



Governance Brief

Perubahan Perundangan Desentralisasi Apa yang berubah? Bagaimana dampaknya pada upaya penanggulangan kemiskinan? Dan apa yang perlu dilakukan?

Ade Cahyat¹

Sejak berlakunya desentralisasi dan diberikannya wewenang yang lebih besar kepada pemerintah daerah, ada lebih banyak peluang bagi pemerintahan daerah untuk memperbaiki usaha-usaha penanggulangan kemiskinan. Dengan berlakunya Undang-Undang No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (UU 32/2004) dan Undang-Undang No. 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah (UU 33/2004) yang menggantikan Undang-Undang No. 22 tahun 1999 (UU 22/1999) dan Undang-Undang No. 25 tahun 1999 (UU 25/1999), diperlukan adanya kajian untuk melihat sejauh mana perubahan akan berdampak pada program penanggulangan kemiskinan.

Pembagian Daerah

UU 32/2004 membagi daerah kabupaten atau kota dengan provinsi secara berjenjang (hirarki). Hal ini dapat dilihat pada Pasal 2 ayat (1) UU 32/2004 sebagai berikut:

“Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota yang masing-masing mempunyai pemerintahan daerah.”

Ketentuan ini sesuai dengan Pasal 18 ayat (1) Perubahan Kedua Undang-Undang 1945 yang ditetapkan pada tanggal 18 Agustus 2000. Ketentuan-ketentuan yang lebih menekankan adanya hubungan keterkaitan dan ketergantungan serta sinergi antar tingkat pemerintahan juga dipertegas dalam Pasal 2 ayat (4) dan Pasal 11 ayat (2) UU 32/2004.

Pembagian daerah seperti ini berbeda sekali dengan UU 22/1999 yang lebih memperlihatkan kemandirian atau kebebasan (independensi) daerah kabupaten/kota dari daerah provinsi. Pemerintah Provinsi bukan merupakan pemerintah atasan dari Pemerintah Kabupaten/Kota dan tidak ada hubungan hirarki antara Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota². Mari kita bandingkan dengan Pasal 2 (1) pada UU 22/1999:

“Wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi dalam Daerah Provinsi, Daerah Kabupaten, dan Daerah Kota yang bersifat otonom”.

Kewenangan

Menurut UU 22/1999, salah satu prinsip penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah digunakannya asas: **desentralisasi**, **dekonsentrasi** dan **tugas pembantuan**³. Dari ketiga asas inilah munculnya kewenangan pemerintahan daerah. UU 32/2004 juga mengenal ketiga asas tersebut, tetapi pengertian desentralisasi pada UU 32/2004 berbeda dengan UU 22/1999⁴.



Foto oleh Eva Wollenberg

Walaupun tidak disebutkan secara eksplisit, UU 22/1999 membatasi kewenangan Pemerintah Pusat pada kewenangan yang tidak dapat didesentralisasikan dan kewenangan bidang lain seperti yang disebut pada Pasal 7. Sedangkan kewenangan Pemerintah Provinsi terbatas pada dekonsentrasi, lintas kabupaten/kota, kewenangan bidang pemerintahan tertentu lainnya⁵ dan kewenangan yang tidak atau belum dapat dijalankan oleh kabupaten/kota (Pasal 9). Dengan demikian, kewenangan pemerintahan selain yang disebut pada Pasal 7 dan Pasal 9 merupakan kewenangan yang diserahkan (desentralisasi) terutama pada Pemerintah Kabupaten/Kota sebagai tempat dilaksanakan desentralisasi secara penuh.

Di antara kewenangan yang diserahkan kepada kabupaten/kota terdapat 12 sektor pemerintahan yang menjadi kewenangan wajib seperti diatur pada Pasal 11. Walaupun demikian, Peraturan Pemerintah Nomor 25 tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Provinsi Sebagai Daerah Otonom (PP 25/2000)⁶ memberikan arti lebih luas pada Pasal 7, Pasal 9 dan Pasal 11, sehingga Pemerintah Pusat memiliki kewenangan pada 25 sektor pemerintahan, sementara Pemerintah Provinsi memiliki kewenangan pada 20 sektor pemerintahan termasuk pada sektor yang ditetapkan sebagai kewenangan wajib kabupaten/kota⁷.

