

# LAPORAN PENELITIAN

## PENGALIHAN KEWENANGAN DARI PEMERINTAH KABUPATEN/ KOTA KE PEMERINTAH PROVINSI



**PRODI APN  
STIA LAN  
MAKASSAR**

# PENGALIHAN KEWENANGAN DARI PEMERINTAH KABUPATEN/KOTA KE PEMERINTAH PROVINSI

Tim Penulis

**Tim Peneliti Sarjana Terapan  
Administrasi Pembangunan Negara**

Dr. Alam Tauhid, S.Sos.,M.Si.

Drs. Sudirman, M.Si.

Dr. Lukman, M.Si.

Ramli, S.Sos.,M.Si.

Deasy Mauliana, SH.,MH.

Erwin Musdah, S.IP.,M.I.P.

Ady Hermawansyah, S.IP.,M.Si.

Ilima Fitri Azmi, S.Pd.,M.Si.

Rusmadi Siddiki, SE.,M.Si.

Nurman Sahar, S.Si.,MM.

Arif Alauddin Umar, S.IP.,M.Si.



STIA LAN Makassar  
Jl. A.P. Pettarani No.61 Makassar  
(0411) 455949 / (0411) 453438  
[www.stialanmakassar.ac.id](http://www.stialanmakassar.ac.id)  
Info: [unitp3m@stialanmakassar.com](mailto:unitp3m@stialanmakassar.com)

# **Pengalihan Kewenangan dari Pemerintah Kabupaten/ Kota ke Pemerintah Provinsi**

**Penulis:**

Tim Peneliti Sarjana Terapan  
Administrasi Pembangunan Negara.

**ISBN:**

978-602-53566-9-8

**Editor:**

Erwin Musdah, S.IP.,M.I.P.

**Desain Sampul:**

Ady Hermawansyah, S.IP.,M.Si.

**Penerbit:**

STIA LAN Makassar

**Redaksi:**

Jl. A.P. Pettarani No.61 Makassar  
(0411) 455949 / (0411) 453438  
[www.stialanmakassar.ac.id](http://www.stialanmakassar.ac.id).  
Info: [unitp3m@stialanmakassar.com](mailto:unitp3m@stialanmakassar.com)

Cetakan Pertama, Desember 2019

Hak cipta dilindungi undang-undang  
Dilarang memperbanyak karya tulis ini dalam bentuk dan dengan cara apapun  
tanpa izin tertulis dari penerbit

## KATA PENGANTAR

Monografi ini merupakan hasil penelitian program studi sarjana terapan Administrasi Pembangunan Negara (ST APN) STIA LAN Makassar tahun 2019. Program Studi ST APN STIA LAN Makassar menjadikan kebijakan publik dan manajemen pembangunan sebagai bahan kajian utama program studi. Penelitian ini mengkaji dinamika kebijakan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Salah satu bagian dari UU ini yang menjadi fokus kebijakan adalah pengalihan sejumlah kewenangan dari pemerintah kabupaten ke pemerintah provinsi.

Penelitian ini dilakukan di dua puluh instansi di empat pemerintah kabupaten dan empat pemerintah provinsi. Untuk itu kami mengucapkan banyak terima kasih kepada masing-masing instansi yang telah memberikan data hingga penelitian ini dapat diselesaikan. Kami juga berterima kasih kepada pihak-pihak yang terlibat secara tidak langsung dalam memfasilitasi penelitian ini sehingga pengumpulan data dapat dilakukan tanpa kendala yang berarti. Penelitian ini telah melalui dua kali ekspos penelitian sehingga kami mendapatkan banyak masukan yang berarti untuk menyempurnakan penelitian ini. Kami mengucapkan terima kasih tak terhingga kepada Kepala LAN RI, Deputi Bidang Kajian Kebijakan dan Inovasi Administrasi Negara LAN RI, Dr. Vishnu Juwono, SE.,M.I.A., serta Prof. Dedy T. Tikson, Ph.D yang telah menjadi narasumber ekspos penelitian ini.

Penelitian ini dilakukan secara berkelompok. Besar kemungkinan terdapat perbedaan cara penulisan ataupun penyajian data. Selain itu, penelitian ini dilakukan di tengah kesibukan masing-masing anggota tim. Untuk itu, kami memohon maaf jika terdapat kesalahan, ataupun gaya penulisan dan penyajian data yang beragam. Kami berharap semua itu tidak mengganggu ataupun mengurangi substansi penelitian yang ingin kami sampaikan.

Selaku ketua Tim, kami mengucapkan terima kasih atas kerja keras dari masing-masing anggota tim. Semoga monografi ini bermanfaat bagi tim selaku peneliti terlebih lagi bagi pemerintah dan pembaca yang kami harapkan menjadi penerima manfaat dari penelitian ini.

Makassar, Desember 2019  
Ketua Tim Penulis

Dr. Alam Tauhid Syukur, S.Sos.,M.Si.

## DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR.....	iv
DAFTAR ISI.....	v
BAB I PENDAHULUAN.....	1
A. LATAR BELAKANG.....	1
B. RUMUSAN MASALAH.....	5
C. TUJUAN PENELITIAN.....	5
D. MANFAAT PENELITIAN.....	5
BAB II LANDASAN TEORI.....	7
A. KONSEP DESENTRALISASI DAN OTONOMI DAERAH.....	7
B. PEMBAGIAN KEWENANGAN PEMERINTAH.....	11
C. KERANGKA KONSEP.....	24
D. PERTANYAAN PENELITIAN.....	26
BAB III METODE PENELITIAN.....	27
A. JENIS PENELITIAN.....	27
B. DESAIN PENELITIAN.....	27
C. SUMBER DATA.....	28
D. TEKNIK DAN INSTRUMEN PENELITIAN.....	29
E. TEKNIK ANALISIS DATA.....	30
F. KEABSAHAN DATA.....	32
BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN.....	33
A. HASIL PENELITIAN.....	33
B. PEMBAHASAN.....	94
BAB V KESIMPULAN DAN SARAN.....	105
A. KESIMPULAN.....	105
B. SARAN.....	105
REFERENSI.....	107

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. LATAR BELAKANG**

Salah satu pertanyaan penting dalam kajian pemerintahan daerah adalah bagaimana sebaiknya kekuasaan pemerintah diatur, apakah terpusat atau terdistribusi. Pertanyaan ini melahirkan diskusi yang cukup panjang dalam tema sentralisasi dan desentralisasi. Secara konseptual, dua hal ini sering kali dikontraskan satu sama lain sebagai pilihan. Padahal dalam kenyataannya, dua konsep ini dilaksanakan secara simultan dengan kadar yang berbeda (Utomo 2012). Suatu sistem pemerintahan menerapkan sentralisasi pada sebagian urusan pemerintahan dan desentralisasi pada sebagian lainnya.

Kadar pembagian urusan yang menjadi kewenangan pusat dan daerah bukan merupakan pembagian yang bersifat final. Urusan apa yang seharusnya menjadi kewenangan pemerintah pusat dan apa yang seharusnya menjadi kewenangan pemerintah daerah terus mengalami perubahan seiring dengan dinamika zaman. Urusan-urusan yang dulu dianggap efektif jika diurus oleh pemerintah pusat bisa saja sekarang tidak lagi efektif. Dinamika ini terlihat dalam beberapa kali perubahan kebijakan tentang pembagian kewenangan antara berbagai jenjang pemerintahan di Indonesia.

Kebijakan terbaru yang mengatur mengenai pembagian kewenangan antar jenjang pemerintahan adalah Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang pemerintahan daerah. Kebijakan sebelumnya yang mengatur secara spesifik mengenai pembagian kewenangan antar jenjang pemerintahan adalah Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan

Antara Pemerintahan, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota. PP 38 Tahun 2007 tersebut merupakan turunan dari Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Pada kedua kebijakan ini disebutkan bahwa pembagian urusan antar jenjang pemerintahan didasarkan pada prinsip eksternalitas, efisiensi, dan akuntabilitas. Hal yang baru dari UU 23 Tahun 2014 adalah tambahan prinsip kepentingan strategis nasional sebagai dasar pembagian urusan antar jenjang pemerintahan.

UU 23 Tahun 2014 membagi urusan pemerintahan menjadi tiga kategori yaitu urusan absolut, konkuren, dan pemerintahan umum. Urusan absolut merupakan urusan mutlak pemerintah pusat. Urusan konkuren merupakan urusan yang dibagi antara masing-masing jenjang pemerintahan. Urusan pemerintahan umum adalah urusan yang menjadi kewenangan presiden.

Khusus untuk urusan konkuren, UU 23 Tahun 2014 telah membagi kewenangan masing-masing pemerintah pusat, provinsi, dan kabupaten/kota. Salah satu perubahan yang cukup signifikan dari UU ini jika dibandingkan dengan kebijakan sebelumnya adalah semakin berkurangnya kewenangan pemerintah kabupaten/kota. Salah satu pertimbangan utama pengurangan kewenangan pemerintah kabupaten kota adalah pembengkakan belanja aparatur (*overhead cost*) yang disebabkan karena kecenderungan pemerintah kabupaten/kota memperbanyak struktur kelembagaan (Damayanti 2017). Untuk itu, dalam UU 23 Tahun 2014 ini, ada sejumlah kewenangan yang hanya dibagi antara pemerintah pusat dan pemerintah provinsi. Lima urusan di antaranya yang akan menjadi fokus penelitian ini adalah urusan kelautan, kehutanan, energi dan sumber daya mineral, pendidikan menengah, dan tenaga kerja.

Urusan-urusan pemerintahan yang hanya dibagi antara pemerintah pusat dan provinsi mengharuskan terjadinya perubahan tata kelembagaan dan manajemen pemerintahan pada masing-masing sektor tersebut. Per Januari 2017, pemerintah kabupaten tidak lagi mengurus semua urusan-urusan yang hanya dibagi antara pemerintah pusat dan pemerintah provinsi. Kebijakan tersebut tidak serta merta disambut baik oleh pemerintah daerah. Ada berbagai macam keraguan, kekhawatiran hingga gugatan (*judicial review*) ke Mahkamah Konstitusi terkait dengan pembagian kewenangan tersebut.

Dalam bidang kelautan, salah satu kekhawatiran pemerintah provinsi adalah karena bertambahnya tugas pengawasan sementara sumber daya tidak bertambah dan anggaran cenderung berkurang (Chandra 2017). Disisi lain, bagi pemerintah kabupaten/kota dianggap berpotensi merugikan karena adanya pengambilalihan kewenangan perizinan sektor kelautan seperti SIUP, SIPI/SIKPI, dan BPKP akan mengurangi pendapatan asli daerah (PAD) Kabupaten Kota. Selain itu, daerah yang berbasis kepulauan seperti Maluku akan mengalami kesulitan dalam implementasi UU ini karena rentang kendali yang jauh (Usemahu 2018).

Dalam bidang kehutanan, proyeksi pembagian urusan bidang kehutanan berpotensi terjadinya inefisiensi dalam pengelolaan sektor kehutanan bagi pemerintah daerah. Selain itu kebijakan ini dapat berdampak langsung bagi kesejahteraan masyarakat di sektor kehutanan akibat kurangnya akses masyarakat terhadap pengelolaan hutan (Kambey 2015).

Dalam bidang energi dan sumber daya mineral, terjadi saling lempar tanggung jawab antara pemerintah kabupaten kota dan pemerintah provinsi untuk penyelesaian masalah-masalah lingkungan akibat pertambangan. Pemerintah

kabupaten/kota tidak merasa bertanggung jawab untuk sejumlah persoalan tersebut karena menganggap sudah bukan tanggung jawabnya. Sementara pemerintah provinsi belum mampu menyelesaikan persoalan karena keterbatasan sumber daya (Royyani 2019).

Dalam bidang pendidikan menengah, setidaknya telah ada dua judicial review terkait UU 23 Tahun 2014 yaitu dari Pemerintah Kota Blitar dan Pemerintah Kota Surabaya. Alasan utama gugatan tersebut adalah karena pemerintah kabupaten/kota telah berinvestasi banyak dalam pendidikan tingkat SMA (Wasano 2016). Selain itu, salah satu hasil penelitian mengenai prospektif kebijakan pengalihan pengelolaan SMA/SMK menunjukkan adanya pesimisme stake holders SMA/SMK di level kabupaten terhadap kebijakan tersebut. Kekhawatiran mengenai pengalihan kewenangan tersebut antara lain: pembayaran SPP yang bisa saja kembali dibebankan kepada orang tua siswa, dan mutasi jabatan PNS yang memungkinkan terjadi lintas kabupaten/kota (Damayanti 2017).

Dalam urusan tenaga kerja, di Kalimantan Selatan terdapat permasalahan masih minimnya sumber daya manusia pengawas tenaga kerja, minimnya anggaran pengawasan, serta masih kurangnya sosialisasi ke dunia usaha sehingga masih banyak pengusaha yang berkoordinasi ke pemerintah kabupaten/kota (Qoyim 2019). Selain itu, dalam kasus pengawasan tenaga kerja asing di Kabupaten Cianjur, pemerintah kabupaten masih merasa perlu untuk mendata tenaga kerja asing untuk mengantisipasi berbagai permasalahan. Tetapi pemerintah kabupaten merasa kesulitan mendata tenaga kerja asing karena persoalan kewenangan yang telah beralih ke provinsi (Bastiandy 2018).

Berbagai persoalan tersebut di atas mengindikasikan adanya permasalahan yang terkait dengan pembagian kewenangan pemerintah kabupaten dan

pemerintah provinsi. Untuk itu, perlu dilakukan kajian lebih jauh terkait dinamika implementasi kebijakan pengalihan urusan pemerintahan dari pemerintah kabupaten ke pemerintah provinsi.

## **B. RUMUSAN MASALAH**

Penelitian ini membahas masalah pembagian kewenangan antara pemerintah kabupaten dengan pemerintah kota. Mengingat luasnya pembagian kewenangan yang diindikasikan oleh UU Nomor 23 Tahun 2014 maka penelitian ini dibatasi pada kewenangan sektor kelautan, kehutanan, pendidikan menengah, ketenagakerjaan, serta energi dan sumber daya mineral. Penelitian ini dirumuskan untuk menjawab pertanyaan bagaimana dinamika pengalihan kewenangan pemerintah kabupaten ke pemerintah provinsi.

## **C. TUJUAN PENELITIAN**

Penelitian ini bertujuan untuk mengidentifikasi dinamika pengalihan kewenangan pemerintahan dari pemerintah kabupaten ke pemerintah provinsi dalam urusan kelautan, kehutanan, pendidikan menengah, energi dan sumber daya mineral, dan tenaga kerja.

## **D. MANFAAT PENELITIAN**

Penelitian ini bermanfaat secara teoritis dan praktis. Secara teoritis penelitian ini bermanfaat untuk mengisi kesenjangan kajian dinamika sentralisasi dan desentralisasi yang selama ini lebih banyak dijelaskan satu arah dari sentralisasi ke desentralisasi. Fenomena ini cenderung menunjukkan gejala resentralisasi

yang belum banyak dibahas dalam berbagai diskursus pemerintahan daerah. Secara praktis, hasil penelitian diharapkan memberikan pertimbangan bagi pemerintah dalam pengambilan keputusan mengenai pembagian urusan pemerintahan.

## **BAB II**

### **LANDASAN TEORI**

#### **A. KONSEP DESENTRALISASI DAN OTONOMI DAERAH**

Desentralisasi adalah konsep berupa pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat kepada pemerintah ditingkat bawah untuk mengurus wilayahnya sendiri. Tujuan dari desentralisasi adalah supaya pemerintah dimudahkan untuk meningkatkan efisiensi serta efektifitas fungsi-fungsi pelayanannya kepada seluruh lapisan masyarakat. Dengan kata lain, desentralisasi menunjukkan sebuah bangunan vertikal dari bentuk kekuasaan negara (Nadir, 2013: 1). Desentralisasi menurut pendapat Smith (2012:1-2) merupakan distribusi kekuasaan berdasar pada kewilayahan (teritorial). Desentralisasi berkaitan dengan sejauh mana kekuasaan (Power) dan kewenangan (Authority) didelegasikan melalui suatu hierarki tertentu secara geografis dalam negara dan berhubungan dengan institusi dan proses yang memungkinkan berlangsungnya pembagian tersebut. Menurut Rondinelli dalam Noor (2012 : 10) desentralisasi pada pokoknya merupakan:

“transfer tanggung jawab dalam hal perencanaan, manajemen, dan pemunculan sumber daya dan alokasinya dari pemerintah pusat kepada: 1. Unit-unit lapangan dari kementerian pemerintah pusat 2. unit-unit atau tingkat pemerintahan yang berada di bawahnya 3. otoritas atau korporasi publik semi-otonom 4. otoritas regional atau fungsional yang berarea luas, atau 5. organisasi sektor privat dan sukarela”.

Hoessein dalam Muluk (2009:56) menyatakan bahwa desentralisasi mencakup dua elemen inti antara lain pembentukan daerah otonom dan penyerahan urusan pemerintahan kepada daerah otonom tersebut. Terkait konsep desentralisasi, Muslimin (1986: 5) membedakan desentralisasi menjadi tiga macam, yaitu:

desentralisasi politik, fungsional dan kebudayaan. Desentralisasi politik merupakan pelimpahan wewenang pemerintah pusat, yang menimbulkan munculnya hak mengurus kepentingan rumah tangga sendiri bagi badan-badan politik di daerah, yang dipilih rakyat di daerah-daerah tertentu. Sedangkan desentralisasi fungsional adalah pemberian hak dan kewenangan pada golongan-golongan mengurus suatu macam atau golongan kepentingan pada masyarakat, baik terikat ataupun tidak, seperti mengurus kepentingan irigasi bagi golongan tani dalam suatu atau beberapa daerah tertentu. Desentralisasi kebudayaan memberikan hak pada golongan-golongan kecil dalam masyarakat (minoritas) menyelenggarakan kebudayannya sendiri (mengatur pendidikan, agama, dll) (Muslimin, 1986: 5).

Desentralisasi bertujuan untuk:

- a. mengurangi pekerjaan yang tertumpuk di Pusat Pemerintahan,
- b. daerah tidak perlu menunggu instruksi dari Pemerintah Pusat dalam menghadapi masalah yang amat mendesak yang membutuhkan tindakan cepat,
- c. mengurangi birokrasi dalam makna yang negatif karena setiap keputusan dapat dilaksanakan segera,
- d. dapat diinisiasi pembedaan dan pengkhususan yang berguna bagi kepentingan tertentu dalam desentralisasi, khususnya desentralisasi teritorial yang lebih mudah menyesuaikan diri kepada kebutuhan dan kebutuhan khusus daerah,
- e. mengurangi kemungkinan munculnya kesewenang-wenangan Pemerintah Pusat,

f. Secara psikologis, desentralisasi dapat lebih memberikan kepuasan bagi daerah-daerah karena sifatnya yang lebih langsung (Kaho, 1997 : 12)

Senada dengan pendapat Kaho diatas, desentralisasi diharapkan mampu memberikan kesempatan kesempatan bagi terciptanya pemerintahan yang baik, misalnya dengan meningkatkan peluang masyarakat untuk berpartisipasi dalam sektor ekonomi, sosial, dan berbagai pengambilan keputusan politik; menyokong kapasitas rakyat yang masih dalam taraf berkembang, dan memperluas tanggung jawab, transparansi, dan akuntabilitas (UNDP, 1997: 4). Keberadaan desentralisasi juga dapat dimaknai sebagai upaya yang bertujuan dan bermanfaat untuk mendekatkan negara kepada masyarakat sehingga antara kedua belah pihak dapat tercipta interaksi yang dinamis, baik pada proses pengambilan keputusan maupun dalam implementasi kebijakan (Ostrom dalam Hidayat, 2008:5).

