

**LEMBAGA KETAHANAN NASIONAL
REPUBLIK INDONESIA**



**REKONSTRUKSI MARWAH KEMENTERIAN DALAM NEGERI
PADA PEMERINTAHAN DI INDONESIA**

Oleh:

Dr. Dra. ROCHAYATI BASRA, M.Pd.
KEPALA PUSAT STANDARISASI DAN SERTIFIKASI
BPSDM - KEMENDAGRI

**KERTAS KARYA PERSEORANGAN (TASKAP)
PROGRAM PENDIDIKAN REGULER ANGKATAN (PPRA) LX
LEMBAGA KETAHANAN NASIONAL REPUBLIK INDONESIA
TAHUN 2020**

KATA PENGANTAR

Assalammualaikum Wr. Wb. Salam sejahtera bagi kita semua.

Dengan memanjatkan puji syukur kehadirat Allah SWT, Tuhan Yang Maha Esa serta atas segala rahmat dan karunia-Nya, penulis sebagai salah satu peserta Program Pendidikan Reguler Angkatan (PPRA) LX telah berhasil menyelesaikan tugas dari Lembaga Ketahanan Nasional Republik Indonesia sebuah Kertas Kerja Ilmiah Perseorangan (Taskap) dengan judul: “REKONSTRUKSI MARWAH KEMENTERIAN DALAM NEGERI PADA PEMERINTAHAN DI INDONESIA”.

Penentuan Tutor dan judul Taskap ini didasarkan oleh Keputusan Gubernur Lembaga Ketahanan Nasional Republik Indonesia Nomor 01 Tahun 2020 Tanggal 6 Januari 2020 tentang Pengangkatan Tutor Taskap kepada para peserta PPRA LX atas nama Dr. Dra. Rochayati Basra, M.Pd. untuk menulis Taskap dengan memilih judul yang telah ditentukan oleh Lemhannas RI.

Pada kesempatan ini, perkenankanlah Penulis menyampaikan ucapan terima kasih kepada Bapak Gubernur Lemhannas RI yang telah memberikan kesempatan kepada penulis untuk mengikuti PPRA LX di Lemhannas RI tahun 2020. Ucapan yang sama juga disampaikan kepada pembimbing atau Tutor Taskap kami yaitu Bapak Lakdsa TNI Prasetya Nugraha, S.T., M.Sc. dan Tim Penguji Taskap serta semua pihak yang telah membantu dan membimbing Taskap ini sampai terselesaikan sesuai waktu dan ketentuan yang dikeluarkan oleh Lemhannas RI.

Penulis menyadari bahwa kualitas Taskap ini masih jauh dari kesempurnaan akademis, oleh karena itu dengan segala kerendahan hati mohon adanya masukan guna penyempurnaan naskah ini. Besar harapan saya agar Taskap ini dapat bermanfaat sebagai sumbangan pemikiran penulis kepada Lemhannas RI, Kementerian Dalam Negeri termasuk bagi siapa saja yang membutuhkannya.

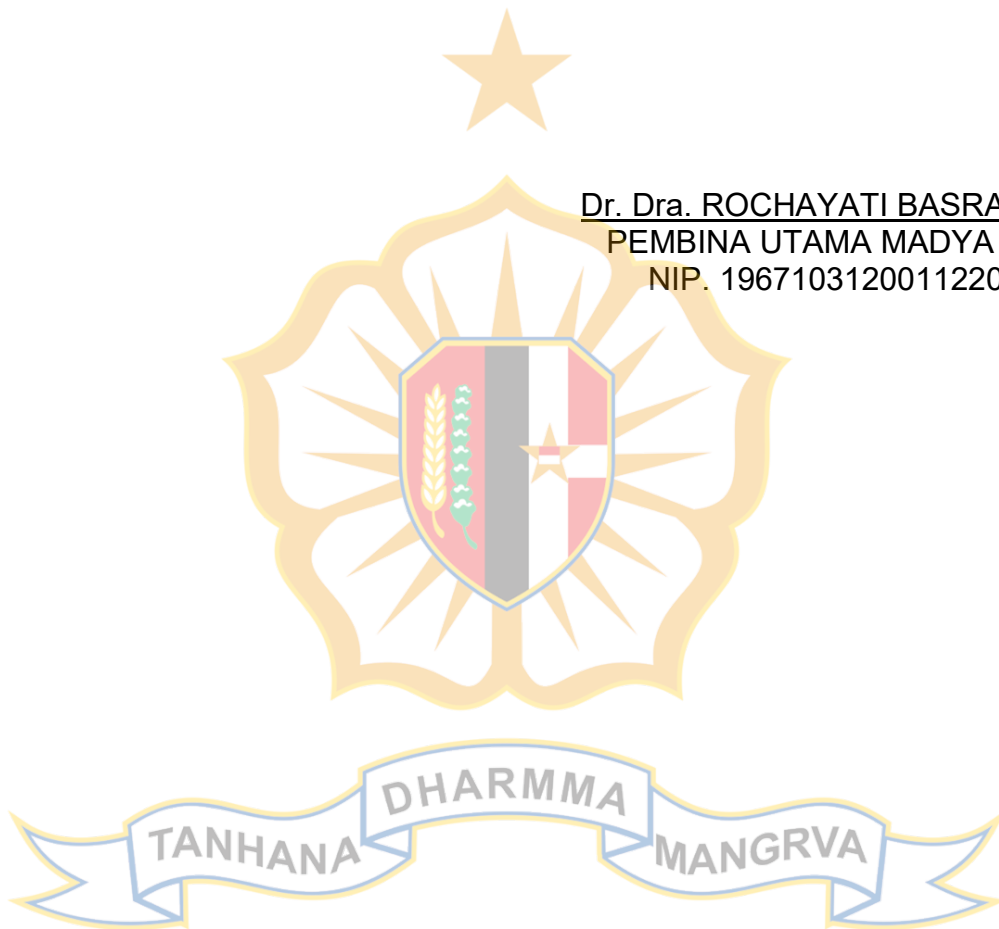
Semoga Allah SWT, Tuhan Yang Maha Esa senantiasa memberikan berkah dan bimbingan kepada kita semua dalam melaksanakan tugas dan pengabdian kepada Negara dan bangsa Indonesia yang kita cintai dan yang kita banggakan.

Sekian dan terima kasih. Wassalamualaikum Wr Wb.

Jakarta, Juni 2020

Penulis,

Dr. Dra. ROCHAYATI BASRA, M.Pd.
PEMBINA UTAMA MADYA (IV/d)
NIP. 196710312001122001



PERNYATAAN KEASLIAN

1. Yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Dr. Dra. Rochayati Basra, M.Pd.

Pangkat : Pembina Utama Madya (IV/d)

Jabatan : Kepala Pusat Standarisasi dan Sertifikasi

Instansi : Badan Pengembangan Sumber Daya Manusia

Kementerian Dalam Negeri Republik Indonesia.

Alamat : Jalan Taman Makam Pahlawan No. 8 Kalibata Jakarta Selatan.

Sebagai peserta Program Pendidikan Reguler Angkatan (PPRA) ke LX tahun 2020 menyatakan dengan sebenarnya bahwa:

- a. Kerta Kerja Ilmiah Perseorangan (Taskap) yang saya tulis adalah asli.
 - b. Apabila ternyata sebagian atau seluruhnya tulisan Taskap ini terbukti tidak asli atau plagiasi, maka saya bersedia dinyatakan tidak lulus pendidikan.
2. Demikian pernyataan keaslian ini dibuat untuk dapat digunakan seperlunya.

Jakarta, Juni 2020

Penulis,



Dr. Dra. ROCHAYATI BASRA, M.Pd
PEMBINA UTAMA MADYA (IV/d)
NIP. 196710312001122001

LEMBAR PERSETUJUAN TUTOR TASKAP

Yang bertanda tangan di bawah ini Tutor Taskap dari:

Nama : Dr. Dra. Rochayati Basra, M.Pd.
Peserta : Program Pendidikan Reguler Angkatan (PPRA) LX tahun 2020
Judul Taskap : “REKONSTRUKSI MARWAH KEMENTERIAN DALAM NEGERI
PADA PEMERINTAHAN DI INDONESIA”.

Taskap tersebut di atas telah ditulis “sesuai/~~tidak sesuai~~” dengan Juknis Taskap Peraturan Gubernur Lemhannas RI Nomor 01 Tahun 2020, karena itu “layak/~~tidak layak~~” dan “disetujui/~~tidak disetujui~~ untuk diuji.

Jakarta, Juni 2020
Tutor Taskap


Prasetya Nugraha, S.T., M.Sc.
Laksamana Muda TNI

DAFTAR ISI

	Halaman
KATA PENGANTAR	i
PERNYATAAN KEASLIAN	iii
LEMBAR PERSETUJUAN TUTOR TASKAP	iv
DAFTAR ISI	v
DAFTAR TABEL	vii
DAFTAR GAMBAR	viii
BAB I PENDAHULUAN	1
1. Latar Belakang	1
2. Rumusan Masalah	5
3. Maksud dan Tujuan	6
4. Ruang Lingkup dan Sistematika	6
5. Metode dan Pendekatan	7
6. Pengertian	8
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	10
7. Umum.....	10
8. Peraturan Perundang-Undangan.....	10
9. Kerangka Teoritis.....	12
10. Data dan Fakta.....	13
11. Lingkungan Strategis.....	17
BAB III PEMBAHASAN	20
12. Umum.....	20
13. Rekonstruksi Marwah Kemendagri Sebagai <i>Triumvirat</i> dan Poros Pemerintahan.....	23
14. Rekonstruksi Marwah Kemendagri Berdasarkan Fungsi Strategis.	38
15. Rekonstruksi Marwah Kemendagri berdasarkan PP 12 Tahun 2017 ...	49
16. Hasil Analisis.....	57
BAB IV PENUTUP	63
17. Simpulan	63
18. Rekomendasi.....	64

DAFTAR PUSTAKA

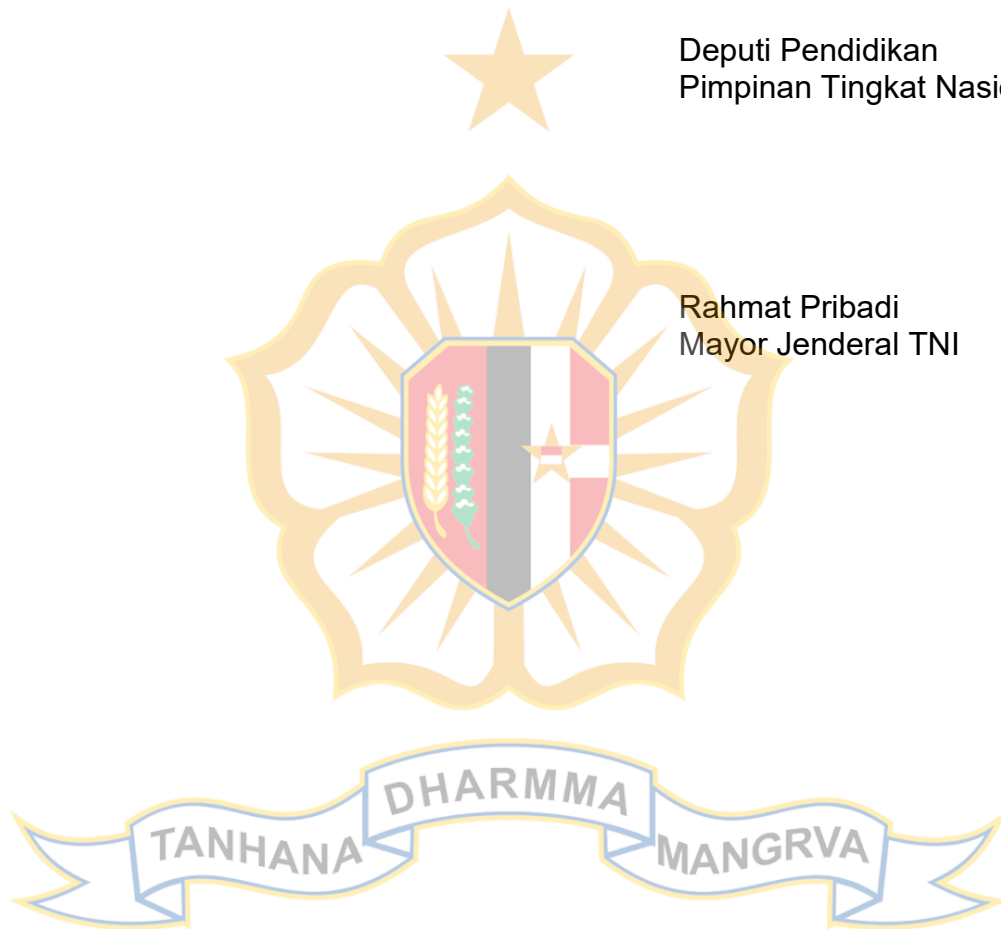
DAFTAR LAMPIRAN:

1. ALUR PIKIR
2. DAFTAR RIWAYAT HIDUP
3. LAMPIRAN-LAMPIRAN FGD

Jakarta, Juni 2020

Deputi Pendidikan
Pimpinan Tingkat Nasional,

Rahmat Pribadi
Mayor Jenderal TNI



DAFTAR TABEL

- TABEL 1. REKAPITULASI PNS KEMENDAGRI MENURUT PANGKAT
GOLONGAN RUANG KEPANGKATAN TAHUN 2018
- TABEL 2. REKAPITULASI PNS KEMENDAGRI MENURUT JENJANG
JABATAN TAHUN 2018.
- TABEL 3. REKAPITULASI PNS KEMENDAGRI MENURUT
PENDIDIKAN FORMAL, TAHUN 2018.
- TABEL 4. FUNGSI LINI KEMENDAGRI.
- TABEL 5. PERBANDINGAN DAN JALUR TENAGA DAN KOMPETENSI
YANG DIBUTUHKAN
- TABEL 6. REFORMASI KELEMBAGAAN FUNGSI LINI KELOMPOK A
- TABEL 7. STRATEGI PENGELOLAAN MANAJEMEN SDM YANG
PROFESIONAL.



Jakarta, Juni 2020

Deputi Pendidikan
Pimpinan Tingkat Nasional,

Rahmat Pribadi
Mayor Jenderal TNI

LEMBAGA KETAHANAN NASIONAL
REPUBLIK INDONESIA

DAFTAR GAMBAR

GAMBAR 1. KEMENDAGRI SEBAGAI TRIUMVIRAT/ POROS
PEMERINTAHAN

GAMBAR 2. TAHAPAN PENGEMBANGAN SDM JF-PPUPD



BAB I

PENDAHULUAN

1. Latar Belakang

Perjalanan Kemendagri yang dahulu bernama Depdagri (*Binnenlandsch Bestuur*) tidak terpisahkan dalam perjalanan sejarah pemerintahan di Indonesia sejak pada masa pendudukan Hindia Belanda, masa pendudukan Jepang, pasca Kemerdekaan, masa Orde Baru dan masa Reformasi Pemerintahan Indonesia. Depdagri memiliki peran dan kewenangan yang sangat strategis dan penting. Berbagai kebijakan Depdagri mempengaruhi berbagai aspek pembangunan dan otonomi daerah, bahkan dalam beberapa hal ikut menentukan arah perpolitikan di Indonesia terutama pada masa pemerintahan Orde Baru.

Peran Depdagri pada masa pemerintahan Orde Baru terbilang nyata terutama dalam menyukseskan program-program pembangunan yang tertuang dalam setiap Pelita. Pada saat UU Nomor 5 Tahun 1974 diberlakukan, Depdagri memiliki kewenangan yang *powerful* sebagai kepanjangan tangan Pemerintah Pusat di Daerah. Depdagri pada masa pemerintahan Orde Baru juga menjadi instrumen penting dalam proses kelanggengan pemerintahan terutama sisi legitimasi melalui penyelenggaraan pemilu. Menteri Dalam Negeri yang menjadi Ketua Lembaga Pemilihan Umum (LPU) berperan penting dalam menyukseskan penyelenggaraan Pemilu di sepanjang pemerintahan Orde Baru, dengan memastikan dukungan Golongan Karya untuk menjadi pemenang pemilu dan melapangkan jalan bagi terpilihnya Presiden Soeharto hingga Pemilu terakhirnya tahun 1997. Peralihan pemerintahan ke masa Reformasi membuat tatanan Orde Baru berubah drastis. Depdagri kembali menunjukkan kedinamisannya dalam mengikuti perputaran roda reformasi dengan sejumlah agenda reformasi terutama perihal Otonomi Daerah yang dimulai dari UU Nomor 22 Tahun 1999, UU 32 Tahun 2004, sampai UU dengan Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yang saat ini digunakan sebagai landasan dalam penyelenggaraan otonomi daerah.

Peran Kemendagri tidak hanya terkait dengan otonomi daerah, tetapi juga merepresentasikan entitas suatu negara sebagai amanat UUD NRI 1945. Pasal 8 ayat (3) UUD NRI 1945 memosisikan Kemendagri sebagai *Triumvirat*, yaitu jika Presiden dan Wakil Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat

melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya secara bersamaan, pelaksana tugas kepresidenan adalah Menteri Luar Negeri, Menteri Dalam Negeri, dan Menteri Pertahanan secara bersama-sama. Kemendagri oleh Presiden Joko Widodo, diibaratkan sebagai negara kecil, jantung negara, jantungnya pemerintahan; yang degupnya dirasakan hingga ke pelosok negeri (Tjahjo Kumolo,dkk:62). Kemendagri sebagai *Triumvirat* memegang tanggung jawab mendasar dalam penyelenggaraan negara dan fungsi pelaksanaan teknis dari pusat sampai ke daerah. Artinya, Kemendagri sebagai *leading sector* urusan Pemdagri, harus memiliki kapasitas yang memadai dalam menyelenggarakan urusan di bidang pemerintahan dalam negeri selaras dengan peran strategisnya sebagai *Triumvirat* dan Poros Pemerintahan untuk membantu presiden menyelenggarakan pemerintahan negara.

Namun, Kemendagri pada sejarah perjalanannya mengalami pergeseran bahkan terdistorsi kewenangan, tugas, dan fungsinya sebagai dampak dari berbagai dinamika dan kebijakan pemerintahan Indonesia. Bayu Suryaningrat dalam Ndraha (2011:19-20), menyatakan:

Semula semua urusan pemerintahan adalah urusan dalam negeri, "Pemdagri" (binnenlandsbestuur) dalam arti yang sangat luas tetapi kemudian melalui proses diferensiasi dan spesialisasi. Urusan Pemdagri itu semakin berkurang dan terdistorsi, karena urusan tertentu dijadikan departemen (sekarang kementerian tersendiri). Dilihat dari sudut itu, "marwah" atau kehormatan, harga diri, kemuliaan "Pemdagri" yang identik dengan urusan pemerintahan yang sekarang diselenggarakan oleh Kementerian Dalam Negeri (selanjutnya disebut Kemendagri), tinggal nama belaka karena sebagian besar urusan yang dahulu disebut "dalam negeri" tidak lagi menjadi bagian urusan Pemdagri saat ini.

Salah satu contohnya pasca Amandemen UUD NRI 1945 melalui Perpres Nomor 7 Tahun 2015 tentang Organisasi Kementerian Negara memberikan dampak signifikan terhadap berkurangnya peran Kemendagri terutama dalam pemberian dana desa. Aspek pembangunan, pemberdayaan masyarakat desa dan anggaran desa digabungkan ke dalam Kementerian Daerah Tertinggal dan Transmigrasi yang kemudian berubah nama menjadi Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi (Kemendesa PDTT) sebagai wujud pembangunan yang memiliki pendekatan penguatan ekonomi ketimbang pemerintahan. Berkurangnya kewenangan Kemendagri tersebut tentu akan semakin menggerus marwah Kemendagri di dalam penyelenggaraan urusan Pemdagri.

Terdistorsinya kewenangan Kemendagri bukan semata-mata karena adanya

pergeseran kewenangan, tetapi penyebab utamanya adalah belum memadainya kapasitas Kemendagri dalam penyelenggaraan urusan Pemdagri. Hal ini terkonfirmasi baik berdasarkan data maupun informasi yang disampaikan oleh narasumber ketika *Focus Group Discussion* (FGD) Rekonstruksi Marwah Kemendagri pada Pemerintahan Indonesia pada tanggal 14-15 Mei 2020 di Jakarta, dengan narasumber Dr. Yuswandi A. Temenggung (Mantan Sekjen Kemendagri), Dr. Soni Sumarsono, MDM (Mantan Dirjen Otda Kemendagri), Drs. H. Teguh Seyabudi, M.Pd. (Kepala BPSDM Kemendagri), Prof. Dr. Khasan Effendy M.Pd. (Guru Besar IPDN), Prof. Dr. Zudan Arif Fakrulloh, SH,MH. (Dirjen Dukcapil Kemendagri), Dr. Drs. Tumpak Haposan Simanjutak MA. (Irjen Kemendagri), dan Dr. Hasiholan Pasaribu, SF, M.PKP. (WI Utama BPSDM Kemendagri). Kapasitas yang dimaksudkan dalam hal ini adalah terkait dengan dimensi reformasi regulasi, penguatan organisasi (sistem), dan dimensi SDM. Dimensi regulasi misalnya, fungsi Kemendagri yang meliputi urusan bidang politik dan pemerintahan umum, kependudukan dan pencatatan sipil, kewilayahan dan perbatasan yang pada masa Orde Baru diselenggarakan secara sentralistis dan saat ini “didesentralisasikan”. Walaupun terdapat sebagian urusan dimaksud belum jelas keberadaannya seperti urusan pemerintahan umum sebagai kewenangan Presiden, dan urusan kependudukan dan pencatatan sipil yang bersifat “semi sentralisasi”.

Pada beberapa kasus, untuk layanan administrasi kependudukan dan pencatatan sipil misalnya, masyarakat sering mengeluhkan bahwa ketika masyarakat datang ke dinas Dukcapil untuk mengurus KTP-el, mereka tidak mendapatkan layanan KTP-el pada saat dibutuhkan karena kehabisan blanko. Sementara dinas yang mengurus harus menunggu blanko KTP-el dari pemerintah pusat. Hal ini tentu tidak sejalan dan bahkan bertentangan dengan amanat UU Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, yang menyatakan bahwa,

Negara berkewajiban melayani setiap warga negara dan penduduk untuk memenuhi hak dan kebutuhan dasarnya dalam kerangka pelayanan publik yang merupakan amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Studi yang dilakukan oleh LAN-RI Tahun 2013 tentang Kajian Desain Kelembagaan Pemerintah Pusat (Arsitektur Kelembagaan Tahun 2014-2019) menunjukkan adanya 32 bidang yang mengindikasikan terjadinya tumpang tindih dalam menjalankan peran, tugas dan fungsi kelembagaan antarlembaga pemerintah pusat

(Kementerian, LPNK dan LNS). Hasil penelitian ini sejalan dengan fenomena pada Kemendagri bahwa terjadi duplikasi (*overlapping*) tugas dan fungsi antar direktorat pada internal Kemendagri dan eksternal antarkementerian/LPNK sehingga berdampak terhadap hubungan kerja yang kurang harmonis dalam mencapai visi misi Presiden sebagaimana UU Nomor 39 Tahun 2008, Pasal 25 ayat (1) yang menyatakan bahwa, hubungan fungsional antara Kementerian dan Lembaga Pemerintah Nonkementerian dilaksanakan secara sinergis sebagai satu sistem pemerintahan dalam NKRI sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Pada dimensi SDM, berdasarkan Data Pokok Kemendagri (2018), terdapat sebanyak 50 kabupaten/kota yang terlambat menetapkan APBD Tahun 2018 dari 17 provinsi. Kondisi ini apabila terjadi secara masif akan berdampak terhadap pelayanan publik di daerah, seperti keterlambatan atas laporan realisasi anggaran, neraca, laporan arus kas, operasional, perubahan ekuitas, laporan perubahan saldo anggaran lebih dan catatan arus laporan keuangan. Selain itu, pada konteks perencanaan pembangunan daerah, inkonsistensi antara perencanaan dan penganggaran kerap tercermin dari perbedaan program dan pagu yang disepakati antara kepala daerah dan DPRD pada perumusan dokumen Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara (PPAS). Padahal PPAS adalah dasar penyusunan RKA-SKPD menuju bahan penyusunan Rencana Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (RAPBD). Demikian halnya antara program dan pagu tahun anggaran berkenaan yang ditetapkan dalam RPJMD selalu terdapat perbedaan dengan yang ditetapkan dalam APBD.