UU 32/2004 mengartikan desentralisasi sebagai “urusan pemerintahan yang *diurus bersama (concurrent) antara Pemerintah Pusat, Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota*”. Dalam UU 32/2004 tidak ada lagi penyebutan “kewenangan daerah” tetapi berubah menjadi “urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah”⁸.

Pemerintah Pusat, Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota mengurus urusan pemerintahan yang sama kecuali urusan pemerintahan yang menjadi urusan Pemerintah Pusat yang diatur pada Pasal 10 (3) UU 32/2004⁹. Pada akhirnya, UU 32/2004 sejalan dengan PP 25/2000 yaitu mengurus sektor-sektor pemerintahan secara bersama-sama. Dengan demikian, ada tiga kelompok urusan pemerintahan, yaitu:

1. Urusan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat (kemudian disebut “urusan Pemerintah Pusat”)
2. Urusan Pemerintah Pusat selain urusan Pemerintah Pusat pada Pasal 10(3) UU 32/2004.
3. Urusan yang bersifat diurus bersama atau disebut urusan *concurrent* (kemudian disebut “urusan bersama”).

Kelompok urusan kedua tidak dijelaskan lebih lanjut pada UU 32/2004. Oleh karena itu, selanjutnya hanya akan dijelaskan urusan Pemerintah Pusat dan urusan bersama.

Urusan Pemerintah Pusat

Urusan Pemerintah Pusat dapat dilihat pada Pasal 10 (3) UU 32/2004, yaitu: (1) Politik luar negeri; (2) Pertahanan; (3) Keamanan; (4) Yustisi; (5) Moneter dan fiskal nasional; (6) Agama. Keenam urusan tersebut sama dengan kewenangan Pemerintah Pusat pada Pasal 7 UU 22/1999. Selain keenam urusan Pemerintah Pusat tersebut, juga ada urusan-urusan lain yang menjadi urusan Pemerintah Pusat, sayangnya urusan lain tersebut tidak disebutkan secara jelas dalam UU 32/2004¹⁰.

Keenam urusan Pemerintah Pusat seperti yang disebutkan pada Pasal 10 (3) UU 32/2004 dapat dilimpahkan (dekonsentrasi) pada Pemerintah Provinsi, juga dapat ditugaskan (tugas pembantuan) baik pada Pemerintah Provinsi, Kabupaten bahkan Desa.

Urusan Bersama

Urusan bersama dibagi-bagi kewenangannya berdasarkan empat kriteria, yaitu: eksternalitas, akuntabilitas, efisiensi, dan keserasian hubungan. Berdasarkan keempat kriteria tersebut kewenangan daerah dibagi menjadi dua kelompok, yaitu:

- (1) Urusan wajib
- (2) Urusan pilihan

Urusan wajib adalah urusan yang sangat mendasar yang berkaitan dengan hak dan pelayanan dasar warga negara. Penyelenggaraan urusan pemerintahan yang bersifat wajib harus

berpedoman pada standar pelayanan minimal (SPM)¹¹. Di sini ada dua kata kunci yang menarik yaitu urusan wajib dan SPM. Kedua kata tersebut secara eksplisit disebutkan dalam UU 32/2004 sehingga memperjelas kewajiban Pemerintah Daerah dalam memberikan pelayanan pada masyarakat.

Dalam UU 22/1999 juga dikenal “*kewenangan wajib*” (Pasal 11). PP 25/2000 menambah penjelasan pasal tersebut yaitu “*kewenangan wajib*” yang dimaksud oleh Pasal 11 UU 22/1999 merupakan “*pelayanan minimal*” yang harus dilaksanakan oleh Pemerintah Kabupaten/Kota dan Provinsi. Dengan demikian maka UU 22/1999 dan UU 32/2004 sama-sama mengatur pelayanan minimal, tetapi UU 32/2004 sudah lebih tegas dan eksplisit¹².

Pasal 13 dan Pasal 14 UU 32/2004 masing-masing mengatur urusan wajib Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota. Dari kedua pasal tersebut dapat dilihat ada 14 sektor pemerintahan yang menjadi urusan wajib, 8 sektor diantaranya sama dengan kewenangan wajib yang disebut pada Pasal 11 UU 22/1999. Keempatbelas urusan (sektor) wajib tersebut diurus bersama oleh provinsi dan kabupaten/kota. Perbedaannya adalah Pemerintah Provinsi mengurus urusan berskala provinsi dan bersifat lintas kabupaten/kota. Selain itu khusus pada sektor pendidikan, Pemerintah Provinsi wajib mengurus alokasi sumber daya manusia potensial. Selain keempatbelas sektor tersebut, Pemerintah Provinsi juga wajib mengurus urusan yang belum dapat dilaksanakan oleh kabupaten/kota.

