

ANALISIS PENATAAN DAERAH BERDASARKAN PERSPEKTIF KEUANGAN NEGARA: DESIGN BESAR PENATAAN DAERAH (DESARTADA) TAHUN 2010-2015

Nita Nurliawati
Dosen STIA LAN Bandung
e-mail: nitanurliawati@yahoo.com

Abstrak

Kebijakan penataan daerah seringkali diinterpretasikan secara sempit yaitu merujuk pada proses pemekaran daerah. Padahal mencakup pula proses penggabungan dan penghapusan daerah. Pertimbangan rasional kebijakan penataan daerah antara lain luasnya jangkauan wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dalam menjalankan misi utama meningkatkan kualitas pelayanan publik. Kecenderungan titik tekan kebijakan penataan daerah pada proses pemekaran daerah menyebabkan kondisi keuangan negara mengalami penurunan dari aspek kualitas. Hal tersebut dapat menyebabkan sasaran utama pemberlakuan kebijakan penataan daerah justru terabaikan. Salah satu upaya yang dilakukan pemerintah untuk mengantisipasi dampak negatif proses pemekaran daerah melalui penyusunan Desain Besar Penataan Daerah di Indonesia Tahun 2010-2015. Ditinjau dari aspek keuangan negara penyusunan Desartada diharapkan dapat memudahkan perkiraan perhitungan daerah yang dimekarkan dari tahun ke tahun sehingga memudahkan perkiraan perhitungan pengalokasian keuangan negara untuk mendukung aspek peningkatan kualitas pelayanan publik di tiap daerah. Konsep penataan daerah perlu dideseminasikan ulang yakni mencakup proses penggabungan dan penghapusan daerah. Adanya kemungkinan merger dan penghapusan daerah diharapkan akan berdampak pada tata kelola keuangan negara yang lebih efektif dan efisien sehingga tujuan utama kebijakan dapat terwujud.

Kata Kunci: Penataan Daerah, Pelayanan Publik, Keuangan Negara

An Analysis of Regional Structuring based on National Budget Perspective: Design Study of Regional Structuring in Indonesia 2010 - 2015

Abstract

The regional structuring policy is often interpreted in the narrow area which refers to the process of regional expansion, whereas also includes the process of merging and elimination of region. Rational consideration of the regional structuring policy is the extent of the territory of the Republic of Indonesia in carrying out the primary mission to improve the quality of public services. The tendency of the regional structuring policy accentuation in the process of regional expansion led to the condition of public finance that has decreased from the aspect of quality. This can cause major target of the regional structuring policy enforcement area just ignored. One of the government's efforts to anticipate the negative impact of regional expansion process is through the preparation of the Grand Design of the Regional Structuring in Indonesia in 2010-2015. Review from the public finance aspect is expected to facilitate the preparation of Desartada calculations estimate that the area was expanded from year to year, making it easier for the approximate calculation of the public financial allocation to support the aspect of improving the quality of public services in each area. The concept of regional restructuring needs dissemination that includes the process of merging and eliminating. The possibility of mergers and elimination area is expected to have an impact on financial governance more effective and efficient so that the main purpose of the policy can be implemented.

Keywords: Regional Structuring, Public Service, Public Finance

A. PENDAHULUAN

Upaya memahami proses penyelenggaraan tata kelola pemerintahan secara menyeluruh, baik di tingkat pusat maupun daerah pasca reformasi 1998 bukan hal yang mudah. Efek gegar budaya (*culture shocks*) nampaknya

mempengaruhi proses pembelajaran yang ditandai proses peralihan zaman, pergeseran antar generasi, dan perubahan paradigma dalam berbagai hal. Perjuangan idealis meruntuhkan rezim yang telah berkuasa selama lebih dari 32 tahun yang sarat akan korupsi, kolusi, dan nepotisme masih terus berlangsung.

Kebingungan nampaknya kata yang tepat untuk melukiskan perjalanan administrasi publik dalam praktik. Pergulatan antara idealisme versus pragmatisme melahirkan berbagai bentuk rasa dan nilai di antara para pembelajar, pemerhati, sekaligus praktisi administrasi publik. Terkadang muncul optimis, lain waktu pesimis, kemudian apatis, bahkan *skeptis*. Perkembangan administrasi publik begitu dinamis. Banyak hal yang tidak mudah dipahami dalam kurun waktu yang relatif singkat.

Berawal dari kebingungan dalam memahami proses penyelenggaraan tata kelola pemerintahan itulah kajian ini dimulai. Upaya meminimalisir kebingungan dalam melihat "gap" antara idealisme *versus pragmatisme*. Kebingungan-kebingungan dalam memandang praktik administrasi publik ditinjau dari berbagai konsep yang dibangun para ahli menjadi salah satu pemicu untuk senantiasa mencari tahu tentang apa, mengapa, dan bagaimana tata kelola pemerintahan dijalankan dalam koridor pencapaian tujuan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Oleh karenanya diperlukan proses pembelajaran yang tiada henti sesuai dengan bidang minat setiap orang. Pemahaman yang sepotong-sepotong (*snap shot*) tentang administrasi publik berpeluang menciptakan kebingungan yang lebih parah di kalangan para pelajar, birokrat dan masyarakat yang berdampak pada kesemrawutan tata kelola pemerintahan.

Salah satu contoh kebingungan yang ada di masyarakat, lingkungan pendidikan dan birokrasi dapat dilakukan pengujian melalui pengajuan pertanyaan sederhana secara acak tentang berapa jumlah provinsi atau kabupaten/kota di Indonesia saat ini? Pertanyaan yang tidak mudah untuk dapat dijawab langsung secara spontan seperti halnya zaman dahulu. Perlu membuka mesin pencari informasi terlebih dahulu sebelum menemukan jawaban pasti atau terpercaya. Hal tersebut mengindikasikan begitu cairnya dinamika administrasi publik. Salah satunya tercermin dalam proses penataan daerah termasuk pemekaran daerah. Bahkan bukan sekedar jumlah yang tidak pasti, esensi dari penataan daerah melalui proses pemekaran pun terkadang masih belum dipahami sepenuhnya oleh berbagai kalangan dan para pemangku berkepentingan (*stakeholders*). Kajian ini dibatasi pada kondisi penataan daerah dan keuangan negara periode tahun pertama

perumusan Desartada. Meskipun demikian ulasan akhir kajian menampilkan data terbaru pelaksanaan kebijakan penataan daerah secara sekilas.

B. LANDASAN PENATAAN DAERAH

Mendengar istilah penataan daerah, interpretasi sebagian orang cenderung mengarah pada konsep pemekaran daerah/wilayah. Tidak salah memang, namun ternyata kurang tepat. Penataan daerah menurut Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2007 mencakup upaya pembentukan, penghapusan, dan penggabungan daerah.

Pemekaran atau pembentukan daerah otonom baru (DOB) hanya merupakan salah satu bagian dari upaya penataan daerah. Upaya penataan daerah lainnya dapat dilakukan melalui penghapusan dan atau penggabungan daerah yang sudah ada.

Apabila ditelusuri ke belakang, populernya istilah pemekaran daerah merupakan salah satu dampak dari gerakan reformasi dan dinamika demokratisasi kehidupan berbangsa bernegara. *Euforia reformasi* yang berimbas pada euforia politik serta sendi-sendi kehidupan lainnya. Hofman & Kaiser menyatakan bahwa peristiwa big bang decentralization telah dimulai.

Undang-undang Dasar 1945 yang dahulu dianggap sakral, pasca reformasi dapat diamandemen sampai empat kali dalam kurun waktu 1999-2002. Hal itu pula yang kemudian mungkin menyebabkan culture shocks. Sebelum era reformasi digulirkan, berbagai elemen masyarakat terutama para pelajar dan mahasiswa senantiasa berupaya keras menghafal sebelum sampai pada tataran memahami dan mengamalkan 36 butir Pancasila, mengikuti Pola Penataran Pendidikan, Penghayatan dan Pengamalan Pancasila (P4) sekian jam, Pembukaan dan Batang Tubuh UUD 1945, serta berupaya mengenal berbagai landasan pokok penyelenggaraan pemerintah lainnya yang terstruktur dan relatif stabil.

Amandemen UUD 1945 itu pulalah yang pada akhirnya membuka peluang besar bagi Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) untuk berinisiatif membuat beragam peraturan perundangan yang mengarah pada proses demokratisasi ideal meski terkadang melalui cara trial & error atau coba-coba dan salah. Hal itu dapat dilihat dari banyaknya peraturan yang direvisi atau bahkan harus kalah menghadapi

gugatan dan uji publik di Mahkamah Konstitusi sebelum diimplementasikan. Pekerjaan rumah yang banyak dan tantangan besar bagi ilmuwan kebijakan publik sehingga memerlukan fokus kajian tersendiri.

Salah satu diantara sekian banyak peraturan perundangan yang dinilai sangat populer dan strategis adalah peluang membuat undang-undang otonomi daerah. Hasrat tersebut kemudian terwujud melalui kelahiran UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang dinilai cukup kontroversial.