Sementara itu, berdasarkan UU Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara; Pasal 1 dan 2 Perpres Nomor 11 Tahun 2015 tentang Kementerian Dalam Negeri, serta; Pasal 1 dan Pasal 2, Permendagri Nomor 43 Tahun 2015 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kemendagri, menyatakan Kemendagri berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden. Kemendagri mempunyai tugas menyelenggarakan urusan di bidang Pemdagri untuk membantu Presiden dalam menyelenggarakan pemerintahan negara. Menteri Dalam Negeri bertanggungjawab secara langsung kepada Presiden dituntut untuk responsif terhadap dinamika pemerintahan untuk mewujudkan visi dan misi Presiden sebagaimana telah diamanatkan dalam Alinea ke-4 Pembukaan UUD 1945.

Berdasarkan berbagai fenomena tersebut di atas, maka dibutuhkan pola peran

dan fungsi Kemendagri terutama dalam teori, konsep dan paradigma organisasi kekinian yang sistemik, efektif, inovatif serta dalam koridor peraturan perundang-undangan dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Kondisi tersebut memerlukan sebuah redefinisi, rekonstruksi dan pengembalian marwah peran Kementerian Dalam Negeri sebagai *Triumvirat* dan Poros Pemerintahan, baik dalam konteks SDM, formulasi kebijakan, koordinasi, sampai pada implementasi dan evaluasi terhadap dampak yang dihasilkan dari suatu keputusan.

Guna lebih mendalami bagaimana marwah Kemendagri selaku penyelenggara urusan bidang Pemdagri dalam melaksanakan peran dan kewenangannya berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan, perlu dilakukan suatu kajian dengan judul: **“Rekonstruksi Marwah Kementerian Dalam Negeri pada Pemerintahan di Indonesia”**.

2. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang tersebut, maka rumusan masalah dalam kajian ini adalah: **Bagaimana merekonstruksi marwah Kemendagri selaku penyelenggara urusan bidang Pemdagri secara tepat untuk melaksanakan peran dan kewenangannya berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dalam penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia?** Berdasarkan rumusan masalah tersebut, maka pembahasan analisis terhadap pertanyaan kajian dapat dikonstruksi sebagaimana sebagai berikut:

- a. Bagaimana merekonstruksi marwah Kemendagri sebagai *Triumvirat* dan poros pemerintahan dari pusat sampai desa berdasarkan peran dan kewenangannya sebagai salah satu kementerian *Triumvirat* dari 3 (tiga) kementerian sebagaimana ditetapkan pada pasal 8 ayat (3) UUD'1945?
- b. Bagaimana merekonstruksi marwah Kemendagri sesuai dengan fungsi strategisnya sebagaimana diamanatkan berbagai ketentuan peraturan perundang-undangan, antara lain Undang-undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, Undang-undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara, Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Desa, dan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah?
- c. Bagaimana merekonstruksi marwah Kemendagri selaku koordinator dalam Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah

berdasarkan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan PP Nomor 12 Tahun 2017 tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah?

3. Maksud dan Tujuan

a. Maksud

Taskap ini bermaksud menggambarkan dan menganalisis permasalahan bagaimana melakukan rekonstruksi marwah Kemendagri selaku penyelenggara urusan di bidang Pemdagri guna melaksanakan peran dan kewenangannya sebagai salah satu kementerian *Triumvirat*, pelaksana fungsi strategis, dan sebagai koordinator pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah pada Pemerintahan di Indonesia.

b. Tujuan

Taskap ini memiliki tujuan sebagai sumbangan pemikiran penulis kepada pemangku kebijakan untuk memecahkan permasalahan tentang belum optimalnya Kemendagri melaksanakan peran dan kewenangan sebagai penyelenggara urusan bidang Pemdagri baik sebagai kementerian *Triumvirat*, sebagai pelaksana fungsi strategis maupun sebagai koordinator dalam pembinaan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah pada Pemerintahan di Indonesia.

4. Ruang Lingkup dan Sistematika.

Ruang lingkup Pembahasan Kerta Kerja Ilmiah Perseorangan ini secara teoritis memperkaya konsep pemerintahan dalam lingkungan Kemendagri dan secara praktis digunakan untuk kepentingan internal Kemendagri yang dibatasi kepada tiga pokok persoalan yang menggerus marwah Kemendagri sebagai salah satu kementerian yang menyelenggarakan urusan bidang Pemdagri baik ditinjau dari aspek *Triumvirat*, peran dan kewenangan fungsi strategis maupun selaku koordinator dalam pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah. Mengingat masalah yang dibahas sangat luas, maka fokus pembahasan diarahkan kepada unit kerja Kemendagri tertentu dan undang-undang yang memiliki peran strategis dalam melaksanakan fungsi urusan di bidang Pemdagri.

Uraian pembahasan dan analisis terhadap permasalahan Taskap ini akan disusun dengan sistematika sebagai berikut:

a. BAB I: PENDAHULUAN

Dalam bab ini akan diuraikan latar belakang, perumusan masalah, maksud dan tujuan penulisan, ruang lingkup pembahasan, sistematika penulisan, metode dan pendekatan yang digunakan serta beberapa pengertian untuk menyamakan persepsi dalam memahami pembahasan.

b. BAB II: TINJAUAN PUSTAKA

Dalam bab ini dibahas tentang peraturan perundang-undangan, data dan fakta, kerangka teoritis dan pengaruh lingkungan strategis yang digunakan sebagai landasan dalam merumuskan pemecahan masalah, berkaitan dengan upaya rekonstruksi marwah Kemendagri selaku Penyelenggara Urusan Bidang Pemdagri dalam rangka menjaga eksistensi Negara Kesatuan Republik Indonesia.

c. BAB III: PEMBAHASAN

Dalam bab ini akan diuraikan setiap persoalan yang ada terkait dengan peran dan kewenangan Kemendagri selaku penyelenggara urusan di bidang Pemdagri yang saat ini telah terdistorsi, sehingga perlu direkonstruksi dan dilakukan penguatan agar mampu mewujudkan marwah Kemendagri sesuai dengan peran dan kewenangan yang dimiliki dan berdasarkan amanat peraturan perundang-undangan. Kemudian dengan menggunakan landasan teori yang relevan dan hasil penelitian sebelumnya akan dianalisis dan dirumuskan sejumlah usulan kebijakan dan strategi untuk mewujudkan Marwah Kemendagri pada pemerintahan di Indonesia.

d. BAB IV: PENUTUP

Bab ini memuat kesimpulan dari uraian penulisan dan beberapa rekomendasi yang diajukan untuk dapat digunakan sebagai bahan pertimbangan bagi para pengambil kebijakan

5. Metode dan Pendekatan

a. Metode

Taskap ini menggunakan metode analisis kualitatif deskriptif. Metode ini menekankan pada pengumpulan dan analisis penyajian data dan fakta berdasarkan penelitian literatur (studi kepustakaan) dari data sekunder dan/atau data primer, serta menerapkan pendekatan yang komprehensif,

integral dan holistik dengan menggunakan pisau analisis Ketahanan Nasional dengan beberapa gatra di dalamnya.

b. Pendekatan

Taskap ini menggunakan pendekatan dengan perspektif kepentingan nasional, dengan analisis multidisiplin ilmu sesuai dengan kerangka teoritis yang digunakan.

6. Pengertian

Untuk menghindari perbedaan penafsiran dan untuk menyatukan persepsi pada Pembahasan selanjutnya, maka dalam Taskap ini akan digunakan beberapa pengertian sebagai berikut:

- a. **Rekonstruksi.** Menurut Kamus Politik, Rekonstruksi adalah penyusunan atau penggambaran kembali dari bahan-bahan yang ada dan disusun kembali sebagaimana adanya atau kejadian semula (BN Marbun, 1996:469).
- b. **Marwah.** Menurut Khasan Effendy (2020:4), Marwah adalah sebagai kondisi yang menunjukkan subjek tertentu dalam bertindak dan berbuat sejalan dengan sistem yang berlaku. Marwah terkait erat dengan eksistensi organisasi. Semakin baik sebuah organisasi, maka semakin eksis dalam penyelenggaraan pelayanan publik dan pelayanan sipil.
- c. **Poros Pemerintahan** adalah sebagai mesin utama yang memfasilitasi penyelenggaraan birokrasi dengan menyinergikan implementasi visi kepala negara dengan visi kepala daerah agar seiring sejalan; termasuk penyelenggaraan desa.
- d. **Urusan Pemerintahan Dalam Negeri** atau selanjutnya disingkat dengan **Urusan Pemdagri**, adalah urusan negara yang diselenggarakan oleh Kementerian Dalam Negeri dan Pemerintah Daerah melalui azas dekonsentrasi, tugas perbantuan dan desentralisasi.
- e. **Pembinaan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah** adalah usaha, tindakan, dan kegiatan yang ditujukan untuk mewujudkan tercapainya tujuan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dalam Kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- f. **Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah** adalah usaha, tindakan, dan kegiatan yang ditujukan untuk menjamin penyelenggaraan

Pemerintahan Daerah berjalan secara dan efektif sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

- g. **Jabatan Fungsional Pengawas Penyelenggara Urusan Pemerintah Daerah** atau selanjutnya disingkat dengan **(JF-PPUPD)** adalah pejabat fungsional yang melaksanakan kegiatan pengawasan atas penyelenggaraan urusan pemerintahan konkuren yang meliputi review, monitoring, evaluasi, dan pemeriksaan.



BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

7. Umum

Kemendagri sebagaimana diamanatkan dalam berbagai peraturan perundang-undangan memiliki peran dan kewenangan yang sangat strategis mulai dari UUD 1945, Ketetapan MPR, Undang-undang, Peraturan Pemerintah sampai dengan Peraturan Menteri. Namun peran dan kewenangan tersebut telah mengalami pergeseran dan bahkan semakin terdistorsi untuk urusan tertentu, sehingga belum berfungsi secara optimal. Rekonstruksi terhadap marwah Kemendagri merupakan hal yang mendesak, mengingat peran Kemendagri dalam konteks pemerintahan di Indonesia sebagai *Triumvirat* dan poros pemerintahan dari pusat sampai ke desa, serta sebagai koordinator dalam melakukan fungsi pembinaan dan pengawasan penyelenggara pemerintahan daerah dapat berdampak langsung dalam penyelenggaraan pemerintahan Indonesia. Pada konteks hubungan pemerintahan, pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan, Kemendagri merupakan *leading sector* atau *conductor* yang harus menjalankan peran dan kewenangannya untuk berkoordinasi secara aktif baik inter-institusi dengan kementerian/Lembaga Pemerintah Nonkementerian (LPNK) maupun dengan pemerintah daerah untuk memastikan bahwa penyelenggaraan urusan pemerintahan dilaksanakan sesuai dengan Norma, Standar, Prosedur dan Kriteria (NSPK) yang ditetapkan oleh pemerintah. Namun, rekonstruksi marwah Kemendagri dapat berjalan sesuai dengan yang diharapkan, juga diperlukan kajian terkait pengaruh lingkungan strategis guna mengidentifikasi peluang dan hambatan yang harus dihadapi dalam rekonstruksi marwah dimaksud, sebagaimana diuraikan selanjutnya.

8. Peraturan Perundang-Undangan.

a. Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Pasal 8 ayat (3) Undang-undang Dasar 1945, dinyatakan jika Presiden dan Wakil Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya secara bersamaan,

pelaksana tugas kepresidenan adalah Menteri Luar Negeri, Menteri Dalam Negeri dan Menteri Pertahanan secara bersama-sama (*Triumvirat*).

b. Undang-undang No. 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara

- 1) Pasal 5 ayat (1) UU Nomor 39 Tahun 2008, urusan pemerintahan yang nomenklatur kementeriannya secara tegas disebutkan dalam UUD 1945 meliputi urusan luar negeri, dalam negeri dan pertahanan;
- 2) Perpres Nomor 11 Tahun 2015 tentang Kemendagri sebagai tindaklanjut UU No. 39 Tahun 2008, Pasal 1 ayat (1) Perpres 11 Tahun 2015 tersebut, Kemendagri dipimpin oleh Menteri mempunyai kedudukan, tugas dan fungsi berada di bawah dan bertanggungjawab kepada Presiden. Selanjutnya, Pasal 2 Perpres 11 Tahun 2015, Kemendagri mempunyai tugas menyelenggarakan urusan di bidang Pemdagri untuk membantu Presiden dalam menyelenggarakan pemerintahan negara.
- 3) Permendagri Nomor 43 Tahun 2015 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kemendagri, termasuk tugas dan fungsi unit kerja Direktorat Jenderal, Sekretariat Jenderal, Inspektorat Jenderal, Badan dan Staf Ahli Menteri, sebagaimana Gambar 1, lampiran Taskap ini.

c. Beberapa Tugas dan Fungsi Strategis Kemendagri:

- 1) UU Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Nasional sebagai jembatan agar pembinaan bidang perencanaan kepada daerah tetap berjalan efektif, Kemendagri mengoptimalkan kembali peran dan kewenangannya melalui Trimuvirat dan poros pemerintahan sebagaimana ketentuan Pasal 8 ayat (1) UU No 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara.
- 2) UU No 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan PP No. 8 Tahun 2008 tentang Tahapan, Tata Cara Penyusunan, Pengendalian, dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan Daerah sesuai dengan amanat Pasal 154 UU Nomor 23 Tahun 2014, serta Permendagri Nomor 54 Tahun 2010 tentang Pelaksanaan PP Nomor 8 Tahun 2008 tentang Tahapan, Tatacara Penyusunan, Pengendalian, dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan Daerah sebagai

tindaklanjut Pasal 20 ayat (3), Pasal 37, Pasal 42 ayat (2) dan Pasal 51 PP Nomor 8 Tahun 2008.

d. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

- 1) Pasal 112, ayat (1), Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota membina dan mengawasi penyelenggaraan Pemerintahan Desa;
- 2) Pasal 115, Pemerintah Daerah Kabupaten melakukan evaluasi dan pengawasan peraturan desa, mengawasi pengelolaan keuangan desa dan pendayagunaan asset desa, melakukan pembinaan dan Pengawasan penyelenggaraan Pemerintahan Desa serta merekomendasikan pemberian sanksi atas penyimpangan yang dilakukan oleh Kepala Desa sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

e. UU No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

- 1) Pasal 233 ayat (1) dan ayat (2) menegaskan bahwa pegawai aparatur sipil negara yang menduduki jabatan kepala Perangkat Daerah, harus memenuhi persyaratan kompetensi: teknis; manajerial; sosial kultural; serta harus memenuhi kompetensi pemerintahan.

9. Kerangka Teoritis.

a. Teori Sistem Pemerintahan. Menurut Affan Gaffar (2004:7-9), untuk melihat suatu sistem pemerintahan apakah demokratis atau tidak, dapat diketahui dari indikator-indikator akuntabilitas, rotasi kekuasaan, rekrutmen politik yang terbuka, pemilihan umum, dan pemenuhan hak warga negara. Teori ini akan digunakan sebagai landasan teori untuk membahas sejarah Kemendagri mulai dari pendudukan Hindia Belanda hingga Era Reformasi Pemerintahan di Indonesia untuk melihat pemenuhan indikator-indikator demokratisasi dalam sistem pemerintahan.

b. Teori Pembangunan Kapasitas. Menurut Grindle (1997:1-28), pembangunan kapasitas memiliki dimensi, fokus dan tipe kegiatan, yaitu: Dimensi pengembangan SDM, dengan fokus: personel yang profesional dan kemampuan teknis serta tipe kegiatan seperti: *training*, praktik langsung, kondisi iklim kerja, dan rekrutmen; Dimensi penguatan organisasi, dengan fokus: tata manajemen untuk meningkatkan keberhasilan peran dan fungsi,

serta tipe kegiatan seperti: sistem insentif, perlengkapan personil, kepemimpinan, budaya organisasi, komunikasi, struktur manajerial; Reformasi kelembagaan, dengan fokus: kelembagaan dan sistem serta makro struktur, dengan tipe kegiatan: aturan main ekonomi dan politik, perubahan kebijakan dan regulasi, dan reformasi konstitusi.

Teori-teori tersebut akan digunakan sebagai landasan dalam penguatan/rekonstruksi marwah Kemendagri pada pemerintahan Indonesia. Pembangunan kapasitas Kemendagri pada tingkat kelembagaan, penguatan organisasi/sistem, dan SDM. Dimensi kelembagaan atau entitas, yaitu struktur organisasi, proses-proses pengambilan keputusan dalam organisasi, prosedur, dan mekanisme kerja, instrumen manajemen, hubungan-hubungan jaringan antarorganisasi, dll. Pada dimensi penguatan organisasi, yaitu kerangka peraturan dan kebijakan-kebijakan yang mendukung atau membatasi pencapaian tujuan-tujuan kebijakan tertentu. Terakhir dimensi SDM, yaitu tingkat keterampilan, kualifikasi, pengetahuan/wawasan, sikap (*attitude*), etika dan motivasi individu-individu yang bekerja dalam organisasi.

10. Data dan Fakta

Tabel 1. Rekapitulasi PNS Kemendagri Menurut Pangkat Golongan Ruang Kepangkatan Tahun 2018

No.	Unit Kerja Kemendagri	Golongan Ruang/Kepangkatan					Jlh	%
		I	II	III	IV	TNI/Polri		
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)
1	Sekretariat Jenderal	3	31	607	82	3	726	14.80%
2	Inspektorat Jenderal	-	3	154	59	-	216	4.40%
3	Ditjen Polpum	-	2	187	48	-	237	4.83%
4	Ditjen Adwil	-	6	213	52	-	271	5.53%
5	Ditjen Otda	-	8	201	60	-	269	5.49%
6	Ditjen Bangda	-	7	228	57	-	292	5.95%
7	Ditjen Pemdes	-	8	320	90	-	418	8.52%
8	Ditjen Dukcapil	-	12	240	61	-	313	6.38%
9	Ditjen Keuda	-	1	173	49	-	223	4.55%
10	BPP	-	1	115	51	-	167	3.41%
11	BPSDM	3	20	395	118	-	533	10.87%
12	IPDN	-	19	924	290	4	1.233	25.14%
13	KORPRI	-	1	1	4	-	6	0.12%
	Jumlah	6	119	375	1.021	7	4.904	100%

Sumber: Biro Kepegawaian Kemendagri, 2019 (Data diolah Penulis)

Data tersebut menunjukkan daftar pangkat golongan ruang kepangkatan di Kemendagri. Golongan tersebut menunjukkan bagaimana derajat, kualitas, dan kedudukan seorang pegawai sebagai ASN. Semakin tinggi golongan, maka semakin tinggi pula derajat dan status yang melekat pada pegawai tersebut.

Pegawai Golongan IV di Kemendagri didominasi oleh unit IPDN sebanyak 290 orang atau 25.14%. Hal tersebut menunjukkan bahwa ASN Kemendagri pada konteks golongan dianggap belum merata. Padahal golongan tersebut perlu dilihat dari dimensi kebutuhan.

Tabel 2.
Rekapitulasi PNS Kemendagri Menurut Jenjang Jabatan Tahun 2018

No.	Unit Kerja Kemendagri	Jenjang Jabatan /Eselon				Jlh	%
		I	II	III	IV		
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
1	Sekretariat Jenderal	1	9	39	113	162	13.47%
2	Inspektorat Jenderal	1	6	4	13	24	0.02%
3	Ditjen Polpum	1	6	29	63	99	8.23%
4	Ditjen Adwil	1	6	29	64	100	8.31%
5	Ditjen Otda	1	6	29	64	100	8.31%
6	Ditjen Bangda	1	6	29	67	103	8.56%
7	Ditjen Pemdes	1	6	33	78	118	9.81%
8	Ditjen Dukcapil	1	6	29	61	97	8.06%
9	Ditjen Keuda	1	6	29	64	100	8.31%
10	BPP	1	5	15	39	60	4.99%
11	BPSDM	1	5	28	80	114	9.48%
12	IPDN	-	3	31	82	116	9.64%
13	KORPRI	-	1	3	6	10	0.83%
	Jumlah	11	71	327	794	1.203	100%

Sumber: Biro Kepegawaian Kemendagri, 2019 (Data diolah Penulis)

Tabel 3.
Rekapitulasi PNS Kemendagri Menurut Pendidikan Formal, Tahun 2018

No.	Unit Kerja Kemendagri	Jenjang Pendidikan Formal														Jlh	%
		S3		S2		S1/D4		D3		SMU		SLTP		SD			
		L	P	L	P	L	P	L	P	L	P	L	P	L	P		
1	Setjen	8	2	82	57	223	181	9	17	80	46	8	0	12	1	726	14,96
2	Itjen	2	1	29	35	69	60	2	3	6	8	3	1	0	0	219	4,51
3	Ditjen Polpum	3	0	48	27	72	60	3	3	11	8	3	1	1	0	240	4,95
4	Ditjen Adwil	2	0	60	27	82	73	4	1	15	6	0	0	0	0	270	5,56
5	Ditjen Otda	7	0	55	26	84	63	7	6	12	9	0	0	0	0	269	5,54
6	Ditjen Bangda	3	1	55	32	95	74	2	2	17	10	3	0	3	0	297	6,12
7	Ditjen Pemdes	3	0	65	65	119	114	3	6	24	16	0	0	0	0	415	8,55
8	Ditjen Dukcapil	4	0	39	26	71	69	5	3	40	46	4	2	4	2	315	6,49
9	Ditjen Keuda	3	3	33	21	75	63	11	6	2	5	0	0	0	0	222	4,57
10	BPP	2	2	41	18	49	35	1	5	10	4	0	0	0	0	167	3,44
11	BPSDM	10	3	98	78	127	116	6	14	53	16	6	1	6	1	535	11,02
12	IPDN	65	18	216	9	390	221	3	5	185	49	1	0	1	0	1163	23,96
13	KORPRI	0	0	0	2	4	7	0	0	2	0	0	0	0	0	15	0,31
	Jumlah	112	30	821	423	1460	1136	56	71	457	223	28	5	27	4	4853	100,00

Sumber: Biro Kepegawaian Kemendagri, 2019 (Data diolah Penulis)

Tabel 2 tersebut memperlihatkan bahwa jenjang jabatan terbanyak dibutuhkan di Sekretariat Jenderal yaitu 162 orang atau 13.47%. Namun kondisi tersebut tidak

diiringi dengan kualitas pendidikan. Berdasarkan tabel 3, jenjang pendidikan Strata 3 didominasi oleh unit kerja IPDN. Padahal, jenjang pendidikan seharusnya sejalan dengan jenjang jabatan yang ada, sehingga pemerataan kualitas di dalam Kemendagri dapat terjadi. Ketidakmerataan SDM menjadi salah satu kendala dalam lemahnya kemampuan Kemendagri dalam beradaptasi dan menjawab tantangan terutama pada konteks *truimvirat*, Otonomi Daerah, dan Desa.

Permasalahan lainnya yang menjadi fokus perhatian Pemerintah saat ini ialah penyederhanaan birokrasi. Salah satunya ialah bagaimana fungsi kepegawaian Pemerintah Daerah kemudian diintegrasikan dalam Kementerian Aparatur Sipil Negara dan Reformasi Birokrasi (Kemenpan-RB). Hal tersebut seringkali menjadi landasan bagi Kemenpan-RB melalui Lembaga Administrasi Negara memberikan pendidikan dan pelatihan pengembangan kompetensi yang terintegrasi dengan peningkatan kapasitas dan kualitas ASN. Di sisi lain, Pemerintah melalui Kemendagri juga memiliki peran dan fungsi yang sama dalam meningkatkan kualitas sumber daya aparatur daerah. Tindakan tersebut mengakibatkan pengeluaran negara yang berlebihan dalam sektor peningkatan kualitas SDM aparatur, di mana dua kompetensi yang diberikan merupakan hal sama tanpa mengagregasi *soft-skill* dan *hard-skill* yang sudah ada.

Sebagaimana ketentuan UU nomor 5 tahun 2014 tentang ASN, otoritas diberikan kepada PPK untuk mensanksi ASN yang telah terbukti melanggar berkoordinasi dengan BKN untuk tingkat Nasional. PPK yang dimaksud ialah Menteri urusan yang sejalan dengan tugas dan fungsinya. Hal tersebut diatur dalam peraturan BKN RI nomor 3 tahun 2020 tentang petunjuk teknis pemberhentian pegawai negeri sipil. Pada kenyataannya tidak dapat dilaksanakan oleh Menpan dan BKN. Terbukti dalam kasus pemberhentian PNS yang inkrah kasus tindak pidana korupsi (Tipikor) dilaksanakan oleh Kemendagri melalui Dirjen Otonomi Daerah. Namun penanganan PNS pasca pemberhentian tidak lagi melibatkan Kemendagri.

