



UU 23 TAHUN 2014 : PEMBAGIAN URUSAN PEMERINTAHAN SUMBER DAYA ALAM

doc :sutanmudo.web.id

INTI ARTIKEL

Otonomi daerah merupakan konsekuensi logis dari pembentukan pemerintah daerah, hal ini tertuang dalam Pasal 18 ayat (2) dan ayat (5) UUD RI 1945, menyatakan bahwa Pemerintahan Daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan menurut Asas Otonomi dan Tugas Pembantuan dan diberikan otonomi yang seluas-luasnya. Pemberian otonomi yang seluas-luasnya kepada Daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat.

Tahun ke tahun berjalan, persoalan pada penyelenggaraan otonomi daerah menyebabkan skeptisme pada model pemerintahan ini. Otonomi daerah dianggap banyak pihak menimbulkan oligarki politik lokal, inefisiensi pemerintahan dan mendorong pemerataan korupsi. Namun demikian, Ryas Rasyid menyatakan bahwa persoalan-persoalan pada desentralisasi, tidak terletak pada konsepsi otonomi

daerah itu sendiri, namun pada tataran pelaksanaannya.

Menyadari persoalan-persoalan tersebut, pemerintah melakukan penataan terhadap otonomi daerah. Setidaknya, telah dua kali pemerintah melakukan perbaikan terhadap otonomi daerah. Pertama, melalui UU Nomor 32 Tahun 2004. Pada perbaikan ini, pemerintah menyempurnakan konsep pembagian urusan pusat daerah, menjadi lebih rinci dan riid dibandingkan pada konsep sebelumnya yang diadopsi UU Nomor 22 Tahun 1999.

Namun demikian, persoalan terhadap otonomi daerah masih dirasakan sampai dengan 10 tahun berlakunya UU 32/2004. Oleh karenanya, pada tahun 2014 pemerintah melakukan perubahan dengan UU 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah. Salah satu perubahan substansial ini adalah perubahan titik tekan otonomi dari pemerintah Kabupaten/Kota ke Pemerintahan Provinsi.

Masalah

Desentralisasi saat ini (Sebelum UU 23/2014) tidak dapat menciptakan pemerintahan yang efektif di dalam konteks melaksanakan kegiatan pembangunan ekonomi secara menyeluruh.

Titik Tekan Desentralisasi

Pada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 titik tekan otonomi terletak pada provinsi. Titik tekan otonomi ini dapat dilihat dari jumlah urusan yang banyak ditarik dari pemerintahan kabupaten/kota ke provinsi atau pemerintah pusat. Selain hal tersebut, terdapat pula penyusutan jumlah urusan dari sebanyak 31 urusan pemerintahan yang dilaksanakan oleh daerah pada Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 menjadi 21 urusan)

Latar Belakang Pembentukan UU 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Permasalahan di UU 32/2004 Naskah Akademik mengidentifikasi beberapa persoalan-persoalan tersebut sebagai berikut :

- a. Ketidakjelasan hubungan pemerintah pusat, provinsi dan daerah. Dilihat dari munculnya arogansi kewenangan pemerintah kabupaten/kota dalam pelaksanaan urusan pemerintahan. Pengaturan pembagian urusan di dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 masih menimbulkan persoalan, terutama pada beberapa sektor. Sebagai contoh, pada urusan yang bersifat ekologis seperti kehutanan dan kelautan, yang tidak bisa dibatasi secara administratif territorial, seringkali terjadi sengketa pengaturan urusan pada wilayah ini.
- b. Terjadi penggemukan struktur birokrasi di daerah. Hal ini disebabkan daerah menganggap semua urusan harus dilembagakan ke dalam struktur organisasi daerah.
- c. Pembagian urusan tidak diimbangi dengan proporsi pembagian sumber pendanaan. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan daerah
- d. Pada sisi politik, pemilihan umum kepala daerah secara langsung seringkali menyebabkan persoalan antara Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerahnya. Kegagalan dalam pembagian kekuasaan menyebabkan terjadinya konflik politik antara Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, sehingga mengganggu roda pemerintahan daerah.

Hal-hal tersebut melandasi evaluasi terhadap Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, yang sekaligus menjadi landasan bagi perbaikan sistem pemerintahan daerah pada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014.

Naskah akademik Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 menyebutkan tiga tujuan pokok dari undang-undang tersebut. Pertama, mewujudkan hubungan yang harmonis dan sinergis antar tingkatan pemerintahan dalam kerangka NKRI. Kedua, memperkuat partisipasi publik dalam proses kebijakan daerah. Ketiga, memberikan perlindungan terhadap kegiatan inovatif yang dilakukan oleh pemerintah daerah dalam meningkatkan pelayanan pemerintah.

Namun demikian, dari tiga tujuan tersebut pada analisa lebih lanjut ditemukan bahwa tujuan utama dari Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 adalah untuk mewujudkan keseimbangan kewenangan antara level pemerintahan, termasuk di dalamnya melakukan inovasi sekaligus memperkuat kewenangan pengawasan terhadap daerah. Titik tekan menjaga keseimbangan kewenangan antar level pemerintahan tidak lain ditujukan untuk merestrukturisasi kewenangan pemerintahan daerah yang ada, termasuk di dalamnya adalah mereposisi kewenangan Kabupaten/Kota terhadap Provinsi dan kewenangan Provinsi terhadap pemerintah pusat.