Banyaknya kelemahan dalam ketentuan peraturan UU No. 22 Tahun 1999 dikhawatirkan dapat menimbulkan disintegrasi bangsa. Nugroho (2009: 140-143) menyatakan beberapa kelemahan dari UU No. 22 Tahun 1999 antara lain:

1. Bersifat inkonstitusional atau bertentangan dengan amanat UUD 1945 yang menyatakan bahwa "Indonesia adalah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik". UU No. 22 Tahun 1999 justru memperlihatkan semangat "federalisme yang dikemas dalam kesatuanisme" melalui upaya pemretelan kekuasaan pusat. Hasilnya, perbandingan kewenangan pusat dan daerah yaitu 203 : 991. Artinya, pemerintah pusat hanya memiliki 203 kewenangan, sementara pemerintah daerah dengan 991 kewenangan. Perbandingan yang timpang dan tidak proporsional dalam menjalankan tugas mengelola Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) yang luas serta beragam dari berbagai aspek guna mencapai satu tujuan kehidupan berbangsa dan bernegara.
2. Kentalnya nilai desentralisasi sehingga dapat menimbulkan suasana *kontrapoduktif*. Peraturan perundangan sebelumnya yakni Undang-Undang No. 5 Tahun 1975 mengatur tentang Pemerintahan di Daerah, mengarah pada penyelenggaraan bentuk negara kesatuan yang sentralistis namun dikemas dalam bungkus desentralisasi. Berbeda halnya dengan UU No. 22 Tahun 1999 yang langsung menyatakan "tentang Pemerintah Daerah". Seolah-olah daerah memiliki sistem pemerintahan tersendiri, terlepas dari jangkauan pandangan pemerintah pusat.
3. Kelemahan UU No. 22 Tahun 1999 bersifat metodologis yang dilandasi metode eklektik yaitu formulasi kebijakan yang

dilakukan melalui upaya mengumpulkan dan meramu beberapa komponen terbaik dari berbagai peraturan perundangan sebelumnya. Hal ini menyebabkan tidak adanya platform yang kuat sehingga tampilan hasil akhirnya tidak menjadi yang terbaik. Justru dinilai sebagian kalangan menjadi "aneh", dan tidak layak konsumsi. Nugroho mengibaratkan ramuan membuat UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah seperti halnya semangat bereksperimen mencampur soto terenak, rawon terenak, dan baso terenak sehingga menghasilkan kombinasi makanan yang "enek".

4. Kelemahan manajerial di mana antara masing-masing daerah, termasuk antara provinsi dan kabupaten/kota dapat berdiri sendiri dan tidak mempunyai hubungan hierarki satu sama lain. Hal tersebut menyebabkan sulitnya koordinasi yang dapat menyebabkan disintegrasi.
5. Masalah teknis implementasi kebijakan kurang diperhatikan dengan tidak adanya kecukupan waktu untuk melakukan deseminasi. Aspek kecukupan dari berbagai sisi, secara rasional dan kondisional diperlukan dalam tahapan implementasi sehingga proses dialog serta uji publik dapat terlaksana sesuai dengan kepentingan substansi kebijakan.
6. Berbagai macam kelemahan yang menuai banyak kontroversi tersebut ternyata ditindaklanjuti dengan penggantian peraturan perundangan yang ada yakni dari UU No. 22 Tahun 1999 kemudian berubah bentuk, isi dan kemasan menjadi UU No. 32 Tahun 2004. Bukan dilakukan revisi terhadap peraturan perundangan yang sudah ada terlebih dahulu secara inkremental. Dampak perubahan drastis tersebut semakin membingungkan upaya memahami tata kelola administrasi publik secara konseptual dan praktik. Selain itu inefisiensi pengelolaan keuangan negara menjadi salah satu aspek yang perlu dipertimbangkan dalam membuat produk aturan perundangan disamping preferensi efektivitas administrasi.

Berpijak dari berbagai kelemahan peraturan perundangan tentang pemerintah daerah di atas menunjukkan betapa rapuhnya kebijakan

publik Indonesia yang seharusnya menjadi pilar pengaturan proses penyelenggaraan kehidupan berbangsa dan bernegara. Bahkan tata kelola kebijakan dalam ruang lingkup organisasi kecil sekalipun kurang dapat dipahami oleh para pengelola dan penyelenggara negara. Padahal bangsa ini sedang menghadapi berbagai tantangan besar di masa depan menyangkut pergaulan dunia di era globalisasi. Sekali lagi, secara pribadi penulis setuju dan menyimpan keprihatinan sekaligus kepedulian yang cukup tinggi terhadap tata kelola serta esensi kebijakan publik yang menjadi otak dari pergerakan administrasi publik.

Selanjutnya, turunan dari kebijakan pemerintah daerah di level undang-undang yaitu Peraturan Pemerintah No. 129 Tahun 2000 memberi kekuasaan dan kelonggaran bagi terbentuknya daerah otonomi baru atau yang dikenal dengan istilah pemekaran daerah/wilayah. Bahkan peraturan lain di level undang-undang yaitu UU No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah justru memberi insentif besar bagi masyarakat daerah yang berkeinginan membentuk daerah otonom baru. Hal tersebut secara nyata terlihat dari adanya berbagai stimulus melalui kucuran dana perimbangan berupa Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK), Dana Bagi Hasil (DBH), dan dana-dana lainnya yang disinyalir dilakukan tanpa memperhatikan kepentingan nasional secara lebih luas dalam jangkauan perspektif jangka panjang.

Berbagai permasalahan yang muncul, mengarahkan kajian makalah ini pada penelusuran landasan pembentukan daerah otonomi baru (DOB) di Indonesia. Sebagaimana telah diulas sebelumnya, selain efek euforia reformasi yang mengarah pada euforia politik dan euforia-euforia lain pasca lengsernya masa kejayaan Orde Baru pada tahun 1998, semangat pembentukan DOB dilandasi pula oleh berbagai pertimbangan rasional antara lain:

1. Cakupan geografis wilayah Indonesia yang sangat luas;
2. Disparitas pembangunan di segala bidang;
3. Minimnya fasilitas penyelenggaraan pelayanan publik; serta
4. Gagalnya pengelolaan konflik komunal.

Meskipun demikian, di samping alasan rasional berdasarkan hasil kajian Kementerian Dalam Negeri ternyata proses penataan daerah mengandung pula motif lain yang dinilai

sebagian kalangan kurang etis bahkan bisa dikategorikan sebagai agenda tersembunyi (*hidden agenda*) di balik regulasi pembentukan Daerah Otonomi Baru, antara lain:

1. Upaya menyerap stimulus keuangan negara berupa Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK), Dana Bagi Hasil (DBH), Hibah, dan transfer dana lainnya bagi kepentingan sebagian kecil kelompok kepentingan.
2. Kesempatan membuka peluang kerja sebagai pegawai pemerintah di daerah-daerah.
3. Memunculkan elit-elit politik baru di daerah sebagai sarana aktualisasi diri.
4. Meningkatkan eksistensi identitas lokal.
5. Melahirkan para pemburu keuntungan (*rent seeker*) dan para petualang politik yang mengejar kepentingan/keuntungan sendiri yang bersifat jangka pendek.

Seperti telah dikemukakan sebelumnya bahwa lemahnya kebijakan publik dalam bentuk formulasi peraturan perundangan dan sistem regulasi pada akhirnya justru semakin memperburuk tata kelola pemerintahan secara keseluruhan. Meskipun Peraturan Pemerintah No. 129 Tahun 2000 telah diganti dengan PP No. 78 Tahun 2007 tentang Tata Cara Pembentukan, Penghapusan, dan Penggabungan Daerah dengan syarat-syarat pembentukan daerah otonom yang lebih diperketat dilihat dari jumlah penduduk, cakupan wilayah, maupun potensi ekonomi, namun pada praktiknya banyak pelanggaran dan upaya manipulasi di sana-sini.

Sangat untuk melakukan pemekaran daerah hanyalah bagian kecil dari upaya penataan daerah sebagaimana diamanatkan undang-undang. Melalui cara pikir yang berupaya menempatkan daerah dan aktor lokal sebagai variabel utama guna mengakomodir pendekatan pembangunan dari bawah (*bottom-up approach*) yang bersifat partisipatif, maka pendekatan ini pun dalam prosesnya tidak berjalan mulus. Dampak negatif yang tidak diharapkan seperti maraknya politik uang, meningkatnya semangat kedaerahan dan semangat etnis semakin menambah kompleksitas masalah pengelolaan administrasi publik. Selain dapat mengganggu stabilitas dan kepentingan nasional, rapuhnya identitas ke-Indonesiaan juga dapat mengancam rapuhnya sistem pertahanan dan penjagaan kewilayahan dari ancaman serta gangguan pihak luar.