Pasal 13 dan Pasal 14 UU 32/2004 sama-sama mengandung “*pasal karet*” yaitu bahwa Pemerintah Provinsi dan kabupaten/kota wajib melaksanakan urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan.

Kedelapan sektor yang sama-sama disebut oleh UU 22/1999 dan UU 32/2004 sebagai urusan/kewenangan wajib kabupaten/kota adalah: (1) Sarana dan prasarana umum/pekerjaan umum, (2) Kesehatan, (3) Pendidikan, (4) Lingkungan hidup, (5) Pertanahan, (6) Koperasi dan UKM, (7) Ketenagakerjaan, (8) Penanaman modal. Dengan demikian ada 3 kewenangan wajib pada UU 22/1999 yang tidak disebut pada UU 32/2004¹³, dan ada 6 urusan wajib baru disebut pada UU 32/2004¹⁴.

Sedangkan urusan pilihan adalah urusan yang secara nyata ada di daerah dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat

sesuai dengan kondisi, kekhasan dan potensi unggulan daerah. Yang dimaksud dengan “*urusan pemerintahan yang secara nyata ada*” dalam UU 32/2004 sesuai dengan kondisi, kekhasan dan potensi yang dimiliki antara lain pertambangan, perikanan, pertanian, perkebunan, kehutanan dan pariwisata¹⁵.

Kewenangan dalam Pengelolaan Sumber Daya Alam

Dalam hal pengelolaan sumber daya alam, UU 32/2004 mengatur kewenangan tentang: (1) Hubungan dalam bidang pemanfaatan sumber daya alam antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah (Pasal 17), (2) Pengelolaan wilayah laut (Pasal 18), (3) Urusan pilihan Pemerintah Provinsi dan kabupaten/kota (Pasal 13 dan Pasal 14 serta penjelasannya). Ketentuan pada Pasal 17 masih sangat umum, dan memerlukan peraturan perundangan turunannya yang lebih memperinci maksud dari pasal tersebut.

Ketentuan Pasal 18 hampir sama dengan Pasal 3 dan Pasal 10 UU 22/1999, kecuali Pasal 18 UU 32/2004 mempertegas bahwa Daerah berhak mendapatkan bagi hasil atas pengelolaan sumber daya alam di bawah dasar dan/atau di dasar laut sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Penjelasan Pasal 13 dan Pasal 14 UU 32/2004 menempatkan sektor-sektor sumber daya alam paling sensitif (misalnya: *pertambangan dan kehutanan*) sebagai urusan pilihan. Sudah dapat dipastikan daerah-daerah kaya hasil tambang dan hutan akan berusaha untuk mengambil urusan ini bahkan kalau perlu mengurus seluruh hal dalam sektor strategis tersebut.

Masih erat kaitannya dengan pengelolaan sumber daya alam, sama dengan UU 22/1999, UU 32/2004 juga masih belum memperjelas tentang urusan pengelolaan konflik di masyarakat. Masalah ini sangatlah penting dan berhubungan erat dengan kesejahteraan masyarakat.





Foto oleh Nicolas Casajid

Desa

Dalam UU 22/1999, Badan Perwakilan Desa memiliki fungsi penyeimbang (*check and balance*) seperti halnya fungsi DPRD. UU 32/2004 selain mengganti namanya menjadi Badan Permusyawaratan Desa juga menghilangkan dua fungsi pentingnya yaitu (1) fungsi pengawasan; (2) fungsi pengayoman adat istiadat. Ketentuan ini akan menempatkan kepala desa sebagai pemegang kekuasaan tanpa penyeimbang.

Selain perubahan tentang Badan Perwakilan Desa juga ada beberapa perubahan lain dalam kaitan dengan desa, yaitu:

- Sekretaris desa diisi dari pegawai negeri sipil.
- Masa jabatan kepala desa meningkat dari 5 tahun menjadi 6 tahun per sekali masa jabatan. Paling banyak dua kali masa jabatan.
- Pinjaman desa dihapus sebagai salah satu sumber pendapatan desa.
- Kewenangan desa terbatas pada hak asal-usul dan pelimpahan tugas. Dalam UU 22/1999 desa juga berwenang untuk menyelenggarakan kewenangan yang oleh peraturan perundangan belum dilaksanakan oleh Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.