Tujuan tersebut merupakan refleksi atas aspirasi pemerintah pusat terkait dengan persoalan ketidaksinergisan antara rencana pemerintah pusat dengan pelaksanaan dan kegiatan pembangunan di daerah. Pemerintah memiliki pandangan bahwa konsep desentralisasi saat ini tidak dapat

menciptakan pemerintahan yang efektif di dalam konteks melaksanakan kegiatan pembangunan ekonomi secara menyeluruh.

Pengaturan dan Pembagian Urusan Pusat dan Daerah di Dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Pada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, terdapat perubahan signifikan titik tekan otonomi pemerintahan daerah. Walaupun pendekatan konkuren masih digunakan dalam pembagian urusan, pada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 kabupaten/kota bukan lagi menjadi titik otonomi berada.

Pada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 titik tekan otonomi terletak pada provinsi. Titik tekan otonomi ini dapat dilihat dari jumlah urusan yang banyak ditarik dari pemerintahan kabupaten/kota ke provinsi atau pemerintah pusat. Selain hal tersebut, terdapat pula penyusutan jumlah urusan dari sebanyak 31 urusan pemerintahan yang dilaksanakan oleh daerah pada Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 menjadi 21 urusan

pemerintahan pada Undang-Undang 23 Tahun 2014.

Salah satu catatan penting di dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 adalah dihilangkannya kewenangan urusan pemerintahan bidang kehutanan, kelautan dan energi sumber daya mineral hanya menjadi urusan pemerintah pusat dan pemerintah provinsi, serta ditariknya kewenangan secara eksklusif terkait dengan urusan pengelolaan minyak dan gas bumi.

Pada pemerintahan kabupaten/kota kewenangan dalam lingkup bidang sumber daya mineral hanya terletak pada panas bumi, dan bidang

kehutanan hanya terbatas pada hutan raya yang berada pada batas wilayah kabupaten/kota.

Pada model pembagian urusan pemerintahan di dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014. Urusan pemerintahan terbagi ke dalam 3 (tiga) kategori urusan, yakni, urusan pemerintahan wajib berkaitan dengan pelayanan dasar, urusan pemerintah wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar dan urusan pemerintahan pilihan. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tidak menjelaskan implikasi pengkategorian tersebut secara praktek. Namun demikian, berdasarkan pembacaan terhadap latar belakang disusunnya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 dapat dipastikan hal tersebut akan memiliki implikasi pada penilaian terhadap kinerja pemerintah daerah dalam melaksanakan urusan pemerintah yang merupakan kewenangannya. Pemerintah pusat akan mendorong daerah untuk melaksanakan urusan wajibnya terlebih dahulu. Indikasi ini dapat dilihat di dalam rumusan Pasal 18 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, yang menyatakan penyelenggaraan pemerintah daerah memprioritaskan pelaksanaan urusan pemerintahan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar.

Secara prinsip pergeseran urusan antar level pemerintahan tidak memiliki pengaruh secara signifikan terhadap pendekatan pembagian yang digunakan di dalam UU 23/2014. Pada umumnya, pendekatan pembagian kewenangan masih mempertahankan pada pembagian konkuren. Pada model pendekatan ini kewenangan merupakan milik bersama, yang wilayah kewenangannya ditentukan pada batas-batas wilayah. Artinya level pemerintahan di atasnya, masih memiliki kewenangan jika suatu kegiatan melibatkan dua wilayah

level pemerintahan tertentu atau pada batas wilayah dengan karakteristik tertentu, misalnya wilayah laut untuk kegiatan lepas pantai. Selain pendekatan umum tersebut, terdapat pendekatan khusus pembagian pada UU 23/2014, yakni dengan melihat kapasitas produksi suatu kegiatan usaha, seperti pada kegiatan usaha pengelolaan BBM Nabati. Pada pembagian kewenangan berdasarkan asal modal, UU 23/2014 menegaskan bahwa seluruh kegiatan Penanaman Modal Asing (PMA) merupakan kewenangan pemerintah pusat, terutama pada sektor ketenagalistrikan dan mineral batubara.

Salah satu alasan pergeseran signifikan urusan kewenangan dari pemerintah kabupaten/kota dengan provinsi pada UU 23/2014 tidak terlepas dari latar belakang perubahan Undang-Undang 32 Tahun 2004 menjadi Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014. Sebagaimana dijabarkan pada bab sebelumnya, evaluasi terbesar terhadap pelaksanaan Undang-Undang 32 Tahun 2004 terletak pada inkonsistensi kebijakan pembangunan ekonomi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, sehingga menimbulkan ketidakpastian berusaha bagi para pelaku ekonomi. Dari keseluruhan evaluasi tersebut, salah satu sektor yang terdampak secara negatif dari kebijakan otonomi daerah adalah sektor ESDM.