Data hasil evaluasi Direktorat Jenderal Otonomi Daerah Kementerian Dalam Negeri menyebutkan bahwa selama kurun waktu sepuluh tahun sejak 1999, telah terbentuk daerah otonom baru sebanyak 205 daerah, terdiri dari 7 daerah otonom provinsi, 164 daerah otonom kabupaten, dan 34 daerah otonom kota. Oleh karena itu sampai pertengahan tahun 2011 Indonesia telah memiliki 524 daerah otonom meliputi 33 provinsi, 398 kabupaten, dan 93 kota. Jumlah tersebut belum termasuk 6 daerah administratif di Provinsi DKI Jakarta. Data itu pun akan terus bertambah dari waktu ke waktu sehingga dituntut adanya pemutakhiran informasi sebelum tercipta pengetahuan baru guna mencapai sasaran kebijakan dan sampai pada kebijaksanaan (*wisdom*) dalam menyikapi fenomena tersebut.

Kebijakan penataan daerah yang cenderung menitikberatkan pada upaya pemekaran daerah tentu saja membawa berbagai implikasi dan konsekuensi dalam tata kelola administrasi publik. Salah satunya dapat dilihat dari aspek pengelolaan keuangan negara. Bisa jadi, penambahan daerah otonom baru bergerak mengikuti deret ukur, sementara anggaran pemerintah bergerak pada jalur deret hitung. Bagaimana upaya menyeimbangkan dan menelaraskan antara keduanya?

C. IMPLIKASI PENATAAN DAERAH TERHADAP KONDISI KEUANGAN NEGARA

Data Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan Kementerian Keuangan yang disampaikan pada acara diseminasi Desartada tanggal 9 Juni 2011 mengungkapkan bahwa besaran dana yang diserap untuk pemekaran daerah dari tahun ke tahun apabila dilihat hanya dari satu sisi saja yaitu Dana Alokasi Umum (DAU) maka terjadi peningkatan alokasi anggaran yang cukup fantastis. Tahun 2003 pengalokasian DAU sebesar 1,33 triliun, meningkat hampir seratus persen menjadi 2,6 triliun pada tahun berikutnya, dan lonjakan fantastis terjadi enam tahun kemudian yaitu pada tahun 2010 dimana alokasi DAU mencapai angka 47,9 triliun.

Data perkembangan daerah otonom hasil pemekaran setelah berlakunya UU No. 22 tahun 1999 yang dirilis Kementerian Keuangan ditunjukkan melalui tabel 1 berikut:

No.	Tahun	Prop	Kab	Kota	Σ Prov/Kab/ Kota DOHP
	Sebelum 1999	26	234	59	319
1.	1999	2	34	9	45
2.	2000	3	-	-	3
3.	2001	-	-	12	12
4.	2002	1	33	4	38
5.	2003	0	47	2	49
6.	2004	1	-	-	1
7.	2005	-	-	-	0
8.	2006	-	-	-	0
9.	2007	-	21	4	25
10.	2008	-	27	3	30
11.	2009	-	2	-	2
	Σ Prov/Kab/ Kota DOHP	7	164	34	205
	Total Pemda (2009-2010)	33	398	93	524

Sumber: Dirjen Perimbangan Keuangan- Kemenkeu, 2011

Tabel 1. Perkembangan Daerah Otonom Tahun 1999 - 2009

Sementara itu, apabila digambarkan dalam bentuk grafik pertumbuhan daerah otonom di Indonesia selama kurun waktu sepuluh tahun terakhir terlihat sebagai berikut:



Sumber: Dirjen Perimbangan Keuangan-Kemenkeu, 2011

Gambar 1. Grafik Pertumbuhan Daerah Otonom Tahun 1999 -2009

Berbagai hal yang dapat dicermati dari peningkatan jumlah daerah otonom sebagai hasil pemekaran daerah terhadap kondisi keuangan negara antara lain:

1. Terhadap Dana Alokasi Umum (DAU) yang semula menjalankan fungsi pemerataan, justru mengakibatkan terjadi penurunan alokasi ril DAU bagi daerah-daerah lain akibat bertambahnya jumlah daerah yang harus diberi. Ilustrasi sederhananya adalah pembagian potongan kue. Apabila jumlah yang dibagi sedikit maka hasil potongan kuenya besar. Sebaliknya apabila jumlah pembaginya banyak maka kue yang diterima pun semakin mengecil. Begitu halnya dengan pembagian DAU dalam konteks pengelolaan keuangan negara berkaitan dengan kebijakan penataan daerah terutama melalui upaya pemekaran daerah.
2. Sementara bagi Dana Alokasi Khusus (DAK) pun, beban APBN semakin bertambah berat. Hal tersebut dikarenakan peran pengalokasian bidang prasarana

pemerintahan dalam mendukung ke-
 lancaran proses penyelenggaraan
 pemerintah di daerah otonom baru sebagai
 hasil pemekaran menjadi bertambah.
 Dengan demikian DAK yang ada dan
 sifatnya terbatas, perlu dikelola dengan
 lebih baik melalui upaya proses identifikasi
 skala prioritas dan penentuan syarat serta
 prasyarat tertentu.

3. Beban APBN dalam bentuk Dana Alokasi Vertikal ke daerah untuk mendanai urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat seperti Kantor Kepolisian, Kantor Komando Angkatan Bersenjata, Kantor Agama, Pengadilan, Kejaksaan, Kantor Kementerian Keuangan seperti Kantor Pajak, Kantor Pertanahan Negara, Kantor Badan Pusat Statistik dan yang lainnya otomatis akan semakin membebani kondisi keuangan negara secara keseluruhan. Dampaknya jumlah anggaran yang terbatas terbagi lagi ke dalam porsi yang lebih sedikit. Bahkan hal tersebut dapat mengganggu *stabilitas fiskal* dan moneter dalam jangka

panjang termasuk mengurangi/persediaan/cadangan devisa negara. Hal yang perlu diantisipasi lainnya adalah kemungkinan penambahan utang negara yang sudah menggelembung. Kewaspadaan perlu dimiliki dan berbagai kemungkinan bisa terjadi apabila pemerintah merasa terdesak oleh kepentingan politik yang sedang menjadi panglima dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Padahal sifatnya lebih mengarah pada *high cost economy* dan *high risk* dibanding pengalokasian sejumlah dana bagi penanganan masalah substansial yang mempunyai visi jangka panjang dengan menitikberatkan pada aspek keberlanjutan seperti investasi di bidang pendidikan dan kesehatan. Bahkan investasi kesehatan mental perlu pula mendapat perhatian dibanding fokus pada kesehatan fisik semata.

Gambar di bawah menyajikan ilustrasi pengaruh pemekaran daerah terhadap pengalokasian DAU Kabupaten/Kota sebagai berikut:

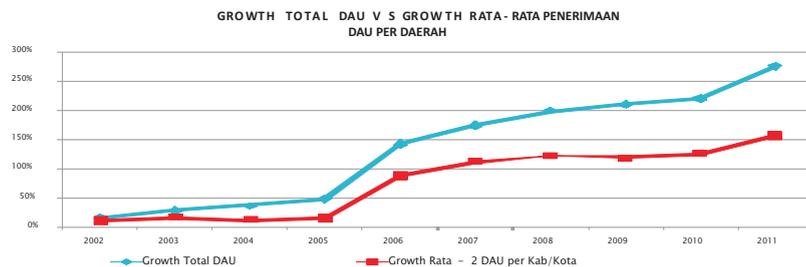
Tahun	DAU Kab /Kota (90% DAU Nasional)	Kenaikan DAU (%)	Jml Kab /Kota Penerima DAU	Kenaikan Daerah	Jumlah Penerima	(dalam miliar)	
						Rata -Rata Penerimaan DAU	Kenaikan Rata - Rata (Penurunan) DAU (%)
2001	54,311.22	-	336	-		161.64	-
2002	62,243.46	14.61	348	12		178.86	17.22
2003	69,280.11	11.31	370	22		187.24	8.38
2004	73,917.81	6.69	410	40		180.29	(6.96)
2005	79,888.86	8.08	434	24		184.08	3.79
2006	131,086.71	64.09	434	0		302.04	117.97
2007	148,308.66	13.14	434	0		341.73	39.68
2008	161,556.43	8.93	451	17		358.22	16.49
2009	167,772.69	3.85	477	26		351.71	(6.50)
2010	173,241.31	3.26	477	0		363.19	11.46
2011	202,979.54	17.17	491	14		413.40	50.21

Sumber: Dirjen Perimbangan Keuangan Kemenkeu, 2011

Tabel 2. Pengaruh Pemekaran Daerah terhadap Alokasi DAU

Tabel 2 memperlihatkan terjadinya kenaikan DAU yang cukup signifikan pada Tahun 2004 yaitu sebesar 6,7%. Namun, dikarenakan terjadi peningkatan pemekaran daerah sehingga jumlah daerah yang menerima DAU pun semakin banyak yaitu sebanyak 40 daerah, maka besaran DAU untuk tiap kabupaten/kota mengalami penyesuaian penurunan.

Tahun 2006, alokasi DAU secara keseluruhan naik secara signifikan. Dikarenakan tidak ada pemekaran daerah maka perolehan DAU untuk tiap-tiap kabupaten/kota naik secara tajam mencapai rata-rata 117, 97%. Sementara pada tahun 2009, akibat dari krisis finansial maka kemampuan APBN untuk menaikkan DAU pun tidak terlalu besar. Padahal DOB bertambah sebanyak 26 daerah, sehingga rata-rata penerimaan DAU mengalami penurunan sebesar 6,5%.