Otonomi daerah merupakan perwujudan dari penerapan konsep desentralisasi pada pemerintahan. Pemberian otonomi kepada daerah pada hakekatnya merupakan manifestasi dari sistem desentralisasi dalam pemerintahan di suatu negara (Akbal, 2016:105). Lahirnya bentuk pemerintahan pusat - pemerintah di daerah sebagai wujud desentralisasi di Negara Kesatuan Republik Indonesia dipicu oleh beberapa hal secara filosofis diantaranya pertama, wilayah negara yang terlalu luas sehingga sangat tidak memungkinkan adanya kontrol yang baik, pelayanan publik, dan lain-lain secara merata keseluruh wilayah negara. Kedua, cita-cita kesejahteraan terhadap seluruh rakyat secara demokratis sangat susah untuk dicapai (Nurbaningsih dalam Said, 2015: 579). Dasar hukum otonomi daerah, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah mengartikan Otonomi Daerah sebagai hak, wewenang, dan kewajiban

daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Makna inti dari konsep otonomi adalah adanya kewenangan tertentu bagi Pemerintah Daerah untuk menentukan kebijakan-kebijakannya sendiri bagi jalannya roda pemerintahan daerahnya sesuai dengan aspirasi masyarakatnya (Nadir, 2013:5). Otonomi daerah juga diartikan sebagai kewenangan suatu daerah untuk menyusun, mengatur, dan mengurus daerahnya sendiri tanpa ada campur tangan serta bantuan dari pemerintah pusat untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintah dalam rangka pelayanan terhadap terhadap masyarakat dan pelaksanaan pembangunan sesuai dengan peraturan perundang – undangan (Haris, 2007:4).

Keberhasilan Otonomi Daerah akan ditentukan oleh beberapa hal. Imawan (1991: 22) menyatakan bahwa berhasil tidaknya penyelenggaraan Otonomi Daerah oleh suatu daerah otonom ditentukan oleh dua faktor. Yang pertama, semakin rendahnya tingkat ketergantungan (*degree of dependency*) Pemerintah daerah kepada pemerintah pusat, tidak hanya dalam aspek perencanaan tetapi juga dalam penyediaan sumber dana. Hal ini disebabkan karena suatu rencana pembangunan hanya akan menjadi efektif apabila didesain dan dilakukan sendiri oleh pemerintah daerah. Faktor penentu kedua adalah kemampuan pemerintah daerah untuk meningkatkan laju pertumbuhan ekonom mereka (*growth from inside*) dan faktor eksternal yang secara langsung mempengaruhi laju pertumbuhan pembangunan daerah (*growth from outside*) Imawan (1991: 22).

Dari perspektif lain, Kaho (1997) menjelaskan faktor-faktor yang memengaruhi pelaksanaan otonomi daerah yaitu:

- a. Faktor manusia pelaksana yang meliputi kepala daerah, DPRD, kemampuan aparaturnya pemerintah daerah, dan partisipasi masyarakat
- b. Faktor Keuangan Daerah yang meliputi pajak daerah, retribusi daerah, dinas daerah dan pendapatan lainnya
- c. Faktor Peralatan yaitu instrumen perantara dan pembantu bagi aparaturnya pemerintah dalam melaksanakan berbagai tugasnya
- d. Faktor Organisasi dan Manajemen

## **B. PEMBAGIAN KEWENANGAN PEMERINTAH**

Persoalan pokok secara konseptual dalam pelaksanaan desentralisasi adalah kewenangan pemerintahan yang mana konsep kewenangan merupakan substansi pokok dalam desentralisasi dan elemen inti dalam penyelenggaraan pemerintahan. Hal ini berdasarkan pada konsep dasar desentralisasi yang berkenaan dengan upaya membagi kewenangan pemerintah pusat, yang kemudian didelegasikan atau diserahkan kepada pemerintah daerah. Clarke dan Stewart, dikutip oleh Djaenuri dan Enceng (2011:211-212) mengemukakan 3 model hubungan kewenangan pemerintah pusat dan daerah:

1. model relatif, yaitu model yang dapat memberikan kebebasan pada pemerintah daerah, dan pada saat yang sama tidak mengingkari realitas negara bangsa. Penekanannya adalah dengan memberikan kebebasan bertindak pada pemerintah daerah dalam kerangka kerja kekuasaan dan kewajiban yang telah ditentukan. Hubungan pemerintah pusat dan pemerintah daerah ditentukan perundang - undangan.

2. model agensi yaitu sebuah model dimana pemerintah daerah berfungsi sebagai agen pelaksana kebijakan pemerintah pusat. Hal tersebut diyakini melalui spesifikasi yang terperinci dalam peraturan, perkembangan peraturan dan pengawasan.
3. Model interaksi yaitu merupakan model yang sulit untuk menentukan ruang lingkup kegiatan pemerintah pusat dan pemerintah daerah karena mereka terlibat hubungan yang rumit di mana penekanannya pada pengaruh yang menguntungkan saja. Pada model ini sangat sulit ditentukan tanggung jawab masing-masing otoritas karena penekanannya pada kerja sama. Dalam batas tertentu, model hubungan pemerintah pusat dan pemerintah daerah akan menghasilkan suatu partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan. Akan tetapi, jika terjadi kolaborasi antara pemerintah pusat dan daerah namun cenderung menguntungkan pemerintah pusat, maka peran masyarakat tidak sebaik pada model relatif.

UUD 1945 pasal 18 A ayat 1 menyebutkan secara eksplisit hubungan wewenang antara pusat dan daerah adalah sebagai berikut: hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah provinsi, kabupaten dan kota atau antara provinsi dan kabupaten dan kota, diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keberagaman daerah. Undang Undang nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah memberikan petunjuk yang jelas tentang bagaimana pembagian kewenangan pemerintahan di Indonesia dimana undang undang ini memuat perubahan penetapan kewenangan pemerintah pada undang undang tentang pemerintahan daerah yang sebelumnya, Undang Undang nomor 32 tahun 2004. Perubahan substantif adalah dalam hal

klasifikasi urusan pemerintahan yang mana Undang Undang nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah memberikan penjabaran secara lebih terperinci tentang pembagian kewenangan urusan pemerintah bagi Pemerintah Pusat, Pemerintah daerah dan Presiden.

**Tabel 1**

**Perubahan Klasifikasi Urusan Pemerintahan**

<b>UU 32/2004</b>	<b>UU 23/2014</b>
1. Urusan yang menjadi kewenangan Pemerintah (Pusat)	1. Urusan Pemerintahan Absolut (Pemerintah Pusat)
2. Urusan yang menjadi kewenangan pemerintah daerah	2. Urusan Pemerintah Konkuren (Pemerintah Daerah)
a. Urusan Wajib	a. Urusan Wajib
b. Urusan Pilihan	1) Urusan terkait pelayanan dasar
3. Urusan pemerintahan sisa	2) Urusan yang tidak terkait pelayanan dasar
	b. Urusan Pilihan
	3. Urusan Pemerintahan Umum

Sumber: Perdana (2016: 1)

Pasal 9 Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menyatakan bahwa urusan pemerintahan diklasifikasikan menjadi tiga aspek, yaitu urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum. Urusan pemerintahan absolut berarti urusan ini sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat. 2) Urusan pemerintahan konkuren yaitu urusan pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota sedangkan urusan pemerintahan umum adalah urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan presiden sebagai kepala pemerintahan.

Undang Undang nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah juga memberikan kriteria yang lebih detail dan spesifik tentang bagaimana menentukan pembagian urusan pemerintahan/ kewenangan, seperti yang nampak dalam tabel berikut:

**Tabel 2**

**Perubahan Kriteria Pembagian Urusan Pemerintahan Konkuren**

<b>UU 32/2004</b>	<b>UU 23/2014</b>
<p>Kriteria:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a. Eksternalitas</li> <li>b. Akuntabilitas, dan</li> <li>c. Efisiensi</li> </ul> <p>Dengan memperhatikan keserasian hubungan antar susunan pemerintahan</p>	<p>Prinsip:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a. Eksternalitas</li> <li>b. Efisiensi</li> <li>c. Akuntabilitas</li> <li>d. Kepentingan strategis nasional</li> </ul> <p>Kriteria:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a. Pemerintah Pusat               <ul style="list-style-type: none"> <li>1) Urusan pemerintahan yang lokasinya lintas daerah provinsi atau lintas negara</li> <li>2) Urusan pemerintahan yang penggunaannya lintas daerah provinsi atau lintas negara</li> <li>3) Urusan pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya lintas daerah provinsi atau lintas negara</li> <li>4) Urusan Pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh pemerintah pusat</li> <li>5) Urusan pemerintahan yang perannya strategis bagi kepentingan nasional</li> </ul> </li> <li>b. Pemerintah Daerah Provinsi               <ul style="list-style-type: none"> <li>1) Urusan pemerintahan yang lokasinya lintas daerah kabupaten / kota</li> <li>2) Urusan pemerintahan yang penggunaannya lintas daerah Kabupaten/Kota</li> <li>3) Urusan pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya lintas daerah Kabupaten/Kota</li> <li>4) Urusan Pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan pemerintah provinsi</li> </ul> </li> </ul>

c. Pemerintah Daerah Kabupaten

- 1) Urusan pemerintahan yang lokasinya dalam daerah kabupaten / kota
- 2) Urusan pemerintahan yang penggunaannya dalam daerah Kabupaten/Kota
- 3) Urusan pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya dalam daerah Kabupaten/Kota
- 4) Urusan Pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan pemerintah kabupaten/kota

Sumber : Perdana (2016: 2)

Dalam UU 23 Tahun 2014 disebutkan prinsip pembagian urusan yang bersifat konkuren yaitu eksternalitas, efisiensi, akuntabilitas, dan kepentingan strategis nasional. Eksternalitas adalah penyelenggara suatu Urusan Pemerintahan ditentukan berdasarkan luas, besaran, dan jangkauan dampak yang timbul akibat penyelenggaraan suatu Urusan Pemerintahan. Efisiensi adalah penyelenggara suatu Urusan Pemerintahan ditentukan berdasarkan perbandingan tingkat daya guna yang paling tinggi yang dapat diperoleh. Akuntabilitas adalah penanggungjawab penyelenggaraan suatu Urusan Pemerintahan ditentukan berdasarkan kedekatannya dengan luas, besaran, dan jangkauan dampak yang ditimbulkan oleh penyelenggaraan suatu Urusan Pemerintahan. penyelenggara suatu Urusan Pemerintahan ditentukan berdasarkan pertimbangan dalam rangka menjaga keutuhan dan kesatuan bangsa, menjaga kedaulatan Negara, implementasi hubungan luar negeri, pencapaian program strategis nasional dan pertimbangan lain yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.

Salah satu implikasi dari pembagian kewenangan antar jenjang pemerintahan adalah terdapat beberapa kewenangan pemerintah kabupaten kota yang dialihkan menjadi kewenangan pemerintah provinsi. Ada lima sektor yang mengalami perubahan signifikan pada tata kelembagaan dan manajemen

pemerintahan akibat perubahan kewenangan tersebut yaitu: kelautan, kehutanan, pendidikan menengah, energi dan sumber daya mineral, dan tenaga kerja. Perubahan kewenangan dapat dilihat dengan membandingkan antara kewenangan pemerintah daerah berdasarkan kebijakan lama dan kebijakan baru. Kebijakan lama yang dimaksud disini yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintahan, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota. Kebijakan baru yaitu UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang pemerintahan daerah. Pembagian kewenangan diatur dalam lampiran masing-masing kebijakan. Perbandingan antara dua kebijakan tersebut dapat dilihat pada masing-masing bidang berikut:

#### 1. Kewenangan Sektor Kelautan

Pembagian urusan antar jenjang pemerintahan pada sektor kelautan diatur dalam lampiran UU 23 Nomor 2018 poin Y sedangkan pada PP 38 Tahun 2007 terdapat pada poin cc. Perbandingan kewenangan pemerintah provinsi dan kabupaten kota di sektor kelautan berdasarkan UU 23 Tahun 2014 dan PP 38 Tahun 2007 adalah sbb:

Sub Urusan	PP 38 Tahun 2007		UU 23 Tahun 2014	
	Pemprov	Pemkab/Kot	Pemprov	Pemkab/Kot
Kelautan, Pesisir, dan Pulau-Pulau Kecil	-	-	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Pengelolaan ruang laut sampai dengan 12 mil di luar minyak dan gas bumi.</li> <li>- Penerbitan izin dan pemanfaatan ruang laut di bawah 12 mil di luar minyak dan gas bumi.</li> <li>- pemberdayaan masyarakat pesisir dan pulau-pulau kecil.</li> </ul>	-

Sub Urusan	PP 38 Tahun 2007		UU 23 Tahun 2014	
	Pemprov	Pemkab/Kot	Pemprov	Pemkab/Kot
Perikanan Tangkap	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Pengelolaan dan pemanfaatan perikanan di wilayah laut kewenangan provinsi.</li> <li>- Pemberian izin penangkapan dan/atau pengangkutan ikan yang menggunakan kapal perikanan berukuran di atas 10 GT sampai dengan 30 GT serta tidak menggunakan tenaga kerja asing.</li> <li>- Pelaksanaan dan koordinasi kebijakan penetapan lokasi pembangunan serta pengelolaan pelabuhan perikanan kewenangan provinsi.</li> <li>- Pendaftaran kapal perikanan di atas 10 GT sampai dengan 30 GT</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Pengelolaan dan pemanfaatan perikanan di wilayah laut kewenangan kabupaten/kota.</li> <li>- Pemberian izin penangkapan dan/atau pengangkutan ikan yang menggunakan kapal perikanan sampai dengan 10 GT serta tidak menggunakan tenaga kerja asing.</li> <li>- Pelaksanaan dan koordinasi kebijakan penetapan lokasi pembangunan serta pengelolaan pelabuhan perikanan kewenangan kabupaten/kota.</li> <li>- Pendaftaran kapal perikanan sampai dengan 10 GT</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Pengelolaan penangkapan ikan di wilayah laut sampai dengan 12 mil.</li> <li>- Penerbitan izin usaha perikanan tangkap untuk kapal perikanan berukuran di atas 5 GT sampai dengan 30 GT.</li> <li>- Penetapan lokasi pembangunan serta pengelolaan pelabuhan perikanan provinsi</li> <li>- Penerbitan izin pengadaan kapal penangkap ikan dan kapal pengangkut ikan dengan ukuran di atas 5 GT sampai dengan 30 GT.</li> <li>- Pendaftaran kapal perikanan di atas 5 GT sampai dengan 30 GT.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Pemberdayaan nelayan kecil dalam Daerah kabupaten/kota.</li> <li>- Pengelolaan dan penyelenggaraan Tempat Pelelangan Ikan (TPI).</li> </ul>
Pengawasan	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Koordinasi pelaksanaan pengawasan pemanfaatan dan perlindungan sumberdaya di pulau-pulau kecil di wilayah kewenangan provinsi.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Pengawasan pemanfaatan dan perlindungan sumberdaya di pulau-pulau kecil di wilayah kewenangan kabupaten/kota</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Pengawasan sumber daya kelautan dan perikanan sampai dengan 12 mil.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-</li> </ul>

Perubahan kewenangan pemerintah kabupaten/kota dalam sektor kelautan terjadi pada tiga sub urusan yaitu pengelolaan kelautan, pesisir dan pulau-pulau kecil,

pengelolaan perikanan tangkap dan pengawasan sumber daya kelautan. Pada masing-masing sub urusan tersebut, kewenangan pemerintah kota dialihkan kepada pemerintah provinsi.

## 2. Kewenangan Sektor Kehutanan

Pembagian urusan antar jenjang pemerintahan dalam sektor kehutanan diatur dalam lampiran UU 23 Nomor 2018 poin BB sedangkan pada PP 38 Tahun 2007 terdapat pada poin aa. Perbandingan kewenangan pemerintah provinsi dan kabupaten kota di sektor kehutanan berdasarkan UU 23 Tahun 2014 dan PP 38 Tahun 2007 adalah sbb:

**Tabel perbandingan kewenangan pemerintah  
provinsi dan pemerintah kabupaten/kota sektor kehutanan**

Sub Urusan	PP 38 Tahun 2007		UU 23 Tahun 2014	
	Pemprov	Pemkab/Kot	Pemprov	Pemkab/Kot
Pengelolaan Hutan	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Pengelolaan taman hutan raya, penyusunan rencana pengelolaan (jangka menengah dan jangka panjang) dan pengesahan rencana pengelolaan jangka pendek serta penataan blok (zonasi) dan pemberian perizinan usaha pemanfaatan serta rehabilitasi di taman hutan raya skala provinsi.</li> <li>- Pemberian perizinan pemungutan hasil hutan kayu dan pemungutan hasil hutan bukan kayu pada hutan produksi skala provinsi kecuali pada kawasan hutan negara pada wilayah kerja PERUM Perhutani.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Pengelolaan taman hutan raya, penyusunan rencana pengelolaan dan penataan blok (zonasi) serta pemberian perizinan usaha pariwisata alam dan jasa lingkungan serta rehabilitasi di taman hutan raya skala kabupaten/kota.</li> <li>- Pemberian perizinan pemungutan hasil hutan kayu dan pemungutan hasil hutan bukan kayu pada hutan produksi skala kabupaten/kota kecuali pada kawasan hutan negara pada wilayah kerja PERUM Perhutani</li> <li>- Pemberian izin usaha pemanfaatan kawasan hutan dan jasa lingkungan</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Pelaksanaan tata hutan kesatuan pengelolaan hutan kecuali pada kesatuan pengelolaan hutan konservasi (KPHK).</li> <li>- Pelaksanaan rencana pengelolaan kesatuan pengelolaan hutan kecuali pada kesatuan pengelolaan hutan konservasi (KPHK).</li> <li>- Pelaksanaan pemanfaatan hutan di kawasan hutan</li> </ul>	-

Sub Urusan	PP 38 Tahun 2007		UU 23 Tahun 2014	
	Pemprov	Pemkab/Kot	Pemprov	Pemkab/Kot
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Pemberian izin usaha pemanfaatan kawasan hutan dan jasa lingkungan skala provinsi kecuali pada kawasan hutan negara pada wilayah kerja PERUM Perhutani</li> <li>- Pemberian izin industri primer hasil hutan kayu dengan kapasitas produksi <math>\leq 6.000 \text{ m}^3</math> serta pertimbangan teknis izin industri primer dengan kapasitas <math>&gt; 6.000 \text{ m}^3</math></li> <li>- Pengawasan dan pengendalian penatausahaan hasil hutan skala provinsi</li> <li>- Pelaksanaan rehabilitasi hutan dan pemeliharaan hasil rehabilitasi hutan pada hutan produksi, hutan lindung yang tidak dibebani izin pemanfaatan/pengelolaan hutan, dan lahan di luar kawasan hutan skala provinsi</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>skala kabupaten/kota kecuali pada kawasan hutan negara pada wilayah kerja PERUM Perhutani</li> <li>- Pertimbangan teknis pemberian izin industri primer hasil hutan kayu</li> <li>- Pengawasan dan pengendalian penatausahaan hasil hutan skala kabupaten/kota</li> <li>- Pelaksanaan rehabilitasi hutan dan pemeliharaan hasil rehabilitasi hutan pada hutan produksi, hutan lindung yang tidak dibebani izin pemanfaatan/pengelolaan hutan, dan lahan di luar kawasan hutan skala kabupaten/kota</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>produksi dan hutan lindung, meliputi:               <ol style="list-style-type: none"> <li>1) Pemanfaatan Kawasan hutan;</li> <li>2) Pemanfaatan hasil hutan bukan kayu;</li> <li>3) Pemungutan hasil hutan;</li> <li>4) Pemanfaatan jasa lingkungan kecuali pemanfaatan penyimpanan dan/atau penyerapan karbon.</li> </ol> </li> <li>- Pelaksanaan rehabilitasi di luar kawasan hutan negara.</li> <li>- Pelaksanaan perlindungan hutan di hutan lindung, dan hutan produksi.</li> <li>- Pelaksanaan pengolahan hasil hutan bukan kayu.</li> <li>- Pelaksanaan pengolahan hasil hutan kayu dengan kapasitas produksi <math>&lt; 6000 \text{ m}^3/\text{tahun}</math>.</li> <li>- Pelaksanaan pengelolaan KHDTK untuk kepentingan religi.</li> </ul>	
Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Pemberian perizinan pemanfaatan kawasan hutan dan pemungutan hasil hutan bukan kayu yang tidak dilindungi dan</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Pemberian perizinan pemanfaatan kawasan hutan, pemungutan hasil hutan bukan kayu yang tidak dilindungi dan tidak</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Pelaksanaan perlindungan tumbuhan dan satwa liar yang tidak dilindungi</li> </ul>	