Fakta lainnya adalah kasus Sekda Kota Bandung, di mana secara proses dinyatakan sudah benar oleh KASN ternyata menyisakan sengketa dimana kepala daerah terpilih melantik sekda yang berbeda dengan PNS yang direkomendasikan Kemendagri. Hal ini berlanjut dengan adanya pelaporan dan proses banding yang menunjukkan terdistorsinya peran Kemendagri dalam proses pengangkatan dalam

jabatan. Kemendagri pada faktanya memiliki porsi sebagai penyelesaian masalah. Kemendagri hadir ketika ada masalah, dan tidak terlibat pada proses awalnya.

Fakta berikutnya adalah Bawaslu yang bekerjasama dengan KSN dalam penanganan pelanggaran netralitas ASN, bukan dengan Kemendagri. Jika merujuk pada pembinaan Kepala Daerah yang menjadi tugas Kemendagri, pelanggaran netralitas dan korupsi PNS diselesaikan oleh Kemendagri, maka Kemendagri seyogyanya menjadi tim pengawalan netralitas PNS.

Dualisme yang terjadi juga tidak hanya pada konteks kepegawaian, tetapi juga pada konteks tanggung jawab pemerintahan itu sendiri. Kontekstualisasi Pemerintahan di Indonesia dapat dilihat dari bagaimana roda Pemerintahan berjalan dari hulu ke hilir, dari Istana Negara sampai ke Desa, dan urusan pemerintah daerah sampai ke desa kemudian diatur oleh Kementerian Dalam Negeri. Namun, adanya nomenklatur pada periode pertama Presiden Joko Widodo yaitu Peraturan Presiden No. 7 Tahun 2015 tentang Organisasi Kementerian Negara memberikan dampak signifikan terhadap berkurangnya peran Kementerian Dalam Negeri terutama dalam pemberian dana desa. Akibatnya, pada implementasinya memiliki masalah utama, yaitu setiap permasalahan yang dilakukan oleh Pemerintah Desa dalam implementasi anggaran dana desa selalu bergantung kepada Kementerian Dalam Negeri sebagai poros Pemerintahan. Lalu, bagaimana sebuah Kementerian menjawab permasalahan yang kebijakannya saat ini berada di luar kewenangan mereka?. Hal tersebut kemudian memunculkan adanya tumpang tindih kewenangan antara Kementerian Dalam Negeri dan Kementerian Desa dan PDTT.

Berbagai permasalahan yang dikemukakan di atas, selain berdampak terhadap sistem penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia secara nasional juga berdampak terhadap sistem penyelenggaraan pemerintahan daerah, terutama dalam melaksanakan asas desentralisasi dan tugas pembantuan di dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan sesuai dengan peran dan kewenangan masing-masing. Apabila hal ini berlangsung secara terus menerus, tanpa melihat suatu persoalan dalam suatu hukum sistem yang terbuka dan saling memengaruhi antar subsistem pemerintahan, maka dikhawatirkan akan mengganggu jalannya roda pemerintahan baik di pusat maupun di daerah yang secara langsung

berdampak terhadap pencapaian tujuan otonomi daerah dan kesejahteraan masyarakat.

11. Lingkungan Strategis

Tantangan dan sekaligus peluang yang dihadapi oleh Indonesia dalam usaha mewujudkan keamanan dan kesejahteraan masyarakatnya dipengaruhi oleh fenomena global, regional dan nasional:

a. Global

Masyarakat Indonesia dalam era globalisasi tidak dapat menghindar dari arus deras nya teknologi dan inovasi, seperti canggihnya teknologi informasi, telekomunikasi, tatanan ekonomi dunia yang mengarah pada pasar bebas, tingkat efisiensi tinggi dan kompetitif di berbagai bidang kehidupan. Era globalisasi yang ditandai dengan meningkatnya saling ketergantungan ekonomi antar negara melalui peningkatan dan keragaman volume transaksi barang dan jasa lintas negara dan penyebaran informasi yang meluas dan cepat menjadikan kehidupan seluruh bangsa di dunia sebagai satu yang terbuka tanpa batas. Namun, perbedaan kepentingan cenderung membentuk sifat proteksionis dari negara maju sehingga dapat menghambat kemajuan ekonomi negara berkembang. Kecenderungan tersebut yang harus dihadapi Indonesia dalam menghadapi persaingan global. Globalisasi dapat menjadi peluang dan tantangan bagi Indonesia pada umumnya, dan Kemdagri pada khususnya. Peluang globalisasi memberikan kesempatan kepada Kemdagri untuk berkembang baik dalam konteks SDM maupun kelembagaan. Namun, adanya globalisasi juga menjadi tantangan bagi Kemdagri, terutama dalam merespons variasi tuntutan masyarakat.

b. Regional

Peningkatan kesejahteraan masyarakat merupakan salah satu tujuan utama dari sebuah proses pembangunan di seluruh negara, termasuk daerah di wilayah Indonesia yang berbatasan dengan negara tetangga atau dalam lingkup negara-negara ASEAN baik berbatasan dengan darat maupun yang berbatasan dengan laut/samudera. Permasalahan dalam pengelolaan perbatasan menjadi hal yang sangat kompleks ketika kondisi suatu daerah perbatasan masih jauh ketinggalan dengan negara tetangga yang relatif lebih maju, sehingga tidak mengherankan jika disparitas pembangunan dan kesejahteraan masyarakat antara daerah

perbatasan Indonesia dengan negara tetangga membawa persoalan dalam kedaulatan negara. Oleh karena itu, pembangunan fisik dan non fisik pada daerah perbatasan di Indonesia harus secara cepat dan tepat diatasi agar kesenjangan/disparitas masyarakat di daerah perbatasan tidak semakin melebar yang berdampak terhadap kedaulatan negara. Pada konteks regional, eksistensi Kemendagri dalam otonomi daerah memberikan peluang kepada negara untuk membangun ke dalam, sehingga memiliki daya tawar yang kuat. Namun, kondisi tersebut menimbulkan tantangan terhadap kemampuan Kemendagri dalam pembangunan terutama di daerah.

c. Nasional

Indonesia sebagai negara kepulauan memiliki cara dalam memperlakukan wilayahnya, terutama dalam memaksimalkan potensi laut dan sumber kekayaan alamnya sebagai salah satu cara untuk mencapai tujuan bangsa. Namun, Indonesia sebagai negara kepulauan juga membutuhkan pengikat atau kerangka kehidupan Bangsa yang dimanifestasikan oleh *founding fathers* berupa Pancasila, yang juga menjadi dasar dalam terbentuknya negara kesatuan. Secara nasional, mengurus negara yang luas dengan rakyat yang banyak dan multikultur akan sulit jika dilakukan secara tersentralisasi oleh pemerintah pusat saja. Berbagai permasalahan yang dapat dikelompokkan kepada Astagatra yang mencakup gatra alamiah yaitu geografi, sumber kekayaan alam, dan demografi, serta gatra sosial yaitu ideologi, politik, ekonomi, sosial budaya dan hankam adalah permasalahan yang tidak dapat dinampikan begitu saja.

Berdasarkan hal tersebut, para pendiri negara telah mengamanatkan dalam Pasal 1 UUD NRI 1945 bahwa Indonesia adalah negara kesatuan berbentuk republik. Negara kesatuan bukan berarti pengelolaan negara merupakan hak dan tanggung jawab pemerintah pusat, melainkan juga pemerintah daerah. Hak dan tanggung jawab daerah dalam pembangunan nasional sendiri dilaksanakan melalui otonomi daerah. Terwujudnya tujuan otonomi daerah diharapkan mampu meningkatkan kualitas pelayanan publik, meningkatkan daya saing daerah dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Salah satu bentuk bagaimana negara memberlakukan wilayahnya ialah melalui otonomi daerah yang diatur dalam UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yang memberikan kesempatan kepada daerah untuk

mengurus rumah tangganya sendiri. Hadirnya otonomi daerah kemudian mengalami berbagai dinamika, baik dalam konteks politik, ekonomi, sosial budaya, maupun pertahanan dan keamanan. Pada konteks politik, birokrasi sebagai jantung dari otonomi daerah masih mengalami berbagai hambatan, terutama pada besarnya pengaruh politik (pemilihan kepala daerah) terhadap birokrasi, yang berakibat pada peran birokrasi yang dilematis. Di satu sisi memuaskan “politik”, dan di sisi lain memuaskan masyarakat. Sedangkan pada konteks ekonomi, tujuan otonomi daerah salah satunya ialah bertujuan untuk memajukan daerah melalui pengembangan potensi ekonomi, termasuk bekerjasama dengan pusat untuk menyiapkan modal manusia yang kompetitif untuk mampu memaksimalkan potensi daerah. Kondisi tersebut salah satunya dapat dilakukan melalui peluang bonus demografi yang menjadi kesempatan emas bagi Indonesia untuk menciptakan SDM unggul. Otonomi daerah sendiri dibentuk melalui kearifan lokal sebagai salah satu unsur utama, artinya mengurus rumah tangga juga diartikan dengan penyesuaian terhadap karakteristik masyarakatnya. Pada konteks pertahanan dan keamanan, Pemerintah daerah perlu bersama-sama dengan Pemerintah Provinsi mendukung keamanan negara, terutama bagi daerah yang menjadi perbatasan negara. Bagaimanapun, pertahanan dan keamanan saat ini mutlak menjadi kewenangan Pemerintah Pusat, dan daerah tetap memiliki kewajiban untuk membantu dan mendukung kewenangan tersebut.

Meskipun pada praktiknya otonomi daerah masih mengalami berbagai permasalahan penyelenggaraan urusan pemerintahan, terutama pelayanan dasar seperti kesehatan dan pendidikan. Apabila permasalahan tersebut tidak dapat diselesaikan sesuai dengan tata kelola pemerintahan yang baik, maka tujuan pembangunan sebagaimana diamanatkan akan sulit diwujudkan. Namun apabila daerah dapat melaksanakan otonomi secara nyata, efektif, efisien dan bertanggung jawab maka secara bertahap tujuan pembangunan itu akan dapat diwujudkan.

BAB III

PEMBAHASAN

12. Umum

Peran Kemendagri tidak hanya terkait dengan berbagai sektor, namun juga merepresentasikan entitas suatu negara sebagai amanat UUD NRI 1945 dan UU Nomor 38 Tahun 2009 tentang Kementerian Negara. Kemendagri sebagai salah satu unsur perangkat pemerintahan yang membidangi sebagian urusan pemerintahan, khususnya urusan dalam negeri, senantiasa terus mendorong terwujudnya penyelenggara pemerintahan yang tak pernah absen dalam memberikan pelayanan publik kepada masyarakat melalui pembangunan tata kelola pemerintahan daerah yang efektif, bersih, terpercaya dan demokratis. Peran Kemendagri yang demikian digambarkan sebagai poros pemerintahan yang tegak lurus dan senantiasa harus tetap pada haluannya dengan terus saling bersinergi seiring sejalan satu dengan yang lain mulai dari lini teratas yaitu Presiden hingga lini paling bawah yaitu pemerintahan daerah dan desa. Dengan demikian, setiap kebijakan terkait pemerintahan dan keputusan politik yang dibuat oleh Kemendagri memiliki akses dan berimplikasi pada kepentingan masyarakat secara luas, khususnya yang berkaitan dengan penataan ke dalam negeri, sampai ke tingkat pemerintahan terbawah, yaitu desa.

Salah satu prasyarat agar Kemendagri mampu menjalankan tugas dan fungsi serta kewenangan yang dimiliki secara optimal adalah tersedianya kapasitas manajemen kelembagaan yang memadai baik dari aspek lembaga, penguatan organisasi, dan SDM. Ketiga aspek tersebut merupakan faktor penting yang menentukan kinerja Kemendagri dalam memberikan layanan-layanan kepada berbagai *stakeholders* terkait (masyarakat, pemerintah daerah dan lembaga pemerintah lainnya) secara optimal. Kondisi demikian dapat terwujud apabila Kemendagri merekonstruksi marwah Kemendagri pada pemerintahan Indonesia baik sebagai *Triumvirat*, poros pemerintahan, penyelenggara urusan bidang Pemdagri maupun sebagai koordinator dalam pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah sesuai UU Nomor 23 Tahun 2014.

Berdasarkan sejarah Kemendagri sebagaimana pada Lampiran 6, Taskap ini, maka dapat dijelaskan berdasarkan beberapa indikator suatu sistem pemerintahan sebagaimana dikemukakan oleh Affan Gaffar (2004:7-9) yaitu indikator akuntabilitas, rotasi kekuasaan, rekrutmen politik yang terbuka, pemilihan umum, dan pemenuhan hak warga negara. Berdasarkan indikator demokrasi tersebut di atas, maka peran Kemendagri dalam penyelenggaraan urusan Pemdagri dan otonomi pada masa pendudukan Hindia Belanda dan Jepang, masa Pasca Kemerdekaan, Masa Orde Baru dan Masa Reformasi dapat disimpulkan sebagai berikut: Pertama, pada masa Hindia Belanda dan Jepang, Kemendagri tidak memiliki peran yang jelas atau bahkan lemah baik dalam rotasi kekuasaan, rekrutmen politik yang terbuka, Pemilu maupun dalam rangka pemenuhan hak-hak dasar masyarakat. Kedua, pada masa sidang PPKI pada 19 Agustus 1945 Bidang Kepolisian masih menjadi bagian dari pelaksanaan tugas Depdagri. Selanjutnya, pada masa Pasca Kemerdekaan, peran Kemendagri dalam penyelenggaraan Pemdagri dan otonomi mengalami stagnasi baik dalam rotasi kekuasaan, rekrutmen politik yang terbuka, Pemilu maupun dalam pemenuhan hak-hak dasar masyarakat. Demikian juga fungsi pelayanan publik masih bersifat *incidental* karena kuatnya rasa kebangsaan yang dapat mengalahkan kebutuhan sehari-hari. Selain itu, masih adanya semangat revolusi fisik belum menyentuh secara mendasar terhadap kebutuhan fisik minimum. Kondisi ini menyebabkan fungsi pemerintah dalam pelayanan publik masih sangat rendah.

Ketiga, pada masa Orde Baru, peran Kemendagri dalam penyelenggaraan Pemdagri dan otonomi daerah, walaupun memiliki peran yang relatif kuat dalam penyelenggaraan pemerintahan namun belum secara efektif dalam pemenuhan hak-hak dasar masyarakat. Pelayanan hanya pada kebutuhan fisik minimum ekonomi. Pada tataran yang lebih luas, kue pembangunan jatuh untuk kesejahteraan rezim dan kroninya. Jadi fungsi yang melayani dan yang dilayani bertukar. Rakyat yang melayani pemerintah, tidak sebaliknya. Semua harus dibayar dengan loyalitas. Mendagri juga berperan sebagai Ketua Lembaga Pemilihan Umum yang berfungsi dalam perencanaan, pelaksanaan, pembiayaan dan pengawasan yang bertanggung jawab kepada presiden. Namun, peran tersebut mengalami distorsi, pada masa kepemimpinan Amir Machmud (1969-1982), misalnya terjadi pergeseran/pengalihan kewenangan urusan koperasi dari

Depdagri ke dalam organisasi Departemen Transmigrasi dan Koperasi. Demikian juga pada masa kepemimpinan Rudini, berdasarkan Kepmendagri Nomor 92 Tahun 1992, urusan Agraria dialihkan menjadi urusan Badan Pertanahan Nasional (BPN).

Keempat, pada masa reformasi, dapat disimpulkan bahwa peran Kemendagri dalam penyelenggaraan Pemdagri dan otonomi daerah memiliki peran yang kuat baik dalam hal rotasi kekuasaan, rekrutmen politik yang terbuka, dan pemenuhan hak-hak dasar masyarakat. Walaupun demikian pelayanan publik masih mengalami mengalami distorsi antara melaksanakan fungsi melayani dan dilayani yang belum terdiktomi. Terlihat bahwa desakan arus bawah, masyarakat sangat kuat, sementara *mindset* yang melayani pemerintah masih berperilaku gaya lama. Namun, kewenangan Kemendagri mengalami banyak distorsi. Pada urusan dana desa juga terjadi ketika Perpres No. 7 Tahun 2015 tentang Organisasi Kementerian Negara berdampak signifikan terhadap berkurangnya peran Kemendagri terutama dalam pemberian dana desa. Aspek pembangunan, pemberdayaan masyarakat desa dan anggaran desa digabungkan ke dalam Kemendesa PDTT sebagai wujud pembangunan yang memiliki pendekatan penguatan ekonomi ketimbang pemerintahan. Artinya sektor Pemerintahan kemudian dikesampingkan dalam proses penyelenggaraan kebijakan dana desa. Padahal, kebijakan tersebut seharusnya terintegrasi dengan pemerintah desa sebagai subjek utama pelaksana kebijakan. Implikasinya setiap permasalahan dalam penyerapan dana desa selalu bergantung kepada Kemendagri sebagai poros pemerintahan.

Pemerintah diharapkan dapat segera mereposisi kewenangan tersebut, sehingga terintegrasi dengan pemerintahan desa ke dalam urusan Pemdagri seperti kondisi sebelumnya. UU Nomor 6 Tahun 2014 dapat dilaksanakan secara efektif, efisien dalam membantu Presiden dalam penyelenggaraan pemerintahan negara. Hal tersebut dilakukan guna mencapai pembangunan desa yang semakin kuat, maju, mandiri, dan demokratis serta untuk menciptakan landasan yang kuat dalam melaksanakan pemerintahan dan pembangunan menuju masyarakat yang adil, makmur, dan sejahtera,

Selanjutnya pada konteks sejarah otonomi daerah, sejak UU Nomor 22 Tahun 1948 sampai dengan UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana yang dirumuskan oleh Josef Riwu Kaho, yaitu sistem rumah tangga materiil, sistem rumah tangga yang nyata, dinamis dan bertanggung jawab, sistem

rumah tangga yang riil dan seluas-luasnya yang berimplikasi terhadap keleluasaan daerah dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan daerah sesuai dengan kewenangannya, maka dapat disimpulkan sebagai berikut: Pertama, Penyelenggaraan UU Nomor 22 Tahun 1948 (Negara Indonesia Timur (NIT) Nomor 44 Tahun 1950 menganut sistem rumah tangga materiil yang berimplikasi terhadap tidak adanya kepastian terhadap kewenangan dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan. Kedua, Penyelenggaraan UU Nomor 5 Tahun 1974 menganut sistem rumah tangga yang nyata, dinamis dan bertanggungjawab serta berimplikasi terhadap tindakan-tindakan atau kebijaksanaan dari pemerintah pusat. Ketiga, Penyelenggaraan UU Nomor 1 Tahun 1957, Penpres No. 6 Tahun 1959, UU Nomor 18 Tahun 65, UU Nomor 22 Tahun 1999, UU Nomor 32 Tahun 2004 dan UU Nomor 23 Tahun 2014 menganut sistem rumah tangga riil dan seluas-luasnya yang berimplikasi terhadap keleluasaan daerah untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan sesuai kewenangannya.

13. Rekonstruksi Marwah Kemendagri Sebagai *Triumvirat* dan Poros Pemerintahan.

Peran Kemendagri sebagai *Triumvirat*, memegang peran strategis, karena menyelenggarakan fungsi pelaksanaan teknis dari pusat sampai ke daerah. Sedangkan Kemendagri sebagai poros pemerintahan adalah titik keseimbangan, dengan memosisikan diri sebagai pionir untuk mendorong terciptanya suasana yang kondusif dan stabil bagi jalannya pemerintahan dan politik dalam negeri dari pusat sampai ke desa. Kemendagri sebagai poros pemerintahan berperan dalam menyinergikan perencanaan pembangunan pusat dan daerah agar dapat diterjemahkan dan dilaksanakan melalui koordinasi lintas sektor hingga satuan pemerintahan paling bawah. Tujuannya adalah menjamin keberlangsungan pelayanan publik, pemberdayaan masyarakat, pembangunan daerah, penegakan hukum, demokrasi, stabilitas politik, keamanan, ketertiban dan kesatuan bangsa berdasarkan visi dan misi presiden melalui koordinasi, komitmen bersama dan partisipasi masyarakat untuk melaksanakan penyelenggaraan pemerintahan yang efektif, efisien dan berbibawa dalam kerangka NKRI.

Peran Kemendagri juga penting dalam mendorong terciptanya strategi pembangunan yang mengutamakan keadilan, keseimbangan dan pemerataan

melalui pengawalan, pembinaan dan pengawasan terhadap perencanaan pembangunan yang integratif dari daerah ke pusat dengan mengacu pada paradigma pembangunan yang lebih berkualitas dan melibatkan semua pemangku kepentingan sehingga tercipta akselerasi hingga ke pelosok negeri.

Namun menurut Rosenbloom (1989) kebermaknaan dan kualitas organisasi publik terjadi apabila kebijakan yang dihadirkan memiliki unsur objektivitas, imparialitas, keadilan, sensitivitas, responsif, integritas, akuntabilitas, transparansi, pengabdian tanpa pamrih kepada tugas, dan perlindungan atas kepentingan masyarakat. Sedangkan menurut Grindle (1997:1-28), pembangunan kapasitas memiliki dimensi, fokus dan tipe kegiatan, yaitu: (1) **Reformasi kelembagaan**, dengan fokus: kelembagaan dan sistem serta makro struktur, dengan tipe kegiatan: aturan main ekonomi dan politik, perubahan kebijakan dan regulasi, reformasi konstitusi, perubahan kebijakan dan regulasi serta reformasi aturan; (2) **Dimensi pengembangan SDM**, dengan fokus: personel yang profesional dan kemampuan teknis serta tipe kegiatan seperti: training, praktek langsung, kondisi iklim kerja, rekrutmen, pengembangan SDM yang kompeten dan profesional dan; (3) **Dimensi penguatan organisasi**, dengan fokus: tata manajemen untuk meningkatkan keberhasilan peran dan fungsi, serta tipe kegiatan seperti: sistem insentif, perlengkapan personil, kepemimpinan, budaya organisasi, komunikasi, struktur manajerial, penataan fungsi organisasi yang duplikasi, koordinasi untuk meningkatkan keberhasilan peran dan fungsi organisasi.

a. Reformasi kelembagaan

UUD NRI 1945 dan UU Nomor 38 Tahun 2009 telah memberikan ruang kewenangan yang luas kepada Kemendagri untuk menyelenggarakan fungsi pelaksanaan teknis dari pusat sampai daerah. Berbasis pada kewenangan *Triumvirat* tersebut, Kemendagri kemudian diperkuat dengan Undang-Undang untuk membantu Presiden menjalankan pemerintahan negara, antara lain: UU Nomor 43 Tahun 2008 tentang Wilayah Negara; UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah; dan UU Nomor 24 Tahun 2013¹. UU Nomor 43 Tahun 2008, Pasal 6 huruf (e) yang mengamanatkan bahwa Kepala Badan Nasional Pengelolaan Perbatasan (BNPP) adalah Menteri Dalam Negeri.

¹ Lihat Pembahasan tentang UU Nomor 23 Tahun 2014, PP 12 Tahun 2017 dan UU Nomor 24 Tahun 2013.

Mengingat Mendagri secara *Ex-Officio* sebagai Kepala BNPP, maka keberhasilan pelaksanaan fungsi BNPP untuk menetapkan kebijakan program, anggaran, mengoordinasikan pelaksanaan dan melaksanakan evaluasi dan pengawasan² juga dapat memengaruhi Marwah Kemendagri membantu Presiden dalam penyelenggaraan pemerintahan negara. Pendirian BNPP dilatarbelakangi oleh suatu kondisi bahwa pentingnya penanganan perbatasan, bukan hanya untuk merespon isu kesejahteraan masyarakat perbatasan negara, tetapi juga untuk merespon isu ancaman terhadap keutuhan kedaulatan NKRI melalui penanganan batas wilayah negara.