Sumber: Dirjen Perimbangan Keuangan-Kemenkeu, 2011

Gambar 2. Grafik Pertumbuhan DAU secara Keseluruhan

Grafik di atas memperlihatkan kecenderungan peningkatan rata-rata penerimaan DAU yang cukup tajam untuk setiap kabupaten/kota dari Tahun 2002 sampai 2011. Kisaran kenaikan mencapai angka rata-rata 155% dalam kurun waktu 10 tahun terakhir sehingga jumlah nominal angka yang diterima kabupaten/kota mengalami peningkatan drastis dari Rp 16,6 miliar menuju angka Rp 413,4 miliar pada tahun 2011.

Sementara total pengeluaran DAU secara nasional bahkan jauh lebih besar. Kenaikan rata-rata pertumbuhan DAU secara nasional mencapai angka 275% dari Rp 60,3 triliun menjadi Rp 225,5 triliun pada tahun terakhir. Dengan demikian rata-rata angka pertumbuhan (*growth*) peningkatan total alokasi DAU jauh lebih tinggi dibanding growth peningkatan penerimaan rata-rata DAU tiap-tiap daerah. Artinya, peningkatan jumlah daerah otonom sebagai hasil pemekaran daerah jauh melebihi kecepatan kemampuan APBN untuk mendanai melalui alokasi DAU.

Tabel selanjutnya menunjukkan pengaruh pemekaran daerah terhadap rata-rata penerimaan DAU kabupaten/kota dengan harga konstan dalam miliar rupiah.

Tahun	DAU Nasional	DAU Harga Konstan 2000	Jml Kab /Kota Penerima DAU	Rata-Rata Penerimaan DAU (harga konstan)
2001	60.345,80	59.738,46	336	177,79
2002	69.159,40	61.844,01	348	177,71
2003	76.977,90	60.291,44	370	162,95
2004	82.130,90	59.075,96	410	144,09
2005	88.765,40	56.891,00	434	131,09
2006	145.651,90	73.808,75	434	170,07
2007	164.787,40	81.700,65	434	188,25
2008	179.507,15	75.444,46	451	167,28

Sumber: Dirjen Perimbangan Keuangan-Kemenkeu, 2011

Tabel 3. Pengaruh Pemekaran Daerah terhadap Rata-rata Penerimaan DAU Kabupaten/Kota dengan Harga Konstan

Apabila menggunakan indikator harga konstan maka sebenarnya terjadi angka penurunan DAU secara ril dimana pada tahun

2011 rata-rata penerimaan DAU tiap daerah mencapai Rp 177,8 miliar. Namun pada tahun 2008 justru mengalami penurunan menjadi Rp 167,3 miliar.

Dengan demikian DAU setiap daerah akan meningkat secara ril, bukan hanya dilihat dari besaran angka yang ditampilkan secara nominal. Hal tersebut dimungkinkan apabila total DAU nasional naik secara signifikan, dan jumlah daerah otonom tidak bertambah dalam arti tidak ada pemekaran.

Perlu dikemukakan pula data pembandingan penerimaan DAU antara daerah yang mengalami pemekaran dengan daerah yang tidak mengalami pemekaran.

Daerah	2001		2011		Peningkatan DAU dim 10 Tahun
	Total DAU Kab /Kota (miliar Rp)	Jml Kab /Kota	Total DAU Kab /Kota (miliar Rp)	Jml Kab/Kota	
Bengkulu	527,15	4	3.044,16	10	477%
Kalteng	881,09	6	5.536,94	14	528%
Jateng	7.216,48	35	20.286,07	35	181%
Yogyakarta	857,32	5	2.710,42	5	216%

Sumber: Dirjen Perimbangan Keuangan-Kemenkeu, 2011

Tabel 4. Penerimaan DAU Kabupaten/Kota Perbandingan Daerah yang Mekar dan tidak Mekar

Terdapat perbedaan yang sangat signifikan antara daerah yang mengalami pemekaran dengan yang tidak. Bengkulu dan Kalimantan Tengah (Kalteng) merupakan contoh daerah yang mengalami pemekaran cukup banyak dari Tahun 2001 sampai 2011, dimana jumlah daerah yang dimekarkan mencapai dua kali lipat. Sementara Jawa Tengah (Jateng) dan Jogjakarta merupakan contoh daerah yang tidak pernah melakukan pemekaran sehingga jumlah DAU di kedua daerah tersebut mengalami kenaikan sampai 200% dengan rata-rata penerimaan yang cukup besar untuk setiap kabupaten/kota. Berbeda halnya dengan Bengkulu dan Kalteng dimana jumlah DAU total untuk kabupaten/kota (tidak termasuk provinsi) naik sekitar 500% dalam 10 tahun terakhir, namun mengalami proses pemekaran dengan jumlah

yang signifikan sehingga penerimaan DAU untuk setiap kabupaten/kota menjadi kecil dan mengalami penurunan.

Selain Dana Alokasi Umum (DAU), aspek keuangan negara lainnya yang berpengaruh

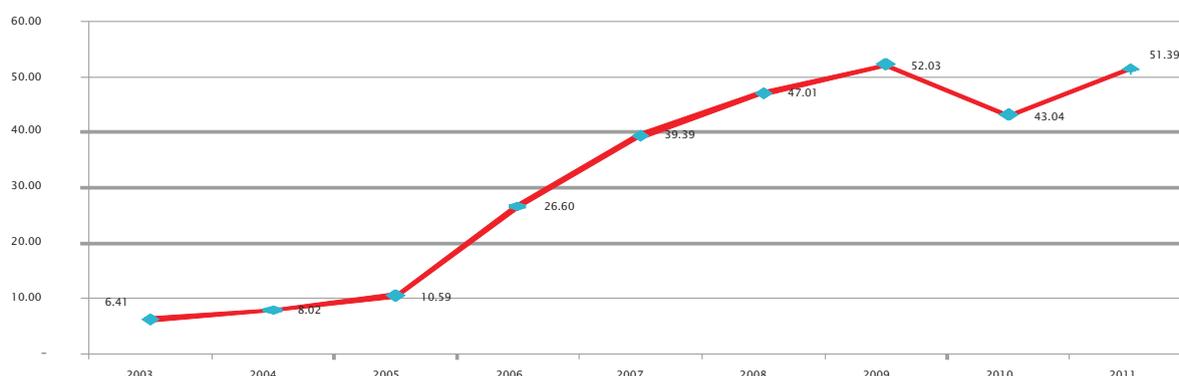
dalam proses penataan termasuk pemekaran daerah/wilayah adalah Dana Alokasi Khusus (DAK). Gambaran tentang pengalokasian Dana Alokasi Khusus (DAK) dapat dijelaskan melalui tabel 5 berikut:

Tahun	Jumlah Penerima DAK	Total DAK (Juta Rp)
2003	354	2,269,000
2004	354	2,838,500
2005	379	4,014,000
2006	435	11,569,800
2007	434	17,094,100
2008	451	21,202,141
2009	477	24,819,589
2010	491	21,133,382
2011	491	25,232,800

Sumber: Dirjen Perimbangan Keuangan-Kemenkeu, 2011

Tabel 5. Penerimaan DAK Berkaitan dengan Perkembangan Jumlah Daerah

Adapun grafik rata-rata penerimaan DAK kabupaten/kota dalam miliar rupiah dapat dilihat dari gambar berikut:



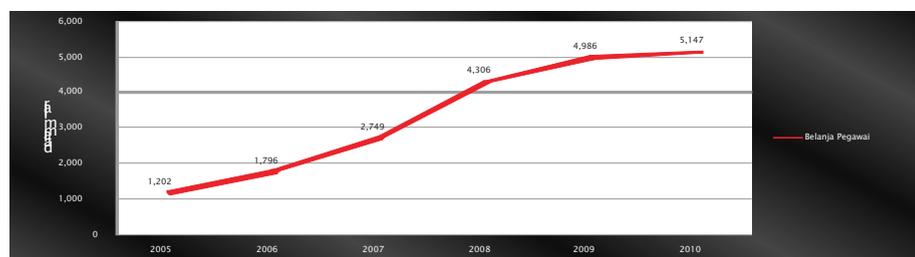
Sumber: Dirjen Perimbangan Keuangan-Kemenkeu, 2011

Gambar 3. Grafik Rata-Rata Penerimaan Dana Alokasi Khusus (DAK)

Ternyata berbeda dengan DAU, kecenderungan penerimaan Dana Alokasi Khusus (DAK) meningkat sangat tajam antara tahun 2003 sampai tahun 2011. Namun demikian, dalam kurun waktu 4 tahun terakhir pada saat total alokasi DAK relatif tidak banyak berubah yakni berada di kisaran Rp 20 triliun sampai dengan Rp 25 triliun, ternyata pertumbuhan daerah otonom baru meningkat pula. Dengan demikian rata-

rata penerimaan DAK bersifat stagnan atau tetap berada di kisaran angka Rp 50 miliar. Bahkan sempat mengalami penurunan pada tahun 2010.