Dari ketentuan ini dapat dilihat bahwa kewenangan desa diperkecil, sumber dana desa dipotong, pengawasan masyarakat terhadap Pemerintah Desa dihilangkan. Sementara kendali pemerintah terhadap desa ditingkatkan.

Keuangan Daerah

UU No. 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antar Pemerintah Pusat dan Daerah, kemudian disebut UU 33/2004, meningkatkan

potensi pendapatan lebih besar bagi Pemerintah Daerah dibandingkan sebelumnya, terutama bagi daerah-daerah penghasil minyak dan gas bumi¹⁶. Hal ini dapat dilihat pada kenaikan alokasi Dana Alokasi Umum (DAU) dan Dana Bagi Hasil Minyak dan Gas Bumi.

UU 33/2004 juga memberikan dukungan pada peningkatan pelayanan pendidikan dasar lewat alokasi dana bagi hasil minyak dan gas bumi. Selain itu, perundang-undangan tentang keuangan yang baru lebih memastikan adanya kesesuaian antara perencanaan anggaran dan perencanaan pembangunan, serta meningkatkan fungsi kontrol Gubernur pada Bupati/Walikota dan fungsi kontrol Menteri Dalam Negeri pada Gubernur. Penjelasan lebih lanjut tentang hal ini dapat dilihat pada *Governance Brief* lain berjudul "Perundang-undangan tentang keuangan daerah sampai dengan tahun 2004: Apa yang berubah?".

Kesimpulan

Walaupun UU 22/1999 memang mengatur desentralisasi dengan sangat luas, bahkan mungkin dalam beberapa hal lebih luas dibanding negara federal, tetapi PP 25/2000 yang menterjemahkan UU 22/1999 melunakannya kembali sehingga Pemerintah Pusat dan Pemerintah Provinsi masih memiliki peran dalam sektor-sektor pemerintahan yang didesentralisasi. UU 32/2004 sebenarnya lebih banyak hanya menegaskan PP 25/2000 dengan mengganti beberapa istilah. Apakah ada kewenangan yang hilang? Bagaimana dengan kewenangan pada pengelolaan sumber daya alam termasuk pengelolaan hutan? Kita masih harus tunggu Peraturan Pemerintah turunan UU 32/2004 yang akan mengganti atau merevisi PP 25/2000. Tetapi setidaknya dari kewenangan atau urusan wajib, tidak ada perubahan yang signifikan.

Peran pemerintahan desa dalam peningkatan kesejahteraan masyarakat sangat penting. Sayangnya UU 32/2004 membuat demokrasi di Desa menjadi lebih lemah. Ada potensi kenaikan pendapatan daerah. Dana bagi hasil pertambangan minyak dan gas bumi akan mengalami kenaikan sebesar 0,5% pada tahun 2008. Akan ada kenaikan DAU bagi seluruh daerah, bahkan ada penambahan sumber pendapatan baru yaitu lewat dana bagi hasil pertambangan gas bumi dan pajak penghasilan (PPh).

UU 32/2004 lebih menegaskan urusan wajib dan standar pelayanan minimal. Hal ini dapat memastikan tanggungjawab Pemerintah Daerah dalam penanggulangan kemiskinan. Dengan

demikian, selama Peraturan Pemerintah turunan UU 32/2004 tidak bergeser terlalu jauh dari PP 25/2000 dan UU 32/2004 sendiri, maka ada potensi besar bagi Pemerintah Daerah untuk dapat menanggulangi kemiskinan secara lebih efektif.

