekda.
- RUU ASN membagi Jabatan Pimpinan Tinggi dalam tiga kelompok. (i). Kelompok I, Jabatan Pimpinan Tinggi Utama, seperti kepala LPNK (Lembaga Pemerintah Non Kementerian), Sekretaris Menteri, dan Sekretaris Jenderal; (ii). Kelompok II, Jabatan Pimpinan Tinggi Madya, setingkat eselon I, seperti Direktur Jenderal, Deputi, Sekretaris Daerah Provinsi; dan (iii). Kelompok III, Jabatan Pimpinan Tinggi Pratama, setingkat eselon II, seperti Direktur, Sekretaris Daerah Kabupaten/Kota, Kepala Dinas Provinsi/ Kabupaten/Kota.
- Dalam RUU ASN, pengaturan mengenai Jabatan Pimpinan Tinggi tersebut, seperti Sekretaris Daerah dan Kepala Dinas, dimandatkan untuk diatur lebih

lanjut dalam bentuk Peraturan Pemerintah. Untuk jabatan pegawai ASN di bawah Jabatan Pimpinan Tinggi diatur melalui Peraturan Menteri. Perlakuan berbeda ditunjukkan oleh RUU Pemda. Untuk jabatan yang disebut sebagai Jabatan Pimpinan Tinggi, RUU Pemda memandatkan untuk diatur melalui Peraturan Presiden. Demikian pula untuk jabatan lain di bawah Jabatan Pimpinan Tinggi, seperti Kepala Badan, Sekretaris Dinas, dan lain-lainnya.

- Perbedaan aturan pelaksanaan ini akan berpengaruh sangat signifikan dan fundamental bagi kinerja pegawai ASN, mengingat hal-hal yang mesti diatur lebih lanjut tersebut berkaitan dengan: (i). Pengisian/pengangkatan jabatan; (ii). Kompetensi, kualifikasi, dan integritas jabatan; (iii). Gaji, tunjangan, termasuk tunjangan kinerja, dan jaminan sosial; dan (iv). promosi, rotasi, demosi, dan pensiun pegawai.

- 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. Sedangkan RUU Pemda mengatur bahwa supervisi, monitoring dan evaluasi diberlakukan sama, tidak hanya untuk DAK, tetapi juga untuk Dana Bagi Hasil (DBH) dan Dana Alokasi Umum (DAU). Ketentuan mengenai hal ini 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 dalam pelaksanaannya.

## Rekomendasi Harmonisasi

- Potensi benturan di dalam tubuh RUU ASN dapat diselesaikan dengan meniadakan mandat aturan pelaksanaan pada Pasal 17, 18, dan 19, dan menguatkan kedudukan Pasal 19H. Sehingga seluruh materi muatan dalam pasal-pasal sebelumnya cukup diatur dalam sebuah Peraturan Pemerintah.
- RUU Pemda masih menggunakan orientasi manajemen yang lama, sesuai dengan UU 32/2004 dan UU 43/1999, yang memungkinkan bagi Pemda untuk mengelola pegawainya sendiri. Sedangkan dalam RUU ASN, manajemen kepegawaian akan dikelola secara nasional. Oleh karena itu, lebih tepat apabila substansi perihal ini dalam RUU Pemda mengikuti orientasi manajemen kepegawaian dari RUU ASN. Sehingga aturan pelaksanaannya hanya merujuk pada Peraturan Pemerintah.
- Materi tentang DBH, DAU, dan DAK lebih tepat diatur dalam wadah RUU HKPD, sedangkan RUU Pemda hanya menyinggung norma umum dan menegaskan bahwa pengaturan lebih lanjut tentang DBH, DAU, dan DAK dilakukan melalui Undang-Undang. UU dimaksud adalah UU HKPD.
- Ketentuan lebih lanjut mengenai monitoring dan evaluasi pelaksanaan DBH, DAU, dan DAK sudah semestinya diatur melalui Peraturan Pemerintah. Karena sifat keberadaan ketiga jenis dana perimbangan itu lintas kementerian, yang melibatkan berbagai kementerian, seperti Kementerian Dalam Negeri, Kementerian Keuangan, dan Bappenas.
- Lebih tepat apabila pengaturan persoalan pinjaman daerah dan obligasi daerah dilakukan oleh 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 juga akan lebih baik jika dilakukan secara paralel sehingga perubahan materi di satu RUU bisa segera direspon oleh RUU yang lain.
2. Perlu adanya peta tindak lanjut (*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 untuk tema-tema yang relevan dengan pemerintahan daerah. Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah dapat diberi peran tersebut. 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.



Jl. Intan No.81, Cilandak Barat, Jakarta Selatan  
T:+62-21 7591 5498 | F:+62-21 751 2503  
info@pattiro.org | www.pattiro.org | Facebook page PATTIRO