Selain berpengaruh pada pengalokasian DAU dan DAK, upaya penataan daerah yang selama ini masih mengarah pada proses pemekaran daerah juga sangat berpengaruh terhadap pengalokasian anggaran belanja pegawai pemerintah. Hal tersebut tergambar jelas dalam grafik berikut:



Sumber: Dirjen Perimbangan Keuangan-Kemenkeu, 2011

Gambar 4. Pengaruh Pemekaran Daerah terhadap Belanja Pegawai pada Instansi Vertikal Pemerintah Pusat

Bukan hanya pengalokasian anggaran DAU dan DAK saja yang mengalami peningkatan tajam, pasca reformasi yang ditandai dengan upaya desentralisasi melalui pemekaran daerah juga ternyata mempengaruhi alokasi belanja pegawai setiap tahunnya. Salah satu indikasinya terlihat dari besaran anggaran belanja pegawai pada instansi vertikal yang ada di daerah otonom.

Data terakhir tahun 2010, alokasi anggaran yang dibutuhkan untuk belanja pegawai instansi vertikal di daerah otonom mencapai Rp 5,1 triliun. Bahkan data selanjutnya menunjukkan komposisi perbandingan alokasi APBN untuk belanja pegawai dan belanja barang jasa yang memperlihatkan ketimpangan mencolok.

	TA 1998/1999	TA 2011
Total Belanja	Rp. 27,324 (triliun)	Rp. 512,120 (triliun)
% Belanja Pegawai terhadap Total Belanja	37,3%	45,6%
% Belanja Brg Jasa terhadap Total Belanja	7,5%	19,9%

Sumber: Dirjen Perimbangan Keuangan-Kemenkeu, 2011

Tabel 6. Perbandingan Alokasi Belanja Pegawai dan Belanja Barang Jasa Tahun 1998/1999 dan Tahun 2011

Meskipun terdapat kecenderungan peningkatan alokasi anggaran barang jasa dari tahun 1998/1999 yang hanya mengambil porsi 7,5% dari total dana APBN dan meningkat secara signifikan menjadi 19,9% pada APBN 2011, namun belanja pegawai pemerintah tetap menyedot anggaran terbesar. Bahkan secara nominal peningkatannya sangat fantastis dari angka Rp 27,324 triliun di tahun 1998/1999 menjadi Rp 512,120 triliun pada Tahun 2011.

Secara keseluruhan alokasi anggaran yang tersedot untuk keperluan belanja pegawai pada tahun 2011 mencapai angka 45,6%. Oleh karena itu, tidak heran apabila muncul pertanyaan

berisi kekhawatiran bagaimana dengan penyelenggaraan fungsi pelayanan publik yang bersifat mendasar seperti pendidikan, kesehatan, pertahanan keamanan, serta keperluan pembangunan infrastruktur dalam upaya mendukung pembangunan di bidang lain?

Khusus di tahun 2011, data jumlah pegawai dan rasio belanja pegawai dibanding belanja lainnya yaitu belanja barang jasa dan modal berdasarkan kondisi kecenderungan peningkatan jumlah daerah otonom melalui proses pemekaran dapat diperbandingkan melalui tabel 7 berikut.

	319 Daerah Lama	205 Daerah Baru
Jumlah Pegawai	3.189.731	750.615
Rasio B. Pegawai thd Total Belanja	48,3%	31,8%
Rasio B. Brg Jasa thd Total Belanja	19,8%	20,6%
Rasio B. Modal thd Total Belanja	19,9%	30,5%

Sumber: Dirjen Perimbangan Keuangan-Kemenkeu, 2011

Tabel 7. Jumlah Pegawai dan Rasio Belanja Pegawai dengan Belanja Lainnya Tahun 2011

Meski secara nasional komposisi belanja pegawai menyedot angka terbesar dibanding belanja barang jasa dan modal, namun tabel di atas menunjukkan kecenderungan yang sedikit berbeda di daerah-daerah otonomi baru.

Daerah otonomi lama yang berjumlah 319 rata-rata mengalokasikan 48,3% dari total APBD-nya untuk belanja pegawai. Sisanya dibagi hampir merata untuk alokasi belanja barang jasa dan modal. Sedangkan daerah otonomi baru yang

berjumlah 205 daerah hasil pemekaran Tahun 1999-2011, pada anggaran tahun 2011 dengan jumlah pegawai yang relatif masih sedikit ternyata mengalokasikan belanja pegawainya dalam porsi lebih kecil bahkan hampir seimbang dengan alokasi belanja modal. Hal tersebut mengindikasikan adanya konsentrasi kebutuhan daerah otonomi baru terhadap pembangunan sarana prasarana pada tahap awal masa pemerintahan melalui pengalokasian belanja modal yang mendapat porsi lebih besar.

Berdasarkan data dan analisis penataan daerah dilihat dari perspektif keuangan di atas, maka pertanyaan selanjutnya upaya apa yang harus dilakukan pemerintah dalam konteks tata kelola administrasi publik terkait rencana penataan daerah menuju terciptanya daerah yang maju dan mandiri dalam kerangka pencapaian tujuan cita-cita berbangsa bernegara?

D. DESIGN BESAR PENATAAN DAERAH DI INDONESIA TAHUN 2010-2025 DAN PENYESUAIAN KEBIJAKAN KEUANGAN NEGARA

Melihat berbagai kecenderungan serta dampak negatif euforia reformasi dimana politik berperan sebagai “panglima” dalam kancah kehidupan berbangsa dan bernegara yang justru menimbulkan kekurangefektifan dan ketidakefisienan aspek pengelolaan keuangan negara, administrasi publik sudah seharusnya berperan lebih maju serta lebih banyak dalam upaya menjaga keseimbangan berbagai elemen sistem yang ada di negeri ini. Panacea yang ditawarkan berupa reformasi birokrasi yang merupakan bagian dari reformasi administrasi secara keseluruhan nampaknya hanya manis di tataran konsep saja. Praktiknya, masih jauh panggang dari api. Pengamatan dan pengalaman langsung yang cenderung berperspektif emik menjadi landasan ungkapan pernyataan hipotesa tersebut.

Berbagai asumsi yang dikemukakan menyangkut upaya reformasi birokrasi meliputi pentingnya penataan ulang tiga aspek utama yakni kelembagaan, ketatalaksanaan, dan sumber daya manusia dinilai cukup ideal. Namun berdasar pengalaman ternyata tidak mudah menata ulang ketiganya. Kunci utama keberhasilan atau ketidakberhasilan upaya reformasi atau menata ulang ketiga hal tersebut diyakini terletak pada *mind-set* atau *culture-set*.

Bukan perkara mudah merubah *mind-set* dan *culture-set*. Diperlukan manajemen perubahan dari perspektif sumber daya manusia yang memerlukan proses tidak sebentar. Investasi di bidang pendidikan menjadi salah satu alternatif solusinya. Melalui berbagai upaya perbaikan sistem pendidikan yang bukan sekedar perbaikan konsep, namun langsung mengarah pada contoh praktik.

Bagaimana tidak, sistem pendidikan di level terendah sampai tertinggi saat ini memprihatinkan berbagai pihak yang memiliki kepedulian yang tinggi terhadap nasib masa depan bangsa. Berbagai adegan drama atau dagelan yang tidak lucu berisi muatan ketidakadilan dan ketidakjujuran acapkali dipertontonkan. Mirisnya, pertunjukan itu secara kasat mata diperlihatkan di dunia pendidikan kita. Berbagai ungkapan menyuratkan dan menyiratkan kebingungan, kepedihan yang dapat membuahkan frustrasi, bukannya prestasi. Hal itu justru dapat terjadi dan berawal dari sistem pendidikan yang kemudian berkontribusi melahirkan sistem administrasi publik yang carut marut pula.

Perubahan *mindset* menjadi kunci penataan administrasi publik Indonesia. Perubahan pola pikir (*mindset*) (Monintja, 2014) yang dapat dimulai dari perbaikan sistem pendidikan melalui penataan sistem nilai (*believe system*) membutuhkan akselerasi peningkatan level pemikiran. Beranjak dari cara berpikir lama yang bersifat *linear* dan *lateral* yang menunjukkan pola perilaku dan aktivitas *bussines as usual*, *pro status quo* dan cenderung mempertahankan zona nyaman sehingga menghasilkan *fixed mindset* yakni rangkaian pemikiran baku yang sudah terpolat atau terpatrit sekian lama. Kemudian menuntut percepatan pergerakan cara pikir yang lebih maju dan bersifat *out of the box* melalui *critical thinking*, *creative thinking* bahkan *meta thinking* menuju sekumpulan pengetahuan yang dapat menghasilkan berbagai kreativitas dan inovasi, menuju titik kebijaksanaan (*wisdom*). Tahapan tersebut mencerminkan *growth mindset* yakni pola pikir yang terus-menerus diperbaharui secara berkelanjutan melalui proses pembelajaran tiada henti, sepanjang hayat yang ditandai oleh salah satu ciri sikap *open mind*. Bersedia menerima masukan, kritik, saran dan pengetahuan baru yang lebih baik dengan mencoba mengesampingkan kepentingan-

kepentingan pribadi atau kelompok yang bersifat politis dan tersembunyi. Bagaimana hal tersebut dapat dilakukan?