Berangkat dari kewenangan tersebut, maka Kemendagri *bukan sebagai kementerian regulator, karena fungsi itu telah melekat pada kementerian yang menangani regulasi*. Padahal dari sejak dulu Kemendagri menduduki posisi strategis dalam sistem pemerintahan RI. Kemendagri mengelola sistem pemerintahan berdasarkan asas dekonsentrasi, desentralisasi dan pembantuan (*medewind*), sehingga disebut sebagai *Triumvirat* dan poros pemerintahan. Namun sesuai perjalannya, saat ini Kemendagri memiliki tujuh direktorat jenderal yang dibedakan menjadi dua kelompok, yakni:

Tabel 4
Fungsi Lini Kemendagri

Kelompok A	Kelompok B
1. Ditjen Politik & Pemerintahan Umum	1. Ditjen Otonomi Daerah
2. Ditjen Kependudukan & Pencatatan Sipil	2. Ditjen Bina Pembangunan Daerah
3. Ditjen Bina Administrasi Kewilayahan	3. Ditjen Pemerintahan Desa
	4. Ditjen Bina Keuangan Daerah
Badan Nasional Pengelolaan Perbatasan (BNPP) <i>Ex-Officio</i> , Mendagri selaku Kepala BNPP yang sebelumnya berasal dari Kemendagri.	

Sumber: Diolah Penulis, (2020)

Fungsi lini pada Tabel 4, menunjukkan dengan jelas bahwa Kelompok A berfungsi sebagai Direktorat Jenderal yang memproses “Tunggal Ika”, berbeda-beda tapi tetap satu, sementara Direktorat Jenderal pada Kelompok B mengelola “Ke-bhinekaan” nusantara. Proses kebhinekaan adalah pengelolaan keunikan menjadi kekuatan mata rantai dan pengurangan kesenjangan vertikal dan horizontal guna mewujudkan Bhineka Tunggal Ika. Bhineka Tunggal Ika adalah sebuah sistem nilai yang terdiri dari dua komponen besar yang saling timbal balik,

² Pasal 15 ayat (1) UU 43 Tahun 2008 Tentang Wilayah Negara.

yaitu “bhinneka” sebagai fakta yang berfungsi sebagai *input* pembentuk ide, dan “tunggal ika” sebagai ide merupakan konsepsi bagi fakta. Kemendagri dalam sistem ketatanegaraan dan pemerintahan Indonesia berfungsi memproses kesebangsaan guna mewujudkan Bhineka Tungga Ika, dan secara khusus berperan menjalankan misi pemerintahan Indonesia yaitu pengelolaan keunikan tiap masyarakat menjadi kekuatan mata rantai NKRI serta mengurangi kesenjangan vertikal dan horizontal di masyarakat. Pada konteks tersebut, penataan kelembagaan agar Kemendagri dapat menjalankan fungsinya sebagai *Triumvirat* dan poros pemerintahan, maka fungsi lini kelompok A perlu “divertikalisasi”. Sementara fungsi lini Kelompok B tetap dipertahankan karena secara empiris lebih banyak mengelola kebhinekaan terkait dengan sektor urusan pemerintahan lainnya. Namun, kondisi fungsi lini Kelompok A saat ini keberadaannya masih “setengah hati”, belum menemukan identitas yang *firm*, apakah bersifat “sentralisasi” atau “desentralisasi” atau “semi sentralisasi”.

Kondisi tersebut juga terjadi di daerah, saat ini Urusan Pemerintahan Umum belum jelas apakah bagian perangkat pemerintah pusat atau daerah. Belum adanya *political will* dari dalam membentuk lembaga instansi vertikal sebagai lembaga pendukung kinerja kepala daerah. Implikasinya, Kemendagri sebagai poros pemerintahan dalam penyelenggaraan pemerintahan umum akan terkendala baik pada sisi kelembagaan maupun implementasinya di daerah, sehingga diperlukan tindakan percepatan pada urusan Pemerintahan Umum merupakan fungsi yang bertanggungjawab dalam memproses kesatuan bangsa dan memerlukan garis komando yang tegak lurus dari pusat sampai ke daerah.

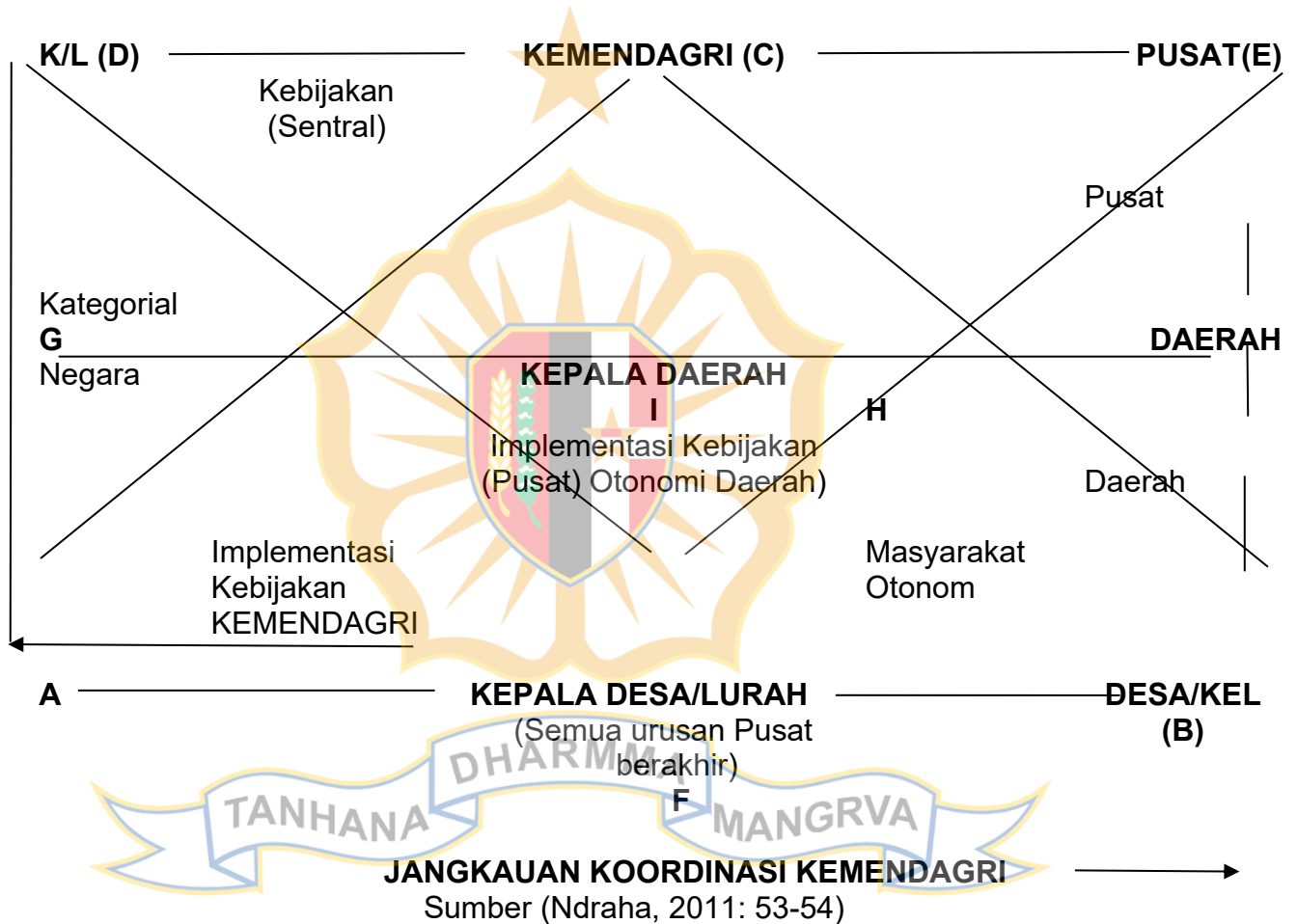
Tabel 5
Reformasi Kelembagaan Fungsi Lini Kelompok A

Kelompok A	Diusulkan
1. Ditjen Politik dan Pemerintahan Umum (Bina Ideologi, karakter dan wawasan kebangsaan; Politik Dalam Negeri; Ketahanan Ekonomi dan Sosial Budaya; Organisasi Kemasyarakatan; dan Kewaspadaan Nasional)	Vertikalisasi
2. Ditjen Kependudukan dan Pencatatan Sipil (Pendaftaran Penduduk; Pencatatan Sipil; Pengelolaan Informasi Adminduk; Bina Aparatur Dukcapil; dan Pemanfaatan Data dan Dokumen Kependudukan).	Vertikalisasi
3. Ditjen Bina Administrasi Kewilayahan (Dekonsentrasi, Tugas Pembantuan dan Kerjasama; Kawasan, Perkotaan dan Batas Negara; Polisi Pamong Praja dan Perlindungan Masyarakat; Toponimi dan Batas Daerah; Penanggulangan Bencana dan Kebakaran).	Vertikalisasi
4. Badan Nasional Pengelolaan Perbatasan (BNPP) Ex-Officio, Mendagri selaku Kepala BNPP yang sebelumnya berasal dari Kemendagri.	Diperlukan kajian lanjutan

Sumber: diolah oleh Penulis (2020)

Pada realisasi penyelenggaraan *Triumvirat* dan poros pemerintahan, seperti pada Gambar 1. Kemendagri seharusnya memiliki “*big data*” dari pusat sampai desa secara lengkap dan detail mengenai urusan Pemdagri, termasuk urusan pemerintahan yang diselenggarakan oleh K/L, sehingga ketika melakukan koordinasi dengan berbagai instansi pemerintah baik antar kementerian maupun pemerintah daerah telah tersedia data dan informasi yang akurat, sebagaimana Gambar 1 di bawah ini:

Gambar 1. Kemendagri sebagai *Triumvirat*/Poros Pemerintahan.



Garis DE pada Gambar 1 tersebut di atas, menunjukkan gambar Pemdagri semula. Sepanjang garis tersebut, terjadi dekonsentrasi urusan pemerintahan negara, yaitu implementasi asas “*the concentration of power and responsibility upon the President*”, melalui proses yang oleh Bayu Surianingrat sebagai *uitholling process*. Proses itu mengurangi ruang lingkup Pemdagri dari sebuah garis menjadi sebuah titik, yaitu Kemendagri (titik C). Walaupun demikian, semakin ke bawah ruang lingkup, semakin luas cakupannya, sehingga pada

tingkat terbawah, ruang lingkup kementerian itu meliputi seluruh nusantara, seperti terlihat pada ABC. Segitiga DEF menunjukkan ruang lingkup seluruh pemerintahan yang diselenggarakan oleh semua K/L lainnya, baik pada rute kebijakan (D-G) maupun pada rute implementasinya (G-F), yaitu pemerintahan daerah. Garis C-G menunjukkan rute kebijakan Kemendagri yang diimplementasikan Pemerintah Daerah pada garis G-A. Terlihat juga segitiga AGD yang menunjukkan urusan yang secara kategorial merupakan urusan pemerintahan negara. Akhirnya, dengan mudah dilihat jangkauan koordinasi (A-B) *horizontal* dan *conducting* vertikal (C-F) Kemendagri. Di antara semua rute, rute G-F dan F-G yang membangun hubungan inter K/L antara Kemendagri dengan K/L. Penempatan otonomi daerah di dalam lingkungan Kemendagri, membentuk jaringan hubungan interkementerian antara Kemendagri dengan K/L lainnya. Hubungan itu terbentuk baik pada arah kebijakan maupun implementasinya. Hubungan tersebut memosisikan Kemendagri sebagai *Triumvirat* dan Poros Pemerintahan dalam penyelenggaraan pemerintahan negara.

b. Dimensi Pengembangan SDM.

Permasalahan yang melingkupi pengelolaan SDM di Kemendagri pada hakikatnya tidak berdiri sendiri, namun memiliki keterkaitan antara satu masalah dengan permasalahan lainnya. Permasalahan di level organisasi misalnya, terindikasi dua permasalahan yang menjadi sebab tidak kondusifnya desain organisasi saat ini bagi tumbuh kembangnya SDM aparatur Kemendagri, yaitu; **Pertama**, desain organisasi belum sepenuhnya mengacu kepada visi, misi, analisis jabatan dan analisis beban kerja, baik dalam konteks penyusunan awal hingga penataan organisasi atau. **Kedua**, belum adanya ruang untuk mendesain organisasi dalam model lain. Lebih jauh, kondisi ini disebabkan oleh dua kemungkinan, yaitu ketidakmampuan untuk melakukan pengejawantahan kondisi normatif (*das solen*) ke dalam praktik nyata (*das sein*).

Pada sisi proporsi pegawai dalam organisasi, permasalahan lainnya ialah belum memadainya jumlah dan kualitas pegawai, sebaran pegawai yang belum selaras dengan kebutuhan organisasi, hingga kebutuhan diferensiasi kelompok pegawai yang secara strata belum mencukupi (Data Pokok Kemendagri 2018). Selain itu, adanya pola penempatan PNS belum sepenuhnya sesuai dengan

kualifikasi/kompetensi dan distribusi/redistribusi pegawai dalam pola karier (promosi, demosi dan mutasi) yang bernuansa politis. Kondisi ini menunjukkan bahwa sistem merit yang digaungkan dalam UU ASN belum terimplementasikan dengan baik. Pada area manajemen SDM, kelemahan proses seleksi yang disampaikan dalam diskusi dengan para pakar/praktisi pada FGD tanggal 14-15 Mei 2020. Proses seleksi saat ini cenderung masih bersifat umum dan tidak memerlukan persyaratan kompetensi yang berujung pada masalah proporsionalitas kualitas pegawai dalam organisasi.

SDM Kemendagri saat ini pada umumnya didominasi oleh jurusan pemerintahan dari lulusan Insitut Pemdagri (IPDN) dan kurang memiliki keahlian pada bidang urusan pemerintahan. Hal ini tidak sejalan dengan pendapat Robbins (1994:96) yang menyatakan, jika spesialisasi meluas, maka koordinasi tugas makin dibutuhkan, karena diferensiasi horizontal tinggi berarti anggota-anggota mempunyai latihan dan latar belakang yang berbeda-beda. Keterbatasan keahlian pegawai ini juga semakin mengkonfirmasi bahwa kinerja PNS saat ini tidak berbanding lurus dengan ketersediaan PNS yang selalu meningkat.

Pada konteks kebutuhan SDM. Fungsi lini pada Tabel 4 di atas menunjukkan bahwa kebutuhan SDM pada Kelompok A dan B berbeda. Kelompok A membutuhkan SDM Generalis yang bertanggungjawab memproses persatuan bangsa. Kelompok B, membutuhkan SDM spesialis yang bertanggungjawab dalam mengelola kebhinekaan nusantara, sehingga dibutuhkan kompetensi khusus (seperti daerah maupun masyarakat yang masing-masing mempunyai *uniqueness* sendiri, misalnya ada spesialis Papua, Aceh, dan seterusnya). Tenaga tersebut dibentuk melalui pengembangan kompetensi atau pendidikan Sarjana atau Diploma untuk menyelenggarakan urusan Pemdagri, sebagai berikut:

Tabel 6
Perbandingan dan Jalur Tenaga dan Kompetensi yang Dibutuhkan

		Tenaga	
		Kel. A: Generalis	Kel. B: Spesialis
Kompetensi	Akademik Konseptual (Jalur strata)	1	2
	Teknikal Operasional (Jalur diploma)	3	4

Sumber: Diolah Sendiri oleh Penulis (2020)

Berdasarkan Data Pokok Kemendagri (2018) menunjukkan bahwa kondisi saat ini, misalnya lingkup Kemendagri terdapat dua unit kerja dalam pengembangan SDM yaitu Biro Kepegawaian Setjen dan BPSDM Kemendagri. Sinergitas antara BPSDM dengan Biro Kepegawaian merupakan prasyarat terwujudnya pengembangan SDM yang profesional. Kedua unit kerja ini tidak saja diharapkan berkolaborasi tetapi harus saling bersinergi untuk mengkaji kebutuhan SDM pada fungsi lini (*the operating core*) dan unit kerja (*supporting staff dan techno structure*).

Sementara itu, indikasi terjadinya permasalahan kebijakan dalam desain dan sebaran pegawai pada ranah penyusunan formasi. Pada satu sisi, dikatakan bahwa masih banyak instansi pusat dan daerah yang belum melakukan perhitungan formasi (*implementation failure*). Sementara di sisi lain, terdapat pernyataan belum ada formula yang dapat memberikan gambaran informasi mengenai angka ideal pegawai dalam satu unit organisasi/unit organisasi (*policy failure*). *Policy problem* juga diungkapkan terjadi pada aspek pengembangan karier dan kompetensi, yaitu ketiadaan Standar Kompetensi. Namun, permasalahan yang tereksplorasi di ranah ini cenderung lebih kompleks, karena terkait dengan mental individu yang dipandang masih mengandalkan organisasi dalam pengembangan kompetensinya. Apalagi untuk Kemendagri diperlukan sikap/perilaku yang sarat dengan nilai-nilai Kepamongpraajaan³. Selain itu, pemahaman sebagian pengelola kepegawaian dan SDM itu sendiri dalam pengembangan kompetensi dan karier dipandang masih perlu ditingkatkan.

Pada sisi manajemen kinerja, jika melihat aspek desain organisasi dan penempatan pegawai, inti permasalahan yang terjadi antara lain: uraian tugas

³ Menurut Ndraha (2011: 19-20) nilai-nilai kepongpraajaan dimaksud diringkas ke dalam dua belas nilai dasar pemerintahan, yaitu memandang sejauh mungkin ke depan (*Vooruitzien*), pembangunan kinerja bersama oleh komponen yang berbeda-beda (*Conducting*), pembangunan kinerja sendiri tanpa keberhasilan yang satu merusak keberhasilan yang lain (*Coordinating*), identifikasi sedini mungkin masalah dalam masyarakat (*Peace-making*), menangani urusan yang tidak jelas siapa penanggungjawabnya/urusan sampah (*Residu caring*); mengantisipasi dan mewaspadaai terjadinya bencana alam (*Turbulence-serving*); dalam keadaan memaksa (terpaksa) guna keselamatan negara dan manusia, pemerintah bebas bertindak (*Freies ermessen*); pada saat seseorang spesialis memangku jabatan yang membuatnya terlibat dalam pembuatan kebijakan, ia berfungsi generalis, demikian juga sebaliknya (*Generalis and Spesialis function*), tanggung jawab sebagai perhitungan pelaksanaan tugas dan penepatan janji (*Responsibility*), berpikir besar dan melampaui batas zaman (*Magnanimous – thinking*); serba hadir dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat (*Omnipresence*); dan apapun warna politik yang dimiliki tetapi loyalitas yang utama adalah melayani masyarakat (*Distinguished statesmanship*).

yang belum sepenuhnya mencerminkan kualifikasi dan kompetensi pegawai sehingga perannya dalam mencapai tujuan strategis dan sistem penilaian kinerja SKP yang dipandang belum sesuai dengan karakteristik pekerjaan pegawai tertentu yang berbasis *output*. Kondisi tersebut terlihat dari data Pokok Kemendagri (2018), buruknya tindak lanjut tersebut dapat dilihat dari: progres penyusunan Rancangan Peraturan Perundang-undangan (RPP) sebagai perintah UU No. 23 Tahun 2014 belum ditetapkan yang terdiri dari RPP sebanyak 30 peraturan, RPerpres sebanyak 2 peraturan dan RPermendagri sebanyak 7 peraturan. Demikian juga dengan pembahasan rancangan perundang-undangan dengan berbagai unsur terkait belum selesai ditetapkan yang terdiri dari: RUU sebanyak 18 undang-undang, RPP sebanyak 38 peraturan, RPerpres sebanyak 33 peraturan dan RPermendagri sebanyak 166 peraturan. Padahal, penyelesaian terhadap aturan pelaksanaan yang demikian harus direspons dengan cepat untuk mempermudah daerah dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan.

Terkait dengan pengembangan karier pegawai ASN, diharapkan selain mempedomani aturan tersebut, juga perlu dilakukan tahapan strategis, sebagai berikut; **Pertama, mendesain organisasi yang dinamis.** Pada lingkungan yang disruptif dan bergerak cepat, organisasi seharusnya memiliki fleksibilitas tinggi dalam merespon perubahan, menggeser fokus, mengubah strategi untuk kemudian melakukan penyesuaian desain organisasi. Berdasarkan hal tersebut, kontekstualisasi desain organisasi menjadi strategi mendasar yang perlu dilakukan diawal untuk menciptakan ekosistem SDM yang sehat dan dinamis. Hal ini dilakukan dengan menempatkan pegawai pada unit dengan fungsi tertentu (*techno – structure, supporting staff, operating core*) yang sesuai dengan karakteristiknya. Hal ini untuk memastikan setiap fungsi organisasi berjalan dengan dukungan pegawai yang memadai, dan dapat dilakukan melalui pemetaan formasi pegawai sesuai tujuan organisasi.

Kedua, tata hubungan kerja yang harmonis berdasarkan uraian tugas yang jelas. Upaya mewujudkan ekosistem yang mendukung optimalisasi peran SDM dalam organisasi, dijewantahkan dalam strategi organisasi yang dinamis, perlu dioperasionalkan dengan menjabarkan ke dalam uraian tugas yang jelas, baik dari sisi formasi maupun stratanya. Uraian tugas hendaknya mencerminkan

tata hubungan kerja baik dalam jabatan yang sama, antarjabatan maupun antar jabatan manajerial dan antar jabatan fungsional. Reformulasi perlu dilaksanakan secara simultan agar tata hubungan kerja merefleksikan uraian tugas pada satu sisi, dan uraian tugas yang disusun juga mendukung terciptanya tata hubungan yang jelas dan harmonis. Tata hubungan kerja yang harmonis adalah: (1) Tidak terjadi duplikasi peran jabatan dalam organisasi, baik antar jabatan yang sama dengan jenjang berbeda maupun jabatan dengan peran/fungsi yang berdekatan, contoh, peneliti dan analis kebijakan. Sementara itu, *overlapping* pada derajat tertentu dibutuhkan untuk mendorong terciptanya kolaborasi atau kerja tim; (2) Uraian tugas yang jelas dan tata hubungan dibutuhkan untuk mendukung penempatan pegawai pada unit yang tepat, sekaligus mengenali kesetaraan jenjang dalam jabatan manajerial (struktural). Pada akhirnya, uraian tugas akan menentukan kejelasan standar kompetensi atau kinerja sebagai modal utama yang diperlukan untuk membangun manajemen dan pembinaan pegawai yang efektif-substantif, baik pada tataran seleksi, pengembangan karier, pengembangan kompetensi, hingga retensi pegawai dalam organisasi.

Ketiga, Seleksi yang berkualitas dan terkoneksi dengan penempatan.

Langkah ini ditempuh untuk menjangkau pegawai dengan kompetensi yang dibutuhkan berdasarkan standar kinerja yang diharapkan dan memastikan keberadaannya di unit organisasi yang tepat. Adapun langkah yang diambil untuk mewujudkan hal tersebut antara lain dengan melakukan: (1) Penajaman standar kualifikasi, kompetensi dan kinerja pegawai (kompetensi khusus per jenjang untuk masing-masing jabatan) yang berfokus pada keahlian/keterampilan khusus yang dituntut dari jabatan tersebut, dengan mengacu pada standar kompetensi. (2) Penajaman sistem seleksi internal instansi pengguna. Rekrutmen/seleksi dapat dilakukan melalui dua pola seleksi, yaitu seleksi berdasarkan karir, dan seleksi berdasarkan kompetensi langsung. Perlakuan terhadap kedua calon pegawai ini tentu saja harus dibedakan, baik dari sisi pendekatannya dan penajamannya yang dapat dilakukan dengan menerapkan pendekatan seleksi proaktif (selain seleksi konvensional).

Sementara itu, untuk calon pegawai non karier (PPPK) yang direkrut untuk digunakan secara langsung dalam melaksanakan tugas pemerintahan, seleksi dapat dilakukan melalui penelusuran para profesional di luar birokrasi (*private*,

NGO, akademisi, dll) sebagai kandidat untuk mengisi formasi pegawai yang dibutuhkan. Rekrutmen dapat dilakukan melalui dua metode baik terpisah atau terintegrasi, yaitu (1) penelusuran *track record*, sertifikasi kompetensi yang terukur, hingga unjuk kompetensi.; (2) Sementara dari sisi proses seleksi konvensional, materi seleksi perlu dipertajam dengan berfokus pada keahlian pegawai yang didukung dengan mekanisme seleksi yang mengarah kepada unjuk potensi atau kompetensi pegawai.