Beberapa dampak negatif tersebut diantaranya sebagai berikut : tingginya hambatan berusaha pada sektor ini, kerusakan lingkungan dari tidak terkendalinya izin kegiatan pertambangan dan korupsi pada kabupaten/kota terkait dengan izin pertambangan. Pada hambatan berusaha, salah satu yang sering dipersoalkan adalah pembebanan

kewajiban keuangan kepada perusahaan-perusahaan tambang, seperti pajak atau pembebanan kewajiban dalam bentuk Corporate Social Responsibility (CSR). Pengaruh negatif desentralisasi terkait dengan sektor ESDM pertambangan dapat dilihat dari tingginya tingkat deforestasi di Indonesia. Hal ini terkait dengan perubahan perubahan peruntukan kawasan hutan menjadi areal pertambangan di berbagai provinsi di Indonesia. Pada konteks korupsi dan desentralisasi, laporan Anti-Corruption Resource Centre (U4) 2012 menyebutkan bahwa desentralisasi pada sektor sumber daya alam telah dipenuhi oleh praktek-praktek koruptif terkait dengan pemberian izin konsensi pengelolaan Sumber Daya Alam. Selain hal tersebut, argumentasi lainnya adalah kebijakan pemerintah saat ini adalah untuk mendorong agar pemerintah daerah kabupaten/kota dapat fokus untuk melaksanakan kegiatan pelayanan publik di dalam bidang pelayanan dasar.

Kesimpulan dan Saran

Kesimpulan

Berdasarkan pembahasan tersebut di atas dapat disimpulkan beberapa hal sebagai berikut :

1. UU 23/2014 lebih menitikberatkan menitikberatkan otonomi pada provinsi. Pada beberapa dokumen resmi pembahasan dapat disimpulkan bahwa salah satu argument utama pemindahan tersebut adalah evaluasi pemerintah yang menganggap pengelolaan otonomi di kabupaten/kota tidak berkorelasi dengan kemakmuran dan kesejahteraan pembangunan masyarakat di desa. Faktor lainnya adalah

adanya keinginan pemerintah untuk mendorong daerah kabupaten/kota untuk fokus di dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan dasar dan pelayanan publik.

2. Sektor ESDM merupakan sektor yang pelaksanaannya ditarik secara keseluruhan ke Provinsi, tanpa menyisakan satu urusan pun ke Kabupaten/Kota, kecuali pada pemanfaatan panas bumi. Pada naskah akademik dan hasil wawancara menyebutkan bahwa terdapat dua alasan terhadap hal itu. Pertama, pengelolaan energi dan sumber daya alam melahirkan praktek korup di daerah. Kedua, urusan energi dan sumber daya alam memiliki eksternalitas yang tinggi. Terutama pada sumber daya berbasis ekologis, seperti, perikanan dan kehutanan.
3. Pemandangan kewenangan dari kabupaten/kota akan berdampak pada tiga aspek:

Pertama, persoalan pada efisiensi dan efektifitas pelayanan terutama perizinan pada eksploitasi ESDM pada skala kecil. Kedua, kapasitas fiskal Kabupaten/Kota yang akan semakin kecil untuk menunjang kegiatan pelayanan publik. Hal ini ditambah belum jelasnya pengaturan fiskal pasca pemberlakuan UU 23/2014. Ketiga, potensi defisit akuntabilitas pengelolaan ESDM kepada masyarakat lokal, yang berpotensi menciptakan ketidakadilan dan ketidakefisienan pengelolaan ESDM.

Saran

Adapun saran-saran yang diberikan adalah sebagai berikut :

1. Diperlukannya pelibatan Kabupaten/Kota terhadap urusan-urusan yang telah diserahkan kepada provinsi. Hal ini untuk mengatasi dampak efisiensi dan efektifitas

pelayanan terhadap kegiatan eksplorasi dan eksploitasi ESDM pada skala kecil;

2. Perlu segera disusun pengaturan fiskal pemerintah daerah. Hal ini untuk mencegah terhambatnya pelaksanaan kegiatan pemerintahan akibat perubahan wewenang, namun belum dibarengi dengan perubahan struktur pembagian fiskal antar level pemerintah;

Diperlukannya kajian-kajian lain untuk melihat model-model pelaksanaan pelibatan kabupaten/kota terhadap urusan ESDM. Terutama pada mekanisme penyangkapan aspirasi dan partisipasi masyarakat lokal pada pengelolaan ESDM. Serta kajian untuk menentukan pembagian struktur fiskal antara level pemerintahan berdasarkan peralihan kewenangan yang telah terjadi.

NEWSLETTER EDISI I

*Tulisan ini disarikan dari penelitian yang dilakukan oleh Article 33 Indonesia dengan judul yang sama dengan peneliti utama



PERUMAHAN KALIBATA INDAH
JALAN SALAK BLOK L NO 10
PASAR MINGGU, JAKARTA SELATAN
www.artice33.co.id
email: sekretariat@artice33.or.id
telp /fax: 021-29122183

UU 23 TAHUN 2014 :
PEMBAGIAN URUSAN
PEMERINTAHAN
SUMBER DAYA ALAM