Sub Urusan	PP 38 Tahun 2007		UU 23 Tahun 2014	
	Pemprov	Pemkab/Kot	Pemprov	Pemkab/Kot
Ekosistemnya	tidak termasuk ke dalam Lampiran ( <i>Appendix</i> ) CITES, dan pemanfaatan jasa lingkungan skala provinsi kecuali pada kawasan hutan negara pada wilayah kerja PERUM Perhutani	termasuk ke dalam Lampiran ( <i>Appendix</i> ) CITES, dan pemanfaatan jasa lingkungan skala kabupaten/kota kecuali pada kawasan hutan negara pada wilayah kerja PERUM Perhutani	dan/atau tidak masuk dalam lampiran ( <i>Appendix</i> ) CITES.	
Penyuluhan dan Pemberdayaan Masyarakat di bidang Kehutanan	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Penguatan kelembagaan dan penyelenggaraan penyuluhan kehutanan skala provinsi.</li> <li>- Pemantauan, evaluasi dan fasilitasi pemberdayaan masyarakat setempat di dalam dan di sekitar kawasan hutan</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Penguatan kelembagaan dan penyelenggaraan penyuluhan kehutanan skala kabupaten/kota</li> <li>- Bimbingan masyarakat, pengembangan kelembagaan dan usaha serta kemitraan masyarakat setempat di dalam dan di sekitar kawasan hutan</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Pelaksanaan penyuluhan kehutanan provinsi.</li> <li>- Pemberdayaan masyarakat di bidang kehutanan.</li> </ul>	

Perubahan kewenangan pemerintah kabupaten/kota dalam sektor kehutanan terjadi pada tiga sub urusan yaitu pengelolaan hutan, konservasi sumber daya alam hayati dan ekosistemnya, dan penyuluhan dan pemberdayaan masyarakat bidang kehutanan. Pada masing-masing sub urusan tersebut, kewenangan pemerintah kota dialihkan kepada pemerintah provinsi.

### 3. Kewenangan Sektor Pendidikan Menengah

Pembagian urusan antar jenjang pemerintahan pada sektor pendidikan diatur dalam lampiran UU 23 Nomor 2018 poin A sedangkan pada PP 38 Tahun 2007 terdapat pada poin a. Perbandingan kewenangan pemerintah provinsi dan kabupaten kota di sektor pendidikan berdasarkan UU 23 Tahun 2014 dan PP 38 Tahun 2007 adalah sbb:

Sub Urusan	PP 38 Tahun 2007		UU 23 Tahun 2014	
	Pemprov	Pemkab/Kot	Pemprov	Pemkab/Kot
Manajemen Pendidikan	Koordinasi atas pengelolaan dan penyelenggaraan pendidikan, pengembangan tenaga kependidikan dan penyediaan fasilitas penyelenggaraan pendidikan lintas kabupaten/kota, untuk tingkat pendidikan dasar dan menengah.	Pengelolaan dan penyelenggaraan pendidikan anak usia dini, pendidikan dasar, pendidikan menengah dan pendidikan nonformal	- Pengelolaan Pendidikan menengah - Pengelolaan pendidikan khusus	- Pengelolaan Pendidikan dasar - Pengelolaan pendidikan anak usia dini dan pendidikan nonformal
Kurikulum	- Koordinasi dan supervisi pengembangan kurikulum tingkat satuan pendidikan pada pendidikan menengah - Pengawasan pelaksanaan kurikulum tingkat satuan pendidikan pada pendidikan menengah.	- Koordinasi dan supervisi pengembangan kurikulum tingkat satuan pendidikan pada pendidikan dasar. - Pengawasan pelaksanaan kurikulum tingkat satuan pendidikan pada pendidikan dasar.	Penetapan kurikulum muatan lokal pendidikan menengah dan muatan lokal Pendidikan khusus.	Penetapan kurikulum muatan lokal pendidikan dasar, pendidikan anak usia dini, dan Pendidikan nonformal.
Perizinan Pendidikan		- Pemberian izin pendirian serta pencabutan izin satuan pendidikan dasar, satuan pendidikan menengah dan satuan/penyelenggara pendidikan nonformal.	- Penerbitan izin Pendidikan menengah yang diselenggarakan oleh masyarakat. - Penerbitan izin Pendidikan khusus yang diselenggarakan oleh masyarakat.	- Penerbitan izin pendidikan dasar yang diselenggarakan oleh masyarakat. - Penerbitan izin pendidikan anak usia dini dan Pendidikan nonformal yang diselenggarakan oleh masyarakat.

Perubahan kewenangan pemerintah kabupaten/kota dalam sektor pendidikan terjadi pada tiga sub urusan yaitu manajemen pendidikan, kurikulum dan perizinan

pendidikan. Pada masing-masing sub urusan tersebut, kewenangan pemerintah kota dialihkan kepada pemerintah provinsi.

#### 4. Kewenangan Sektor Energi dan Sumber Daya Mineral (ESDM)

Pembagian urusan antar jenjang pemerintahan pada sektor ESDM diatur dalam lampiran UU 23 Nomor 2018 poin CC sedangkan pada PP 38 Tahun 2007 terdapat pada poin bb. Perbandingan kewenangan pemerintah provinsi dan kabupaten kota di sektor ESDM berdasarkan UU 23 Tahun 2014 dan PP 38 Tahun 2007 adalah sbb:

Sub Urusan	PP 38 Tahun 2007		UU 23 Tahun 2014	
	Pemprov	Pemkab/Kot	Pemprov	Pemkab/Kot
Geologi	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Penyusunan data dan informasi cekungan air tanah lintas kabupaten/kota</li> <li>- Pemberian rekomendasi teknis untuk izin pengeboran, izin penggalian dan izin penurapan mata air pada cekungan air tanah lintas kabupaten/kota</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Penyusunan data dan informasi cekungan air tanah skala kabupaten/kota</li> <li>- Pemberian rekomendasi teknis untuk izin pengeboran, izin penggalian dan izin penurapan mata air pada cekungan air tanah pada wilayah kabupaten/kota</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Penetapan zona konservasi air tanah pada cekungan air tanah dalam Daerah provinsi.</li> <li>- Penerbitan izin pengeboran, izin penggalian, izin pemakaian, dan izin perusahaan air tanah dalam Daerah provinsi.</li> <li>- Penetapan nilai perolehan air tanah dalam Daerah provinsi</li> </ul>	-
Mineral dan Batubara	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Pemberian izin usaha pertambangan mineral, batubara dan panas bumi pada wilayah lintas kabupaten/kota dan paling jauh 12 (dua belas) mil laut diukur dari garis pantai ke arah laut lepas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Pemberian izin usahapertambangan mineral, batubara dan panas bumi pada wilayah kabupaten/kota dan 1/3 (sepertiga) dari wilayah kewenangan provinsi</li> <li>- Pemberian izin badan usaha jasa pertambangan mineral, batubara,</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Penetapan wilayah izin usaha pertambangan mineral bukan logam dan batuan dalam 1 (satu) Daerah provinsi dan wilayah laut sampai dengan 12 mil.</li> <li>- Penerbitan izin usaha pertambangan mineral logam dan batubara dalam rangka penanaman modal dalam negeri pada wilayah izin usaha pertambangan Daerah yang berada dalam 1 (satu) Daerah</li> </ul>	

Sub Urusan	PP 38 Tahun 2007		UU 23 Tahun 2014	
	Pemprov	Pemkab/Kot	Pemprov	Pemkab/Kot
	dan/atau ke arah perairan kepulauan	dan panas bumi dalam rangka PMA dan PMDN di wilayah kabupaten/kota	provinsi termasuk wilayah laut sampai dengan 12 mil laut.	
- Pemberian izin badan usaha jasa pertambangan mineral, batubara, dan panas bumi dalam rangka PMA dan PMDN lintas kabupaten/kota			- Penerbitan izin usaha pertambangan mineral bukan logam dan batuan dalam rangka penanaman modal dalam negeri pada wilayah izin usaha pertambangan yang berada dalam 1 (satu) Daerah provinsi termasuk wilayah laut sampai dengan 12 mil laut.	
			- Penerbitan izin pertambangan rakyat untuk komoditas mineral logam, batubara, mineral bukan logam dan batuan dalam wilayah pertambangan rakyat	

Perubahan kewenangan pemerintah kabupaten/kota dalam sektor ESDM terjadi pada dua sub urusan yaitu geologi, dan mineral dan batu bara. Pada masing-masing sub urusan tersebut, kewenangan pemerintah kota dialihkan kepada pemerintah provinsi.

## 5. Kewenangan Sektor Tenaga Kerja

Pembagian urusan antar jenjang pemerintahan pada sektor tenaga kerja diatur dalam lampiran UU 23 Nomor 2018 poin G sedangkan pada PP 38 Tahun 2007 terdapat pada poin n. Perbandingan kewenangan pemerintah provinsi dan kabupaten kota di sektor tenaga kerja berdasarkan UU 23 Tahun 2014 dan PP 38 Tahun 2007 adalah sbb:

Sub Urusan	PP 38 Tahun 2007		UU 23 Tahun 2014	
	Pemprov	Pemkab/Kot	Pemprov	Pemkab/Kot
Hubungan Industrial	- Penyusunan dan penetapan upah minimum provinsi, kabupaten/kota, dan melaporkan kepada menteri yang bertanggung jawab di bidang ketenagakerjaan	- Penyusunan dan pengusulan penetapan upah minimum kabupaten/kota kepada gubernur	- Penempatan upah minimum provinsi (UMP), upah minimum sektoral provinsi (UMSP), upah minimum kabupaten/kota (UMK) dan upah minimum sektoral kabupaten/kota (UMSK)	-
Pengawasan Ketenagakerjaan	- Pembinaan dan pengawasan pelaksanaan norma ketenagakerjaan skala provinsi - Penyelenggaraan ketatalaksanaan pengawasan ketenagakerjaan skala provinsi	- Pembinaan dan pengawasan pelaksanaan norma ketenagakerjaan skala kabupaten/kota - Penyelenggaraan ketatalaksanaan pengawasan ketenagakerjaan skala kabupaten/kota	- Penyelenggaraan pengawasan ketenagakerjaan	

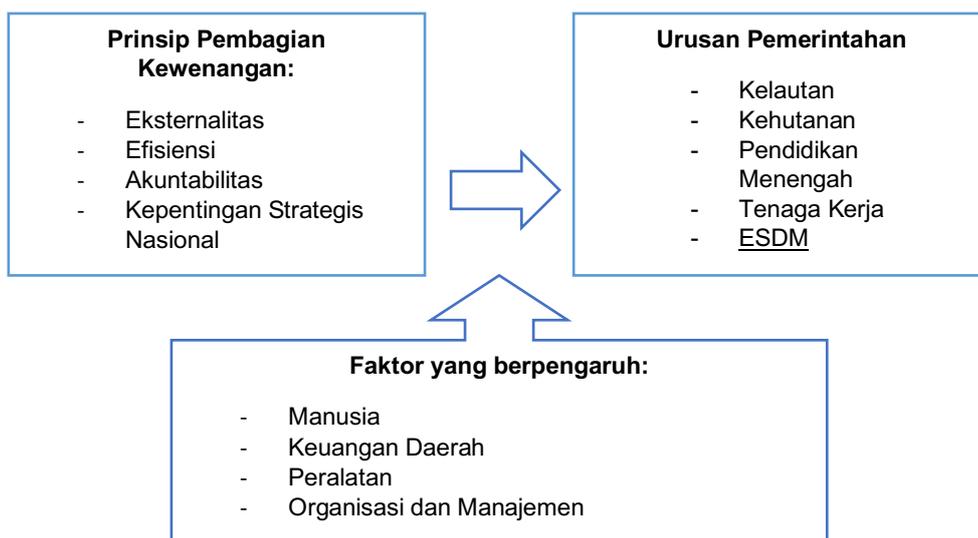
Perubahan kewenangan pemerintah kabupaten/kota dalam sektor tenaga kerja terjadi pada dua sub urusan yaitu hubungan industrial, dan pengawasan ketenagakerjaan. Pada masing-masing sub urusan tersebut, kewenangan pemerintah kota dialihkan kepada pemerintah provinsi.

### C. KERANGKA KONSEP

Tema yang diangkat dalam penelitian ini adalah pengalihan urusan dari pemerintah kota ke pemerintah provinsi. Ada lima urusan pemerintahan yang menjadi fokus pada penelitian ini yaitu urusan kelautan, kehutanan, pendidikan menengah, energi dan SDM, dan tenaga kerja. Dalam bidang kelautan difokuskan

pada sub urusan pengelolaan kelautan, pesisir dan pulau-pulau kecil, pengelolaan perikanan tangkap dan pengawasan sumber daya kelautan. Dalam bidang kehutanan, penelitian difokuskan pada sub urusan pengelolaan hutan, konservasi sumber daya alam hayati dan ekosistemnya, dan penyuluhan dan pemberdayaan masyarakat bidang kehutanan. Pada bidang pendidikan menengah difokuskan pada sub urusan manajemen pendidikan, kurikulum dan perizinan pendidikan. Pada bidang energi dan sumber daya mineral difokuskan pada urusan geologi, dan mineral dan batu bara. Pada bidang tenaga kerja difokuskan pada sub urusan hubungan industrial, dan pengawasan ketenagakerjaan.

Masing-masing tema tersebut dianalisis menggunakan empat prinsip pembagian urusan yang bersifat konkuren yaitu eksternalitas, efisiensi, akuntabilitas, dan kepentingan strategis nasional. Penelitian ini juga akan mengungkapkan faktor-faktor yang memengaruhi pelaksanaan otonomi daerah pada masing-masing urusan pasca pengalihan kewenangan dari pemerintah provinsi ke pemerintah kabupaten kota. Analisis faktor-faktor tersebut menggunakan perspektif faktor yang memengaruhi kebijakan menurut Kaho (1997) yaitu: faktor manusia, keuangan daerah, peralatan, dan organisasi dan manajemen. Masing-masing variabel tersebut digambarkan dalam kerangka penelitian sbb:



#### **D. PERTANYAAN PENELITIAN**

Berdasarkan kerangka konsep, dirumuskan pertanyaan penelitian sebagai berikut:

- 1) Bagaimana pemenuhan prinsip-prinsip pembagian kewenangan dalam lima urusan yang dialihkan ke provinsi?
- 2) Bagaimana faktor manusia, keuangan daerah, peralatan dan organisasi dan manajemen memengaruhi jalannya pengalihan kewenangan dari kabupaten ke provinsi?

## BAB III

### METODE PENELITIAN

#### A. JENIS PENELITIAN

Dalam rangka menyediakan gambaran mengenai kondisi dan keadaan secara akurat dan detail terkait dengan masalah penelitian dan variabel yang telah dibahas pada bab-bab sebelumnya, maka metode yang akan digunakan dalam penelitian ini adalah metode penelitian kualitatif yang bersifat deskriptif yakni menggambarkan secara langsung fenomena yang terjadi di lapangan berdasarkan fakta dan informasi yang diperoleh.

#### B. DESAIN PENELITIAN

Pada bagian ini di jabarkan uraian mengenai lokus penelitian, waktu, dan tahapan kegiatan penelitian mulai dari penyusunan rencana penelitian (proposal) sampai dengan penyusunan laporan penelitian itu selesai dilakukan. Penelitian ini dilaksanakan selama kurang lebih setahun berdasarkan agenda STIA LAN Makassar, yang dimulai dari penyusunan rencana penelitian (proposal), pelaksanaan penelitian, hingga penyusunan dan pelaporan hasil penelitian. Berdasarkan hal tersebut, berikut disajikan tahapan kegiatan penelitian dimaksud.

Tabel 1  
Tahapan Kegiatan Penelitian

Tahapan Kegiatan Penelitian	2019											
	Jan	Peb	Mar	Apr	Mei	Jun	Jul	Agu	Sep	Okt	Nov	Des
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Penyusunan Proposal Penelitian Prodi												
Seminar Proposal												
Persiapan lapangan												
Penelitian lapangan dan penulisan draf												

Penyusunan Laporan Hasil Penelitian												
Seminar Hasil Penelitian												
Evaluasi dan Perbaikan												
Finalisasi												

### C. SUMBER DATA

Sumber data yang menjadi fokus dalam penelitian ini adalah keseluruhan data-data, dokumentasi dan kegiatan yang berkaitan dengan pertanyaan penelitian. Di samping itu juga, peneliti menetapkan beberapa informan untuk mengkonfirmasi data dan hasil dokumentasi antara lain:

No.	Urusan Pemerintahan	Informan	
		Provinsi	Kabupaten / Kota
1	Kehutanan	Dinas Kehutanan Provinsi Kalimantan Timur	Dinas Lingkungan Hidup dan Kehutanan Kutai Kartanegara
2	Kelautan	Dinas Kelautan dan Perikanan Sulawesi Barat	Dinas Kelautan dan Perikanan Polewali Mandar
3	Tenaga Kerja	Dinas Ketenagakerjaan Jawa Timur	Dinas Ketenagakerjaan Kota Surabaya
4	ESDM	Dinas ESDM Kalimantan Timur	Dinas ESDM Kutai Kartanegara
5	Pendidikan Menengah	Cabang Dinas Pendidikan Jawa Timur	Dinas Pendidikan Surabaya
6	Kelautan, Kehutanan, Tenaga Kerja, ESDM, Pendidikan Menengah	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Dinas Pendidikan Sulsel</li> <li>- Dinas ESDM Sulsel</li> <li>- Dinas Kehutanan Sulsel</li> <li>- Dinas Ketenagakerjaan Sulsel</li> <li>- Dinas Kelautan dan Perikanan Sulsel</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Dinas Pendidikan Bone</li> <li>- Dinas Perindustrian Bone</li> <li>- Dinas Pertanian, Tanaman Hortikultura dan Perkebunan Bone</li> <li>- Dinas Ketenagakerjaan Bone</li> <li>- Dinas Kelautan dan Perikanan Bone</li> </ul>

Lokasi ini bukan merupakan generalisasi, untuk melihat sejauh mana penarikan wewenang Kabupaten/Kota ke Provinsi di seluruh Indonesia. Akan tetapi, hal ini dapat menjadi sumbangsih terhadap evaluasi penarikan wewenang Kabupaten/Kota ke Provinsi. Lokasi penelitian ini bukan pula merupakan sampel (mewakili instansi/daerah lainnya di Indonesia), melainkan hanya pertimbangan memperkecil wilayah penelitian guna memperoleh hasil yang objektif dan akurat.