Salah satunya melalui pemanfaatan institusi-institusi profesional yang kemudian mengarah pada pendayagunaan institusi strategis dan bukan hanya bergerak pada level institusi pengatur seperti yang selama ini terjadi. Oleh karena itu institusi yang menjadi tangki pemikir (*think-tank*) administrasi publik pun dapat meningkatkan peran secara optimal melalui rangkaian aktivitas manajemen pengetahuan yang bercirikan organisasi pembelajar sejati. Tidak terjerembab pada kegiatan rutin yang kental semangat *old public administration* (OPA) dengan melahirkan berbagai aturan yang bersifat rasionalitas sinoptis yaitu memandang satu-satunya kebenaran berdasarkan peraturan perundangan yang cenderung kaku, baku, bahkan mungkin sudah kadaluarsa, kurang relevan dan tidak kontekstual dengan tuntutan perubahan serta perkembangan zaman. Hal tersebut dapat melahirkan sekaligus memelihara model perilaku manusia administratif yang kaku. *Rigiditas* dan kekakuan birokrasi yang dibangun berdasarkan formalitas terstruktur, yang menciptakan sebuah paradoks karena relatif abai terhadap isi, makna, dan tujuan kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara yang berperspektif jangka panjang.

Demikian halnya dengan upaya perbaikan, peningkatan dan pengembangan tata kelola administrasi publik melalui kebijakan penataan daerah. Perlu kesadaran sekaligus penyadaran (*awareness*) pada tahap awal dengan memberikan berbagai informasi tentang esensi tujuan berbangsa dan bernegara sebagaimana diamanatkan para *founding fathers/mothers* berkenaan dengan upaya memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, mewujudkan keadilan sosial serta ikut serta menjaga perdamaian dunia dalam konteks global. Fenomena pemekaran daerah yang relatif kurang terkontrol dan terkendali, termasuk efek positif dan negatif dalam jangka pendek serta dampak kebijakan dalam jangka panjang, berdasarkan hasil kajian berbagai institusi profesional perlu disampaikan secara lebih luas dan intens kepada semua elemen masyarakat termasuk para pemangku kepentingan (*stakeholders*).

Salah satu contoh upaya nyata yang dilakukan adalah deseminasi penciptaan “Desain Besar Penataan Daerah (Desartada)” di

Indonesia Tahun 2010 -2015 yang dilakukan di Kota Bandung. Tulisan ini pun tidak terlepas dari upaya berbagi informasi dan pengetahuan dalam jangkauan yang lebih luas guna mencapai efektivitas kebijakan dalam rangka pencapaian tujuan negara jangka panjang.

Adapun tujuan umum dilakukannya penataan daerah pada awalnya untuk mempercepat pengembangan potensi nasional yang diarahkan pada penguatan integrasi nasional, akselerasi pengembangan ekonomi, dalam upaya meningkatkan kualitas pelayanan publik bagi masyarakat seluruh daerah di Indonesia. Peningkatan kualitas pelayanan publik menjadi salah satu poin penting tujuan kebijakan penataan daerah.

Wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang luas menjadi potensi sekaligus tantangan dalam tata kelola administrasi publik. Selain itu keberagaman suku, agama, budaya, serta keadaan sosial ekonomi masyarakat di berbagai daerah di belahan bumi khatulistiwa Indonesia memerlukan sentuhan kebijakan yang berlandaskan pertimbangan sudut pandang yang berbeda disesuaikan dengan situasi, kondisi, pandangan, jangkauan, untuk mencapai toleransi.

Oleh karena itu, selain memuat tujuan umum, perumusan Desain Besar Penataan Daerah juga memiliki tujuan khusus seperti dikemukakan Dirjen Otonomi Daerah Kementerian Dalam Negeri antara lain:

- a. Menciptakan pijakan bagi penataan regulasi tentang penataan dan perencanaan daerah di tingkat nasional;
- b. Merumuskan prosedur baru bagi pembentukan daerah otonom;
- c. Merumuskan panduan dasar bagi penataan daerah otonom yang meliputi penggabungan DOB, penataan ibukota, penataan batas wilayah, penataan kota, penataan kecamatan, dan penataan desa.
- d. Merumuskan panduan dasar bagi penataan daerah atau kawasan dengan karakteristik yang bersifat khusus baik daerah khusus yang sudah ada maupun daerah khusus lain seperti kawasan perbatasan, kawasan konservasi alam, kawasan ekonomi, maupun penentuan kekhususan urusan dan format kelembagaan daerah otonom.
- e. Menetapkan estimasi jumlah maksimum daerah otonom provinsi dan kabupaten/kota sebagai panduan kebijakan penataan daerah di Indonesia hingga Tahun 2025.

Berbagai dimensi yang dijadikan pertimbangan penyusunan Desartada diharapkan bersifat *rational comprehensive mencakup*:

1. Dimensi geografi yang bersifat relatif statis mencakup luas dan karakteristik wilayah;
2. Dimensi demografi yang relatif dinamis mencakup kuantitas dan kualitas penduduk; serta
3. Dimensi sistem yang bersifat sangat dinamis, terdiri dari sistem pertahanan dan keamanan, sistem keuangan, sistem administrasi publik, serta sistem manajemen pemerintahan.

Ketiga dimensi tersebut berhubungan secara simultan membentuk satu kesatuan dinamis yang perlu diperhatikan dalam setiap tahap proses penyelenggaraan berbangsa dan bernegara yang secara konvensional dimulai dari tahap perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan, serta pengawasan atau evaluasi. Namun proses penyusunan Desain Besar Penataan Daerah di Indonesia dilakukan melalui cara yang berbeda. Melalui dua metode yang dilakukan secara sekuensial, proses ini dimulai dari aktivitas evaluasi, inventarisasi gagasan baru kemudian perumusan Desartada.

Sebagaimana dikemukakan di awal, mengingat begitu kompleks dan komprehensifnya aspek-aspek yang menjadi perhatian serta pertimbangan penyusunan Desain Besar Penataan Daerah (Desartada) maka dalam kajian ini penulis membatasi fokus perhatian pada aspek keuangan negara berkenaan dengan sistem penyelenggaraan administrasi publik. Alasan pemilihan fokus pada aspek keuangan negara berlandaskan pengalaman, pemahaman, dan keyakinan bahwa pengelolaan anggaran menjadi hal yang krusial dalam upaya menjaga stabilitas sekaligus kontinuitas kehidupan berbangsa bernegara di masa kini dan masa depan.

Banyak perumpamaan yang menjelaskan peran vital anggaran seperti halnya ibarat darah dalam aliran tubuh manusia atau bensin dalam sistem kendaraan. Begitu halnya dalam konteks administrasi publik. Aspek keuangan negara yang salah satunya berbentuk anggaran bukan hanya berwujud uang dengan jumlah nominal tertentu. Namun, secara instrinsik sejumlah uang tersebut mencerminkan nilai filosofis sekaligus pilihan kebijakan hasil olah pikir dan olah rasa manusia yang diwakili sebagian kecil penyelenggara negara yang akan

sangat menentukan hajat hidup keseluruhan masyarakat di sebuah negara dalam jangka panjang. Pengelolaan keuangan negara di masa kini yang terpancar dalam pilihan kebijakan mencerminkan skala prioritas berlandaskan pertimbangan filosofis yang menentukan kualitas kehidupann masyarakat, bangsa dan negara di masa depan.

Oleh karenanya berkaitan dengan dinamika administrasi publik yang masih menyisakan kebingungan dengan beragam masalah seperti halnya upaya penataan daerah dilihat dari perspektif keuangan negara, maka Kementerian Dalam Negeri menetapkan beberapa perbaikan atau revisi kebijakan antara lain:

1. Reformulasi Dana Alokasi Umum (DAU) yang ditujukan untuk meningkatkan pemerataan antar daerah dengan tidak memberikan insentif kepada daerah pemekaran dan tidak menambah PNSD. Berkenaan dengan kebijakan ini, nampaknya diperlukan keberanian para penyelenggara negara di tingkat pusat untuk secara konsisten mengimplementasikannya? Mengapa? Karena fenomena yang muncul sampai saat ini proses pemekaran masih terjadi, bahkan pemberian insentif dan penambahan PNSD masih terbuka peluang untuk dinegosiasikan melalui pendekatan hubungan personal dan kekuasaan. Berbagai kajian yang bersifat akademik acapkali terabaikan, walaupun menjadi prasyarat untuk dilakukan semata memenuhi unsur formalitas. Sekali lagi, pentingnya penyesuaian *mind-set* menuju tingkat pemikiran yang lebih tinggi yakni wisdom dalam membuat keputusan atau kebijakan.
2. Reformulasi Dana Alokasi Khusus (DAK) diarahkan untuk mendanai urusan daerah terkait dengan pelayanan dasar dan untuk pemenuhan Standar Pelayanan Minimal. Pengalokasian DAK selama ini lebih banyak ditujukan pada pengadaan sarana prasarana guna memenuhi kebutuhan pemerintahan baru di daerah. Sementara pelayanan public yang bersifat mendasar masih kurang mendapat perhatian. Padahal, tujuan umum dilakukannya penataan daerah, khususnya pemekaraan dan pembentukan daerah otonomi baru tertuju pada upaya meningkatkan kualitas pelayanan publik.