Keempat, Sistem pengembangan karier, pengembangan kompetensi dan penilaian kinerja yang terintegrasi. Integrasi dimaksud dapat dilakukan melalui: (1) Kontekstualisasi penilaian kinerja dengan menggeser kontinum penilaian tertentu pada aspek *output* hingga *outcome*. Hal ini dibutuhkan sebagai langkah awal untuk menciptakan penilaian yang representatif, sesuai karakteristik suatu jabatan profesional. Terdapat tiga kunci perubahan, yaitu kontekstualisasi mekanisme kerja, kesesuaian penempatan, dan menjadikan keterlibatan dalam pelaksanaan tugas dan fungsi sebagai unsur utama pengembangan karier pegawai. (2) Penyusunan pola pengembangan kompetensi pegawai yang selaras dengan kesenjangan kinerja riil (hasil penilaian kinerja) dan kebutuhan pengembangan kariernya (*carrier path*). Hal tersebut dilakukan dengan mengubah mekanisme prosedural administratif ke arah substantif riil. Pengembangan kompetensi formal harus memperketat standar dan kualitasnya dengan menerapkan standar kelulusan tertentu. (3) Penyusunan pola pengembangan karier lintas Kemendagri atau Daerah, dengan membangun konektivitas terbuka dan substansi antara karier fungsional dan manajerial. Hal tersebut diharapkan mampu meruntuhkan sekat institusi yang menjadi hambatan dalam menerapkan *whole of government perspective*. Secara umum ide pengintegrasian ini adalah menempatkan pengembangan kompetensi dan pengembangan karier secara praktik sebagai bagian dari mekanisme *reward* dan pembinaan pegawai.

Tabel 7
Strategi Pengelolaan Manajemen SDM yang Profesional

TAHAPAN	PROSES	OUTPUT	OUTCOMES
Tahapan I	Penyesuaian organisasi yang dinamis berbasis kinerja	Desain organisasi yang dinamis berbasis kinerja	SDM YANG KOMPETEN DAN PROFESIONAL
Tahapan II	Reformulasi uraian tugas dan pengejawantahannya dalam tata hubungan kerja	Tata hubungan kerja yang harmonis berdasarkan uraian tugas yang jelas	
Tahapan III	Penajaman Rekrutmen/Seleksi dan Penempatan	Seleksi yang berkualitas	
Tahapan IV	Penyelarasan Penilaian Kinerja, Pengembangan Kompetensi dan Pengembangan Karier.	Sistem pengembangan karier, pengembangan kompetensi, dan penilaian kinerja yang terintegrasi.	

Sumber: Diolah oleh Penulis (2020)

Berdasarkan gambaran tersebut, rangkaian strategi pengembangan pegawai ditempatkan dalam perspektif mewujudkan ASN berkelas profesional demi mendorong terwujudnya pelayanan publik yang berkualitas. Kondisi tersebut membutuhkan pegawai yang mampu mendorong marwah Kemendagri sebagai suatu organisasi pemerintah produktif dan berdaya saing tinggi di kancah internasional. SDM dengan mentalitas yang kuat, kemampuan teknis yang mumpuni, produktivitas yang tinggi, disertai teknologi terbaru kelak akan mampu melampaui hasil yang bisa disediakan oleh sumber daya alam (SDA). Apabila upaya peningkatan kualitas SDM tersebut berhasil, maka program prioritas pembangunan pemerintah dapat merespons bonus demografi untuk menciptakan generasi pekerja keras yang dinamis, menguasai ilmu pengetahuan dan teknologi. SDM tersebut kemudian dikolaborasi melalui rekonstruksi sosial untuk mewujudkan bangsa yang berdaya saing dan unggul. Sedangkan pada konteks daerah, hal ini hanya dapat diselenggarakan dan diwujudkan ketika pemerintah daerah bahu membahu dalam meningkatkan kinerja dan kualitas pelayanannya dengan Kemendagri sebagai pembina, pengendali, pengawas, dan pengevaluasi kinerja pemerintah daerah. Sinergi yang kuat antara Kemendagri dengan pemerintahan daerah merupakan hal penting dalam pembangunan nasional guna mewujudkan Indonesia yang sejahtera.

Selanjutnya, guna memperoleh kebutuhan pegawai dalam penyelenggaraan urusan Pemdagri yang berperan sebagai Pembina, diharapkan dapat menyediakan SDM aparatur yang kompeten dalam perumusan, penetapan,

pelaksanaan serta evaluasi kebijakan Urusan Pemdagri di bidangnya sebagaimana pada **Lampiran 5, Taskap ini**. Langkah-langkah yang perlu disiapkan mulai dari jangka pendek, menengah dan panjang sebagai berikut; 1) untuk jangka pendek yaitu mengoordinasikan, memetakan dan menganalisis kebutuhan kompetensi SDM Aparatur sesuai dengan jenjang jabatan dan kebutuhan urusan bidang Pemdagri pada unit kerja Kemendagri, merancang program dan kegiatan pengembangan kompetensi berdasarkan program prioritas, dan menyiapkan SDM pengelola, sarana dan prasarana serta pendanaan yang memadai secara berkelanjutan; 2) jangka menengah yaitu menyusun standar kompetensi dan perangkat uji sebagai bahan input dalam mendesain perangkat pembelajaran baik melalui program klasikal, dan non klasikal atau *blended learning* serta menyelenggarakan sertifikasi uji kompetensi bagi aparatur Pemdagri; 3) jangka panjang yaitu menyusun *blueprint* pengembangan SDM Aparatur Pemdagri sebagai peta jalan pengembangan SDM untuk menghadapi dinamika lingkungan strategis, termasuk memastikan semua SDM aparatur di lingkungan Kemendagri dan Pemerintah Daerah siap menghadapi Revolusi Industri 4.0.

c. Dimensi Penguatan Organisasi

Penguatan organisasi dalam pembahasan ini mencakup duplikasi tugas dan fungsi organisasi dan koordinasi penyelenggaraan antarinstansi pemerintah K/L dan pemerintah Daerah. Tidak dapat dipungkiri bahwa duplikasi fungsi dan tugas masih ditemukan baik dalam unit kerja Kemendagri maupun antar K/L. Hal ini terjadi karena sejak masa kemerdekaan hingga saat ini belum dilakukan audit secara komprehensif dan *integrated* terhadap tugas dan fungsi pada K/L. Sepanjang durasi waktu tersebut, tugas dan fungsi itu dilakukan dengan cara tambal sulam dan *piece meal*. Kondisi demikian menimbulkan *overlapping* tugas dan fungsi, yang mengakibatkan tarik-menarik kewenangan dan friksi antar sektor. Inkoherensi institusional dalam kerangka tersebut berdampak negatif pada tingkat efisiensi dan efektivitas kelembagaan pemerintah (*performance of government*) secara agregat dan kinerja bangsa (*nation performance*).

Pada Lampiran Taskap-3, menunjukkan masih terdapat tugas dan fungsi organisasi yang tumpang tindih baik antardirektorat, pusat, kasubdit, bidang pada unit kerja Kemendagri. Bahkan tumpang tindih ini tidak hanya terjadi di

lingkungan internal Kemendagri tetapi juga antar kementerian (Lampiran Taskap-4). Misalnya antara BPSDM Kemendagri dengan LAN-RI, Kemen PAN dan RB, BKN dan Komisi ASN, yang dalam kasus tertentu menjadi permasalahan di daerah dalam mengimplementasikan kebijakan di bidang pengembangan SDM. Inkonsistensi terjadi karena pengelompokan urusan, di mana sebagian dikelompokkan berdasarkan siklus manajemen dan sebagian lainnya berdasarkan obyek kebijakan adanya perebutan urusan-urusan yang bersifat *money generating* oleh berbagai lembaga, dan adanya lempar tangan untuk urusan-urusan yang bersifat pengeluaran.

Tumpang tindih juga terjadi karena deskripsi pekerjaan dalam penyusunan organisasi tidak berdasarkan analisis beban kerja yang cermat dan tepat. Salah satunya dapat dilihat dari masih terdapat duplikasi tugas dan fungsi pengembangan kompetensi antara BPSDM dengan Biro Kepegawaian Kemendagri. Demikian juga dengan fasilitasi produk hukum daerah masih terdapat dualisme antara Biro Hukum pada Sekretariat Jenderal dengan Direktorat Produk Hukum Daerah pada Ditjen Otonomi Daerah. Hal ini penting diharmoniskan kembali untuk melahirkan suatu organisasi yang memiliki visi dan misi yang sama dalam penyelenggaraan urusan bidang Pemdagri. Prinsip efektivitas dan efisiensi menjadi penting dalam proses mendesain kelembagaan negara untuk menghindari adanya duplikasi dan tumpang tindih tugas kelembagaan pemerintah pusat dan daerah. Evaluasi jabatan dan penghitungan beban kerja harus dilakukan sesuai *core business* organisasi selaras dengan tugas dan fungsi yang lainnya (Mintzberg, 1994:397-398).

Koordinasi yang belum harmonis antara instansi pemerintah pusat dalam penyusunan peraturan dan NSPK yang baru salah satunya disebabkan oleh adanya ego sektoral. Padahal koordinasi merupakan kebutuhan setiap institusi dalam sistem pemerintahan, yang memiliki sub-sistem bersimbiosis dalam mencapai tujuan pembangunan nasional. Hal ini juga disebabkan komitmen dan kultur pemerintah yang masih kurang kondusif bagi otonomi daerah, seperti belum tersedianya peraturan pelaksanaan yang diamanatkan oleh UU dan menimbulkan berbagai persoalan, sehingga tidak dapat menjawab penyelesaian, kejelasan, sinkronisasi dan kemantapan regulasi, termasuk pengenaan sanksi masih memerlukan peraturan pelaksanaan di lapangan. Akibatnya

penyelenggaraan otonomi daerah yang kini berjalan ditanggapi secara beragam, bahkan menimbulkan ekkses berupa konflik kepentingan antar berbagai strata pemerintahan di pusat dan daerah.

Hubungan Pemerintahan juga perlu dibangun melalui koordinasi pemerintahan baik antar K/L maupun dengan pemerintah daerah secara terpadu dalam kerangka pembangunan nasional. Secara fungsional, koordinasi dilakukan untuk mengurangi dampak negatif spesialisasi dan mengefektifkan pembagian kerja (Ndraha, 2003:290). Koordinasi, tidak hanya dilakukan secara vertikal, horizontal namun juga dapat diagonal dan fungsional. Adanya koordinasi antar pemerintah pusat dengan daerah untuk menghindari multi tafsir dan menciptakan tindakan yang konsisten terhadap peraturan perundang-undangan di atasnya, serta selaras dengan kebutuhan pemerintah daerah dalam menyelenggarakan otonomi daerah.

Kemendagri sebagai poros pemerintahan diharapkan secara intensif melakukan koordinasi dengan K/L sesuai dengan amanat UU Nomor 39 Tahun 2008, Pasal 25 ayat (1) yang menyatakan bahwa hubungan fungsional antara Kementerian dan Lembaga Pemerintah Nonkementerian (2) dilaksanakan secara sinergis sebagai satu sistem pemerintahan dalam NKRI sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Sinergitas tersebut dimaksudkan bahwa setiap kebijakan yang diambil tidak boleh terjebak dalam pandangan dikotomis atau bertentangan satu sama lain, melainkan harus terpadu dan saling menguatkan untuk mencapai visi dan misi presiden. Untuk itu, pemahaman mengenai hubungan Pusat dan daerah dalam politik desentralisasi untuk mencapai hubungan yang sinergis menjadi sangat penting di tengah-tengah situasi dan kondisi yang senantiasa dinamis. Faktor kunci yang perlu diperhatikan adalah membangun sinergitas melalui komunikasi yang lebih lentur dan koordinasi intensif antar kementerian/lembaga sehingga dalam menyusun kebijakan dapat saling berkoordinasi dengan mengedepankan kesejahteraan masyarakat dan kepentingan nasional serta menghilangkan ego sektoral sehingga tumpang tindih kewenangan dapat dihindari.

Begitupun antar tingkatan Pemerintahan, Kemendagri sebagai koordinator dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan diharapkan membangun pola interaksi yang lebih lentur dalam *problem solving approach*, sebagaimana

disampaikan oleh Soni Sumarsono pada FGD tanggal 14 Mei 2020. Selanjutnya, peran gubernur sebagai wakil Pemerintah mempunyai fungsi yang penting dalam melaksanakan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan urusan pemerintahan kabupaten/kota sehingga terbangun sinergitas/ sinkronisasi penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan. Apabila Hubungan Pemerintah Pusat dan pemerintahan daerah berjalan baik dan harmonis, maka marwah Kemendagri akan semakin kuat dalam membantu Presiden untuk menyelenggarakan pemerintahan negara.

14. Rekonstruksi Marwah Kemendagri Berdasarkan Fungsi Strategis.

a. UU Nomor 25 Tahun 2004

Pada konteks UU Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN), Mendagri tidak memiliki peranan membantu presiden dalam perencanaan pembangunan daerah terutama dalam upaya sinkronisasi dan harmonisasi pencapaian target nasional antara K/L dan daerah serta rencana pendanaannya melalui RAPBN. Kedudukan Kemendagri disamakan dengan K/L teknis, sehingga peran dan kewenangan Kemendagri dalam mengoordinasikan perencanaan pembangunan daerah secara nasional, pada pasca reformasi bergeser dan terdistorsi⁴. Dengan demikian, tugas pembinaan dan pengawasan bidang perencanaan pembangunan daerah sepenuhnya menjadi kewenangan Menteri PPN/Kepala Bappenas.

Kemendagri perlu mengoptimalkan kembali peran dan kewenangannya melalui Trimuvirat dan poros pemerintahan sebagaimana ketentuan Pasal 8 ayat (1) UU No 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara yaitu melalui: perumusan, penetapan, dan pelaksanaan kebijakan dibidangnya; pengelolaan barang milik/kekayaan negara yang menjadi tanggungjawabnya; pengawasan atas pelaksanaan tugas dibidangnya; dan pelaksanaan kegiatan teknis dari pusat sampai ke daerah. Peran dan kewenangan tersebut Kemendagri berpedoman pada UU No 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan PP No. 8 Tahun 2008 tentang Tahapan, Tata Cara Penyusunan, Pengendalian, dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan Daerah sesuai dengan amanat Pasal 154 UU

⁴ Lihat Pasal 32 UU Nomor 25 Tahun 2004 tentang SPPN.

Nomor 23 Tahun 2014. Petunjuk teknis pelaksanaan PP Nomor 8 Tahun 2008 ditetapkan dengan Permendagri No. 54 Tahun 2010.

Penguatan peran dan kewenangan Kemendagri di bidang Perencanaan Pembangunan Daerah didasarkan pada UU No 23 Tahun 2004, antara lain dalam pada Pasal 529 ayat 2, Pasal 249, Pasal 266, Pasal 268, Pasal 269, Pasal 276, Pasal 277, dan Pasal 314 ayat (3). Meskipun wewenang Mendagri dalam membatalkan/ mencabut Perda (Pasal 268 ayat (4) dan Pasal 269 ayat (4) telah dibatalkan melalui putusan MK No. Perkara 137/PUU-XIII/2015, akan tetapi kewenangan untuk mengontrol Raperda RPJPD, RPJMD serta perubahannya sebagaimana diatur dalam Pasal 243 tetap diperlukan terutama jika dianggap tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan di atasnya atau bertentangan dengan kepentingan umum. Artinya, Kemendagri memiliki peran dan kedudukan untuk mengatur tata cara perencanaan sebagai koordinator penyelenggara pemerintahan di daerah. Daerah tidak dapat diarahkan oleh K/L sebelum Kemendagri dengan K/L duduk bersama baik dalam perencanaan (*ex-ante*), pelaksanaan rencana (*on-going*); dan evaluasi hasil pelaksanaan rencana pembangunan daerah (*ex-post*) Provinsi. Hal ini didasarkan pada pertimbangan bahwa perencanaan adalah titik sentral dalam menentukan tercapainya sinergitas program dan kegiatan pembangunan pusat dan daerah.

Namun dalam praktiknya, terdapat beberapa faktor penting yang memengaruhi belum optimalnya peran Kemendagri dalam menyelenggarakan perencanaan pembangunan daerah untuk membantu Presiden dalam menyelenggarakan pemerintahan negara. Faktor-faktor tersebut antara lain, faktor SDM dan penguatan organisasi. Faktor kapasitas SDM dalam perencanaan pembangunan daerah ditunjukkan oleh lemahnya respons atau pemberian solusi atas pertanyaan untuk mengatasi masalah dalam implementasi kebijakan yang ditetapkan pemerintah, sehingga menimbulkan ketidakpuasan bagi Pemda atau pemangku kepentingan lainnya. Hal ini terjadi karena intensitas pergantian pejabat dan pegawai terlalu sering serta masih terbatasnya kapasitas program pengembangan kompetensi bidang perencanaan dan pembangunan daerah, sementara perkembangan pengetahuan dan permasalahan di bidang pembangunan daerah bergerak dinamis dan secara akademik dan praktikal cakupan dan implikasinya luas.

Pemda akhirnya mencari partner kerja yang diyakini bisa menggantikan peran Kemendagri, merespons cepat, merekomendasikan langkah-langkah yang tepat mengatasi permasalahan dalam mengimplementasikan kebijakan perencanaan dan pembangunan di daerah. Partner tersebut seperti K/L ditingkat pusat atau instansi vertikal yang ada di daerah, Perguruan Tinggi Negeri/Swasta, Lembaga Konsultan atau perseorangan. Partner kerja tersebut memberikan jasa konsultasi atau menyelenggarakan bimbingan teknis perencanaan, pengendalian dan evaluasi kepada Pemda saat ini masih berkembang. Permasalahan tersebut di atas, terkonfirmasi melalui Data pokok Kemendagri (2018) yang menunjukkan masih adanya program prioritas nasional yang belum didukung oleh daerah yang diakibatkan kurangnya pengendalian terhadap perencanaan, pelaksanaan, dan evaluasi pembangunan daerah sehingga menimbulkan inkonsistensi antara RPJMD dan Renstra Pemerintah Daerah. Inkonsisten tersebut terlihat pada urusan bidang perhubungan pada 15 provinsi. Dari jumlah program di Renstra tidak sesuai dengan jumlah program RPJMD di 14 provinsi, hanya satu provinsi yang memiliki konsistensi. Pada nama program hanya 31% atau 71 nama program yang sesuai dengan nama program pada RPJMD, dan 69% tidak sesuai.

Untuk itu perlu dilakukan upaya peningkatan kualitas aparatur pemerintah di lingkungan Kemendagri dan Pemerintahan Daerah dengan pengembangan kompetensi (pelatihan) yang reguler agar kompetensi aparatur di bidang perencanaan, pengendalian dan evaluasi pembangunan daerah tetap terjaga dan bisa memacu kinerja daerah. Pemerintah daerah pada sisi lain wajib terus melakukan reformasi birokrasi yang diperlukan untuk membumikan proses pengendalian dan evaluasi pada setiap program yang sedang dikerjakan. Selanjutnya, untuk memberikan pemahaman kepada aparatur pemerintah termasuk dalam hal ini Kepala Daerah dan DPRD sebagai unsur penyelenggara utama dalam pemerintahan daerah, perlu dijelaskan bahwa pengendalian dan evaluasi merupakan sebuah proses pemantauan dan supervisi dalam penyusunan dan pelaksanaan kebijakan pembangunan serta menilai hasil realisasi kinerja dan keuangan untuk memastikan tercapainya target secara ekonomis, efisien dan efektif.

Terkait dengan faktor penguatan organisasi ditunjukkan bahwa evaluasi masih jarang dilakukan oleh pemerintah pusat dan daerah karena ada beberapa

masalah yang mengiringi delegasi wewenang dari pusat ke daerah. Permasalahan perencanaan pembangunan daerah cenderung mengalami hambatan pada aspek: sulitnya pengolahan dan penyajian data untuk memetakan masalah, sulitnya indikator dirumuskan baik dalam *output* maupun *outcomes*, terdapat inkonsistensi dalam perencanaan dan penganggaran, lemahnya aparatur hingga level pimpinan pada pengetahuan yang terkait perencanaan pembangunan dan kurangnya intensitas pelaku pembangunan dari pimpinan hingga perangkat daerah mengeksekusi program, termasuk belum optimalnya audit kinerja oleh BPK, kualitas rekomendasi DPRD terhadap LKPJ (Laporan Pertanggungjawaban Kepala Daerah) sebagai bagian dari evaluasi penyelenggaraan pemerintahan daerah oleh DPRD dan kualitas diseminasi materi laporan yang rendah.

Kondisi ini berdampak terhadap skema yang lebih luas, karena selain Kemendagri belum memiliki *big data* perencanaan pembangunan secara nasional, Kemendagri sebagai koordinator perencanaan pembangunan daerah juga belum berperan optimal memberi masukan (*feedback*) kepada berbagai pihak terkait, termasuk kepada Presiden, DPR-RI, Mendagri, dan K/L yang dibutuhkan sebagai bahan pertimbangan dan pengambilan keputusan dalam penyelenggaraan pembangunan baik di pusat dan daerah. Upaya yang perlu dilakukan adalah pembinaan oleh pemerintah pusat kepada provinsi dan pemerintah provinsi kepada kabupaten/kota dengan penekanan tidak meninggalkan pengendalian dan evaluasi. Selain diperlukan penguatan peran Gubernur selaku Wakil Pemerintah Pusat di daerah juga diperlukan pengalihan antar wewenang dari menteri dalam negeri, gubernur dan bupati/walikota. Menteri akan mengendalikan perencanaan pembangunan daerah antarprovinsi, sementara gubernur akan mengendalikan perencanaan pembangunan daerah pada lingkup provinsi, antarkabupaten/kota dalam wilayah provinsi, kemudian bupati/walikota akan mengendalikan perencanaan pembangunan pada arsiran kabupaten/kota.

Untuk mengoptimalkan pengendalian dan evaluasi pembangunan daerah, selain perlu dukungan regulasi, SDM, anggaran dan sistem aplikasi yang dapat menjamin keakurasian dan transparansi hasil pengendalian dan evaluasi. Misalnya, membuat *executive summary* secara periodik dan dilaporkan kepada Presiden sebagai bahan pengambilan keputusan berkaitan dengan pembangunan/ penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah dalam sidang-sidang kabinet atau

rapat kabinet terbatas sesuai dengan urgensinya. Laporan yang sama juga disampaikan kepada setiap komisi DPR RI sehingga mereka memperoleh gambaran terkait dengan pembedangan tugas masing-masing khususnya bermanfaat dalam mendukung fungsi legislasi, anggaran dan pengawasan. Hasil tersebut juga dapat disampaikan kepada K/L terkait untuk sinergi program/kegiatan mengatasi masalah pembangunan di daerah dan sebagai dasar penyesuaian pencapaian target pembangunan nasional dengan daerah. Hasil tersebut juga dapat menjadi bahan utama Paparan Mendagri dalam forum RAKORTEK terutama pada forum Musrenbang Nasional yang dihadiri seluruh Menteri, unsur DPD, DPR-RI, K/L, Kepala Daerah/Ketua DPRD se-Indonesia. Dengan demikian Kemendagri mempunyai peran yang strategis karena memiliki peta permasalahan pembangunan daerah yang menjadi pokok bahasan.

Hal yang tidak kalah pentingnya adalah dalam rangka meningkatkan kerja sama antar komponen Kemendagri dalam menguji kesesuaian antara rencana dan anggaran tahunan daerah, maka setiap unit kerja Kemendagri sesuai dengan tugas dan fungsinya memiliki hubungan tugas dengan K/L maupun Pemda berkaitan dengan teknis penyelenggaraan urusan pemerintahan di daerah. Pelibatan unit kerja Kemendagri bertujuan untuk menghasilkan bobot evaluasi yang lebih komprehensif dalam upaya peningkatan capaian kinerja penyelenggaraan pemerintahan daerah. Namun Kemendagri juga harus memiliki *big data* secara nasional yang didukung dengan teknologi informasi dalam bidang perencanaan pembangunan daerah. Hal tersebut secara langsung akan berdampak pada kepercayaan (*trust*) K/L dan Pemda terhadap Kemendagri semakin meningkat karena merasakan manfaat pembinaan dan pengawasan yang dilakukan sangat mendukung kelancaran penyelenggaraan tugas-tugas pemerintahan baik di tingkat pusat maupun daerah.