Alasan pemilihan dan penetapan lokus, sehingga dalam penelitian ini hanya terpilih lima lokus penelitian adalah sebagai berikut:

1. Lembaga yang mengalami langsung adanya penarikan wewenang Kabupaten/Kota ke Provinsi dan dianggap mengetahui seluk beluk dan masalah penarikan wewenang Kabupaten/Kota ke Provinsi
2. Unsur keterjangkauan lokus, baik dilihat dari segi tenaga, dana maupun dari segi efisiensi waktu.

#### **D. TEKNIK DAN INSTRUMEN PENELITIAN**

Dalam sebuah penelitian, diperlukan teknik pengumpulan data untuk mengumpulkan data. penelitian ini menerapkan wawancara dan telaah dokumen.

##### **1. Wawancara**

Wawancara ini dilakukan apabila informan kunci telah ditetapkan. informan kunci adalah pihak yang ditetapkan sebagai subjek informan yaitu orang atau pejabat yang memiliki pengetahuan mengenai aspek-aspek yang akan diteliti. Wawancara mendalam dan terbuka dilakukan dengan menggunakan pedoman wawancara yang berisi pertanyaan-pertanyaan pokok dari fokus (objek) penelitian dan dikembangkan selama wawancara berlangsung.

##### **2. Telaah Dokumen**

Telaah dokumen adalah metode pengumpulan data dengan melihat atau menganalisis dokumen-dokumen yang dibuat oleh subjek sendiri atau oleh orang lain tentang subjek. Sejumlah fakta dan data tersimpan dalam bahan yang berbentuk dokumen. Sebagian data yang tersedia adalah berbentuk surat-surat, catatan harian, cenderamata, laporan, artefak, foto, dan sebagainya. Sifat data adalah tak terbatas pada ruang dan waktu sehingga memberi peluang kepada peneliti untuk mengetahui hal-hal yang pernah terjadi di waktu silam.

#### **E. TEKNIK ANALISIS DATA**

Data yang terkumpul memerlukan pengolahan data dan analisis dalam rangka pencapaian tujuan dari penelitian ini.

##### **1. Teknik Pengolahan Data**

Pengolahan data dilakukan selama penelitian berlangsung. Tahap-tahap pengolahan data dalam penelitian ini sebagai berikut :

- a. Klasifikasi data yang terdiri dari rekaman wawancara dan dokumen-dokumen.
- b. Klasifikasi sesuai satuan-satuan gejala yang diteliti.
- c. Mengolah data berdasar pada keterkaitan antar komponen yang satu dengan yang lainnya, satuan gejala dalam konteks fokus permasalahan.
- d. Mendeskripsikan secara komprehensif dan sistematis antar satuan-satuan gejala tersebut.
- e. Validasi dan realibilitas, yang mana peneliti mengukur keabsahan data dalam penelitian dengan teknik triangulasi, artinya bahwa data yang diperoleh dari wawancara dicocokkan telaah dokumen. Bila kedua teknik tersebut

menghasilkan data yang tidak sama/ tidak sinkron maka akan dilakukan diskusi lebih lanjut kepada sumber yang bersangkutan untuk memastikan data yang dianggap benar.

## 2. Teknik Analisis Data

Setelah data dikumpulkan dari penelitian, tahap selanjutnya adalah menganalisis data. Data yang diperoleh dari wawancara dan telaah dokumen diolah dan disesuaikan dengan masing-masing data.

Analisis data berlangsung bersamaan dengan proses pengumpulan data, melalui tiga tahap yaitu reduksi data, penyajian data dan verifikasi, ketiga tahapan tersebut berlangsung secara simultan.

- a. Reduksi data yaitu melakukan pemilihan, pemusatan perhatian, mengabstraksikan dan pentransformasian data kasar dari lapangan.
- b. Penyajian data antara lain peneliti melakukan analisis dan menyajikan data yang telah direduksi dalam bentuk teks naratif interpretatif.
- c. Menarik kesimpulan atau verifikasi data yaitu Setelah data sudah valid dan konsisten maka langkah terakhir yang dilakukan adalah menarik kesimpulan atas gejala yang terjadi dalam penelitian.

Berdasarkan pemaparan beberapa teori, peneliti memilih teknik analisis data kualitatif. Dalam penelitian kualitatif, data diperoleh dari berbagai sumber, dengan menggunakan teknik pengumpulan data yang bermacam-macam, dan dilakukan secara terus-menerus sampai datanya jenuh. Langkah-langkah yang dilakukan peneliti untuk menganalisis data adalah sebagai berikut:

- a. Peneliti mengamati berbagai fenomena terkait dengan penelitian. data dicatat dengan pandangan bahwa catatan-catatan itu akan menjadi bahan, tema atau kerangka laporannya.

- b. Setelah data didapat melalui wawancara, observasi dan telaah dokumen, maka perlu difokuskan sesuai dengan rumusan masalah dalam penelitian ini.
- c. Selanjutnya menguraikan hasil penelitian yang bersifat naratif, sehingga dapat diketahui rencana kerja selanjutnya berdasarkan yang telah di pahami dari data tersebut.
- d. Langkah terakhir dalam analisis ini adalah penarikan kesimpulan. Kesimpulan dalam penelitian kualitatif memperjelas gambaran yang belum jelas sehingga setelah diteliti menjadi jelas atau bahkan mendapatkan temuan baru yang sebelumnya belum pernah ada

#### **F. KEABSAHAN DATA**

Teknik pemeriksaan keabsahan data yang digunakan dalam penelitian ini yaitu teknik triangulasi sumber. Teknik ini dilakukan dengan cara membandingkan data yang diperoleh dari hasil wawancara informan penelitian yang satu dengan informan penelitian yang lainnya.

## **BAB IV**

### **HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

#### **A. HASIL PENELITIAN**

Penelitian ini mengkaji dinamika penyerahan urusan kehutanan, kelautan, energi dan sumber daya mineral, ketenagakerjaan serta pendidikan menengah atas dengan menggunakan variabel prinsip pembagian urusan pemerintahan yaitu eksternalitas, efisiensi, akuntabilitas, serta kepentingan strategis nasional serta faktor-faktor yang memengaruhi jalannya otonomi daerah. Masing-masing urusan pemerintahan dijelaskan sebagai berikut:

#### **Bidang Urusan Ketenagakerjaan**

Dalam hal bidang ketenagakerjaan, dua urusan yang diserahkan ke pemerintah provinsi adalah urusan hubungan industrial serta pengawasan ketenagakerjaan. Penelitian bidang ini dilakukan di empat lokus yaitu Dinas Ketenagakerjaan Kabupaten Bone, Dinas Ketenagakerjaan Provinsi Sulawesi Selatan, Dinas Ketenagakerjaan Provinsi Jawa Timur, serta Dinas Ketenagakerjaan Kota Surabaya. Hasil penelitian dari masing-masing lokus adalah sbb:

##### **1. Dinas Ketenagakerjaan Kabupaten Bone**

Dinas Ketenagakerjaan Kabupaten Bone merupakan satu dari dua OPD tipe A yang menangani urusan ketenagakerjaan di Provinsi Sulawesi Selatan selain dinas Ketenagakerjaan Kota Makassar. Struktur Organisasi Dinas Ketenagakerjaan Kabupaten Bone terdiri dari empat bidang dan satu sekretariat. Bidang tersebut antara lain bidang Hubungan Industrial dan Jaminan Sosial, Bidang Penempatan dan Perluasan Kesempatan Kerja, Bidang Kompetensi Kerja

dan Bidang Informasi Pasar Kerja dan Produktivitas. Sebelum kewenangan pengawasan dialihkan ke provinsi, terdapat bidang pengawasan yang mengurus perihal wajib lapor perusahaan dan pengawasan perusahaan dalam pemenuhan hak hak tenaga kerja. Namun demikian, semenjak urusan pengawasan dialihkan kepada pemerintah provinsi, maka struktur organisasi dinas Ketenagakerjaan Provinsi Bone berubah dari lima bidang satu sekretariat menjadi empat bidang satu sekretariat saja.

Selain mengubah struktur organisasi Dinas Ketenagakerjaan Kabupaten Bone, implikasi lainnya bagi Dinas Ketenagakerjaan Kabupaten Bone adalah ditariknya pegawai pegawai yang berkompeten dan telah memiliki kompetensi di bidang pengawasan ke provinsi. Pegawai pegawai tersebut berjumlah tiga orang yang dulunya diberikan pelatihan di bidang pengawasan dengan menggunakan anggaran APBN. Tiga pegawai ini merupakan fungsional pengawas ketenagakerjaan.

Menurut Kepala Bidang Penempatan dan Perluasan Kesempatan Kerja, Muhammad Irwan SE, M.Si, pengalihan kewenangan ini berpotensi memunculkan masalah ketidakefektifan dalam hal birokrasi penanganan masalah ketenagakerjaan yang selama ini berada dalam naungan fungsi pengawasan :

“....kalau saya ini terus terang lebih baik pengawasan dikembalikan ke daerah. Karena kurang efektifnya koordinasi dan komunikasi antara daerah dengan provinsi, sekarang ini kami tidak bisa turun tangan, tapi hanya bisa koordinasi. Apa gunanya bisa koordinasi kalau tidak bisa turun tangan? Masalahnya di efektivitas, istilah ekonominya ini menurut adam smith lingkaran setan yang tidak ada ujung pangkalnya....” (Hasil wawancara dengan Kepala Bidang Penempatan dan Perluasan Kesempatan Kerja, Muhammad Irwan SE, M.Si, tanggal 24 April 2019).

“....Keuntungannya waktu dulu masih di kami adalah koordinasinya lancar dengan perusahaan, langsung,bisa langsung turun tangan tanpa melalui koordinasi dengan pengawasan di uptd karena di daerah sudah ada bidang pengawasan. Sekarang malah lebih panjang birokrasi pak, kalau ada

masalah tidak bisa langsung turun tangan, harus koordinasi dulu dengan provinsi. Kalau di pemkab, birokrasinya cepat...” (Hasil wawancara dengan Kepala Bidang Penempatan dan Perluasan Kesempatan Kerja, Muhammad Irwan SE, M.Si, tanggal 24 April 2019).

Dengan adanya pengalihan kewenangan ini, maka provinsi Sulawesi Selatan meniyasati hal ini dengan membentuk UPTD UPTD kecil di daerah yang khusus menangani masalah pengawasan. Untuk wilayah Bone sendiri dibawah koordinasi UPTD Ketenagakerjaan Bone yang membawahi urusan pengawasan ketenagakerjaan di wilayah Bone, Soppeng, Sengkang/ Wajo dan Sinjai. Dengan demikian, urusan pengawasan dan wajib lapor perusahaan yang semula ada pada bidang pengawasan Dinas Ketenagakerjaan Kabupaten Bone diambil alih oleh UPTD Ketenagakerjaan Bone. Dalam melaksanakan urusan pengawasan dan wajib lapor ini, UPTD Ketenagakerjaan Bone tidak melakukan koordinasi dengan Dinas Ketenagakerjaan Kabupaten Bone tetapi mereka langsung berhubungan dengan perusahaan perusahaan/ pengguna tenaga kerja.

Dengan adanya pengalihan kewenangan ini banyak implikasi yang secara negatif berpengaruh kepada banyak hal. Misalnya, implikasi pelayanan kepada perusahaan dan tenaga kerja dimana biasanya mereka dengan mudah dapat mendapatkan solusi di dinas ketenagakerjaan kabupaten atau kota setempat, kemudian sekarang harus berpindah ke provinsi. Menurut Drs. H. Alimuddin, Kepala Dinas Ketenagakerjaan Kabupaten Bone, masalah yang muncul antara lain timpangnya pelayanan yang diberikan di UPTD Ketenagakerjaan Bone, yang tidak sama dengan pelayanan yang dulu diberikan oleh Dinas Ketenagakerjaan Kabupaten Bone:

“...Pegawai di UPTD Ketenagakerjaan Bone Tidak banyak juga, tidak sampai 50 orang. Ada kepala UPT, tapi kepala UPT nya sekarang di makassar, sangat jarang dia ada di sini jadi yang mengawasi tidak ada, jadi seakan akan bebas, jadi kerjanya disini tapi tinggalnya di makassar....”

(Hasil wawancara dengan Drs. H. Alimuddin, Kepala Dinas Ketenagakerjaan Kabupaten Bone, tanggal 24 April 2019).

Hal ini diiyakan pula oleh Kepala Bidang Penempatan dan Perluasan Kesempatan Kerja Muhammad Irwan SE, M.Si yang mana menurut penuturan beliau masih banyak perusahaan yang datang ke Dinas Ketenagakerjaan Kabupaten Bone karena dua hal. Yang pertama karena tidak tahu mengenai perpindahan kewenangan pengawasan dan wajib lapor dari pemerintah Kabupaten ke Pemerintah Provinsi, dan yang kedua karena perusahaan/ pengguna tenaga kerja ingin melaporkan adanya masalah ke UPTD Ketenagakerjaan Bone tetapi tidak ada pegawai/ orang di UPTD Ketenagakerjaan Bone (kantor kosong).

“...Kalau menurut persepsi saya, saya cenderung lebih baik ada di daerah, kenapa, karena banyak sekali perusahaan perusahaan yang masih bertanya, komunikasi kesini, padahal kewenangan sudah ditarik mereka tidak tahu. Makanya kemarin waktu saya dampingi komisi 4 dprd kalau bisa perbanyak sosialisasi di bone masalah pengawasan perusahaan perusahaan besar itu...”

“.....UPTD ketenagakerjaan provinsi yang disini meliputi wilayah bone sinjai soppeng, sengkang, Cuma masalah pelayanannya disana tidak efektif kalau kesana banyak yang mengeluh tidak ada orang, sehingga akhirnya lari kesini menyampaikan tidak ada orang disana....”(Hasil wawancara dengan Kepala Bidang Penempatan dan Perluasan Kesempatan Kerja, Muhammad Irwan SE, M.Si, tanggal 24 April 2019).

Implikasi lainnya menurut Kepala Bidang Penempatan dan Perluasan Kesempatan Kerja Muhammad Irwan SE, M.Si ialah panjangnya mata rantai birokrasi penyelesaian masalah di bidang pengawasan ketenagakerjaan :

“...Dari perusahaan tidak ada yang protes, Cuma masalah pelayanannya, birokrasi kan panjang harus ke UPT....”

“....Keuntungannya waktu dulu masih di kami adalah koordinasinya lancar dengan perusahaan, langsung,bisa langsung turun tangan tanpa melalui koordinasi dengan pengawasan di uptd karena di daerah sudah ada bidang pengawasan. Sekarang malah lebih panjang birokrasi pak, kalau ada masalah tidak bisa langsung turun tangan, harus koordinasi dulu dengan provinsi. Kalau di pemkab, birokrasinya cepat....”(Hasil wawancara dengan Kepala Bidang Penempatan dan Perluasan Kesempatan Kerja, Muhammad Irwan SE, M.Si, tanggal 24 April 2019).

Sedangkan menurut Drs. H. Alimuddin, Kepala Dinas Ketenagakerjaan Kabupaten Bone, masalah panjangnya birokrasi ini disebabkan pula karena dahulu setiap daerah, dengan jumlah perusahaan/ pengguna tenaga kerja yang banyak, fokus mengurus urusan pengawasan ketenagakerjaan di daerah masing masing, namun demikian dengan adanya pengalihan kewenangan maka sekarang urusan pengawasan tersebut ditangani oleh kantor perwakilan yang membawahi 3-4 daerah sekaligus sehingga ruang lingkup pengawasan menjadi lebih luas dan jauh, sementara sumber daya yang dimiliki oleh provinsi terbatas. Hal ini membuat birokrasi pengawasan ketenagakerjaan menjadi lebih panjang karena dalam pengawasan, fungsional pengawas harus menempuh jarak yang lebih jauh, dan perusahaan, yang berada di kabupaten lain seperti Sengkang dan Sinjai harus menempuh jarak yang jauh ke Bone untuk berkomunikasi dengan pengawas ketenagakerjaan, dibandingkan ketika dulu mereka dapat berkomunikasi dengan dinas ketenagakerjaan di kota/ kabupaten masing masing.

“...yang mengawasi provinsi,tapi karena jarak yang lumayan jauh biasanya menjadi tidak teratur, padahal dulunya sudah bagus karena lokasinya berada di daerah masing-masing...” (Hasil wawancara dengan Drs. H. Alimuddin, Kepala Dinas Ketenagakerjaan Kabupaten Bone, tanggal 24 April 2019).

Selain itu, masalah lainnya adalah Kabupaten menjadi tidak memiliki akses dan tidak memiliki data mengenai jumlah Instansi Pengguna Tenaga Kerja/ Perusahaan di kabupatennya karena mekanisme wajib lapor yang sudah ditangani oleh UPTD Ketenagakerjaan Bone tidak ditembuskan ke Dinas Ketenagakerjaan Kabupaten Bone, hal ini, menurut Drs. H. Alimuddin, Kepala Dinas Ketenagakerjaan Kabupaten Bone, sebenarnya secara tidak langsung memutus mata rantai pengelolaan ketenagakerjaan di Kabupaten Bone. Hal ini karena menurut beliau pada dasarnya masing masing bidang dalam dinas

ketenagakerjaan tidak bisa terpisahkan satu sama lain dan membutuhkan keselarasan dalam bekerja. Pada intinya, menurut beliau dalam wawancara dengan tim peneliti, proses pengawasan harus selaras dengan proses pembinaan, sehingga fungsi pemerintah di bidang ketenagakerjaan perusahaan tidak hanya sebatas penindakan terhadap pelanggaran tapi juga berfokus pada fungsi pembinaan sehingga perusahaan dapat memenuhi dan mematuhi aturan aturan ketenagakerjaan yang berlaku.