3. Reformulasi Dana Bagi Hasil (DBH) yang diarahkan untuk menjaga keseimbangan penerimaan antara pusat dan daerah. Hal tersebut bertujuan untuk meminimalisir kesenjangan atau disparitaritas antara penerimaan pemerintah pusat yang dulu menjadi bahan kecemburuan daerah, atau menjaga keseimbangan antar daerah tanpa mengabaikan hak dan keadilan untuk masing-masing daerah. Meski demikian formula baru DBH yang dianggap paling tepat dan disetujui setiap daerah secara dinamis masih terus didiskusikan sambil diimplementasikan, dan dievaluasi secara berkelanjutan dalam kerangka menjaga integritas kesatuan serta persatuan bangsa.
4. Reformulasi Transfer Dana lainnya yang diarahkan untuk dilakukannya penyederhanaan jenis-jenis transfer lain-lain dengan menggunakan kriteria dan ketentuan yang jelas serta fair. Upaya transfer dana dilakukan untuk meminimalisir kebocoran dan penyalahgunaan lainnya melalui penguatan sistem informasi dalam berbagai bentuk aplikasi serta pertanggungjawaban lainnya. Meskipun demikian dalam praktiknya, berbagai celah masih cukup menganga terutama di daerah-daerah yang memiliki keterbatasan sumber daya manusia maupun ketersediaan sarana prasarana dalam mengakses berbagai aplikasi teknologi informasi.

Secara umum terdapat empat elemen pokok yang merupakan strategi dasar kebijakan Desain Besar Penataan Daerah di Indonesia Tahun 2010-2025 yaitu:

1. Pembentukan Daerah Persiapan sebagai Prosedur Baru Pembentukan Daerah Otonom dengan cara:
 - a. Mengembangkan parameter pembentukan daerah persiapan berdasarkan parameter geografis, demografis, dan kesisteman.
 - b. Membentuk daerah otonom baru melalui tahap pembentukan daerah persiapan yang ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah untuk jangka waktu transisi 3 tahun.
 - c. Menyediakan fasilitasi dan pendampingan professional penyelenggaraan pemerintahan bagi setiap daerah persiapan selama masa transisi.
2. Penghapusan, penggabungan dan penyesuaian daerah otonom, antara lain:
 - a. Mengembangkan pola evaluasi dan fasilitasi umum penggabungan daerah otonom.
 - b. Menerapkan pola intensif dan fasilitasi khusus bagi penghapusan maupun penggabungan daerah otonom berdasarkan hasil evaluasi kemampuan penyelenggaraan otonomi daerah (EKPOD).
 - c. Menyesuaikan cakupan fisik wilayah, penegasan batas wilayah, dan penetapan ibukota daerah otonom yang maju mandiri.
 - d. Menyiapkan alternatif pemekaran daerah otonom dengan penguatan kecamatan sebagai pusat pelayanan publik dan mengendalikan kualitas proses kecamatan secara lebih ketat.
3. Pengaturan Daerah Otonom/Kawasan yang memiliki karakter khusus yaitu:
 - a. Mempertahankan kekhususan beberapa daerah otonom yang sudah ada: daerah khusus ibukota, otonomi khusus Aceh, Otonomi Khusus Papua, dan Daerah Istimewa Yogyakarta.
 - b. Membuka kemungkinan kekhususan otonomi secara terbatas bagi daerah-daerah otonom tertentu atas dasar kepentingan strategis nasional: kawasan perbatasan antar negara, kawasan ekonomi khusus, dan kawasan konservasi alam.
 - c. Merumuskan parameter khusus pembentukan daerah otonom baru untuk wilayah tertentu atas dasar pertimbangan kepentingan strategis.
4. Estimasi jumlah daerah otonom di Indonesia hingga tahun 2025:
 - a. Memberi prioritas pada pembentukan provinsi di wilayah perbatasan antar negara, daerah yang masih sangat luas, dan daerah yang rentang kendalinya terlampau besar (lebih dari 30 kabupaten/kota).
 - b. Memberi prioritas pembentukan kabupaten/kota hingga tahun 2025 secara sangat selektif, berdasarkan

pendekatan kombinasi yang rasional (Memenuhi parameter geografis, demografis, dan kesisteman) dan realistis (memperhatikan aspirasi yang berkembang).

- c. Membuat estimasi jumlah maksimum provinsi, kabupaten, dan kota di Indonesia hingga 2025 berdasarkan parameter geografis, demografis, dan kesisteman (pertahanan keamanan, sosial politik, administrasi publik dan manajemen pemerintahan).

Demikian analisa hasil kajian penataan daerah ditinjau dari perspektif keuangan negara yang kemudian melahirkan sebuah desain besar penataan daerah (Desartada) di Indonesia untuk kurun waktu Tahun 2010 -2015. Tentu banyak hal yang masih dapat digali dan diperdalam secara analisis berdasarkan data-data yang ada. Namun dibalik itu semua, kita berharap keberanian dan konsistensi sikap pemerintah untuk menjalankan segala sesuatu yang sudah dicanangkan dalam desain besar tersebut karena ternyata sampai saat ini, fenomena penataan daerah yang cenderung lebih mengarah pada upaya pemekaran daerah/wilayah masih terus berlangsung. Sementara itu bentuk penataan daerah berupa penggabungan (*merger*) dan penghapusan daerah baik daerah lama maupun daerah baru hasil pemekaran yang berdasarkan hasil kajian justru tidak berkembang, sampai saat ini sangat jarang ada.

E. PENUTUP

1. Kesimpulan

Berdasarkan paparan yang telah disajikan dalam makalah ini, terdapat beberapa hal yang menjadi simpulan bahasan yaitu:

1. Penataan daerah bukan hanya berorientasi pada pemekaran daerah/wilayah, namun mencakup pula penggabungan dan penghapusan daerah. Adapun landasan diberlakukannya kebijakan penataan daerah berdasarkan berbagai pertimbangan rasional antara lain luasnya jangkauan wilayah untuk menjalankan tugas utama meningkatkan pelayanan publik. Selain itu, heterogenitas masyarakat Indonesia memerlukan tata kelola yang berbeda di setiap daerah sesuai dengan situasi, kondisi, toleransi, pandangan dan jangkauan. Oleh karena itu kebijakan

penataan daerah yang mengakomodir ketidaksetaraan dan ketidaksamaan dalam berbagai hal menyangkut pengelolaan daerah yang bersifat asimetris diperlukan.

2. Implikasi penataan daerah yang memperlihatkan kecenderungan titik tekan pada pemekaran daerah/wilayah menyebabkan kondisi keuangan mengalami penurunan dari aspek kualitas. Hal tersebut dapat menyebabkansasaranutamapemberlakuan kebijakan penataan daerah yakni dalam rangka meningkatkan kualitas pelayanan publik justru terabaikan. Sejumlah dana yang dialokasikan pemerintah pusat pada akhirnya harus terbagi dengan daerah-daerah baru sehingga porsi tiap daerah menjadi relative semakin kecil. Demikian halnya dari segi pengalokasian dan penentuan skala prioritas pembelanjaan. Berbagai dana yang seharusnya ditujukan bagi pemenuhan aspek pelayanan mendasar di masyarakat, pada akhirnya lebih diorientasikan pada belanja pegawai dan belanja modal sebagai konsekuensi adanya pemerintahan baru.
3. Upaya yang dilakukan pemerintah dalam menyusun Desain Besar Penataan Daerah di Indonesia melalui reformulasi kebijakan. Artinya melakukan penataan terhadap berbagai kelemahan, kekurangan, dan kekosongan yang terdapat pada formula kebijakan yang telah ada sekaligus merancang ulang berdasarkan proses pembelajaran (*lesson learnt*) implementasi kebijakan penataan daerah yang sudah dilaksanakan pada tahun-tahun sebelumnya. Bukan dengan cara membuat kebijakan baru.

Secara garis besar, penyusunan Desain Besar Penataan Daerah di Indonesia tahun 2010-2015 ditinjau dari aspek keuangan negara diharapkan dapat memudahkan perkiraan perhitungan daerah yang dimekarkan dari tahun ke tahun sehingga memudahkan perkiraan perhitungan pengalokasian keuangan negara untuk mendukung aspek peningkatan kualitas pelayanan publik di tiap daerah. Selain itu, pengaruh pemekaran terhadap pembagian kue anggaran secara nasional dapat diperkirakan dalam jangka menengah sehingga dapat ditentukan desain kebijakan keuangan yang mampu meminimalisir dampak ke daerah

lain. Selanjutnya konsep penataan daerah perlu dideseminasikan ulang yaitu mencakup penggabungan dan penghapusan daerah sehingga kedua hal tersebut perlu didorong untuk dilaksanakan apabila ternyata berbagai hasil kajian menunjukkan gejala serta dampak negatif dari proses pemekaran daerah. Adanya kemungkinan merger dan penghapusan daerah akan menimbulkan efisiensi pengelolaan keuangan negara maupun daerah sehingga diharapkan dapat secara signifikan meningkatkan kualitas pelayanan publik di berbagai sektor.