Terakhir adalah mengoptimalkan peran Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah (DPOD) yang bertugas memberikan pertimbangan kepada Presiden diantaranya berkaitan dengan penyelesaian permasalahan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Hal ini penting, mengingat DPOD terdiri dari pejabat negara yang keanggotaannya terdiri dari Wakil Presiden sebagai ketua, Mendagri sebagai Sekretaris, Menkeu sebagai Wakil Sekretaris, para Menteri terkait sebagai anggota, Perwakilan Kepala Daerah yaitu Gubernur, Bupati dan Walikota dalam

kedudukannya sebagai ketua Asosiasi Pemerintahan Daerah menjadi anggota DPOD, maka pembahasan terhadap berbagai permasalahan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah perlu diintensifkan dalam forum DPOD dan hasilnya dilaporkan kepada presiden sebagai bahan pertimbangan dan pengambilan keputusan terhadap penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah, khususnya terkait dengan masalah perencanaan pembangunan daerah.

b. UU Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa

Setelah UU Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa diberlakukan, kedudukan dan kewenangan desa didasarkan atas prinsip otonomi yang mengarahkan pada bentuk kemandirian desa. Prinsip tersebut disebut dengan asas rekognisi dan subsidiaritas. Desa mendapatkan penghormatan secara utuh oleh supra desa sebagai entitas hukum yang memiliki kewenangan untuk mengambil kebijakan dalam skala lokalitas. Peluang dan tantangan tersebut harus dimaknai positif. Selain tantangan UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa yang cukup besar, juga dihadapkan pada persoalan kapasitas pemerintahan desa itu sendiri untuk mengelola pemerintahan desa dalam kerangka pelayanan publik, termasuk *mindset* reformis aparatur pemerintah desa mengelola dana desa menjadi persoalan tersendiri, apakah sudah menerapkan tata kelola pemerintahan desa yang baik?

Oleh karena itu, penerapan sistem pengawasan dianggap penting sebagai salah satu upaya untuk membentuk tata kelola pemerintahan desa yang baik. Namun kewenangan untuk melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap pengelolaan dana desa semenjak Perpres Nomor 7 Tahun 2015 tentang Organisasi Kementerian Negara diberlakukan, kewenangan dan peran Kemendagri dalam hal dana desa telah berkurang. Kewenangan Kemendagri yang sebelumnya menyelenggarakan pembangunan desa, pemberdayaan masyarakat desa dan dana desa telah dialihkan kepada Kementerian Desa, PDTT. Hal ini berdampak terhadap implementasi kebijakan tentang pemerintahan desa seperti kasus yang sering terjadi di lapangan adalah miskoordinasi, dualisme, dan kebingungan para perangkat desa, sehingga penyelenggaraan pemerintahan desa, pembangunan desa dan pemberdayaan masyarakat kurang efektif dan efisien dalam membantu Presiden dalam penyelenggaraan pemerintahan negara.

Hal ini juga telah mengakibatkan pemerintahan desa saat ini seakan memiliki dua “ibu” yaitu Kemendagri pada aspek penyelenggaraan pemerintahan, dan Kementerian Desa PDTT dalam konteks anggaran. Pada hal kebijakan yang menyangkut anggaran seharusnya terintegrasi dengan pemerintah desa sebagai subjek utama pelaksana kebijakan. Akibatnya, pada implementasinya memiliki masalah utama, yaitu setiap permasalahan yang dilakukan oleh Pemerintah Desa dalam implementasi anggaran dana desa selalu bergantung kepada Kemendagri sebagai poros Pemerintahan.

Berdasarkan Permendagri Nomor 43 Tahun 2015, Kemendagri memiliki kewenangan terkait dengan perumusan, penetapan, dan pelaksanaan kebijakan di bidang pembinaan pemerintahan desa, fasilitasi penataan desa, penyelenggaraan administrasi pemerintahan desa, pengelolaan keuangan dan aset desa, produk hukum desa, pemilihan kepala desa, perangkat desa, pelaksanaan penugasan urusan pemerintahan, kelembagaan desa, kerja sama pemerintahan, serta evaluasi perkembangan desa. Selain itu, sebagai dasar pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan desa, secara tegas diamanatkan dalam Pasal 112, UU Nomor 6 Tahun 2014, yaitu (1) Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota membina dan mengawasi penyelenggaraan Pemerintahan Desa; (2) Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota dapat mendelegasikan pembinaan dan pengawasan kepada perangkat daerah yang menangani desa.

Adapun permasalahan dalam sistem pengawasan penyelenggaraan pemerintahan desa adalah sebagai berikut: (1) secara internal, dinamika peran dan fungsi serta kapasitas Badan Permusyawaratan Desa (BPD) sebagai salah satu lembaga pengawas dalam lingkungan desa masih lemah. (2) secara eksternal, inefektivitas sistem pengawasan belum optimal karena disharmonisasi kelembagaan pengawasan internal maupun eksternal pemerintahan desa belum terkoordinasi dengan baik. (3) lemahnya tindaklanjut pengawasan menjadi salah satu masalah terwujudnya pemerintahan yang bersih. BPD maupun lembaga pengawasan yang terkait belum optimal dalam menindaklanjuti temuan positif dan negative (4) Cukup besarnya kewenangan yang diamanatkan UU No. 6 Tahun 2014 kepada Desa dan kekhawatiran kepada desa yang berlebihan akan

menimbulkan sikap korektif yang besar terhadap pemerintahan desa, terutama dalam pengelolaan dana desa; (5) implikasi Orde Baru telah memandulkan kuasa rakyat dalam berpartisipasi dalam pemerintahan desa. Desa kini menuju era demokratis yang penuh dengan tantangan.

Dalam rangka penguatan sistem pengawasan pemerintahan desa, Kemendagri perlu menggunakan kewenangannya sebagai poros pemerintahan yaitu dengan memosisikan diri sebagai yang terdepan untuk mendorong terciptanya suasana yang kondusif dan stabil bagi jalannya pemerintahan dari pusat sampai ke desa. Tujuannya adalah menjamin keberlangsungan pelayanan publik, pemberdayaan masyarakat desa, pembangunan desa, penegakan hukum, demokrasi, stabilitas politik, keamanan, ketertiban dan kesatuan bangsa berdasarkan visi dan misi presiden melalui koordinasi, komitmen bersama dan partisipasi masyarakat untuk melaksanakan penyelenggaraan pemerintahan yang efektif, efisien dan berwibawa dalam kerangka NKRI.

Sejalan dengan hal tersebut dalam rangka merekonstruksi marwah Kemendagri berdasarkan UU Nomor 6 Tahun 2014, Kemendagri sesuai dengan kewenangannya, perlu mendorong penguatan sistem pengawasan pemerintahan desa termasuk dana desa melalui PP Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan UU Nomor 6 Tahun 2014. Menurut peraturan tersebut, pemerintah desa melaksanakan transparansi dan akuntabilitas pemerintahan melalui laporan pertanggungjawaban desa yang disampaikan kepada Bupati/Walikota melalui Camat.

Dalam upaya meningkatkan kapasitas perangkat desa, khususnya BPD, maka Kemendagri perlu melakukan hal sebagai berikut: (1) menggagas sinergitas penguatan sistem pengawasan pemerintahan desa melalui strategi pendampingan dan peningkatan kapasitas dan kinerja aparatur penyelenggara pemerintahan desa melalui berbagai pendidikan, pelatihan dan penyuluhan bagi Kepala Desa, BPD dan LKMD serta meningkatkan budaya demokrasi dalam proses pemilihan kepala desa, termasuk meningkatkan akuntabilitas kinerja kepala desa; (2) mengoptimalkan fungsi pengawasan BPD dengan membangun hubungan pola kemitraan yang sejajar antara Kepala Desa dengan BPD untuk menciptakan hubungan kerja yang harmonis dan *chek and balance*; (3) mengoptimalkan fungsi pengawasan BPD dalam mengawal perencanaan dan

penganggaran desa. Pengawasan anggaran desa dimulai dari keikutsertaan setiap elemen penggerak pemerintahan desa dalam penyusunan RPJM Desa. Sebab RPJM Desa memuat asset desa, arah kebijakan pembangunan, dan arah kebijakan keuangan desa (Yusuf Murtiono dan Wulandari, 2014: 37); (4) mengokohkan peran dan fungsi BPD dalam penyelenggaraan pemerintahan desa melalui penguatan secara struktural, penguatan secara fungsional dan penguatan secara sosial; (5) memperkuat musyawarah desa untuk meningkatkan partisipasi masyarakat dalam rangka mewujudkan demokratisasi desa. Peran BPD dalam hal ini dianggap penting dalam menjaga koordinasi dengan seluruh lapisan masyarakat. BPD sebagai kanal (penyambung) aspirasi masyarakat, BPD harus mampu memantik masyarakat untuk dapat berpartisipasi secara aktif mengawal jalannya pemerintahan desa pada setiap pengambilan keputusan di forum-forum musyawarah desa; (6) menawarkan konsep sistem pengawasan yang efektif dan integratif dalam penyelenggaraan pemerintahan desa melalui keterpaduan sistem pengawasan dalam institusi terkait merupakan proses penting mengawal jalannya pemerintahan desa. Apabila Kemendagri mampu mendorong dan memberdayakan peran BPD untuk mengintensifkan pengawasan terhadap dana desa serta BPD dapat bersinergi dengan aparat pengawas lainnya, maka dana desa yang digulirkan oleh pemerintah kepada desa akan memberikan dampak yang signifikan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Meningkatnya kesejahteraan masyarakat juga akan meningkatkan kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah desa yang pada akhirnya mengembalikan marwah Kemendagri selaku Pembina Pemerintahan Desa.

c. UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Perjalanan sejarah pemerintahan di Indonesia, khususnya pemerintahan daerah sejak pemerintahan Hindia Belanda sampai dengan pasca reformasi tahun 1998 demikian dinamis. Pada pasca reformasi regulasi mengenai pemerintahan daerah diawali dengan diberlakukannya UU No. 22 Tahun 1999, UU No. 32 Tahun 2004, dan saat ini regulasi yang diberlakukan adalah UU No. 23 Tahun 2014 yang berorientasi pada titik berat otonomi daerah dalam mengatur dan mengurus urusan rumah tangganya sendiri. Kemendagri memiliki arah kebijakan untuk (1) membangun tata kelola Pemerintahan yang bersih,

efektif, demokratis, dan terpercaya; (2) memulihkan kepercayaan publik pada institusi demokrasi dengan melanjutkan konsolidasi demokrasi; mewujudkan tata kelola pemerintahan yang transparan dengan meningkatkan pengelolaan dan pelayanan informasi; (3) mendorong reformasi birokrasi dengan restrukturisasi kelembagaan dan perbaikan kualitas pelayanan publik; (4) mendorong peran aktif masyarakat dalam pengambilan kebijakan publik dan pengelolaan Badan Publik yang baik; (5) memperkuat Daerah otonom dalam kerangka NKRI; (6) meletakkan dasar-dasar yang kuat bagi desentralisasi asimetris; (7) mensinergikan tata-kelola pemerintahan Indonesia sebagai satu kesatuan sistem yang tidak terfragmentasi; (8) menata kembali pembentukan Daerah Otonom Baru (DOB) berorientasi kesejahteraan dengan pola dua tahapan serta (9) meningkatkan kapasitas pemerintah dalam pembinaan dan pengawasan daerah otonom.

Namun untuk menyelenggarakan arah kebijakan otonomi daerah tersebut, berbagai persoalan krusial masih tetap menjadi penghambat dalam implementasi otonomi daerah. Penyebabnya antara lain adanya duplikasi/tumpang tindih regulasi teknis yang dikeluarkan oleh sejumlah instansi pemerintah pusat selaku pembina urusan pemerintahan. Dampaknya, selain muncul keraguan pejabat daerah dalam pengambilan kebijakan dan keputusan yang tentu berimplikasi terhadap kemandegan pembangunan dan pemberian layanan ke masyarakat, juga karena terjadi ketidakharmonisan hubungan kerja antarlembaga penyelenggara pemerintahan di daerah (DPRD dan Pemerintah Daerah). Hal ini akan semakin kompleks ketika terdapat hubungan kerja antara pemerintah pusat yang belum satu persepsi terhadap kebijakan yang diberlakukan di daerah dan masing-masing yang menonjolkan ego sektoral. Kesemuanya hal tersebut selain berdampak pada efektivitas kebijakan daerah juga capaian indikator-indikator NSPK/SPM dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan konkuren di daerah, dan bahkan dampak pada skala yang lebih luas terhadap skala ekonomi dan sosial masyarakat.

Untuk mengatasi hal tersebut, paling tidak ada tiga hal yang harus dilakukan oleh Kemendagri. *Pertama*, reorientasi strategi fasilitasi sektoral Kemendagri melalui fasilitasi K/LPNK yang lebih responsif, lebih merangkul dan mempunyai satu visi dalam implementasi kebijakan otonomi daerah; *Kedua*, revitalisasi

pengembangan kapasitas manajemen kelembagaan Kemendagri yang berbasis teknologi informasi dengan menyesuaikan susunan organisasi dan tata kerja, manajemen berbasis teknologi informasi, dan sistem pembinaan dan pengawasan yang inovatif; *Ketiga*, reformulasi pola interaksi pusat-daerah dalam pendekatan mengatasi persoalan daerah melalui manajemen yang interaktif dan lentur dalam memfasilitasi daerah serta penguatan peran gubernur selaku wakil pemerintah pusat. Selain itu, Kemendagri juga diharapkan dapat mensinergikan tata-kelola pemerintahan Indonesia sebagai satu kesatuan sistem terutama dalam melakukan evaluasi kinerja penyelenggaraan pemerintahan daerah (EKPPD) sebagai bagian dari kinerja pembangunan daerah. Evaluasi ini harus dilakukan secara terukur, dengan melibatkan beberapa kementerian/LPNK (Kemendagri, Kemen PAN-RB, Kemenkeu, Kem Hukum dan HAM, Setneg, Bappenas, BKN, BKPP, BPS) dan instansi lainnya untuk memotret kinerja penyelenggaraan pemerintahan daerah terutama dari aspek manajemen pemerintahan, termasuk penyelenggaraan otonomi daerah.

Dalam konteks sistem manajemen ASN, meskipun Kemendagri memiliki kewenangan yang terbatas dalam penyelenggaraan UU No. 5 Tahun 2014 tentang ASN, namun sebagai *Triumvirat* dan poros pemerintahan, Kemendagri dapat mengoptimalkan fungsinya sebagai pembina umum terhadap kepegawaian pada perangkat daerah melalui fasilitasi, konsultasi, Diklat maupun melalui pembinaan lainnya sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Untuk itu dalam pembinaan terhadap manajemen ASN, Kemendagri perlu mendorong Gubernur selaku Wakil Pemerintah Pusat untuk mengoptimalkan fungsi Badan Kepegawaian Daerah dan Pengembangan Sumber Daya Manusia (BKDPSDM) kabupaten/kota berkoordinasi dengan BPSDM provinsi untuk memprioritaskan program pengembangan SDM aparatur dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah. Program tersebut meliputi pengembangan kompetensi dan sertifikasi kompetensi melalui LSP-PDN provinsi. Program pengembangan kompetensi yang paling utama ialah pengembangan kompetensi pemerintahan sesuai dengan Permendagri Nomor 108 Tahun 2017 sebagai landasan utama pegawai ASN dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah. Program ini sangat penting diikuti oleh (Sekda, Camat, Lurah atau JPT Pratama, Administrator, Pengawas serta

Pegawai ASN lainnya). Sedangkan untuk program pengembangan kompetensi teknis yang merupakan bagian dari pembinaan teknis K/L, maka program pengembangan yang perlu disiapkan adalah terkait dengan peningkatan kompetensi teknis, sehingga ASN di daerah mampu menyelenggarakan urusan pemerintahan sesuai dengan SPM/NSPK yang ditetapkan oleh pemerintah pusat. Program pengembangan SDM yang tidak kalah pentingnya ialah program penyelenggaraan sertifikasi kompetensi yang dilakukan oleh LSP-PDN guna memastikan bahwa setiap pegawai ASN berkompeten di dalam melaksanakan pelayanan publik kepada masyarakat.

15. Rekonstruksi Marwah Kemendagri berdasarkan PP 12 Tahun 2017.

Konstitusi UUD 1945 menegaskan bahwa Indonesia merupakan negara kesatuan yang desentralistik dan Presiden sebagai pemegang kekuasaan Pemerintahan. Desentralisasi merupakan pilihan yang tepat, mengingat begitu luasnya Negara Indonesia, sehingga tidak efektif apabila urusan Pemerintahan dijalankan sendiri oleh Pemerintah Pusat. Oleh karenanya negara perlu mendistribusikan kewenangan dalam penyelenggaraan urusan Pemerintahan kepada daerah provinsi, kabupaten dan kota sebagai daerah otonom. Hal ini tersirat dalam Pasal 18, Pasal 18A dan Pasal 18B UUD 1945. Kekuasaan eksekutif dalam arti kekuasaan pemerintahan ada di tangan Presiden sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 4 ayat (1) UUD 1945. Kekuasaan pemerintahan yang ada di tangan Presiden tersebut yang kemudian sebagian diserahkan ke daerah. Dengan demikian pemerintah daerah menyelenggarakan sebagian kekuasaan pemerintahan yang menjadi domain kewenangan Presiden. Pada negara kesatuan, luasnya otonomi daerah atau urusan pemerintahan yang diserahkan ke daerah, kewenangan pemerintahan daerah untuk mengatur dan mengurus tetap dalam batas-batas koridor kebijakan nasional yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat. Pemerintahan daerah dalam merumuskan kebijakan daerah tidak boleh bertentangan dengan kebijakan nasional. Hal ini dimaksudkan agar tercipta sinergi dan keserasian antara kebijakan Pemerintah Pusat dengan pemerintahan daerah.

Perwujudan dari hal itu, maka Presiden melimpahkan kewenangannya kepada Menteri Dalam Negeri untuk bertindak selaku koordinator dari kementerian atau lembaga pemerintah non kementerian yang sebagian urusannya diserahkan

ke daerah. Pasal 8 ayat (3), pembinaan dan pengawasan secara nasional dikoordinasikan oleh Menteri Dalam Negeri. K/L yang kewenangannya diserahkan kepada daerah berkewajiban untuk melakukan pembinaan dan pengawasan yang bersifat teknis kepada pemerintahan daerah. Pengawasan yang bersifat teknis adalah pengawasan terhadap teknis pelaksanaan substansi urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah otonom dan pengawasan atas penerapan SPM/NSPK di daerah sesuai dengan bidang urusan pemerintahan masing-masing K/L. Kemendagri melaksanakan pembinaan dan pengawasan yang bersifat umum seperti pembagian Urusan Pemerintahan kelembagaan Daerah, kepala Daerah dan DPRD, kepegawaian pada Perangkat Daerah, kerja sama Daerah, pembangunan Daerah, pelayanan publik di Daerah, kebijakan Daerah, keuangan Daerah; dan bentuk pembinaan lain sesuai peraturan perundang-undangan. Mekanisme tersebut diharapkan mampu menciptakan harmonisasi dan sinergi antara Pemerintah Pusat dengan pemerintahan daerah dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan secara keseluruhan sesuai dengan UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Terkait dengan pembinaan umum terhadap peraturan daerah pada tahun 2016 Kemendagri secara resmi telah membatalkan sebanyak 3.143, di antaranya ada 1.765 Perda/Perkada kabupaten/kota yang dicabut/direvisi Menteri Dalam Negeri, 111 Peraturan/keputusan Menteri Dalam Negeri yang dicabut/direvisi oleh Menteri Dalam Negeri, 1267 Perda/Perkada kabupaten/kota yang dicabut/direvisi Gubernur⁵. Adanya pembatalan terhadap Perda/Perkada tersebut jelas karena bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi atau kepentingan umum sebagaimana diatur dalam UU Nomor 12 Tahun 2011. Data Pokok Kemendagri (2018) tentang Saber Pungli, berkaitan dengan pembinaan umum terhadap pelayanan publik misalnya, terdapat laporan SMS sebanyak 23.484, email sebanyak 6.643, aplikasi web sebanyak 2.934, *call center* sebanyak 2.354, surat sebanyak 1.035 dan pengaduan langsung sebanyak 222. Selanjutnya, berdasarkan inventarisasi laporan masyarakat sebesar 52%, pelayanan masyarakat 20%, bidang pendidikan, 5%, hukum, 5%, perizinan 5%, kepegawaian

⁵ Kemendagri, "Daftar Pembatalan 3.143 Perda Masih Perlu Penyempurnaan", <http://www.kemendagri.go.id/news/2016/06/21/daftar-pembatalan-3143-perda-masih-perlu-penyempurnaan>, diakses 2 Juni 2020.

5%, Pengadaan Barang Jasa Pemerintah 8%. Rekapitulasi Hasil Pemeriksaan Itjen di lingkungan Kemendagri TA 2018, menunjukkan hampir semua unit kerja pada Kemendagri ada temuan. Kemudian, atas ketidak patuhan daerah terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan, termasuk adanya dugaan penyimpangan yang merugikan negara.

Pada sisi kapasitas Jabatan Fungsional (JF) PPUPD jumlah ideal yang dibutuhkan di Provinsi & Kabupaten/Kota sebanyak: 26.712 orang. Untuk 34 Provinsi sebanyak 2.040 orang; dan untuk Kabupaten/Kota sejumlah 514, membutuhkan 24.672 orang. Sementara kondisi JF- PPUPD saat ini di Provinsi & Kab/Kota se Indonesia (Piramida Terbalik), untuk JF-PPUPD Jenjang Madya sebanyak 1.030 org; JF-PPUPD Muda sebanyak 845 org dan JF PPUPD Pertama sebanyak 326 org (Data Itjen Kemendagri, 2019). Kondisi ini tentu masih jauh dari target ideal yang diharapkan, sementara proporsi jumlah untuk setiap jenjang juga masih menunjukkan piramida terbalik, sehingga JF-PPUPD jenjang Madya lebih banyak dari JF-PPUPD Jenjang Muda dan JF-PPUPD Jenjang Muda lebih banyak dari JF-PD Jenjang Pertama. Hal ini terjadi karena dalam rekrutmen JF-PPUPD tidak didasarkan pada kebutuhan riil organisasi Inspektorat di Pusat, Provinsi dan Kabupaten/Kota. Namun lebih banyak ditentukan faktor keterbatasan untuk duduk dalam jabatan struktural dan peluang untuk memperpanjang batas usia pensiun terutama setelah adanya Peraturan Menteri PAN dan RB Nomor 42 Tahun 2018 tentang Pengangkatan PNS dalam Jabatan Fungsional Melalui Penyesuaian/*Inpassing* sebagai pengganti Permen PAN dan RB Nomor 26 Tahun 2016.

Berdasarkan fakta empiris tersebut, terkonfirmasi dalam penjelasan forum diskusi yang disampaikan oleh Inspektur Jenderal Kemendagri (15 Mei 2020), bahwa permasalahan yang dihadapi oleh Kemendagri khususnya dalam bidang pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah, sebagai berikut: (1) Secara umum organisasi yang mengalami kegagalan disebabkan kegagalan mengantisipasi perubahan, mengabaikan ancaman dan menganggap kuat atau terperangkap masa lalu, *under manage*, dan terlambat mentransformasi layanan. (2) Dalam melakukan pengawasan, terdapat irisan antara Kemendagri dengan K/L. Untuk itu, diperlukan sinergi dan kolaborasi yang efektif; (3) Hal yang belum dilakukan oleh Itjen Kemendagri adalah tindak lanjut PP 12 Tahun 2017

belum disusun, (4) Pengawasan teknis atas SPM/NSPK belum dilakukan oleh K/L, (5) Ikhtisar hasil pengawasan Pemda secara nasional belum pernah disampaikan Menteri Dalam Negeri selaku koordinator pembinaan dan pengawasan secara nasional kepada Presiden (6) Pengawasan masih konvensional belum *IT based*, dan peran pengawasan belum mampu dalam mitigasi risiko, serta (7) kapasitas SDM pengawas pemerintahan masih terbatas. Untuk itu, maka hal yang perlu dilakukan Itjen ke depan adalah menyiapkan sistem *Big Data* Pengawasan nasional, penguatan kapasitas SDM pengawas pemerintahan, penataan kelembagaan, pengembangan teknologi pengawasan Pemda serta memastikan efektivitas SPM/NSPK yang disusun oleh K/L telah terimplementasikan dengan efektif di daerah.