Terkait hal tersebut, Kepala Dinas Ketenagakerjaan Kabupaten Bone menyampaikan bahwa masalah yang terjadi adalah dinas Ketenagakerjaan tidak memiliki akses sama sekali terkait hal wajib lapor perusahaan. Wajib lapor adalah kewajiban perusahaan di bidang ketenagakerjaan yang tercantum dalam Undang Undang Nomor 7 Tahun 1981. Tujuan dari wajib lapor ini adalah sebagai bahan informasi dan referensi resmi bagi pemerintah dalam menetapkan kebijakan di bidang ketenagakerjaan. Pasal 10 Undang Undang Nomor 7 Tahun 1981 telah mengatur sanksi perdata atau pidana bagi pihak yang tidak mematuhi ketentuan wajib lapor ketenagakerjaan antara lain sebagai berikut “Pengusaha atau pengurus yang tidak memenuhi kewajiban-kewajiban sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 ayat (1), Pasal 7 ayat (1), Pasal 8 ayat (1) dan Pasal 13 UU No.7 Tahun 1981 diancam dengan pidana kurungan selama-lamanya 3 (tiga) bulan atau denda setinggi-tingginya Rp 1 juta”. Dengan berpindahnya kewenangan wajib lapor ini dari pemerintah Kabupaten ke Pemerintah Provinsi, maka pemerintah kabupaten/ kota tidak memiliki akses/ tidak tahu menahu mengenai berapa perusahaan yang ada di wilayahnya, berapa perusahaan yang harus dibina dan diberikan pemahaman mengenai aturan ketenagakerjaan. Hal ini terjadi karena dalam proses pengawasan yang dilakukan oleh UPT Ketenagakerjaan Provinsi

Sulawesi Selatan tidak ada koordinasi dan komunikasi sama sekali dengan Dinas Ketenagakerjaan Bone. Yang terjadi adalah ketika perusahaan melakukan kesalahan atau pelanggaran, maka UPT Ketenagakerjaan Provinsi Sulawesi Selatan langsung menotakan/ membuat nota pengawasan tanpa mengkoordinasikan dengan Dinas Ketenagakerjaan Kabupaten Bone. Sehingga dengan kata lain, Menurut kepala dinas Ketenagakerjaan Kabupaten Bone, pola pembinaan ketenagakerjaan yang selama ini berjalan tidak berlanjut karena di UPTD Ketenagakerjaan Bone hanya ada proses pengawasan, sementara fungsi pembinaan ada di Dinas Ketenagakerjaan Kabupaten Bone sehingga tidak sinkron. Semestinya dari pembukaan lapangan kerja, pembinaan tenaga kerja hingga pengawasan merupakan suatu rangkaian/ siklus pengelolaan ketenagakerjaan. Namun demikian, karena tidak adanya koordinasi dan sinkronisasi data antara Dinas Ketenagakerjaan Kabupaten Bone Dinas Ketenagakerjaan Kabupaten Bone dengan UPTD Ketenagakerjaan Bone maka tidak ada lagi ketersinambungan antara kegiatan pembinaan yang dilakukan oleh Dinas Ketenagakerjaan Kabupaten Bone dengan kegiatan pengawasan yang dilakukan oleh UPT Ketenagakerjaan Provinsi Sulawesi Selatan.

## **2. Dinas Ketenagakerjaan Provinsi Sulawesi Selatan**

Dinas Ketenagakerjaan Provinsi Sulawesi Selatan dalam hal ini diwakili oleh Sekertaris Dinas, Ir. Andi Ashari, M.Si menyampaikan bahwa pada dasarnya amanat Undang Undang nomor 23 tahun 2014 beserta implikasinya di bidang ketenagakerjaan disambut dengan baik oleh Dinas Ketenagakerjaan Provinsi Sulawesi Selatan. Dinas Ketenagakerjaan Provinsi Sulawesi Selatan pada dasarnya berupaya untuk memenuhi seluruh ketentuan/ melaksanakan tugas yang diamanatkan berdasarkan undang undang tersebut utamanya pengalihan

kewenangan pengawasan ketenagakerjaan dari kota/ kabupaten ke pemerintah provinsi. Namun demikian dalam pelaksanaannya, Dinas Ketenagakerjaan Provinsi Sulawesi Selatan masih mengalami banyak kendala yang perlu diberikan perhatian/ diambil kebijakan untuk menyelesaikan, antara lain:

a. Masalah pemindahan aset

Berdasarkan UU nomor 23 tahun 2014, seluruh aset dalam bidang pengawasan ketenagakerjaan di pemerintah kota/ kabupaten harus dialihkan ke pemerintah provinsi sebagai pengembalian amanat yang terbaru. Namun demikian, banyak pemerintah daerah/ kota yang masih belum mengalihkan asetnya ke pemerintah provinsi, dan juga masih ditemui kendala-kendala yang muncul dalam pengalihan aset-aset tersebut yang memerlukan koordinasi dengan berbagai pihak. Masalah-masalah yang muncul antara lain adalah adanya kecenderungan bagi pemerintah daerah yang “enggan” menyerahkan aset terkait pengawasan ketenagakerjaan kepada provinsi, atau aset yang berada di dalam pengelolaan pemerintah daerah tersebut adalah aset yang bermasalah sehingga proses pengalihannya menjadi lambat/ sulit.

b. Masalah kurangnya tenaga pengawasan/ pengawas ketenagakerjaan

Saat ini di Sulawesi Selatan terdapat terdapat enam belas ribu perusahaan yang menjadi cakupan pengawasan ketenagakerjaan oleh Dinas Ketenagakerjaan Provinsi Sulawesi Selatan, namun Dinas Ketenagakerjaan Provinsi Sulawesi Selatan hanya memiliki 60 orang pengawas ketenagakerjaan untuk mengawasi perusahaan sebanyak itu sehingga Dinas Ketenagakerjaan Provinsi Sulawesi Selatan merasakan cukup kewalahan dengan pengawasan ketenagakerjaan. Kurangnya sumber daya pengawasan ini mengakibatkan

tidak efektifnya proses pengawasan yang dilakukan oleh Dinas Ketenagakerjaan Provinsi Sulawesi Selatan.

c. Luasnya cakupan wilayah Sulawesi Selatan

Luas wilayah Sulawesi Selatan menjadi tantangan tersendiri bagi Dinas Ketenagakerjaan Provinsi Sulawesi Selatan untuk dapat menjangkau perusahaan perusahaan di seluruh penjuru provinsi Sulawesi selatan terutama di wilayah pulau pulau dan pelosok perbatasan.

Untuk mengatasi masalah masalah diatas, Dinas Ketenagakerjaan Provinsi Sulawesi Selatan mengambil kebijakan kebijakan berikut :

1. Membentuk UPTD Pengawasan (sejumlah 5 UPTD) yang berlokasi di Pare Pare, Palopo, Toraja, Bone, dan Bulukumba. Masing masing UPTD membawahi/ mencakup 3-4 kabupaten yang ada di sekitarnya. UPTD ini dibentuk melalui Peraturan Gubernur karena tidak memungkinkannya pengawasan ketenagakerjaan dilaksanakan secara terpusat di makassar semuanya.
2. Memberikan bantuan teknis dari kantor pusat sekiranya UPTD di daerah memiliki masalah yang tidak dapat diatasi sendiri (misalnya masalah ketenagakerjaan yang pelik)

Namun demikian, hingga saat ini, UPTD Pengawasan belum berjalan sebagaimana yang diharapkan. UPTD Pengawasan di daerah daerah tidak memiliki sumber daya manusia yang cukup/ memadai. Masalah sumber daya manusia tidak hanya berkutat pada jumlahnya saja, namun penempatannya karena kepala UPTD memiliki *homebase* / tempat tinggal di Makassar namun ditempatkan di daerah daerah sehingga sering bolak balik Makassar- kota/

kabupaten dimana UPTD berada. Selain itu, banyak juga pegawai UPTD yang awalnya bekerja di bawah pemerintah kabupaten kemudian ditarik ke pemerintah provinsi merasa keberatan/ enggan pindah ke pemerintah provinsi sehingga keengganan ini juga sedikit banyak berpengaruh pada kinerja mereka. Keengganan pegawai untuk pindah bekerja di Upt Pengawasan Ketenagakerjaan Dan Keselamatan Kerja dibawah pemerintah provinsi dipicu oleh tempat tinggal pegawai yang jauh dari UPTD, kekhawatiran mutasi ke daerah lainnya dalam wilayah satu provinsi dan juga alasan alasan lainnya sehingga hal ini juga berpotensi melemahkan semangat dan produktivitas kerja mereka. Masalah lainnya juga adalah kurangnya koordinasi dengan pemerintah daerah atau dinas ketenagakerjaan di daerah daerah yang membawahi urusan pembinaan tenaga kerja. Dari hasil wawancara, Upt Pengawasan Ketenagakerjaan Dan Keselamatan Kerja melakukan fungsi pengawasan memang dengan sengaja tidak melakukan koordinasi dan komunikasi dengan Dinas Ketenagakerjaan Pemerintah Kabupaten/ Kota di wilayah masing masing karena UPTD beranggapan bahwa pengawasan ketenagakerjaan adalah murni wewenang dan tugas dari UPTD sementara Dinas Ketenagakerjaan Pemerintah Kabupaten/ Kota sudah tidak memiliki kaitan/ wewenang dengan urusan pengawasan ketenagakerjaan sehingga mereka tidak merasa perlu berkoordinasi dengan pemerintah kota/ kabupaten terkait hal ini.

### **3. Dinas Ketenagakerjaan Kota Surabaya**

Dinas Ketenagakerjaan Kota Surabaya merasa amanat Undang Undang nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah tidak jelas dasarnya. Dinas Ketenagakerjaan Kota Surabaya pernah mengunjungi Kementerian Dalam Negeri untuk klarifikasi mengenai hal ini tetapi tidak ada penjelasan yang jelas mengenai

alasan mendasar pemindahan wewenang pengawasan ketenagakerjaan dari kota ke provinsi. Pada dasarnya, nampak jelas terlihat dan dikemukakan oleh Sekretaris Dinas Ketenagakerjaan Kota Surabaya, Bapak Sulistiyo, bahwa Pemerintah Kota Surabaya tidak setuju dengan adanya pemindahan kewenangan ini. Beliau menyampaikan bahwa:

“...ke provinsi akan timbul ekses ekses terhadap kesulitan penyelesaian permasalahan ketenagakerjaan di kabupaten kota tetapi karena itu Undang undang memang responnya bahwa itu tetap harus dilaksanakan, akhirnya di 2017, itu fungsi pengawsan di tariklah ke provinsi, karena memang upaya kami secara maksimal bahkan kami juga sudah pernah membawa lks simpatik kami lks smpatik itu terdiri dari unsur serikat pekerja, unsur pengusaha dan unsur pemerintah dan juga unsur dari dewan pengupahan , pernah juga mengajak rombongan 2 intitusi atau lembaga non pemerintah itu ke depertemen dalam negeri, fungsinya supaya ada review atau ada peninjauan kembali...” (Hasil wawancara dengan Sekretaris Dinas Ketenagakerjaan Kota Surabaya, Drs. Sulistiyo, tanggal 24 April 2019)

Dinas Ketenagakerjaan Kota Surabaya termasuk salah satu dinas yang secara vokal menyuarakan ketidaksetujuan pemindahan wewenang pengawasan ketenagakerjaan dari kota ke provinsi dengan beberapa alasan sebagai berikut:

- 1) Pemerintah Kota kehilangan akses untuk mengetahui jumlah perusahaan yang ada di wilayahnya sendiri, juga kehilangan akses dan alat untuk mengatur perusahaan
- 2) Dinas Ketenagakerjaan Kota Surabaya sudah memiliki sistem pengawasan yang efektif, sistematis dan dilaksanakan seefisien mungkin sehingga pemindahan wewenang ini dikhawatirkan membuat fungsi pengawasan terhadap perusahaan menjadi melemah alih-alih memperkuat pengawasan. Dinas Ketenagakerjaan Kota Surabaya juga berpendapat bahwa akan berat bagi Pemerintah Provinsi untuk mengemban tugas pengawasan ketenagakerjaan karena kurangnya sumber daya yang

dimiliki oleh Pemerintah Provinsi. Sistem pengawasan ketenagakerjaan yang dilakukan oleh Dinas Ketenagakerjaan Kota Surabaya didesain sedemikian rupa supaya cepat tanggap dan prima, misalnya dengan menerapkan kebijakan-kebijakan berikut:

- a. Pengawas dalam satu bulan harus memiliki rencana pengawasan yang harus mengunjungi total 8 perusahaan sebagai bagian dari kegiatan pengawasan rutin
- b. Selain kegiatan pengawasan rutin, apabila terdapat aduan, pengawas harus langsung terjun pada hari H saat terdapat pengaduan tersebut atau selambat-lambatnya pada hari setelahnya. Apabila tidak ada kepala dinas yang menandatangani surat perintah pengawasan, biasanya blangko kosong bertanda tangan sudah disiapkan terlebih dahulu, sebagai strategi menghindari lambatnya pelayanan akibatnya birokrasi.
- c. Adanya rolling pengawas ketenagakerjaan sehingga pengawas tidak melayani perusahaan yang itu-itu saja, untuk menghindari adanya kecemburuan antar

Dengan kondisi yang ada saat ini, pengawasan di bidang ketenagakerjaan oleh Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi Provinsi Jawa Timur dirasa tidak efektif, menurut bapak Sulistiyo,

Dinas Ketenagakerjaan Kota Surabaya pernah berupaya melakukan klarifikasi/diskusi dengan pemerintah pusat dengan menyertakan dewan pengupahan dan serikat buruh ke Kementerian Dalam Negeri namun dalam hal ini tidak membuahkan hasil. Dinas Ketenagakerjaan Kota Surabaya juga pernah melakukan koordinasi dengan Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi Provinsi

Jawa Timur mengenai pengalihan wewenang pengawasan ketenagakerjaan dari kota ke provinsi namun pada akhirnya Dinas Ketenagakerjaan Kota Surabaya secara lapang dada menerima amanat dari undang undang ini. Resistensi terhadap pengalihan kewenangan ini juga dilakukan oleh para pegawai terutama fungsional pengawas ketenagakerjaan. Sesuai amanat UU no 32 tahun 2014 seluruh aset dan pengawas ketenagakerjaan di kabupaten/ kota beralih menjadi milik pemerintah provinsi. Banyak fungsional pengawas ketenagakerjaan enggan pindah ke provinsi karena skema penggajian dan tunjangan di Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi Provinsi Jawa Timur berbeda (lebih sedikit) daripada skema penggajian/ remunerasi di Dinas Ketenagakerjaan Kota Surabaya. Selain itu ruang lingkup wilayah kerja di Provinsi Jawa Timur lebih luas daripada Kota Surabaya, sehingga berpengaruh ke perpindahan pegawai dan sebaran tempat kerja pegawai.

Dalam kaitannya dengan pengalihan kewenangan di bidang ketenagakerjaan, Dinas Ketenagakerjaan Kota Surabaya berada pada posisi yang kurang strategis dimana Dinas Ketenagakerjaan Kota Surabaya kehilangan akses terhadap tenaga kerja yang ada di wilayahnya dan perusahaan perusahaan yang ada di wilayahnya. Menurut Bapak Sulistiyo, terkait dengan akses data perusahaan :

“... kami kehilangan data sekarang, jadi misalnya di surabaya perusahaan ada berapa, tenaga kerja ada berapa kami nggak tau sekarang...”(Hasil wawancara dengan Sekertaris Dinas Ketenagakerjaan Kota Surabaya, Drs. Sulistiyo, tanggal 24 April 2019)

Terkait bidang pengawasan, sudah banyak upaya yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Surabaya untuk berkoordinasi dengan Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi Provinsi Jawa Timur supaya terjadi harmonisasi pengelolaan ketenagakerjaan dan mengurangi masalah/ ekses ekses yang mungkin timbul. Namun upaya upaya

tersebut tidak membuahkan hasil karena kurangnya respon dari Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi Provinsi Jawa Timur seperti yang diharapkan. Penuturan Bapak Sulistiyo, Sekertaris Dinas Ketenagakerjaan Kota Surabaya, sebagai berikut:

“... kami meminta data wah sulitnya minta ampun, kami sempat nekat pada tahun 2017 harusnya pengawas sudah kesana, tapi ada satu fungsi pengawas yang kami tahan , yaitu wajib lapor ketenagakerjaan, karena fungsi itu kami rasa penting, karena itu adalah kondisi di surabaya , jumlah perusahaan berapa, tenaga kerjanya berapa, waktu itu kami nekat,Pas begitu 2018, begitu ada permen tentang wajib lapor daring/ online, maka mau tidak mau wajib lapor kami lepas. Kami tidak menangani lagi, kalau misalnya perlu, ada beberapa kali kita butuh untuk kebijakan di pem kota, kami minta tapi tidak pernah direspon, Sampai sekarang ada dua tiga kali keperluan sampe sekarang tidak ada jawaban, propinsi agak begini juga, saya tidak mau suuzon tapi inilah kondisi yang salah satu ekseps itu tadi, ada permen yang mewajibkan lapor daring dengan sistem dari kementerian sudah ada ,pada saat bersamaan propinsi sedang membangun jaringan itu,nah pas begitu ada surat dri kemenyterian sudah berlaku, disitu ada ketentuan bahwa dinas kabupaten/ kota sebagai user,administrasinya ada di tapi provinsi sebagai administrator. nama dan password user yang memberikan adalah kewenangannya provinsi karena provinsi sebagai administrator. Pas begitu kami sudah tau sudah berlaku, setelah itu kami bersurat lah, dengan berlakunya kepmen 1 tahun 2017 atau apa saya lupa kami mohon diberikan user, lama sekali, melalui surat melalui email tidak dijawab. Baru dijawab Provinsi masih menggunakan web nya dia, tidak menggunakan web dari kementerian, yang dari kementerian masih dalam proses sinkronisasi. Diberikanlah kami password untuk web yang provinsi. Datanya yang mentah, data yang asli masih disembunyikan, yang ada hanya nama perusahaan dan alamat email, tidak ada jumlah tenaga kerjanya berapa, alamatnya dimana.....”(Hasil wawancara dengan Sekertaris Dinas Ketenagakerjaan Kota Surabaya, Drs. Sulistiyo, tanggal 24 April 2019)

#### **4. Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi Provinsi Jawa Timur**

Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi Provinsi Jawa Timur dalam hal ini diwakili oleh Kepala bidang Pengawasan dan K3 menyampaikan bahwa pada dasarnya amanat Undang Undang nomor 23 tahun 2014 beserta implikasinya di bidang ketenagakerjaan disambut dengan baik oleh Dinas Tenaga Kerja dan

Transmigrasi Provinsi Jawa Timur. Namun demikian dengan berpindahnya wewenang ini, jelas terlihat bahwa dari perspektif sumber daya, Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi Provinsi Jawa Timur belum memiliki kesiapan dalam mengelola pengawasan di bidang ketenagakerjaan dalam cakupan satu provinsi. Masalah yang dihadapi antara lain:

- a. Jumlah tenaga pengawas ketenagakerjaan hanya berjumlah 181 orang sementara ada kurang lebih 44000 perusahaan yang harus diawasi.
- b. Tidak ada kantor/ tempat bertugas di daerah dimana pengawas tersebut harus bekerja sehingga para pengawas sementara dititipkan di Balai Latihan Kerja di kota setempat
- c. Belum ada mekanisme pembagian tugas, wilayah dan pendistribusian sumber daya secara jelas
- d. Banyaknya resistensi dari berbagai pihak terkait pemindahan wewenang, misalnya dari serikat kerja/ serikat buruh

Penjelasan dari Narasumber, Bapak Suhartoyo, Kepala bidang Pengawasan dan K3 Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi Provinsi Jawa Timur terkait pemindahan kewenangan pengawasan sebagai berikut:

“...Yang ditarik ke provinsi hanya bidang pengawasan saja disitu ada batasan kewenangan, kalau di kab kota hanya program program pelatihan , penempatan dan perluasan kerja, sedangkan bidang hubungan industrial dan syarat kerja, termasuk perselisihan hubungan industrial, bidang pengawasan ditarik ke provinsi, sehingga konsekuensinya adalah pegawai (di bidang pengawasan) ditarik ke propinsi, di bawah kendali provinsi. Amanat UU nomor 23 tahun 2014 ini harusnya diikuti dengan wadah yang membidangi pengawasan (rayon/ koordinator wilayah), namun sampai saat ini masih belum ada....”