2. Rekomendasi

Saran teknis upaya penataan daerah melalui penyusunan Desain Besar Penataan Daerah di Indonesia Tahun 2010-2015 selaras dengan hasil kajian Kementerian Dalam Negeri mencakup operasionalisasi tiga strategi dasar sebagaimana telah dikemukakan sebelumnya. Pendekatan kepada para pemangku kepentingan (*stakeholders*) dalam menyampaikan berbagai hasil kajian berkenaan dengan kelebihan dan kelemahan proses penataan daerah yang lebih berorientasi pada upaya pemekaran daerah berdasarkan hasil kajian berbagai institusi profesional, perlu dilakukan secara intensif melalui pendekatan budaya lokal (*local wisdom*).

Sementara itu, guna melengkapi saran teknis yang bersifat operasional penulis merasa perlu menyampaikan saran konseptual berkenaan dengan sistem administrasi publik. Secara konseptual ketiga komponen strategi penataan daerah yang memerlukan penataan ulang dalam bentuk reformulasi kebijakan, akan mengalami hambatan dalam proses implementasi apabila *mind-set* dan *culture set* dari semua elemen yang berkepentingan mencakup penyelenggara negara, masyarakat, dan swasta kurang memahami esensi tujuan kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara sebagaimana diamanatkan dalam alinea ke-4 Pembukaan UUD 1945 termasuk substansi kebijakan yang telah dirumuskan.

Oleh karena itu sebelum proses implementasi dilaksanakan, perlu diupayakan secara terus menerus terlebih dahulu peningkatan wawasan pengetahuan melalui penyebaran berbagai data dan informasi berdasarkan hasil kajian kepada para pemangku kepentingan mencakup para pelajar/mahasiswa, pendidik, aparatur negara dan masyarakat luas. Transparansi informasi dan peningkatan wawasan pengetahuan diperlukan

untuk menumbuhkan kesadaran di antara semua elemen sehingga diharapkan kemudian akan muncul partisipasi berupa ide, gagasan, saran, masukan, dalam proses pengambilan keputusan dan tahap implementasi kebijakan melalui peningkatan tahapan dan cara berpikir dari linear, lateral, menuju *critical* serta *creative thinking*.

REFERENSI

- Budiman. 2000. *Teori Pembangunan Dunia Ketiga*. Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Umum.
- Farazmand, Ali. 2009. *Bureaucracy and Administration*. United States of America: CRC Press.
- Frederickson, H. George dan Kevin B. Smith. 2003. *The Public Administration Theory Primer*. United States of America: Westview Press.
- Hughes, O.E. 1998. *Public Management & Administration 2nd Edition*. Australia: PALGRAVE.
- Ibrahim, Amin. 2006. *Model Ketahanan Nasional sebagai Model Administrasi Negara untuk Memberdayakan Otonomi Daerah*. Bandung: Mandar Maju.
- Kartasasmita, Ginanjar. 1996. *Pembangunan untuk Rakyat: Memadukan Pertumbuhan dan Pemerataan*. Jakarta: LP3ES.
- _____. 1997. *Administrasi Pembangunan: Perkembangan Teori dan Prakteknya di Indonesia*. Jakarta: LP3ES.
- Killian, Jerri & Nilkas Eklund. 2008. *Handbook of Administrative Reform: an International Perspective*. United States of America: Tylor & Francis Group.
- Kusdi. 2009. *Teori Organisasi dan Administrasi*. Jakarta: Salemba Humanika.
- Leanch, et. al. 1994. *The Changing Organization & Management of Local Government*. London: Macmillan.
- Monintja, Jesse A. 2014. *Handout Serial Diskusi Ilmiah Ousat Kajian Perilaku*. Universitas Kebangsaan. Bandung.
- Mulyadi, Deddy. 2010. *Membidik Jalan Menuju Public Trust*. Bandung: STIA LAN Bandung Press.
- Neo, Boon Siong & Chen, Geraldine. 2007. *Dynamic Governane: Embedding Culture, Capabilities and Change in Singapore*. Singapore: World Scientific Publishing, Co.Pte.Ltd.



- Nugroho, Riant. 2009. *Public Policy*. Jakarta: PT Elex Media Komputindo.
- Osborne, David & Gaebler, Ted. 1992. *Reinterventing Government. USA: Addison Wesley Pal, Leslie A.* 1992. *Public Policy Analysis*. Ontario: Nelson Canada.
- Rabin, Jack. 2005. *Encyclopedia of Public Administration and Public Policy*. United States of America: Tylor & Francis Group.
- Ritzer, George & Douglas J. Goodman. 2003. *Teori Sosiologi Modern Edisi Keenam Alih Bahasa Alimandan, Editor Tri Wibowo Budi Santoso*. Jakarta: Kencana.
- Robbins, Stehen & Barnwill, Neil. 2002. *Organization Theory 4th Edition*. Australia: Pearson Education Australia Pty Ltd.
- Rosenbloom, David H, Robert Kravchuk & Richard M. Clerkin. 2009. *Public Administration: Understanding Management, Politics, and Law in the Public Sector Seventh Edition*. Singapore: McGraw-Hill Companies, Inc. Education partnership with the America Association of School Administrators.
- Saefullah, Djadja. 2010. *Pemikiran Kontemporer Administrasi Publik*. Bandung: LP3AN FISIP UNPAD.
- Santoso, Purwo. 2010. *Analisis Kebijakan Publik (Modul Pembelajaran)*. Yogyakarta: Jurusan Politik & Pemerintahan UGM.
- Senge, Peter M. 2002. *Buku Pegangan Disiplin Kelima. Terjemahan Hari Suminto Editor Lyndon Saputra*. Batam: Interaksara.
- Siagian, SP. 1988. *Organisasi, Kepemimpinan & Perilaku Administrasi*. Jakarta: CV. Haji Masagung.
- Stewart, John. 1988. *Managing Local Government*. London: Gemenral.
- Tjokroamidjodjo, Bintoro. 1985. *Pengantar Administrasi Pembangunan*. Jakarta: LP3ES
- Wahab, Solichin Abdul. 1990. *Analisa Kebijaksanaan Negara*. Jakarta: PT. Rineka Cipta.
- _____. 1991. *Analisa Kebijaksanaan dari Formulasi ke Implementasi Kebijaksanaan Negara*. Jakarta: PT. Bina Aksara.
- Wibawa, Samudra. 1994. *Kebijaksanaan Publik, Proses & Analisis*. Jakarta: Intermedia.
- Wibawa, Samudra dkk. 1994. *Evaluasi Kebijaksanaan Publik*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.
- Wibowo, 2008. *Manajemen Perubahan Edisi Kedua*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Winardi, J. E. 1993. *Manajer & Manajemen*. Bandung: PT. Citra Aditya.
- Yang, Kaifeng & Gerald. J. Miller. 2008. *Handbook of Research Methods in Public Administration 2nd edition*. New York: Taylor & Francis Group.
- UU No.22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan di Daerah.
- UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.
- UU No. 33 Tahun 20024 tentang Peribangan Keuangan Antara Pusat dan Daerah.
- PP No. 129 Tahun 2000 tentang Persyaratan Pembentukan dan Kriteria Pemekaran, Penghapusan, dan Penggabungan Daerah.
- PP No. 78 Tahun 2007 tentang Tata Cara Pembentukan, Penghapusan, dan Penggabungan Daerah.
- Bahan-bahan Seminar Nasional "Menuju Otonomi Daerah dan Reformasi Birokrasi yang Ideal" yang diselenggarakan Majalah Forum, Jakarta: Rabu 20 April 2011."
- Buku Pedoman Diseminasi Desain Besar Penataan Daerah (Desartada) di Indonesia Tahun 2010-2025 Tingkat Daerah, Kementerian Dalam Negeri Republik Indonesia, 9 Juni 2011.
- Desain Besar Penataan Daerah di Indonesia Tahun 2010-2025 Kementrian Dalam Negeri Republik Indonesia 2010.
- Desain Besar Penataan Daerah di Indonesia Tahun 2010-2025 *Partnership Policy Paper* No. 1/2011.
- Mariana, Dede. Implementasi Pelayanan Publik dari Dimensi Pemerintahan di Era Otonomi Daerah dan Reformasi Birokrasi. Jakarta, 20 April 2011.
- Bahan Presentasi Dirjen Perimbangan Keuangan - Kementerian Keuangan RI. Implikasi Implementasi Kebijakan Desain Besar Penataan Daerah terhadap Keuangan Negara. Bandung.
- http://otda.kemendagri.go.id/images/file/data2014/file_konten/jumlah_daerah_otonom_ri.pdf.