Namun jika diperhatikan lebih jauh, permasalahan mendasar yang dihadapi dalam konteks pembinaan dan pengawasan adalah terkait dengan kapasitas kelembagaan baik pada sisi regulasi, sistem, dan kapasitas SDM, termasuk kapasitas APIP (Aparat Pengawas Internal Pemerintah) baik Auditor⁶ maupun Pejabat Fungsional Pengawas Penyelenggara Urusan Pemerintahan Daerah (PPUPD),⁷ sebagai berikut: **Pertama dari sisi regulasi**. Terkait dengan regulasi, hingga saat ini belum ada Perpres atau Permendagri yang mengatur tindak lanjut PP Nomor 12 Tahun 2017 tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah sebagai pedoman atau acuan dalam melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah, termasuk NSPK yang terkait dengan standar pengawasan teknis penyelenggaraan pemerintahan daerah. Standar pengawasan diperlukan sebagai pedoman dan instrumen untuk mengetahui sejauh mana kesesuaian antara standar pengawasan pemerintahan dengan pelaksanaannya di lapangan. Dampak dari ketiadaan pedoman tersebut tentu saja menimbulkan kesulitan para pengawas pemerintahan di dalam melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah.

Pembuatan standar pengawasan teknis tersebut misalnya Kemendagri

⁶ Auditor bertugas melakukan audit keuangan (dapat pula audit kinerja) dengan objek/sasaran pemeriksaan pengelolaan keuangan terhadap kepatuhan, efisiensi, efektivitas; dan ekonomis.

⁷Pasal 6 Peraturan Menteri PAN dan RB Nomor 36 Tahun 2020 mengamanatkan tugas JF-PPUPD, yaitu melaksanakan kegiatan pengawasan atas penyelenggaraan urusan pemerintahan konkuren yang meliputi review, monitoring, evaluasi, dan pemeriksaan.

selaku koordinator dalam pengawasan pemerintahan daerah secara nasional, agar secara intensif mendorong K/L sesuai dengan kewenangan masing-masing untuk menyiapkan standar pengawasan teknis urusan pemerintahan. Standar pengawasan teknis tersebut dapat diatur dalam bentuk Perpres dengan mengacu kepada ruang lingkup urusan pemerintahan, materi substansi dan mekanismenya, termasuk sanksinya apabila terjadi pelanggaran atau ketidaksesuaian dengan SPM/NSPK. Standar pengawasan teknis yang dimaksud dalam hal ini memuat (1) Capaian standar pelayanan minimal atas pelayanan dasar; (2) Ketaatan terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan termasuk ketaatan pelaksanaan SPM/NSPK yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat dalam pelaksanaan urusan pemerintahan konkuren; (3) Dampak pelaksanaan urusan pemerintahan konkuren yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah; dan (4) Akuntabilitas pengelolaan APBN dalam pelaksanaan urusan pemerintahan konkuren di daerah. Adanya standar pembinaan dan pengawasan diharapkan menjadi instrumen dan tolok ukur yang jelas dan konkrit baik pada aspek kebijakan, penyelenggaraan urusan, sumber daya pendukung maupun tolok ukur terhadap obyek pengawasan yang dilakukan oleh pengawas pemerintahan sesuai dengan jenjang jabatannya.

Pasal 18 ayat (2) UUD Tahun 1945 menyatakan “Pemerintah daerah provinsi, daerah Kabupaten, dan Kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan”, sehingga bentuk tindakan penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh daerah meliputi **fungsi mengatur dan mengurus**. Fungsi mengatur diwujudkan dalam bentuk membuat peraturan daerah dan peraturan kepala daerah. Sedangkan fungsi mengurus diwujudkan dalam menyediakan pelayanan publik berupa penyediaan barang publik dan jasa publik sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Fungsi mengatur dan mengurus yang dilakukan oleh pemerintah daerah di atas adalah dalam rangka menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah berdasarkan UU Nomor 23 Tahun 2014. Pengawasan yang dilakukan melalui urusan pemerintahan konkuren yang meliputi enam urusan pemerintahan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar, 18 urusan pemerintahan wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar dan delapan urusan pemerintahan pilihan.

Berdasarkan tugas fungsi tersebut, maka dapat disusun rumusan aspek-aspek pengawasan dari kedua lingkup tugas pemerintah daerah tadi yaitu: (1)

pengaturan yang menjadi kewenangan daerah meliputi kekuasaan membuat peraturan daerah, dan peraturan kepala daerah dengan aspek yang perlu diawasi terhadap kebijakan daerah tersebut meliputi aspek normatif, formatif dan sumatif; (2) penyelenggaraan urusan dengan fokus pelaksanaan proses inti (baik dilihat dari aspek normatif, standar pelayanan, standar operasional prosedur maupun efektivitas penyelenggaraan urusan; (3) Fokus pengelolaan sumber daya pendukung organisasi baik aspek normatif, efisiensi, ekonomi dan efektivitas yang terkait dengan hasil yang diperoleh dari pengelolaan sumber daya organisasi.

Kedua, sisi penguatan organisasi. Berdasarkan Permendagri Nomor 43 Tahun 2014 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kemendagri, hingga saat ini tugas dan fungsi Inspektorat Jenderal Kemendagri sebagaimana diatur dalam Pasal 1136, Pasal 1137 dan Pasal 1138 tidak secara eksplisit mengamanatkan penyiapan penyusunan kebijakan teknis pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah, karena dalam Pasal 1138 huruf a, hanya menyebutkan menyelenggarakan fungsi: “penyiapan penyusunan kebijakan teknis pengawasan internal di lingkungan Kemendagri”. Hal ini juga dapat dilihat dari organisasi Inspektorat Jenderal, yang terdiri atas Inspektur I, Inspektur II, Inspektur III, Inspektur IV, dan Inspektur Khusus. Artinya dalam nomenklaturanya selain tidak secara tegas/jelas memiliki fungsi penyusunan kebijakan teknis ke daerah, juga tidak mencantumkan fungsi pembinaan terhadap jabatan fungsional Pengawas Penyelenggara Urusan Pemerintahan di Daerah (PPUPD). Hal ini dianggap memprihatinkan, karena fungsi pembinaan terhadap jabatan fungsional PPUPD yang tersebar di provinsi dan kabupaten/kota seluruh Indonesia, termasuk penghitungan angka kreditnya dilakukan oleh unit kerja setingkat Sub Bagian pada Inspektorat Jenderal. Demikian juga di daerah, penguatan peran APIP terkait dengan posisi dari aspek kedudukan, kewenangan secara kelembagaan perlu dilakukan, sehingga memiliki posisi yang independen dan tidak mudah diintervensi. Kemendagri diharapkan dapat melakukan penataan terhadap unit organisasi Inspektorat Jenderal dan juga mendorong pemerintah daerah melakukan penguatan peran APIP di daerah sehingga pengawasan penyelenggaraan pemerintahan dapat berjalan dengan optimal.

Penataan organisasi dimaksud mengacu kepada Permen PAN dan RB Nomor 19 Tahun 2018 tentang Penyusunan Peta Proses Bisnis Instansi

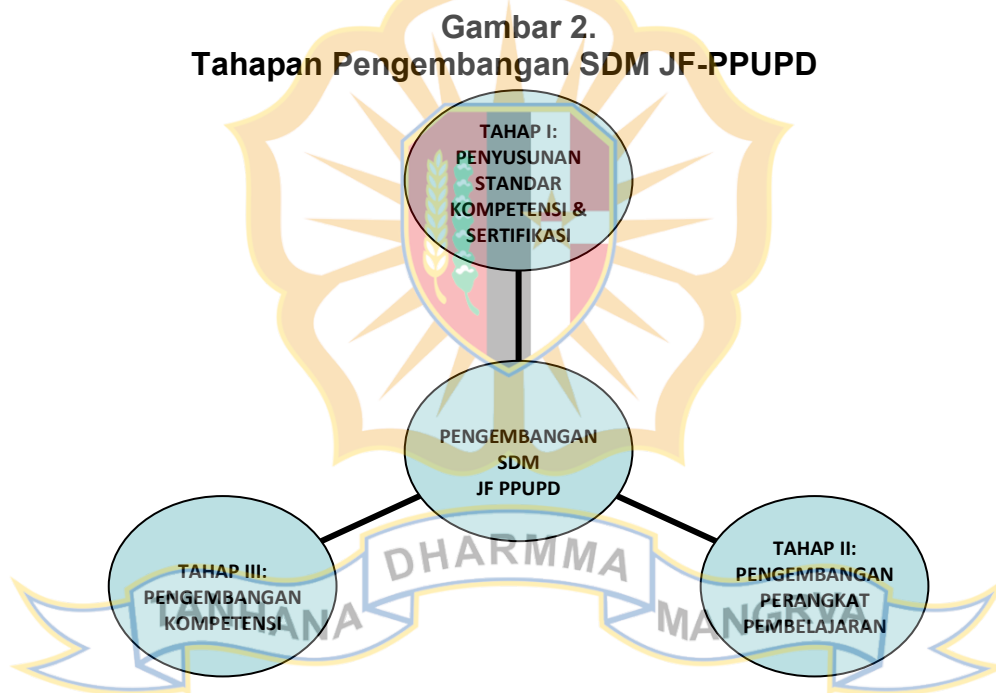
Pemerintah. Peta proses bisnis instansi pemerintah merupakan keseluruhan rangkaian alur kerja yang saling berhubungan dalam rangka mencapai visi, misi, dan tujuan. Penyusunan peta proses bisnis dimulai dari visi, misi dan tujuan yang kemudian diturunkan ke dalam fungsi dan proses bisnis untuk mencapainya. Pada dasarnya penataan organisasi dilakukan untuk (1) memberikan arah dan acuan kepada organisasi untuk melakukan penataan organisasi sesuai dengan prinsip-prinsip organisasi, prosedur dan ketentuan yang berlaku; (2) memberikan pola pikir yang sama, bahwa dalam setiap penataan mengutamakan kepentingan organisasi secara keseluruhan; (3) mewujudkan organisasi yang lebih efektif, efisien, responsif, transparan dan akuntabel, *check and balances*, *rightsizing*, serta sesuai dengan perkembangan dan tuntutan masyarakat, dan kemajuan teknologi pada seluruh unit organisasi dalam rangka mewujudkan *good governance*.

Adapun dasar pertimbangan dalam melakukan penataan organisasi, yaitu faktor internal dan faktor eksternal. Faktor Internal, antara lain: trend perubahan beban kerja; perluasan wilayah kegiatan, serta perubahan visi dan misi. Sedangkan faktor eksternal, antara lain: kebijakan pemerintah yang implikasinya memerlukan perubahan struktur, tugas, dan fungsi organisasi; tuntutan stakeholder, dalam upaya pencapaian tujuan organisasi; perkembangan teknologi informasi yang cepat. Namun penataan organisasi perlu memerhatikan asas-asas organisasi, yaitu a) pembagian habis tugas; b) fungsionalisasi; c) koordinasi; d) berkesinambungan; e) fleksibilitas; f) pendelegasian wewenang; g) rentang kendali; h) lini dan staf; i) kesatuan perintah; j) keseimbangan beban kerja; k) kejelasan dalam pengembangan; l) *one stop services, independent, check and balances, built in control*.

Ketiga, Peningkatan Kapasitas JF-PPUPD. Terbatasnya kapasitas JF PPUPD sejalan dengan urusan penyelenggaraan pemerintahan daerah yang demikian luas, berpotensi menimbulkan penyimpangan baik karena kesengajaan (*by design*) maupun karena ketidakmampuan (*incompetency*) pemerintah daerah. Pembinaan terhadap JF-PPUPD dirasa perlu terutama yang berkaitan dengan fasilitasi, konsultasi, dan pengembangan. Desain atau model pengembangan kompetensi JF-PPUPD ke depan harus mencerminkan kompetensi pada setiap jenjang sesuai dengan *Taksonomi Bloom*.

Pembagian peran tersebut berdampak pada kebutuhan keahlian yang

berbeda. Dari permasalahan tersebut dapat disimpulkan bahwa; (1) perbedaan tugas antar jenjang harus menggambarkan tingkat keahlian atau keterampilan (kompetensi) yang berjenjang, (2) Pembagian tugas fungsi harus menggambarkan aspek apa yang akan diuji/diperiksa, sehingga jelas kriteria apa yang akan digunakan dalam pemeriksaan oleh PPUPD. (3) Pembagian tugas fungsi berdasarkan sub urusan pemerintahan akan memudahkan dalam menyusun standar kompetensi setiap jenjang. Oleh karena itu, perlu dilakukan reformulasi tugas pengawas pemerintahan secara rinci dan sistematis sesuai dengan BAB IV Tugas Jabatan, Unsur dan Sub Unsur Kegiatan, Uraian Kegiatan Jenjang Jabatan dan Hasil Kerja setiap jenjang JF-PPUPD sebagaimana diatur dalam Permen PAN dan RB Nomor 36 Tahun 2020. Tersusunnya uraian tersebut dapat dijadikan sebagai dasar perancangan model pengembangan JF-PPUPD, dengan tahapan:



Sumber: Penulis (2020)

Berdasarkan gambar 2 tersebut, maka secara umum tahapan pengembangan SDM JF-PPUPD adalah sebagai berikut: **Tahap I**, yaitu Penyusunan Standar Kompetensi dan Sertifikasi Kompetensi yang mencakup: (1) Penentuan Standar Kompetensi berdasarkan uraian beban tugas masing-masing jabatan fungsional PPUPD mulai dari JF-PPUPD Jenjang Pertama, Muda, Madya dan Utama (jika ada); (2) Berbasis pada Standar Kompetensi dimaksud, kemudian

menyusun perangkat Uji Kompetensi (pedoman dan perangkat uji kompetensi). **Tahap II**, yaitu Pengembangan Perangkat Pembelajaran yang mencakup (1) penyusunan kurikulum silabus, (2) modul pembelajaran, (3) pedoman penyelenggaraan (4) penyusunan perangkat evaluasi pembelajaran, (5) penyiapan tenaga pengajar melalui *Training of Trainers (ToT)*; **Tahap III**, yaitu Pengembangan Kompetensi, yang mencakup (1) Persiapan Penyelenggaraan, (2) Penyelenggaraan Pengembangan Kompetensi; dan (3) Evaluasi dan Pelaporan. Semua tahapan dimaksud dilakukan, selain melibatkan instansi Pembina Jabatan Fungsional juga melibatkan pemerintah daerah serta para pihak-pihak yang terkait. Melalui pembangunan kapasitas terhadap regulasi, sistem manajemen dan kapasitas SDM, diharapkan marwah Kemendagri di bidang pembinaan dan pengawasan pemerintahan daerah akan terwujud dalam rangka membantu Presiden menyelenggarakan pemerintahan negara.

16. Hasil Analisis

Berdasarkan pembahasan sebelumnya, maka hasil analisis adalah sebagai berikut: **Pertama**, Rekonstruksi Marwah Kemendagri sebagai *Triumvirat* dan Poros Pemerintahan. Kemendagri sejak masa kolonial Hindia Belanda sampai masa Reformasi terus mengalami kemajuan ke arah yang semakin baik dalam menghadapi perkembangan lingkungan strategis, baik lingkungan global, regional maupun nasional pada pemerintahan Indonesia. Pasca reformasi, negara telah memberikan kewenangan yang luas untuk mengawal dan menyelenggarakan urusan bidang Pemdagri yaitu melalui UUD NRI 1945, UU Nomor 39 Tahun 2009 tentang Kementerian Negara, UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, UU Nomor 24 Tahun 2013 tentang Administrasi Kependudukan dan UU Nomor 43 Tahun 2008 tentang Wilayah Negara (Mendagri sebagai Kepala BNPP). Namun demikian tetap ada sejumlah kendala dalam menyelenggarakan fungsi sebagai *Triumvirat* dan Poros Pemerintahan dalam rangka membantu Presiden menyelenggarakan pemerintahan negara. Kendala tersebut terkait dengan pembangunan kapasitas (*capacity building*) yang terdiri dari tiga hal, yaitu pada dimensi reformasi kelembagaan, penguatan organisasi dan SDM.

Pada dimensi reformasi kelembagaan, hasil analisis menunjukkan bahwa unit kerja Kelompok A pada fungsi lini Kemendagri yang bertugas memproses

“Tunggal Ika menjadi “Bhineka Tunggal Ika” belum memiliki garis komando yang tegas dan lurus sampai ke daerah, sehingga ketika terjadi suatu masalah di daerah membutuhkan birokrasi yang panjang, pelayanan kepada masyarakat tidak dapat terselesaikan secara tuntas yang berdampak terhadap terdistorsinya marwah Kemendagri dalam penyelenggaraan urusan bidang Pemdagri. Oleh sebab itu, langkah yang sebaiknya diambil adalah mendorong reformasi kelembagaan terhadap fungsi lini yang berperan dalam urusan bidang politik dan pemerintahan umum, kependudukan dan pencatatan sipil; serta administrasi kewilayahan menjadi unit kerja/organisasi vertikal yang memiliki aparatur pusat di daerah, sehingga pengelolaan terhadap NKRI yang ditugaskan oleh Presiden kepada Menteri Dalam Negeri dalam mencapai visi dan misi Presiden untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sebagaimana diamanatkan dalam Pembukaan UUD NRI pada Alinea ke-4 dapat terwujud dengan baik.

Pada dimensi penguatan organisasi, hasil analisis menunjukkan bahwa terdapat beberapa regulasi (UU) yang belum ditindaklanjuti ke dalam peraturan pelaksanaan yang lebih rendah seperti PP, Perpres dan Permendagri, sebagaimana halnya dengan urusan pemerintahan umum yang diamanatkan dalam Pasal 25 ayat (2) sampai dengan ayat (6) UU Nomor 23 Tahun 2014 dan penguatan organisasi terhadap UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Administrasi Kependudukan, yang saat ini masih “semi sentralisasi” dan peraturan pelaksanaan PP Nomor 12 Tahun 2017 termasuk di dalamnya penataan tugas dan fungsi organisasi yang duplikasi (*overlapping*) baik dalam internal maupun eksternal Kemendagri dengan Kementerian lain. Kemendagri perlu segera menyelesaikan agenda tersebut dalam bentuk NSPK (PP, Perpres dan Permendagri). Selain itu, juga melakukan penataan terhadap tugas dan fungsi unit kerja dengan memperhatikan dasar, hakikat dan pelaksanaan analisis jabatan sehingga penyelenggaraan urusan bidang Pemdagri berjalan harmonis dan bersinergi.

Pada dimensi SDM, hasil analisis menunjukkan bahwa masalah SDM merupakan satu kesatuan yang kompleks, di mana desain organisasi yang belum sepenuhnya mengacu kepada visi, misi, analisis jabatan dan beban kerja baik dalam konteks penyusunan awal hingga penataan organisasi serta ketidakmampuan mengimplementasikan kondisi normatif ke dalam praktik nyata,

termasuk adanya uraian tugas yang belum sepenuhnya mencerminkan kualifikasi dan kompetensi pegawai dalam mencapai kinerja organisasi. Untuk itu, langkah yang sebaiknya diambil adalah melakukan tahapan-tahapan strategis dengan (1) mendesain organisasi yang dinamis, dengan pemetaan formasi pegawai dan fungsi organisasi secara substantif; (2) membangun tata hubungan kerja yang harmonis antar dan antar jabatan dengan penempatan pegawai yang tepat berdasarkan uraian tugas yang jelas untuk mendorong terciptanya kolaborasi atau kerja tim yang produktif; (3) melakukan seleksi calon pegawai yang berkualitas dan terkoneksi dengan penempatan dalam organisasi untuk menjaring pegawai dengan kompetensi yang dibutuhkan berdasarkan standar kinerja yang diharapkan dan memastikan keberadaannya di unit organisasi yang tepat; (4) mengintegrasikan penilaian kinerja, pengembangan kompetensi dan pengembangan karier untuk menjaga kinerja pegawai dalam perjalanan kariernya secara berkelanjutan.

Dalam pengembangan kompetensi SDM, juga perlu diiringi dengan internalisasi nilai-nilai kepatemongprajaan sebagai budaya kerja pegawai Kemendagri agar selaras dengan kompetensi yang dibutuhkan dalam penyelenggaraan urusan bidang Pemdagri, baik pada tahapan penyusunan standarisasi kompetensi dan sertifikasi, pengembangan perangkat pembelajaran maupun dalam tahapan penyelenggaraan pengembangan kompetensi aparatur Pemdagri. Berdasarkan fenomena tersebut dapat disimpulkan bahwa untuk mengoptimalkan fungsi Kemendagri sebagai *Triumvirat* dan Poros Pemerintahan, maka pembangunan kapasitas merupakan hal esensial dan mutlak dilakukan

Kedua, Rekonstruksi Marwah Kemendagri berdasarkan Tugas dan Fungsi Strategis. Terkait dengan tugas dan fungsi yang bersifat strategis, yaitu: (1) UU Nomor 24 Tahun 2005 tentang Sistem Perencanaan Nasional, (2) UU Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, dan (3) UU Nomor 23 Tentang Pemerintahan Daerah dan, masih ditemukan kendala dalam bidang yang mencakup dimensi regulasi, sistem dan SDM. **UU Nomor 25 Tahun 2004. Pada dimensi regulasi**, hasil analisis menunjukkan bahwa ketiadaan kewenangan Kemendagri dalam UU Nomor 25 Tahun 2004 secara langsung berpengaruh terhadap SPPN dalam upaya sinkronisasi dan harmonisasi pencapaian target nasional antara K/L dan daerah serta rencana pendanaannya melalui RAPBN, karena kedudukan

Kemendagri disamakan dengan K/L teknis lainnya. Kemendagri perlu mengoptimalkan kembali peran dan kewenangannya melalui Trimuvirat dan poros pemerintahan untuk mengatur tata cara perencanaan sebagai koordinator penyelenggara pemerintahan di daerah.

Pada penguatan organisasi, hasil analisis menunjukkan bahwa terdapat masalah dalam penyelenggaraan perencanaan pembangunan. Optimalisasi pengendalian dan evaluasi pembangunan daerah dilakukan melalui dukungan regulasi, SDM, anggaran dan sistem aplikasi yang akurat, hasil pengendalian dan evaluasi dapat disampaikan kepada: (1) Presiden berupa *executive summary* sebagai bahan pengambilan keputusan pada sidang atau rapat kabinet terbatas sesuai dengan urgensinya; (2) Komisi DPR RI sehingga memperoleh gambaran terkait dengan pembidangan tugas masing-masing khususnya bermanfaat dalam mendukung fungsi legislasi, anggaran dan pengawasan; (3) K/L terkait, untuk sinergi program/kegiatan mengatasi masalah pembangunan di daerah dan sebagai dasar penyelarasan pencapaian target pembangunan nasional dengan daerah; (4) Mendagri sebagai bahan paparan dalam forum RAKORTEK terutama pada forum Musrenbang Nasional yang dihadiri seluruh Menteri, unsur DPD, DPR-RI, K/L, Kepala Daerah/Ketua DPRD se Indonesia, dan; (5) Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat di daerah untuk meningkatkan pelaksanaan pengendalian dan evaluasi terhadap kabupaten/kota berdasarkan regulasi yang ditetapkan dan hasilnya disampaikan kepada Mendagri untuk diolah dan dilaporkan kepada Presiden serta disampaikan kepada pemangku kepentingan lainnya; Selanjutnya, dalam mengoptimalkan DPOD di bidang perencanaan dan pembangunan daerah, maka perlu meningkatkan fungsi DPOD untuk membahas segala hambatan dan permasalahan terkait koordinasi perencanaan, pelaksanaan, pengendalian, evaluasi atau pendanaan pembangunan daerah. Hal ini penting karena salah satu tugas DPOD adalah memberikan pertimbangan kepada Presiden untuk menyelesaikan permasalahan dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Pada dimensi SDM, hasil analisis menunjukkan bahwa kapasitas SDM dalam penyelenggaraan perencanaan pembangunan daerah belum optimal. Peningkatan kompetensi SDM perlu dilakukan dalam penyelenggaraan perencanaan dan pembangunan daerah melalui program pengembangan kompetensi (*hardskill dan softskill*) di bidang perencanaan, pelaksanaan,

pengendalian dan evaluasi pembangunan daerah, serta memasukkan materi pembangunan daerah dan materi kompetensi Pemerintahan yang dilakukan melalui LSP-PDN sesuai dengan Permendagri Nomor 108 Tahun 2017 sebagai landasan utama pegawai ASN dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah sebagai materi wajib pada setiap jenis pengembangan kompetensi SDM baik di pusat maupun di daerah. Program ini sangat penting diikuti oleh (Sekda, Camat, Lurah atau JPT Pratama, Administrator, Pengawas serta Pegawai ASN lainnya) termasuk pada kegiatan orientasi KDH/DPRD atau pebekalan DPRD.