Dengan kondisi saat ini yang mana belum ada kebijakan pembentukan suatu divisi/ rayon/ badan khusus di wilayah Provinsi Jawa Timur, sementara fungsi

pengawasan harus tetap berjalan, maka Kepala Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi Provinsi Jawa Timur mengambil kebijakan untuk dapat “menitipkan” pengawas ketenagakerjaan di Balai Latihan Kerja milik Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi Provinsi Jawa Timur di beberapa daerah di Provinsi Jawa Timur. Dengan kata lain, struktur organisasi masih belum mengakomodir dan mendukung pelaksanaan pengawasan ketenagakerjaan. Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi Provinsi Jawa Timur menunjuk koordinator wilayah yang bertempat di Balai Latihan Kerja. Total 6 Koordinator Wilayah yang membawahi wilayah pengawasan antara lain sebagai berikut :

- 1) 1 Koordinator Wilayah 1 mencakup wilayah Surabaya.
- 2) Koordinator wilayah 2 mencakup wilayah pengawasan di Malang, Batu, Blitar, Tulungagung dan Trenggalek.
- 3) Koordinator Wilayah 3 mencakup Madiun, Kediri, Nganjuk, Ngawi, Magetan, Ponorogo, dan Pacitan
- 4) Koordinator Wilayah 4 mencakup wilayah Tuban, Jombang, Bojonegoro dan Lamongan
- 5) Koordinator Wilayah 5 meliputi Probolinggo, Situbondo, Banyuwangi
- 6) Koordinator Wilayah 6 meliputi Sumenep, Sampang, Pamekasan, dan Bangkalan.

Menurut narasumber Bapak Suharyono, “keberadaan korwil bukan struktural, sehingga kita hanya minta istilahnya mengkoordinir terhadap pengawas yang ada di wilayah tersebut”. Koordinator wilayah masing masing ini bertempat di Balai Latihan Kerja yang sudah ditunjuk, namun bukan merupakan bagian dari UPT Pelatihan Kerja, jadi koordinator wilayah bukan suatu unit struktural, sehingga dalam pelaksanaan kerjanya tetap harus berkoordinasi dan meminta persetujuan

kantor Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi Provinsi Jawa Timur di Surabaya, misalnya apabila pengawas perlu terjun ke lapangan/ perusahaan tertentu untuk melakukan pengawasan, maka surat tugas dan perizinan tetap harus melalui kantor Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi Provinsi Jawa Timur.

Masalah lain yang dihadapi oleh Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi Provinsi Jawa Timur terkait hal ini adalah adanya kesulitan untuk mengawasi kinerja pengawas yang ada di daerah daerah. Yang pertama, karena faktor jarak dari Surabaya ke koordinator wilayah di daerah daerah jauh. Yang kedua, karena faktor tidak adanya pejabat struktural/ organisasi struktural sebagai kepanjangan tangan dari kantor Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi Provinsi Jawa Timur untuk mengawasi kinerja pengawas di daerah daerah. Yang ketiga, faktor kurangnya tenaga pengawas yang perlu dikerahkan untuk menangani aduan aduan ketenagakerjaan. Tiga hal ini merupakan pemicu lambatnya pelayanan/ tindak lanjut terhadap aduan aduan masyarakat/ serikat pekerja di bidang pengawasan ketenagakerjaan. Lambatnya penanganan terhadap pengaduan/ ketidakpuasan masyarakat ini sebenarnya nampak dengan jelas dengan adanya berbagai unjuk rasa dari serikat pekerja/ buruh di Jawa Timur terhadap Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi Provinsi Jawa Timur.

Untuk menyiasati masalah masalah tersebut, Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi Provinsi Jawa Timur mulai menerapkan sistem berbasis web yang mana Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi Provinsi Jawa Timur dapat menerbitkan surat perintah secara online sehingga pengawas bisa lebih cepat dalam menangani aduan/ melakukan pemeriksaan lapangan. Namun hal ini belum berjalan seperti yang semestinya diharapkan karena ada cukup banyak pengawas

yang masih belum memiliki kemampuan memanfaatkan teknologi yang cukup (gaptek), sehingga mereka kurang bisa memanfaatkan aplikasi ini.

### **Bidang Urusan Kelautan**

Penelitian bidang kelautan dilakukan di Dinas Kelautan dan Perikanan Kabupaten Bone, Dinas Kelautan dan Perikan Provinsi Sulawesi Selatan, Dinas Kelautan dan Perikanan Kabupaten Polewali Mandar, Dinas Kelautan dan Perikanan Sulawesi Barat. Hasil penelitian diuraikan sbb:

#### **1. Dinas Kelautan dan Perikanan Kabupaten Bone**

Dinas Kelautan dan Perikanan Kabupaten Bone telah menyadari bahwa kewenangan sektor kelautan telah berpindah ke pemerintah Provinsi sehingga pemerintah Kabupaten sudah tidak memiliki kewenangan di laut. Perubahan ini ternyata belum banyak dipahami oleh masyarakat. Masih ada banyak permasalahan di laut yang diadakan oleh masyarakat ke pemerintah Kabupaten. Bapak Sukiman, S.ST., M.Si (Kabid Kenelayanan Dinas Kelautan dan Perikanan Kabupaten Bone) menjelaskan:

Ketika ada permasalahan di laut, misalnya perusakan terumbu karang dan mangrove masyarakat mengadunya ke kabupaten, sedangkan kewenangan pengawasan dan penindakan sudah di tarik ke provinsi, sehingga kabupaten tinggal memfasilitasi dan berkoordinasi saja ke provinsi (wawancara, 15 April 2019)

Meski sektor kelautan tidak lagi menjadi tanggung jawab pemerintah Kabupaten Bone, Dinas Kelautan masih membantu menyelesaikan masalah masyarakat melalui upaya fasilitasi dan koordinasi dengan pemerintah provinsi.

Pengalihan kewenangan sektor kelautan dirasakan berdampak kepada pemerintah dan masyarakat Bone di berbagai sektor. Bagi nelayan yang memiliki

kapal penangkap ikan dengan kapasitas 5GT – 30GT, terdapat kesulitan perizinan. Para nelayan ini harus mengurus izin di pemerintah provinsi yang waktu tempuhnya empat sampai lima jam dari ibu kota Kabupaten Bone.

Bagi pemerintah Kabupaten Bone, pengalihan kewenangan berdampak pada pendapatan daerah. Terjadi penurunan pendapatan daerah dari sektor kelautan yang disebabkan berkurangnya sumber pendapatan daerah. Bapak Sukiman, S.ST., M.Si (Kabid Kenelayanan Dinas Kelautan dan Perikanan Kabupaten Bone) menjelaskan:

“Pendapatan daerah bidang kelautan berkurang, karena tinggal retribusi dari TPI saja yang dulunya pendapatan juga bersumber dari pelabuhan perikanan yang sekarang retribusinya menjadi pemasukan provinsi” (wawancara, 15 April 2019)

Dampak lainnya adalah pada tata kelola sektor kelautan. Kabupaten Bone memiliki garis pantai sepanjang 138 km yang memanjang dari Utara ke Selatan di pesisir Teluk Bone. Luasnya wilayah laut Kabupaten Bone membuat mereka meragukan efektivitas kegiatan pengawasan dan penindakan. Hal ini disebabkan karena rentang kendali pemerintah Provinsi terlalu jauh. Tak hanya itu, perpindahan kewenangan yang mensyaratkan perpindahan aset juga menimbulkan kerancuan dalam pengelolaan kawasan tempat pengelolaan Ikan. Bapak Sukiman, S.ST., M.Si (Kabid Kenelayanan Dinas Kelautan dan Perikanan Kabupaten Bone) menjelaskan:

“Pengelolaan Tempat Pelelangan Ikan (TPI) di kelola oleh kabupaten sedangkan Pelabuhan Perikanan (PPI) di kelola oleh Provinsi. Hal ini menjadi rancu karena dalam satu kawasan ada dua pihak yang mengelola” (wawancara, 15 April 2019)

Tumpang tindih kewenangan dalam satu kawasan dapat menimbulkan permasalahan dikemudian hari jika tidak ditegaskan batas kewenangan masing-masing.

Dalam menyikapi pergeseran kewenangan, Dinas Kelautan dan Perikanan Kabupaten Bone telah menyerahkan aset yang bidang urusannya tidak lagi menjadi kewenangannya. Hanya saja untuk sumber daya manusia, belum ada penarikan pegawai di sektor kelautan Kabupaten Bone menjadi pegawai provinsi Sulawesi Selatan. Dinas Kelautan Provinsi Sulawesi Selatan belum meminta penarikan pegawai, pegawai yang pernah di ikutkan pelatihan PPNS untuk pengawasan masih menjadi pegawai di Dinas Kelautan dan Perikanan Kabupaten Bone. Pegawai yang telah mengikuti pelatihan PPNS juga menjabat sebagai kepala seksi. Bapak Sukiman, S.ST., M.Si (Kabid Kenelayanan Dinas Kelautan dan Perikanan Kabupaten Bone) menjelaskan:

“sampai sekarang belum ada ditarik ke provinsi dulu. Seperti yang kemarin ada sudah diikutkan pelatihan PPNS yang menangani itu pengawasan di laut, kebetulan di sini dia merangkap juga sebagai kepala seksi” (wawancara, 15 April 2019)

Setelah di berlakukannya UU 23 tahun 2014, Dinas Kelautan dan Perikanan Kabupaten Bone mengalami perubahan struktur organisasi dengan menghilangkan bidang kelutan. Akan tetapi nomenklatur Dinas Kelautan masih tertera, hal ini di karenakan Bagian Organisasi dan Tata Laksana Kabupaten Bone telah terlanjur menetapkan nomenklturnya. Bapak Sukiman, S.ST., M.Si (Kabid Kenelayanan Dinas Kelautan dan Perikanan Kabupaten Bone) menjelaskan:

“sekarang masih itu pak sebenarnya, masih Dinas Kelautan dan perikanan tapi itu hanya namanya saja ada dinas kelautan, seharusnya tidak seperti ini. Tapi waktu pembentukan, karena ini yang bagian organisasi. Kita sudah sampaikan bahwa sebenarnya di Bone itu kalau kita mengacu pada Juknisnya itu dari Pusat itu sudah tidak bisa lagi pake kelautan kan kewenagangannya sudah tidak ada di laut, tapi kemarin bagian organisasi

sudah terlanjur, makanya tidak apa-apalah masih pake Dinas Kelautan dan Perikanan” (Wawancara, 15 April 2019)

## **2. Dinas Kelautan dan Perikanan Provinsi Sulawesi Selatan**

Dinas Kelautan dan Perikanan Provinsi Sulawesi Selatan menganggap bahwa pengalihan kewenangan sektor kelautan dari pemerintah Kabupaten ke Pemerintah Provinsi sudah tepat karena dapat menyelesaikan masalah yang muncul yang disebabkan oleh UU 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam UU 32 tahun 2004 telah membagi laut 0-4 mil menjadi kewenangan Kabupaten/Kota dan 4-12 mil menjadi kewenangan Provinsi, kemudian di atas 12 mil menjadi kewenangan Pusat. Pembagian kewenangan ini membuat daerah terkotak-kotakkan, sehingga nelayan dari kabupaten yang satu dengan kabupaten yang lain dapat berbenturan, karena wilayah tangkap akan di pertahankan oleh nelayan yang berada di kabupaten tersebut. Dengan diberlakukannya UU 23 tahun 2014 menjadi solusi yang tepat, karena tidak ada lagi sekat antara kabupaten/kota yang terdapat di satu provinsi. Hal ini sesuai dengan hasil wawancara Bapak Chairil (Sekretaris Dinas Kelautan Dan Perikanan Prov. Sulsel) yang menyatakan bahwa:

“jadi secara prinsip begini kalau mengacu pada pengalihan kewenangan di sektor kelautan bagi kami hal yang tepat begitu. Mengacu pada implementasi UU 32 tahun 2004 membuat bukan budaya pemerintah tapi budaya masyarakat membuat sekat batas wilayah ada rentang konflik 0-4 mil menjadi kewenangan kabupaten/kota padahal satu wilayah pemerintahan provinsi. Perubahan ini sebenarnya kalau menurut saya bisa di apresiasi dengan baik, karena menyelesaikan masalah yang muncul sejak adanya UU 32 itu. UU 23 menjawab itu secara umum di sektor kelautan, karena tidak ada lagi sekat ruang antara kabupaten, sementara laut itu kan tidak bisa di petakkan, tidak bisa di batasi” (wawancara, 20 Agustus 2019)

Meski dinilai menjadi solusi, pengalihan kewenangan ini juga tidak lepas dari berbagai tantangan, baik bagi pemerintah provinsi maupun pemerintah kabupaten kota yang kewenangannya ditarik. Penarikan kewenangan kelautan dari kabupaten ke provinsi juga berimplikasi pada berkurangnya penerimaan pendapatan daerah yang bersumber dari sektor kelautan. Bapak Chairil (Sekretaris Dinas Kelautan Dan Perikanan Prov. Sulsel) mengungkapkan:

“Implementasi UU 23 tahun 2014 masih butuh pembiasaan yang panjang. Hal ini disebabkan pertama UU 32 tahun 2004 tidak hanya memberikan konsekuensi kewenangan tetapi juga memberikan konsekuensi keuangan penerimaan kepada pemerintah kabupaten, karena beberapa infrastruktur terkait dengan sumber penerimaan ada di dalamnya, hal tersebut perlu proses panjang pemindahan pendapatan dari kabupaten ke provinsi untuk mengelolanya. Kedua, dulu ketika ada persoalan rentang penyelesaiannya ada di kabupaten, akan tetapi sekarang rentang penyelesaiannya ada di provinsi. (wawancara, 20 Agustus 2019)

Bagi pemerintah kabupaten, pendapatan asli daerah berpotensi untuk berkurang karena sumber pendapatan dialihkan ke provinsi. Sementara disisi lain, pemerintah kabupaten masih memiliki kewenangan di sektor kelautan yaitu pemberdayaan nelayan (wawancara, dengan Bapak Chairil (Sekretaris Dinas Kelautan Dan Perikanan Prov. Sulsel) pada tanggal 20 Agustus 2019. Masih adanya kewenangan sementara sumber pendapatan sudah dihilangkan tentu menjadi persoalan tersendiri bagi pemerintah kabupaten/kota.

Bagi provinsi sendiri, satu permasalahan yang terungkap dari kutipan wawancara tersebut adalah persoalan rentang kendali yang semakin jauh. Menyiasati ruang kendali yang terlampau jauh, pemerintah provinsi membuat Peraturan Gubernur Sulawesi Selatan Nomor 3 Tahun 2018 dengan membentuk 7 cabang dinas yang akan melayani 24 Kabupaten dan Kota yang ada di Provinsi Sulawesi Selatan. Cabang dinas tersebut, yaitu:

- 1) Cabang Dinas Kelautan Kepulauan Selayar, Kelas A berkedudukan di Kabupaten Selayar yang meliputi wilayah kerja pelayanan Kabupaten Kepulauan Selayar;
- 2) Cabang Dinas Kelautan Pangkajene dan Kepulauan, Kelas A berkedudukan di Kabupaten Pangkep yang meliputi wilayah kerja pelayanan Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan;
- 3) Cabang Dinas Kelautan Luwu Raya, Kelas A berkedudukan di Kota Palopo yang meliputi wilayah kerja pelayanan Kota Palopo, Kabupaten Luwu, Kabupaten Luwu Timur, Kabupaten Luwu Utara, Kabupaten Tana Toraja, dan Kabupaten Toraja Utara;
- 4) Cabang Dinas Kelautan Ajatappareng, Kelas A berkedudukan di Kota Pare-Pare yang meliputi wilayah kerja pelayanan Kabupaten Barru, Kota Pare-Pare, Kabupaten Pinrang, Kabupaten Sidrap, dan Kabupaten Enrekang;
- 5) Cabang Dinas Kelautan Bosowasi, Kelas A berkedudukan di Kabupaten Bone yang meliputi wilayah kerja pelayanan Kabupaten Bone, Kabupaten Soppeng, Kabupaten Wajo, dan Kabupaten Sinjai;
- 6) Cabang Dinas Kelautan Wilayah Selatan, Kelas A berkedudukan di Kabupaten Bulukumba yang meliputi wilayah kerja pelayanan Kabupaten Jeneponto, Kabupaten Bantaeng, dan Kabupaten Bulukumba;
- 7) Cabang Dinas Kelautan Mamminasata, Kelas A berkedudukan di Kabupaten Gowa yang meliputi wilayah kerja pelayanan Kota Makassar, Kabupaten Maros, Kabupaten Gowa, Kabupaten Takalar.

Cabang dinas ini membantu menyelesaikan persoalan rentang kendali melalui pendelegasian fungsi kawasan dan konservasi. Selain itu, kewenangan pelayanan perizinan cukup dilakukan di cabang dinas saja tanpa perlu lagi ke pemerintah

provinsi. Jika terjadi persoalan tindak pidana di wilayah kerja cabang dinas, maka akan dilakukan penyidikan oleh PPNS. Di setiap cabang dinas, telah ditempatkan PPNS (Pejabat Pegawai Negeri Sipil). Penjelasan mengenai PPNS terdapat dalam PP No. 43 Tahun 2012 Pasal 1 angka 5 yaitu Pejabat Pegawai Negeri Sipil tertentu yang berdasarkan peraturan perundang-undangan ditunjuk selaku penyidik dan mempunyai wewenang untuk melakukan penyidikan tindak pidana dalam lingkup undang-undang yang menjadi dasar hukumnya masing-masing. PPNS di setiap cabang dinas ada yang merangkap sebagai jabatan struktural dan ada juga tetap sebagai jabatan fungsional PPNS. Bapak Chairil (Sekretaris Dinas Kelautan Dan Perikanan Prov. Sulsel) menyatakan:

“rata-rata mereka bertugas di cabang dinas, ada yang menduduki jabatan struktural, ada yang menduduki jabatan PPNSnya” (wawancara, 20 Agustus 2019)

Dari segi pengawasan, jauhnya rentang kendali disiasati dengan memberdayakan masyarakat Pengawasan tidak bisa hanya mengandalkan Pengawas PNS (PPNS) karena PPNS yang ada masih harus dilatih dan jumlahnya juga tidak lebih dari 10 orang. Masing-masing PPNS ini ditugaskan bertugas di cabang dinas untuk lebih mendekatkan fungsi pengawasan ke wilayah yang diawasi. Tonggak pengawasan kelautan basisnya di pemberdayaan masyarakat. Sehingga Dinas Kelautan Dan Perikanan Prov. Sulsel membentuk POKMASWAS (Kelompok Masyarakat Pengawas) yang tugasnya adalah memberikan edukasi kepada teman-temannya untuk tidak melakukan pelanggaran hukum yang dapat merusak ekosistem laut. Bapak Chairil (Sekretaris Dinas Kelautan Dan Perikanan Prov. Sulsel) menyatakan:

“pengawasan itu basisnya pemberdayaan masyarakat. Model pengawasan di Indonesia itu basisnya pemberdayaan masyarakat, jadi kita sadar dari dulu mengawasi sumber daya tidak mungkin kita yang hadir setiap saat,

tapi yang ada itu kesadaran masyarakat, makanya kami membentuk kelompok POKMASWAS (Kelompok Masyarakat Pengawas) yang fungsinya mengedukasi rekan-rekannya untuk tidak melakukan tindakan-tindakan itu” (wawancara, 20 Agustus 2019)