Catatan kaki

- ¹ Konsultan peneliti pada Program Kemiskinan dan Desentralisasi CIFOR/BMZ. Ucapan terimakasih disampaikan pada Heru Komarudin, Moira Moeliono, Michaela Haug dan Eva Wollenberg atas ulasan dan komentarnya pada versi draft.
- ² Lihat penjelasan UU 22/1999 Bab I angka 1 huruf f.
- ³ Lihat penjelasan UU 22/1999 Bab I angka 3.
- ⁴ Walaupun pengertian desentralisasi pada Pasal 1 UU 32/2004 hampir sama dengan UU 22/1999, tetapi pasal-pasal selanjutnya dan bagian penjelasan mengartikan makna yang berbeda.
- ⁵ Perencanaan dan pengendalian pembangunan regional secara makro; pelatihan bidang tertentu, alokasi sumber daya manusia potensi, dan penelitian yang mencakup wilayah provinsi; pengelolaan pelabuhan regional; pengendalian lingkungan hidup; promosi dagang dan budaya/pariwisata; penanganan penyakit menular dan hama tanaman; perencanaan tata ruang provinsi.
- ⁶ Peraturan Pemerintah ini merupakan turunan dari UU 22/1999.
- ⁷ Diluar 6 sektor yang menjadi kewenangan pemerintah. Dengan demikian Pemerintah Pusat memiliki kewenangan di 31 sektor pemerintahan.
- ⁸ Lihat Pasal 11 dan penjelasan Bab I angka 3 UU 32/2004.
- ⁹ Sama dengan Pasal 7 UU 22/1999.
- ¹⁰ Lihat Pasal 10 (3) UU 32/2004.
- ¹¹ SPM adalah standar suatu pelayanan yang memenuhi persyaratan minimal kelayakan. Standar ini akan ditetapkan oleh pemerintah dan dilaksanakan secara bertahap.
- ¹² Para perancang UU 22/1999 menggagas kewenangan wajib bagi Pemerintah Kabupaten/Kota tidak hanya menjalankan kewenangan

yang mendatangkan uang (misalnya perijinan usaha) dan melupakan kewenangan yang bersifat menghabiskan uang seperti pelayanan kesehatan (Ferrazzi, 2005: "*The Case of MBE for Development of Obligatory Function and Minimum Service Standard*" GTZ-SFDM).

- ¹³ Ketiga kewenangan wajib itu adalah sektor pertanian, perhubungan serta industri dan perdagangan. Khusus untuk sektor pertanian disebut sebagai salah satu contoh urusan pilihan.
- ¹⁴ Keenam urusan wajib yang baru adalah: ketertiban dan ketentraman masyarakat, perencanaan dan pengendalian pembangunan, tata ruang, sosial, kependudukan dan catatan sipil, dan administrasi umum dan pemerintahan. Urusan yang disebut pertama tidak pernah ada dalam pembagian sektor pembangunan dalam PP 25/2000. Perencanaan dan pengendalian pembangunan sebelumnya merupakan kewenangan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Provinsi. Sedangkan empat urusan yang disebut terakhir merupakan kewenangan pemerintahan yang juga menjadi kewenangan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Provinsi.
- ¹⁵ Penjelasan Pasal 13 (2) dan Pasal 14 (2) UU 32/2004.
- ¹⁶ Walaupun demikian, Pemerintah Provinsi Kalimantan Timur pernah menyatakan keberatan dengan ketentuan Pasal 24 UU 33/2004 yang menyatakan realisasi penyaluran dana bagi hasil yang berasal dari sektor minyak bumi dan gas bumi tidak melebihi 130% (seratus tiga puluh persen) dari asumsi dasar harga minyak bumi dan gas bumi dalam APBN tahun berjalan.

Referensi

- Cahyat, A. 2004. Sistem pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintah daerah kabupaten. Governance Brief November 2004 No. 3, CIFOR, Bogor.
- Ferrazzi, G. 2005. Providing policy advice for Indonesian decentralization: the case of the model building exercise (MBE) for the development of obligatory functions and minimum service standards. GTZSFDM, Jakarta.



Bundesministerium für
wirtschaftliche Zusammenarbeit
und Entwicklung



Center for International Forestry Research, CIFOR
Alamat kantor: Jalan CIFOR, Situ Gede, Sindang Barang
Bogor Barat 16680, Indonesia.
Alamat surat: P.O. Box. 6596 JKPWB, Jakarta 10065
Indonesia

Tel: +62(251) 622 622 Fax: +62(251) 622 100
E-mail: cifor@cgiar.org
Website: www.cifor.cgiar.org
Foto sampul oleh: Alain Compost dan Eva Wollenberg

Program *Forests and Governance* di CIFOR mengkaji cara pengambilan dan pelaksanaan keputusan berkenaan dengan hutan dan masyarakat yang hidupnya bergantung dari hutan. Tujuannya adalah meningkatkan peran serta dan pemberdayaan kelompok masyarakat yang kurang berdaya, meningkatkan tanggung jawab dan transparansi pembuat keputusan dan kelompok yang lebih berdaya dan mendukung proses-proses yang demokratis dan inklusif yang meningkatkan keterwakilan dan pengambilan keputusan yang adil di antara semua pihak.