UU Nomor 6 Tahun 2014. Hasil analisis menunjukkan bahwa permasalahan utama yang dihadapi oleh pemerintah desa saat ini adalah bagaimana mengelola keuangan dana desa yang cukup besar secara efektif, efisien, transparan, sehingga dapat mengentaskan kemiskinan dan menyejahterakan masyarakat. Oleh karena itu, upaya yang perlu dilakukan adalah melakukan sistem pengawasan yang efektif, integratif, dan komprehensif dalam pengelolaan keuangan dana desa sebagaimana secara tegas diamanatkan dalam Pasal 112 dan Pasal 115 UU Nomor 6 Tahun 2014. Selain dibutuhkan peran dari pemerintah pusat, pemerintah provinsi, kabupaten/kota dan kecamatan, juga perlu mengoptimalkan peran, fungsi dan kapasitas BPD sebagai salah satu lembaga pengawas dalam lingkungan desa melalui keterpaduan sistem pengawasan dengan institusi terkait untuk menghindari adanya tabrakan, tumpang tindih antara lembaga pengawasan pada obyek dan waktu pengawasan yang sama serta mengoptimalkan pengasawan dari masyarakat. Apabila Kemendagri mampu mendorong dan memberdayakan peran BPD melalui pemerintah daerah untuk mengintensifkan pengawasan terhadap dana desa. Dana desa yang digulirkan oleh pemerintah kepada desa akan memberikan dampak yang signifikan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat yang pada gilirannya mengembalikan marwah Kemendagri selaku Pembina Pemerintahan Desa.

UU Nomor 23 Tahun 2014. Hasil analisis menunjukkan bahwa masalah implementasi dalam kebijakan otonomi daerah baik di lingkungan pemerintahan pusat, provinsi dan kabupaten/kota masih terjadi. Kemendagri selain diharapkan dapat mensinergikan tata-kelola pemerintahan Indonesia sebagai satu kesatuan sistem yang terpadu baik antar K/L maupun dengan pemerintah daerah juga agar

dapat mendorong pemerintah daerah melalui fungsi Binwas untuk melakukan pengembangan SDM aparatur di daerah. Gubernur selaku Wakil Pemerintah Pusat juga berkewajiban untuk melakukan Binwas umum dan teknis terhadap kabupaten/kota terutama yang terkait di bidang pengembangan SDM sebagai unsur pendukung dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan. Pembinaan dan pengawasan dimaksud dapat dilakukan melalui fasilitasi, konsultasi, Diklat maupun melalui pembinaan lainnya sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang didasarkan pada kompetensi Pemerintahan.

Ketiga, Rekonstruksi Marwah Kemendagri melalui Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah sebagai wujud amanat konstitusi UUD 1945, UU No. 23 Tahun 2014 dan PP 12 Tahun 2017, menunjukkan bahwa pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah belum dilaksanakan dengan optimal yang diindikasikan belum adanya peraturan pelaksanaan PP 12 Tahun 2017 sebagai pedoman dalam melakukan pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan. Salah satu bentuk pedoman yang perlu dipersiapkan adalah mengenai standar pembinaan dan pengawasan PPUPD sesuai dengan ruang lingkup, materi, mekanismenya, termasuk memperkuat organisasi Inspektorat Jenderal sebagai instansi Pembina, Inspektorat Provinsi dan Inspektorat Kabupaten/kota agar memiliki independensi dan profesional dalam melaksanakan tugasnya tanpa intervensi dari pihak mana pun. Sedangkan pada dimensi SDM, Kemendagri diharapkan segera mengupayakan tindak lanjut Permen PAN dan RB Nomor 36 Tahun 2020 tentang JF-PPUPD dengan melibatkan berbagai pihak terkait baik melalui penyusunan standar kompetensi, optimalisasi lembaga sertifikasi (LSP-PDN), penyusunan perangkat sertifikasi/pengembangan kompetensi, pengembangan kompetensi serta menyiapkan NSPK tentang pengembang karier JF-PPUPD sesuai dengan jenjang jabatannya.

BAB IV PENUTUP

17. Simpulan

Kemendagri memiliki sejarah, posisi strategis, dan dinamikanya dalam Pemerintahan di Indonesia. Dari hasil pembahasan dan analisis pada Bab III, dapat disimpulkan hal-hal sebagai berikut: **Pertama**, terdistorsinya Marwah Kemendagri dalam menyelenggarakan peran dan fungsinya disebabkan oleh lemahnya pembangunan kapasitas baik pada dimensi regulasi, penguatan organisasi maupun SDM. **Kedua**, untuk merekonstruksi marwah Kemendagri pada Pemerintahan di Indonesia, pembangunan kapasitas merupakan faktor dominan yang perlu dibenahi. **Ketiga**, untuk merekonstruksi marwah Kemendagri yang berfungsi sebagai *Triumvirat* dan Poros Pemerintahan; pada dimensi reformasi regulasi, melakukan reformulasi terhadap penataan fungsi lini Kemendagri terutama urusan bidang politik dan pemerintahan umum, kependudukan dan pencatatan sipil dan urusan bidang kewilayahan menjadi fungsi lini yang memiliki garis komando, rentang tugas sampai ke daerah atau “vertikalisasi”. Pada penguatan organisasi, melakukan reformulasi terhadap tugas dan fungsi yang duplikasi (*overlapping*) antar unit kerja Kemendagri secara internal dan antar kementerian secara eksternal. Selanjutnya, pada dimensi pengembangan SDM, mendesain sistem pengembangan SDM yang profesional dan kompeten melalui tahapan desain organisasi, pengembangan kompetensi dan pengembangan karier, termasuk menghidupkan kembali nilai-nilai kepamongprajaan.

Keempat, untuk merekonstruksi marwah Kemendagri dalam menyelenggarakan fungsi strategis: **(1) Terkait dengan UU Nomor 24 Tahun 2005**, pada penguatan organisasi, melakukan pengendalian dan evaluasi pembangunan daerah melalui dukungan sistem aplikasi *big data* secara nasional dan akurat. Hasil pengendalian dan evaluasi disampaikan kepada berbagai pihak terkait yaitu kepada Presiden, DPR-RI Komisi terkait, Menteri Dalam Negeri, Menteri Teknis/Kepala LPNK, dan Gubernur selaku Wakil Pemerintah Pusat sebagai bahan pertimbangan dan pengambilan keputusan serta sebagai *feedback* dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan. Pada dimensi SDM, peningkatan

kapasitas SDM di bidang perencanaan, pelaksanaan, pengendalian dan evaluasi pembangunan daerah, termasuk peningkatan kapasitas Bupati/Walikota dan DPRD; **2) Terkait UU Nomor 6 Tahun 2014**, untuk meningkatkan efektivitas sistem pengawasan pengelolaan keuangan dana desa, maka pemberdayaan, peningkatan kapasitas BPD dan melibatkan masyarakat dalam pengawasan pengelolaan keuangan desa merupakan prasyarat yang utama menuju tata kelola pemerintahan desa yang baik *good governance village*. **(3) Terkait dengan UU Nomor 23 Tahun 2014** dalam penyelenggaraan kebijakan otonomi daerah, sinergitas dalam tata-kelola pemerintahan Indonesia merupakan satu kesatuan sistem yang terpadu, baik antar K/L maupun dengan pemerintah dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah. Gubernur selaku Wakil Pemerintah Pusat dalam melakukan Binwas terhadap kabupaten/kota perlu menyiapkan SDM baik pengembangan kompetensi pemerintahan, kompetensi teknis terkait urusan pemerintahan daerah maupun melalui sertifikasi pemerintahan oleh LSP-PDN secara terintegrasi guna tercapainya efektivitas dan efisiensi dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Kelima, untuk merekonstruksi marwah Kemendagri dalam menyelenggarakan fungsinya sebagai koordinator dalam pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai PP 12 Tahun 2017, sebagai berikut: (1) Pada dimensi regulasi, menindaklanjuti peraturan pelaksanaan PP 12 Tahun 2017 dalam bentuk NSPK sebagai pedoman teknis dalam pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah yang melibatkan K/L dan pemerintah daerah; (2) Pada penguatan organisasi, peningkatan kewenangan, kedudukan dan kelas jabatan Inspektorat Provinsi dan Inspektorat Kabupaten/Kota agar dapat melaksanakan tugasnya dengan profesional, independen dan tanpa intervensi. (3) Pada dimensi SDM, mendorong pemerintah daerah dalam pengembangan SDM JF-PPUPD termasuk aspek mental dan moral, untuk menciptakan JF-PPUPD yang kompeten dan profesional sebagai pengawas penyelenggara urusan pemerintahan daerah.

18. Rekomendasi.

Berdasarkan kesimpulan tersebut di atas, rekomendasi konkrit dalam pembangunan kapasitas yang dapat disampaikan kepada Menteri Dalam Negeri

dan Pemerintah untuk merekonstruksi marwah Kemendagri pada pemerintahan di Indonesia, antara lain: **Pertama**, untuk merekonstruksi marwah Kemendagri sebagai Triumvirat dan Poros Pemerintahan:

- a. Mendagri disarankan untuk mengevaluasi kedudukan fungsi lini pada Direktorat Jenderal Politik dan Pemerintahan Umum, Direktorat Jenderal Bina Kependudukan dan Pencatatan Sipil serta Direktorat Jenderal Bina Administrasi Kewilayahan, termasuk Badan Nasional Pengelolaan Perbatasan (BNPP) yang bertugas memproses “*Tunggal Ika*” menjadi “*Bhineka Tunggal Ika*” dalam kerangka NKRI berdasarkan Triumvirat (Pasal 8 ayat (3) UUD NRI 1945) dan Poros Pemerintahan sebagai fungsi pelaksana instansi “*vertical*” untuk membantu Presiden dalam penyelenggaraan pemerintahan negara, sehingga memiliki garis komando yang tegas dan rentang kendali yang lurus sampai ke daerah, dan apabila terjadi permasalahan di daerah, aparat pemerintah pusat yang ditugaskan di daerah dapat segera melayani masyarakat tanpa melalui proses birokrasi yang panjang.
- b. Mendagri disarankan memerintahkan Dirjen terkait utk menyelesaikan tindaklanjut Pasal 25 ayat (2) s/d ayat (6) UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang urusan Pemerintahan Umum, Penguatan Organisasi terhadap UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Administrasi Kependudukan, yang saat ini masih “semi sentralisasi” dan aturan pelaksanaan PP Nomor 12 Tahun 2017 tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah termasuk di dalamnya penataan tugas dan fungsi organisasi yang duplikasi (*overlapping*) baik dalam internal Kemendagri maupun eksternal Kemendagri.
- c. Mendagri disarankan memerintahkan Kepala BPSDM dan Kepala Biro Kepegawaian untuk menyiapkan *strategic plan (blueprint)*, sistem manajemen SDM Pemdagri yang berkarakteristik nilai-nilai kepamongpraan, terpadu dengan sistem pengembangan SDM (standarisasi, pengembangan kompetensi dan sertifikasi/uji kompetensi yang terintegrasi baik dalam Jangka Pendek, Menengah dan Jangka Panjang yang melibatkan pimpinan unit kerja Kemendagri serta Lembaga-lembaga PSDM pada K/L untuk memastikan terselenggaranya Sistem Manajemen SDM berdasarkan pada seleksi (rekrutmen) yang berkualitas dan terkoneksi dengan penempatan dalam

jabatan/tugas, sistem pengembangan kompetensi serta penilaian kinerja yang juga terintegrasi.

Kedua, untuk merekonstruksi marwah Kemendagri sebagai penyelenggaraan fungsi strategis:

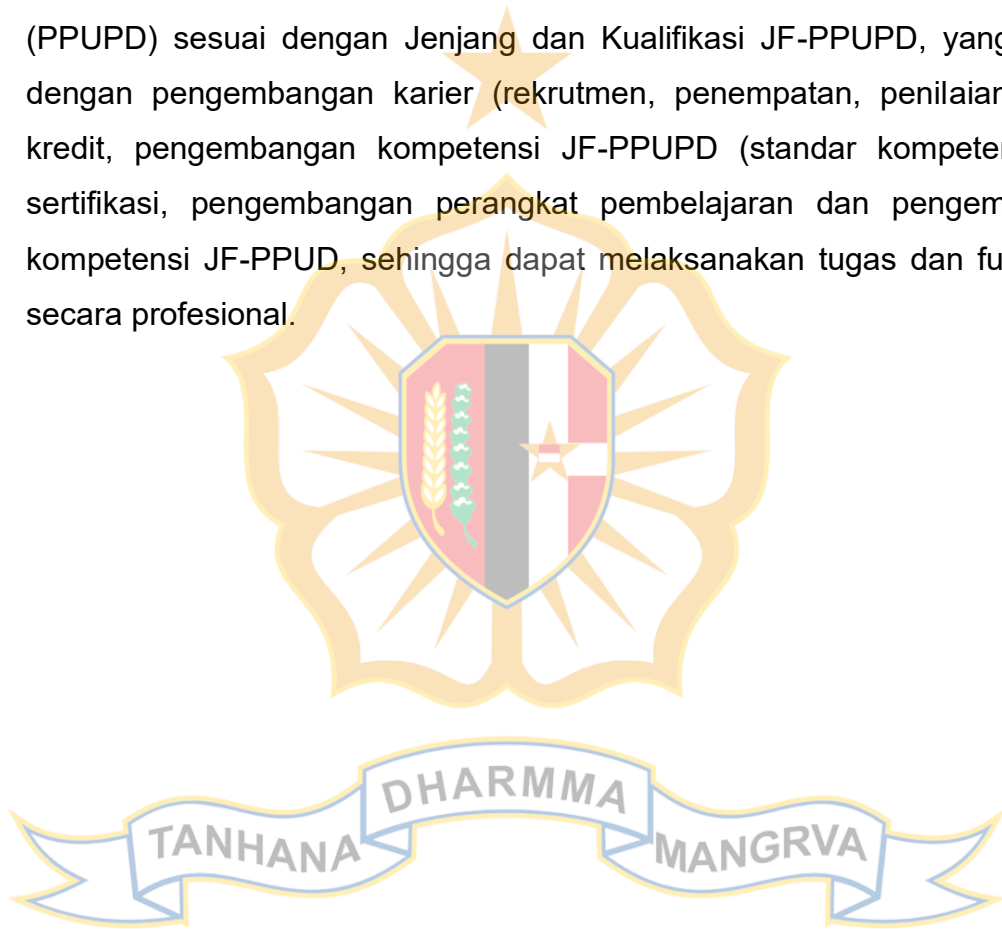
- a. Mendagri disarankan memerintahkan Pimpinan Dirjen terkait untuk melakukan pembangunan kapasitas yang terkait dengan peningkatan kompetensi aparatur Pemdagri termasuk aparatur Pemerintahan Daerah di bidang perencanaan, pengendalian dan evaluasi pembangunan daerah; penguatan kapasitas Badan Permusyaratan Desa (BPD) dalam sistem pengelolaan dana desa berkolaborasi dengan pengawas internal pemerintah dan masyarakat, dan pengoordinasian urusan pemerintahan daerah dengan K/L dan Pemda secara sinergi dalam pola interaksi pusat-daerah yang lebih lentur serta penguatan peran Gubernur selaku Wakil Pemerintah Pusat di daerah dlm melakukan Binwas terhadap Pemerintah Kabupaten/Kota, termasuk pembinaan melalui fasilitasi pengembangan kompetensi pemerintahan (Permendagri 108 Tahun 2017 tentang Kompetensi Pemerintahan) serta Kompetensi Teknis Urusan Pemerintahan Konkuren guna terselenggaranya SPM/NSPK sesuai urusan pemerintahan secara efektif dan efisien.
- b. Mendagri memerintahkan Sekretaris Jenderal Kemendagri untuk melakukan revitalisasi tugas dan fungsi pada unit organisasi yang berpotensi duplikasi (*overlapping*) baik unit kerja yang melaksanakan fungsi *operating core*, *supporting staff*, maupun *techno-structure* dalam lingkup internal Kemendagri maupun eksternal dengan Kementerian Teknis/LPNK guna terbentuknya disain organisasi yang dinamis, tata hubungan kerja yang harmonis berdasarkan analisis jabatan, uraian tugas dan beban kerja yang jelas;

Ketiga, untuk merekonstruksi Kemendagri selaku Koordinator Binwas dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, hendaknya melakukan:

- a. Reposisi Tugas dan Fungsi Inspektorat Jenderal Kemendagri setingkat eselon II yang berfungsi dalam melakukan pembinaan pengembangan jabatan fungsional Pengawas Penyelenggara Urusan Pemerintahan Daerah mengacu kepada Permen PAN dan RB Nomor 19 Tahun 2018 tentang

Penyusunan Peta Proses Bisnis Instansi Pemerintah (saat ini hanya ditangani oleh setingkat Kasubag).

- b. Penguatan Organisasi Inspektorat Provinsi dan Kab/Kota yang asimetris dengan Perangkat Daerah lainnya, sehingga memiliki independensi yang kuat tanpa dapat diintervensi oleh pihak mana pun di dalam melakukan pengawasan terhadap urusan pemerintahan.
- c. Menindaklanjuti Permen PAN dan RB Nomor 36 Tahun 2020 tentang Jabatan Fungsional Pengawas Penyelenggara Urusan Pemerintahan Daerah (PPUPD) sesuai dengan Jenjang dan Kualifikasi JF-PPUPD, yang terkait dengan pengembangan karier (rekrutmen, penempatan, penilaian angka kredit, pengembangan kompetensi JF-PPUPD (standar kompetensi dan sertifikasi, pengembangan perangkat pembelajaran dan pengembangan kompetensi JF-PPUPD, sehingga dapat melaksanakan tugas dan fungsinya secara profesional.



DAFTAR PUSTAKA

Peraturan Perundang-undangan:

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem
Perencanaan Pembangunan Nasional

Undang-undang Republik Indonesia Nomor 38 Tahun 2009 tentang Kementerian
Negara.

Undang-undang Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2013 tentang Perubahan
Atas Undang-undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi
Kependudukan.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan
Daerah

Undang-undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa

Undang-undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil
Negara

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2008 tentang Tahapan,
Tatacara Penyusunan, Pengendalian, dan Evaluasi Pelaksanaan
Rencana Pembangunan Daerah

Peraturan Pemerintah Nomor 102 Tahun 2014 Tentang Tata Cara Pengusulan dan
Pengangkatan Wakil Gubernur, Wakil Bupati, dan Wakil Walikota.

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2016 tentang
Perangkat Daerah;

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2017 tentang
Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.

Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2018 Tentang Kecamatan.

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2019 tentang
Perubahan Kedua Atas Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014
tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014
tentang Desa.

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah.

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 40 Tahun 2019 Tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 Tentang Administrasi Kependudukan Sebagaimana Telah Diubah Dengan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 Tentang Administrasi Kependudukan

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 43 Tahun 2015 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kemendagri

Peraturan Menteri Nomor 86 Tahun 2017 tentang Tata Cara Perencanaan, Pengendalian dan Evaluasi Pembangunan Daerah, Tata Cara Evaluasi Rancangan Peraturan Daerah Tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah dan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah.

Peraturan Menteri Nomor 108 Tahun 2017 tentang Kompetensi Pemerintahan Permendagri Nomor 8 Tahun 2018 Tentang Perubahan Kedua Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 45 Tahun 2015 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Dalam Negeri.

Peraturan Menteri PAN dan RB Nomor 42 Tahun 2018 Tentang Pengangkatan PNS dalam Jabatan Fungsional Melalui Penyesuaian/*Inpassing*.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 70 Tahun 2019 tentang Sistem Informasi Pembangunan Daerah sebagai pengganti Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 98 Tahun 2018 tentang Sistem Informasi Pembangunan Daerah

Peraturan Menteri Dalam Negeri Tentang Pedoman Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah yang diterbitkan setiap tahun anggaran.

Buku-Buku:

- Afan Gaffar, 2004, *Politik Indonesia Transisi Menuju Demokrasi*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- B.N. Marbun, 1996, *Kamus Politik*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.
- B. Arei Sidharta (editor). 1996. *Butir-Butir Gagasan Tentang Penyelenggaraan Hukum dan Pemerintahan yang Layak*, Bandung, Citra Aditya Bakti.
- Effendy, Khasan. 2020. *Filsafat Pemerintahan*. Bandung: Rocha Indonesia.
- Gibson, James L. et al. 1996. *Organisasi: Perilaku, Struktur, Proses*. Diterjemahkan oleh Ninuk Adriani. Jakarta: Binarupa Aksara.
- Grindle, M.S., (editor). 1997. *Getting Good Government: Capacity Building in the Public Sector of Developing Countries*, MA: Harvard Institute for International Development. Boston.
- Hersey, P., dan Blanchard, K. 1992. *Manajemen Perilaku Organisasi*. Jakarta: Erlangga
- H. Syaukani, HR., dkk., 2003. *Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- Kaho, Josef Riwo Kaho. 2012. *Analisis Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia, Edisi Revisi, Cetakan Ketiga*-Yogyakarta: *Center for Politics and Government (PolGov)* Fisipol UGM.
- Kumolo Tjahjo, dkk. 2017. *Nawa cita Untuk Kesejahteraan Rakyat Indonesia, Integrasi Perencanaan Pembangunan Nasional dan Daerah*. Jakarta: PT. Kompas Media Nusantara.
- Ndraha, Taliziduhu. 2011. *Kybernologi dengan Kepamongprajaan*. Jakarta: Rineka Cipta.
- 2003. *Kybernologi (Ilmu Pemerintahan Baru) 1*. Jakarta: Rineka Cipta.
- Nurcholis dan Hanif. 2015. *Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, Jakarta: PT. Gramedia Widasarana Indonesia.
- Miftah Thoha. 2002. *Perilaku Organisasi, Konsep dan Aplikasi*. Jakarta: Rajawali Press.
- Mintzberg, Henry. 1993. *Structure in Five Designing Effective Organizations*, Prentice-Hall, Inc. New Jersey
- Rasyid Ryaas M. 1997. *Birokrasi Pemerintahan dan Politik Orde Baru*. Jakarta: Yarsif Watampone.

Ridwan HR. 2007. *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.

Robbins Sthepen P, 1994. *Teori Organisasi (Struktur, Desain dan Aplikasi)*, edisi 3, Jakarta: Penerbit Arcan.

Syafrudin, Ateng. 1985. *Pasang Surut Otonomi Daerah*. Bandung: Binacipta.

----- 1993. *Pengaturan Koordinasi di Pemerintahan Daerah*. Bandung: Cipta.

Dokumen:

Data Pokok Kementerian Dalam Negeri Tahun 2018. Pusat Data dan Informasi, Sekretariat Jenderal Kementerian Dalam Negeri RI.

Laporan Akhir. 2013. *Kajian Desain Kelembagaan Pemerintah Pusat (Arsitektur Kelembagaan Tahun 2014-2019)*. Pusat Kajian Kinerja Kelembagaan Deputy Bidang Kelembagaan LAN-RI.

Sejarah Pemerintahan Dalam Negeri di Indonesia. Buku I dan II. 2018. Sejak Binnenlandsch Bestuur Hingga Departemen Dalam Negeri Republik Indonesia 1866-1966. Direktorat Bina Ideologi, Karakter dan Wawasan Kebangsaan Direktorat Jenderal Politik dan Pemerintahan Umum, Kementerian Dalam Negeri Republik Indonesia bekerja sama dengan Departemen Sejarah Fakultas Ilmu Pengetahuan Budaya Universitas Indonesia.

Internet/Website:

Rosenbloom. 1989. <https://www.scribd.com/document/206634471/Rosenbloom-1989-Ch-1><https://amp.dialeksis.com>.

<http://www.oecd.org/gov/digital-government/1900081.pdf> *didown load* pada tanggal 21 Maret 2020

Kemendagri, "Daftar Pembatalan 3.143 Perda Masih Perlu Penyempurnaan", <http://www.kemendagri.go.id/news/2016/06/21/> *di down load* pada tanggal 2 Juni 2020.

DAFTAR LAMPIRAN

1. Alur Pikir
2. Daftar Riwayat Hidup
3. Lampiran-lampiran FGD



**ALUR PIKIR:
REKONSTRUKSI MARWAH
KEMENTERIAN DALAM NEGERI
PADA PEMERINTAHAN DI INDONESIA**