Persoalan ternyata tidak serta merta selesai begitu dilakukan penyesuaian struktur. Pelimpahan kewenangan tidak di barengi dengan pelimpahan SDM dan tidak diikuti pelimpahan pembiayaan dan sarana. Pada masalah SDM, selain masalah jumlah yang tidak cukup banyak untuk operasionalisasi cabang dinas, SDM yang dimiliki pemerintah provinsi juga belum siap secara psikologis untuk di tempatkan di seluruh cabang dinas. SDM pemerintah provinsi belum terbiasa dengan mutasi antar daerah. Alasan jauh dari keluarga menjadi salah satu faktor yang menghambat motivasi kerja pegawai. Dari segi pendanaan, pembiayaan yang dikelola oleh pemerintah provinsi masih sama dengan sebelum dan sesudah cabang dinas di bentuk. Pegawai yang di mutasi ke cabang dinas sebaiknya disiapkan rumah, biaya pindah, dan psikologi keluarga. Walaupun hal ini tidak ada hubungannya, akan tetapi akan berpengaruh pada psikologis pegawai yang di mutasi dan juga secara tidak langsung akan berpengaruh dengan kinerjanya. Misalnya pegawai yang sudah lama berdinasi di kantor Dinas Provinsi dan telah mempunyai rumah dan keluarga yang menetap di Makassar, kemudian di mutasi di Kepulauan Selayar. Maka pegawai tersebut harus berpikir lagi mengenai tempat tinggal dan keluarga yang ditinggalkan, hal ini akan mempengaruhi psikologis pegawai tersebut. Bapak Chairil (Sekretaris Dinas Kelautan Dan Perikanan Prov. Sulsel) menyatakan:

“Kita bersoal memang dengan jumlah sumber daya manusia, karena kelemahan yang mendasar ini yang kami rasakan di sektor kelautan pelimpahan kewenangan tidak diikuti dengan pelimpahan SDM, tidak diikuti pelimpahan pembiayaan, hanya memberi kewenangan begitu. Kalau pelimpahan itu diikuti dengan sarana, diikuti dengan orangnya, bahkan sukur-sukur dengan pembiayaan, maka masalah-masalah budaya kerja itu tidak terlalu bergejolak begitu, karena ini berubah tentu tata

kelolanya terbiasa di provinsi lalu dikembalikan ke kabupaten, tentu penyesuaian panjang. Orang terbiasa orang datang dari rumahnya ke sini lalu dipindahkan cabang dinas yang berposisi di selasar sementara kita tidak didukung dengan pembiayaan. Mutasi orang menyiapkan rumah, menyiapkan biaya pindahannya, menyiapkan psikologi keluarganya, ini tidak dikasi aja, nah itu kasus yang mungkin dari kaca mata struktural sederhana dan bukan soal, tapi itu soal dari kita cerita budaya kerja itu kan mempengaruhi, pasti. Nah kami bersoal itu. Jadi jumlah orang terbatas, kesiapan psikologis orang yang akan ditempatkan walaupun level ini. Jadi kita bersoal di kesiapan orangnya” (wawancara, 20 Agustus 2019)

Selain masalah-masalah yang telah disebutkan di atas, efektivitas penyelenggaraan kewenangan sektor kelautan pasca pelimpahan kewenangan masih terkendala pengalihan aset. Belum semua aset diserahkan ke pemerintah provinsi. Dinas Kelautan dan Perikanan Provinsi masih mengidentifikasi aset yang harus di serahkan ke provinsi. Proses pengalihan aset dilakukan dengan pendampingan Komisi Pemberantasan Korupsi. Dinas Kelautan dan Perikanan Provinsi Sulsel masih memilah-milah yang mana aset yang harus di serahkan ke provinsi. Karena tidak semua yang di tempati ikan dapat di kategorikan sebagai pelabuhan. Kategori pelabuhan bersumber pada Peraturan Menteri Kelautan No. 8 Tahun 2012 tentang pelabuhan Perikanan. Bapak Chairil (Sekretaris Dinas Kelautan Dan Perikanan Prov. Sulsel) menyatakan:

“kita masih identifikasi yang mana bisa kau serahkan. Kami juga mengacu pada peraturan menteri kelautan No. 8 tahun 2012 kalau tidak salah yang mengatur yang dimaksud dengan pelabuhan, yang mana dimaksud bukan pelabuhan. Karena tidak semua yang ditempati ikan dipasarkan itu pelabuhan” (wawancara, 20 Agustus 2019)

Kabupaten/Kota se-Provinsi Sulsel telah melakukan penandatanganan nota kesepakatan dengan Provinsi Sulsel untuk menyerahkan P3D (Personel, Pendanaan, Sarana dan Prasarana serta Dokumen) yang terkhusus pada asset sektor kelautan yang di asistensi oleh KPK. Bapak Chairil (Sekretaris Dinas Kelautan Dan Perikanan Prov. Sulsel) menyatakan:

“terakhir kemarin P3D di sektor kita itu baru tataran kesepakatan setelah di kawal, di asistensi oleh KPK” (wawancara, 20 Agustus 2019).

### **3. Dinas Kelautan dan Perikanan Kabupaten Polewali Mandar**

Pada dasarnya kewenangan Dinas Kelautan dan Perikanan Kabupaten Polewali Mandar jauh berkurang akibat pelimpahan kewenangan kepada pemerintahan Provinsi, pasca diterapkannya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Sebagai konsekuensi logis dari implementasi regulasi tersebut, kewenangan terkait urusan kelautan yang dulunya menjadi domain dari tugas pokok dan fungsi dinas ini kini menjadi domain pemerintah provinsi, sehingga dinas ini hanya menangani urusan perikanan. Pada kewenangan perizinan misalnya, dari sebelumnya melayani 9 (Sembilan) jenis perizinan, setelah dilimpahkan, instansi ini hanya melayani kurang lebih 5 jenis pelayanan, itu pun sebatas perizinan rekomendasi administratif. Sekalipun urusan lainnya telah dilimpahkan, Dinas Kelautan dan Perikanan Kabupaten Polewali Mandar tetap terlibat meski hanya sebatas memberi rekomendasi (wawancara Bapak Untung Pristiwanto (Kepala Bidang Pengelolaan dan Pemasaran Hasil Perikanan) pada 16 Mei 2019).

Meski telah dilimpahkan ke pemerintah provinsi, masih banyak kasus masyarakat polewali mandar datang ke pemerintah kabupaten untuk mengurus perizinan dan lain-lain terkait urusan yang telah dilimpahkan. Bapak Untung Pristiwanto (Kepala Bidang Pengelolaan dan Pemasaran Hasil Perikanan) mengungkapkan:

“Sekalipun sebagian besar perizinan telah dilimpahkan ke Pemprov, tetap banyak masyarakat yang datang ke Dinas Kabupaten untuk mengurus perizinan yang telah menjadi domain pemerintah Provinsi karena beberapa faktor, seperti ketidaktahuan prosedur (akibat selama ini mengurusnya di Kabupaten), jarak yang jauh antara Polman dengan pusat Provinsi (Mamuju) sehingga terkait dengan biaya dan waktu, dan sebagainya, sehingga terkadang pihak dinas Kabupaten memfasilitasi masyarakat

dalam perizinan tersebut sekalipun tidak ada anggarannya (wawancara, 16 Mei 2019).

Meski sudah tidak ada kewenangan dan anggaran, pemerintah kabupaten masih membantu memfasilitasi warganya dalam urusan perizinan. Urusan lain yang tidak difasilitasi oleh pemerintah kabupaten kota adalah urusan pengawasan wilayah perairan dan penyelesaian sengketa di kawasan perairan. Urusan pengawasan sulit dilakukan karena dukungan anggaran yang minim serta fasilitas pengawasan yang telah diserahkan ke pemerintah provinsi. Penyelesaian sengketa perairan yang berlarut-larut terjadi akibat permasalahannya berada di wilayah Kabupaten, sementara hal tersebut saat ini merupakan kewenangan Pemprov (wawancara Bapak Untung Pristiwanto (Kepala Bidang Pengelolaan dan Pemasaran Hasil Perikanan) pada 16 Mei 2019).

Urusan penyelesaian sengketa di perairan mengindikasikan adanya kesenjangan komunikasi antara pemerintah provinsi dengan pemerintah kabupaten. Indikasi ini diperkuat oleh kasus penentuan kelompok nelayan penerima bantuan/subsidi atau kelompok sasaran program perikanan. Sering kali data penentuan kelompok sasaran berbeda antara Kabupaten dan Provinsi, padahal data yang lebih lengkap sebagai rujukan berada di Dinas Kabupaten. Kesenjangan ini semakin sulit dijumpai karena tidak ada pelimpahan pegawai dari Dinas Kelautan dan Perikanan Kabupaten Polewali Mandar ke Dinas Kelautan Provinsi Sulawesi Barat.

#### **4. Dinas Kelautan Provinsi Sulawesi Barat**

Dinas Kelautan dan Perikanan Provinsi Sulawesi Barat menganggap pengalihan kewenangan ini memiliki sebagai kebijakan yang harus dilakukan meski secara

terpaksa. Bapak Ir. H. Parman, M.Sc (Kadis Kelautan dan Perikanan Prov. Sulawesi Barat) menyatakan:

...kami sebenarnya tidak melihat *enjoy* atau tidak *enjoynya* karena kita kan Negara hukum. Jadi yang namanya regulasi wajib kita implementasikan produk hukum tersebut, kapan tidak kita bisa dianggap makar pak. Ini tidak main-main pak, ini persoalan hukum pak, sayalah yang paling getol menyuarakan ini, ketika penyusunan NPSK agak pertanyakan Kemendagri bahwa dijawab dulu kami punya keresahan ini pak, apa dasarnya bapak tiba-tiba mengeluarkan UU 23 tahun 2014 terutama sektor kelautan dan perikanan, tadinya peran dan tanggung jawab itu sebagian ada di kabupaten dari 0 – 4 mil dan juga beberapa perizinan-perizinan kapal ada di mereka tetapi dengan lahirnya UU 23 2014 ini maka secara otomatis di provinsi ini ibaratnya mendapatkan gelombang tsunami pekerjaan luar biasa, padahal kami juga pahami terutama daerah-daerah yang relatif serba terbatas pak, entah itu terbatas dari segi SDM nya, terbatas dari persoalan organisasinya dan lain sebagainya. Kami juga merasa kaget dengan hadirnya UU ini, tapi namanya ini aturan regulasi, nanti dianggap makar kalau tidak segera diimplementasikan maka “dalam keadaan terpaksa” itu dengan kewajibanlah. (wawancara, 18 Mei 2019).

Pengalihan kewenangan dengan sumber daya yang terbatas digambarkan sebagai tsunami oleh pemerintah provinsi sulawesi barat. Meski demikian, Kepala Dinas Kelautan Sulbar masih berupaya untuk melaksanakan kewenangan yang ada dengan terlebih dahulu menelusuri alasan pengalihan kewenangan sebagaimana diatur dalam undang-undang tersebut. Bapak Ir. H. Parman, M.Sc (Kadis Kelautan dan Perikanan Prov. Sulawesi Barat) menjelaskan lebih lanjut:

”saya pertanyakan ke ahli otonomi daerah dan dia juga salah satu yang menyusun ini lahirnya UU 23 2014 mereka itu diberi gelar kamus berjalannya UU 23 2014, memberikan penjelasan 2 poin utama: alasan pertama adalah persoalan tugas dan tanggung jawab kabupaten dan provinsi setelah mereka telah telusuri dengan seksama ternyata di kabupaten itu terlalu banyak tanggung jawab yang mereka lakukan tetapi sedikit duitnya sehingga mereka menyatakan kalau sedikit energi tidak mungkin bisa optimal dalam menjalankan semua tugas dan tanggung jawabnya di satu sisi provinsi katanya “ada tersedia anggaran tapi kadang-kadang itu tadi tanggung jawab kewenangannya terbatas” jadi atas dasar itu kewenangan di alihkan ke provinsi. Terutama alasan yang kedua yang masuk akal adalah kewenangan-kewenangan yang bersifat ekologis, ekologis yaitu kehutanan, kelautan perikanan, dan ESDM di mana mungkin sudah dipelajari selama ini kalau sudah ada persoalan-persoalan di lapangan harus selalu provinsi yang menyelesaikan, misalnya ketika ada benturan antar wilayah-wilayah lintas kabupaten maka provinsi

selesaikan, kalau ada kebocoran minyak di tengah laut nah itu kan bukan cuman dirasakan 1 tempat dan itu menyebar ke sana ke mari tidak bisa di selesaikan kabupaten itu sendiri kecuali provinsi. Karena itu seharusnya kewenangan itu diberikan saja ke provinsi” (wawancara, 18 Mei 2019)

Ada dua alasan pengalihan kewenangan. Pertama untuk mengurangi beban pemerintah kabupaten. Kedua, alasan dampak ekologis tidak terbatas hanya wilayah kabupaten saja. Untuk alasan pertama, pemerintah provinsi menilai bahwa pemerintah kabupaten kota tidak menangkap semangat meringankan beban kerja pemerintah kabupaten. Sebaliknya, pemerintah kabupaten terkesan merasa kewenangannya diambil sehingga muncul kecenderungan tidak peduli dengan sektor kelautan. Bapak Ir. H. Parman, M.Sc (Kadis Kelautan dan Perikanan Prov. Sulawesi Barat) menjelaskan:

“Teman-teman di Kabupaten juga tidak memahami ini isinya UU 23 2014, seperti misalnya apriori itu persoalan pelayanan karena menganggap itu urusannya provinsi. Mohon maaf yang beralih kewenangan itu adalah kewenangan mengelola ruang laut 0-12 mil sekarang sudah menjadi kewenangan provinsi, kabupaten sudah tidak memiliki lagi tetapi persoalan bapak mau urus itu rakyat nelayanmu atau bukan nelayan, itu menjadi kewajiban bapak juga. Bantulah barangkali pengadaan kapal, alat tangkap, memberdayakan mereka dan sebagainya. Yang diatur itu ruang laut. Jadi kalau ada teman-teman yang mau memanfaatkan ruang laut baik itu per individu mau lembaga atau apa sebagainya itu kewenangan provinsi, ijinnya ke provinsi pak bukan lagi kabupaten. Bahkan mengapa misalnya persoalan ijin perikanan tangkap harus ke provinsi sekarang, karena itu kan menggunakan ruang laut untuk menangkap ikan. Maka dulu kabupaten mempunyai kewenangan untuk mengeluarkan ijin perikanan tangkap itu yang 5 – 10 gros ton tidak ada lagi, 10 gros ton sampai 30 GT sudah di provinsi semua, di atas 30 GT adalah pusat” (wawancara, 18 Mei 2019)

Kecenderungan pemerintah kabupaten untuk tidak lagi peduli dengan urusan kelautan semakin memberatkan pekerjaan Dinas Kelautan Sulawesi Barat yang memiliki rentang kendali yang cukup besar. Dinas Kelautan Sulbar sebetulnya sudah mencoba membentuk cabang dinas untuk mengatasi jauhnya rentang kendali. Meski demikian, upaya ini belum disetujui oleh pemerintah pusat. Bapak

Ir. H. Parman, M.Sc (Kadis Kelautan dan Perikanan Prov. Sulawesi Barat)

menjelaskan:

kami merasakan agak berat karena tadi itu letak persoalan geografis, jauhnya pelayanan pak, padahal hadirnya pemerintahan itu kan bagaimana kita memperpendek jarak pelayanan kepada masyarakat. Ini saya katakan semakin menjauhkan pelayanan ini, karena itu mau tidak mau kita harus bentuk UPTD nya di sana atau cabangnya, tetapi untuk provinsi Sulawesi Barat, saya sudah usulkan ke Ortala bahkan sampai ke Kemendagri, ya Alhamdulillah kemarin belum di setuju. Saya sudah keluarkan unek-unek saya di Kemendagri, kenapa belum di ACC dari Provinsi Sulawesi Barat untuk kami membuka namanya cabang dinas, jadi kami memiliki 5 kabupaten pesisir, sudahlah kami juga tau diri tidak mungkin semua itu 5 cabang di kabupaten karena tentu anggarannya juga besar, SDM nya juga besar, maka kami coba kombinasikan tentang tanggung jawab Pasangkayu dengan Kabupaten Mamuju Tengah karena berdekatan cukuplah 1 yang mewakili apalah namanya cabang dinas atau UPTD yang akan mengelola itu tadi pengawasan dan pemanfaatan ruang laut. Mamuju tidak usah ada provinsi, kalau Mandar Majene harus ada lagi 1 cabang dinas di sana, tetapi sampai sekarang pak tidak ada juga lahir-lahir kasihan. Ini kan sebenarnya saya tidak mengatakan bahkan kita tidak siap menerima regulasi ini. (wawancara, 18 Mei 2019).

Jauhnya rentang kendali dan belum adanya cabang dinas berdampak pada masyarakat. Bapak Ir. H. Parman, M.Sc (Kadis Kelautan dan Perikanan Prov.

Sulawesi Barat) Menjelaskan:

misalnya untuk pengurusan surat izin penangkapan ikan, maka teman-teman dari nelayan kabupaten mau tidak mau mereka harus ke provinsi, di kabupaten saja dulu mereka setengah mati mereka harus ke dinas, nelayan kasihan masuk ke kantor saja kadang-kadang dia bukan sandalnya saking dia anggap betul keramat itu kantor. Inilah sekarang misalnya mereka harus berangkat dari kabupaten kesini bukan lagi persoalan psikologis tetapi persoalan anggarannya juga karena harus pulang pergi transportasi karena tidak ada perwakilan kita di sana yang bisa melayani. Tapi kami juga sudah mengantisipasi ini dengan mencoba menunjuk teman-teman di dinas kelautan perikanan di kabupaten yang memang peran mereka selama ini adalah pengawasan untuk bertindak sebagai katakanlah sebagai pendamping mereka begitu loh. Jadi dokumen-dokumen perizinan tidak perlu harus nelayan yang datang tapi mereka yang datang ke sini. (wawancara 18 Mei 2019).

Untuk mengurangi kerugian masyarakat, pemerintah Provinsi Sulawesi Barat telah mengupayakan kerja sama dengan pemerintah kabupaten untuk memfasilitasi masyarakat yang berada jauh dari ibu kota provinsi dalam hal pengurusan izin.

Selain itu, pemerintah provinsi sedang mengupayakan menyelesaikan persoalan rentang kendali melalui iniasi perizinan dengan menggunakan teknologi informasi.

### **Bidang Urusan Energi dan Sumber Daya Mineral**

Penelitian bidang urusan Energi dan Sumber Daya Mineral dilakukan di Dinas ESDM Kabupaten Kutai Kartanegara, Dinas ESDM Provinsi Kalimantan Selatan, Dinas Perindustrian Kabupaten Bone dan Dinas ESDM Provinsi Sulawesi Selatan. Hasil penelitian di masing-masing lokus adalah sbb:

#### **1. Dinas ESDM Kabupaten Kutai Kartanegara**

Dinas Energi dan Sumber Daya Mineral Kutai merespon pengalihan kewenangan dengan tetap mempertahankan nama dinas ESDM. .... mengungkapkan:

Kalau dilihat dari sisi kewenangan yang diberikan memang jauh berkurang yang kami kelola pun jauh, setelah kewenangan itu ditarik ke provinsi, di antara kabupaten kota mungkin kami satu-satunya yang tetap mempertahankan dinas ESDM, ada pola pikir dari pimpinan, tetap mempertahankan dinas ESDM karena dari satu sisi memang IUP yang diterbitkan memang cukup banyak itu suatu fakta. (wawancara 29 April 2019)

Dinas ESDM di Kutai Kartanegara masih tetap dipertahankan karena dianggap masih ada potensi yang bisa digarap di sektor ESDM sebagaimana dijelaskan dalam UU Pemerintah Daerah. Arif Anwar selaku Sekretaris ESDM Kutai Kartanegara menjelaskan:

Kewenangan yang diberikan memang sangat terbatas namun dinas ESDM tetap mencoba dari sisi kewenangan dan tugas yang diberikan mampu menghasilkan sesuatu dengan memanfaatkan potensi sumber daya alam seperti potensi panas bumi walaupun potensi panas bumi ini tidak seperti di pulau Jawa, coba dikemas dan berkolaborasi dengan dinas tentu dengan bimbingan organisasi dan akhirnya ini bisa kita pertahankan dan dilaksanakan. (wawancara 29 April 2019)

Urusan lainnya yang tidak lagi menjadi kewenangan Kabupaten telah diserahkan kepada pemerintah provinsi termasuk penyerahan sarana berupa gedung untuk perkantoran. Meski demikian, pemerintah Kabupaten berinisiatif tetap berkoordinasi dengan Pemerintah Provinsi terhadap permasalahan-permasalahan yang dihadapi oleh provinsi mulai dari proses sebelum izin diterbitkan, pelaksanaan izin terbit sampai dengan perusahaan itu berjalan. Arif Anwar selaku Sekretaris ESDM Kutai Kartanegara menjelaskan:

Pemerintah daerah siap dan bersedia jika ada pelimpahan tugas dalam bentuk tugas pembantuan dari provinsi ke Kabupaten, misalnya Pemerintah Kabupaten menyiapkan sumber daya manusia sementara Provinsi menyiapkan Anggaran dalam pelaksanaan tersebut tapi ini kita kembalikan lagi kepada Provinsi. Sebagai optimalisasi pemanfaatan sumber daya manusia, sumber daya kelembagaan sekaligus untuk meringankan beban pemerintah Provinsi (wawancara 29 April 2019)

Sejauh ini, koordinasi tetap dilaksanakan oleh Dinas ESDM Kutai Kartanegara dengan Pemerintah Provinsi Kalimantan Timur dalam hal penyelesaian berbagai permasalahan yang disebabkan oleh pertambangan. Arif Anwar selaku Sekretaris ESDM Kutai Kartanegara menjelaskan:

Kegiatan pertambangan yang dilakukan oleh perusahaan maupun oleh masyarakat meninggalkan dampak lingkungan berupa perubahan struktur tanah sehingga menyebabkan longsor, Pencemaran terhadap aliran sungai, limbah beracun dan lain sebagainya. Ini sudah kita koordinasikan terkait dampak yang ditimbulkan karena itu menjadi kewenangan pemerintah Provinsi. (wawancara 29 April 2019)

Pengalihan sektor pertambangan tampaknya tidak menyebabkan Dinas ESDM Kutai Kartanegara lantas berlepas tangan dengan masalah yang ditinggalkan setelah kewenangan dialihkan. Kesiapan menerima penugasan serta koordinasi dengan pemerintah provinsi memperkuat asumsi tersebut.

## **2. Dinas Energi dan Sumber Daya Mineral Provinsi Kalimantan Timur**

Dinas ESDM Provinsi Kalimantan Timur menilai pengalihan kewenangan sektor pertambangan ke Pemerintah provinsi sudah tepat. Pancasila Rekso Bantolo selaku Kepala Bidang Energi Baru, Terbarukan, dan Konservasi Energi menjelaskan:

Penyerahan kewenangan dari pemerintah daerah kabupaten ke pemerintah daerah provinsi itu lebih baik karena akan lebih mudah mengontrolnya. Selain itu ada pemerintah daerah dianggap belum dijalankan secara baik karena masih banyak daerah yang mengeluarkan izin amdalnya tanpa ada studi kelayakan, mengeluarkan izin amdal karena faktor kedekatan atau relasi seperti model orde baru (menurutnya) mengenai batasan atau studi amdalnya memang pemerintah provinsi masih menemui permasalahan-permasalahan, tapi itu sudah menjadi perhatian kami untuk diperbaiki. (wawancara 30 April 2019)

Kemudahan dalam mengontrol perizinan menjadi alasan pemerintah provinsi mendukung kebijakan pengalihan kewenangan ini. Banyaknya praktik pemberian izin tanpa mekanisme yang sesuai perundang-undangan dianggap sebagai alasan pengalihan kewenangan tersebut ke pemerintah provinsi. Lebih lanjut Pancasila Rekso Bantolo menjelaskan:

Supaya lebih ideal kewenangan di laksanakan di provinsi itu lebih mudah ditangani, kepala dinas satu saja lebih mudah mengurusnya dibandingkan banyak kepala dinasnya belum lagi kadang permasalahannya menjadi tumpeng tindih, belum lagi permasalahan pegawainya. Strategi yang sudah dijalankan sudah bagus tinggal bagaimana kesiapan mulai dari kelembagaan sampai dengan kesiapan anggaran. (wawancara 30 April 2019)

Meskipun lebih mudah dikontrol, pengalihan kewenangan ini dinilai tidak lepas dari berbagai tantangan seperti pekerjaan yang bertambah banyak, koordinasi penyerahan P3D dengan kabupaten kota yang kurang baik, serta pendapatan provinsi yang tidak bertambah secara signifikan. Pancasila Rekso Bantolo menjelaskan:

Pengalihan kewenangan jelas menambah beban pekerjaan yang ada di pemerintah Provinsi, seperti banyaknya panggilan dari kepolisian dan kejaksaan untuk dimintai keterangan, walaupun begitu dampak positif sangat dirasakan oleh stakeholder, masyarakat, pemerintah pusat dan pelaku usaha. (wawancara 30 April 2019)

Terkait dengan koordinasi dengan pemerintah kabupaten, Pancasila Rekso

Bantolo menjelaskan:

Selama pelaksanaan yang sudah berjalan selama 3 (tiga) tahun terakhir ini belum ada koordinasi dengan pemerintah daerah kabupaten, koordinasi yang dilakukan pada saat itu adalah penyerahan data dari pemerintah kabupaten ke pemerintah provinsi dan ternyata data yang diberikan belum lengkap, jadi koordinasinya pada saat pemerintah daerah provinsi meminta kekurangan atau data yang ketinggalan. (wawancara 30 April 2019)

Di tengah bertambah banyaknya kewenangan dan tantangan, dari segi keuangan pemerintah provinsi belum merasakan ada perubahan pada sektor pendapatan..

Pancasila Rekso Bantolo menjelaskan:

Dari sisi pendapatan tidak ada konsekuensi karena belum ada perubahan kebijakan mengenai dana bagi hasil seharusnya bukan saja kewenangannya yang dilimpahkan ke pemerintah provinsi tapi juga bagi hasil harusnya lebih banyak (wawancara 30 April 2019).

Dari semua kondisi tersebut, pemerintah provinsi Kalimantan timur menyimpulkan bahwa pengalihan kewenangan ini belum siap untuk diterapkan.

### **3. Dinas Perindustrian Kabupaten Bone**

Urusan ESDM di Kabupaten Bone setelah pengalihan kewenangan dikelola oleh dinas perindustrian. Dalam struktur organisasi dan tata kerja (SOTK) Dinas Perindustrian Kabupaten Bone, ESDM menjadi tupoksi Bidang Energi dan Sumber Daya Mineral. Adapun tugasnya pokoknya yaitu Melaksanakan pembinaan, pengelolaan dan penyelenggaraan penataan wilayah panas bumi, lingkungan

geologi, pertambangan, air tanah dan energi. Sementara itu ada 22 fungsi dari bidang ini yaitu:

- 1) menyusun rencana kegiatan bidang energi sumber daya mineral
- 2) perumusan kebijakan teknis di bidang energi dan sumber daya mineral
- 3) penyusunan rencana dan penetapan kinerja di bidang energi dan sumber daya mineral
- 4) pelaksanaan penataan wilayah dan lingkungan geologi, pertambangan , air tanah dan energi
- 5) pelaksanaan penelitian dan pemetaan geologi, pertambangan , air tanah dan energi
- 6) pelaksanaan pengembangan potensi dan teknologi geologi pertambangan , air tanah dan energi
- 7) pelaksanaan bimbingan, penyuluhan, pelatihan dan bantuan teknis geologi, pertambangan, air tanah dan energi, pelaksanaan pengelolaan data, informasi dan promosi geologi, pertambangan , air tanah dan energi
- 8) pelaksanaan pengelolaan data, informasi pertambangan , air tanah dan energi baru terbarukan
- 9) pelaksanaan inventaris kawasan karst dan kawasan lindung geologi
- 10) pelaksanaan pembinaan dan pengawasan usaha pertambangan
- 11) pengendalian usaha pertambangan, energi dan pemanfaatan sumber tenaga listrik
- 12) menghitung dan realisasi lifting minyak dan gas bumi bersama pemerintah
- 13) pengendalian teknis pengobaran, pengendalian dan penyerapan air tanah
- 14) pembinaan peningkatan nilai tambah usaha pertambangan
- 15) penetapan wilayah konservasi air tanah

- 16) penetapan nilai perolehan air tanah pada cekupan air tanah
- 17) pengelolaan informasi bencana geologi
- 18) pelaksanaan koordinasi mitigasi bencana geologi
- 19) penyediaan listrik perdesaan
- 20) pelaksanaan kerja sama di bidang pertambangan dan energi
- 21) pengendalian dan pelaksanaan norma, standar pedoman dan petunjuk operasional di bidang energi sumber daya mineral dan
- 22) pelaksanaan monitoring, evaluasi dan pelaporan bidang energi dan sumber daya mineral

Di bawah bidang ESDM ini terdapat tiga seksi yaitu Seksi Panas Bumi, Energi dan Sumber Daya Mineral; Seksi Geologi dan Tata Lingkungan; serta Seksi Pertambangan.

Bagi pemerintah kabupaten, penarikan kewenangan tidak berdampak signifikan pada pemerintah kabupaten melainkan pada masyarakat. Sekretaris Dinas Perindustrian Kabupaten Bone menjelaskan:

Tidak ada permasalahan terkait penarikan kewenangan daerah pemerintah kabupaten Bone ke pemerintah provinsi, permasalahan justru ada dirasakan dimasyarakat adalah ketika aktivitas galian C harus melakukan izin ke pemerintah provinsi. (wawancara 14 April 2019).

Lebih lanjut dijelaskan:

Menurutnya Penambangan ilegal terjadi di kecamatan yang dilakukan masyarakat merupakan domain dari kepolisian untuk menindak itu, alasan masyarakat adalah karena sulitnya dalam mengurus perizinan, biaya pengurusan izin lebih banyak mengeluarkan biaya dibandingkan dengan hasil yang didapat dari penambangan galian C, karena dalam proses pengurusan harus ke pemerintah provinsi yang jangkauannya cukup jauh dengan tempat pertambangan atau Kabupaten Bone (wawancara dengan Sekretaris Dinas Perindustrian Kabupaten Bone pada 14 April 2019).

Jarak yang cukup jauh antara ibu kota kabupaten dengan ibu kota provinsi tidak hanya menyebabkan besarnya ongkos pengurusan izin melainkan juga mengakibatkan prosesnya lebih lama.

Dari sisi pendapatan, pemerintah Kabupaten Bone menganggap tidak ada perubahan yang signifikan. Sekretaris Dinas Perindustrian Bone menjelaskan:

Tidak ada pengaruh pendapatan pemerintah kabupaten Bone terhadap penarikan kewenangan, karena pajak PNBPN itu ke pemerintah pusat, seharusnya dibagi rata dengan pemerintah Kabupaten Bone atau seharusnya pemerintah kabupaten sebagai daerah penghasil mendapatkan porsi yang lebih besar tetapi sepertinya tidak seperti itu. (wawancara dengan Sekretaris Dinas Perindustrian Kabupaten Bone pada 14 April 2019).

Selama ini pendapatan sektor ESDM lebih banyak ke pemerintah pusat sehingga saat kewenangan diserahkan ke provinsi, tidak ada perubahan signifikan yang dirasakan oleh pemerintah Kabupaten Bone.

#### **4. Dinas ESDM Provinsi Sulawesi Selatan**

Dinas ESDM Provinsi Sulawesi Selatan menganggap kewenangan sektor ESDM lebih baik jika diserahkan ke pemerintah provinsi. Kepala Dinas ESDM Sulawesi Selatan menyatakan:

Sebenarnya kewenangan ini juga bagus diarahkan ke provinsi supaya menjadi satu kesatuan dalam mengambil tindakan persoalannya kita di provinsi kewenangnya belum siap...Jadi menurut saya ketidaksiapan provinsi menerima kewenangan itu diseluruh Indonesia disatu sisi ketidak siapan pusat memberikan kewenangan itu ke provinsi, dia belum menyiapkan infrastruktur semua urusan secara baik tapi sudah dialihkan kewenangnya (wawancara 13 September 2019).

Meski dianggap lebih baik, pemerintah provinsi dianggap belum siap dalam menangani urusan ini. Ketidaksiapan dinas ESDM Sulsel salah satunya disebabkan karena kurangnya SDM untuk mengisi jabatan baru setelah kewenangan diserahkan ke provinsi.

Merespon penambahan kewenangan, Dinas ESDM membentuk enam cabang dinas yaitu:

- 1) Cabang Dinas Energi dan Sumber Daya Mineral Wilayah I Maros
- 2) Cabang Dinas Energi dan Sumber Daya Mineral Wilayah II Gowa
- 3) Cabang Dinas Energi dan Sumber Daya Mineral Wilayah III Palopo
- 4) Cabang Dinas Energi dan Sumber Daya Mineral Wilayah IV Bulukumba
- 5) Cabang Dinas Energi dan Sumber Daya Mineral Wilayah V Bone
- 6) Cabang Dinas Energi dan Sumber Daya Mineral Wilayah VI Parepare

### **Bidang Urusan Pendidikan Menengah Atas**

Penelitian bidang urusan pendidikan menengah atas dilakukan di Dinas Pendidikan Provinsi Sulawesi Selatan, Dinas Pendidikan Provinsi Jawa Timur, Dinas Pendidikan Kabupaten Bone, dan Dinas Pendidikan Kota Surabaya. Hasil penelitian masing-masing lokus dijelaskan sbb:

#### **1. Dinas Pendidikan Provinsi Sulawesi Selatan**

Pasca ditetapkannya UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UU Pemda) yang mulai berlaku tahun 2016, pengalihan kewenangan pengelolaan pendidikan menengah yaitu SMA dan SMK dari kabupaten atau kota ke provinsi Sulawesi Selatan, resmi diberlakukan. Dengan adanya pengambilalihan wewenang pendidikan menengah ini, memunculkan berbagai permasalahan yang terjadi khususnya pada dinas pendidikan provinsi Sulawesi selatan. Dinas pendidikan provinsi Sulawesi selatan sejak awal telah mengalami kegagapan kultural atau kelembagaan. Sekertaris dinas pendidikan provinsi mengatakan:

Sulsel termasuk provinsi yang dari legal standingnya merespon agak cepat saat diminta kejelasan hukum atas P3D nya, dan Sulawesi selatan termasuk dinas pendidikan yang paling pertama menyediakan payung hokum tentang penyelenggaraan pendidikan menengah 2016 dalam bentuk PERDA. Jadi itu menjadi dasar hukum yang yang kuat mengikat eksekutif dan yudikatif. Namun disitu kemudian ada gejala implemental leg atau ketertinggalan implementasi dan sampai saat ini masih kita rasakan. Jadi ada dinamika, turbulensi dalam masa transisi hingga saat ini. Nah kami merespon hal ini dengan istilah kegagaban struktural pak dengan perpindahan kewenangan itu". (Wawancara, Bapak Setiawan Aswad, Sekertaris Dinas pendidikan Provinsi Sul-sel, 6 Agustus 2019)

Hal ini disebabkan bukan hanya oleh daerah tetapi juga oleh pusat. Karena sejak adanya kebijakan pengalihan kewenangan tersebut pemerintah pusat dalam hal ini Kemendagri tidak menyediakan aturan derivative tentang UU tersebut.

Aturan Permendagri tentang kelembagaan itu sendiri muncul satu tahun setelah berlakunya UU pengalihan kewenangan tersebut yaitu pada tahun 2018. Sehingga respons struktural kelembagaan pada awalnya tahun 2017, dimana dinas pendidikan provinsi Sulawesi selatan membentuk OPT. Sekertaris dinas pendidikan provinsi menjelaskan:

...Jadi respons struktural kelembagaan pada awalnya 2017 itu kami membentuk OPT. Dan OPT itu sama dengan bentuk OPT yang lalu pak. Belakangan kami baru sadar bahwa itu berbeda. Persoalan itu juga karena kemendagri tidak menyiapkan aturan derivatif terkait hal itu. Nah disitu kita bentuk OPT...". (Wawancara, Bapak Setiawan Aswad, Sekertaris Dinas pendidikan Provinsi Sul-sel, 6 Agustus 2019)

OPT yang dibentuk dinas provinsi Sulawesi selatan dipersepsikan dengan cara pandang OPT yang biasanya. Sehingga struktur kelembagaan yang dibentuk tidak sesuai dengan aturan permendagri tahun 2018 tentang struktur kelembagaan. Struktur kelembagaan yang dikehendaki dalam permendagri tahun 2018 tersebut adalah pembentukan struktur cabang dinas. Sehingga pada tahun 2018 dinas pendidikan provinsi Sulawesi selatan merubah struktur kelembagaan dengan membentuk cabang dinas.

Selanjutnya dengan adanya aturan permendagri tahun 2018 tentang pembentukan cabang dinas tersebut, Dinas provinsi Sulawesi selatan merespon kebijakan tersebut dengan membentuk 12 cabang dinas yang tersebar di kabupaten dan kepulauan. Sekertaris dinas pendidikan provinsi menjelaskan;

pada tahun 2018 bertransformasi menjadi 12 cabang dinas. Nah ketika dibentuk cabang dinas terjadi kemudiaman uniformitas atau penyeragaman karena 2017 akhir kita melakukan penyesuaian struktur kelembagaan dengan merubah OPT tersebut menjadi cabang dinas dengan mengacu pada aturan

permendagri tentang kriteria pembentukan cabang dinas. Jadi dulu itu namanya setiap kabupaten adalah OPT dan dengan aturan baru cabang dinas bisa ada satu kabupaten yang sifatnya kepulauan dan kalau bukan maka dua atau tiga kabupaten sifatnya dilayani oleh satu cabang dinas". (Wawancara, Bapak Setiawan Aswad, Sekertaris Dinas pendidikan Provinsi Sul-sel, 6 Agustus 2019)

Setelah terbentuknya cabang dinas tersebut dinas pendidikan provinsi Sulawesi selatan mengalami masalah keterbatasan sumber daya manusia. Kondisi SDM yang dimiliki tidak mampu menyelenggarakan kewenangan tersebut karena pada tahun tahun sebelumnya dengan 24 OPT Kabupaten/Kota pun telah mengalami keterbatasan SDM apalagi dengan adanya 12 cabang dinas yang di bentuk sesuai dengan aturan pembentukan cabang dinas tersebut (Sekertaris Dinas Pendidikan provinsi). Hal ini diakibatkan oleh rentan kendali atau jalur koordinasi yang jauh dan pertimbangan operasional sehari-hari.

Masalah lain yang muncul sebagai akibat dari pengalihan kewenangan pendidikan menengah ini kepada provinsi adalah terdapat alih fungsi gedung atau aset beberapa sekolah (Sekertaris Dinas Pendidikan provinsi). Dimana sekolah yang sebenarnya pembangunannya di peruntukkan untuk SMA/SMK kemudian dialihkan menjadi SMP oleh pemerintah kota setelah pengalihan kewenangan.

## **2. Dinas Pendidikan Provinsi Jawa Timur**

Dinas pendidikan Provinsi Jawa Timur merespon pengalihan kewenangan dengan melakukan dua kali perubahan struktur cabang dinas. Pada tahun 2016, Gubernur Jawa Timur mengeluarkan Peraturan Gubernur Nomor 94 Tahun 2016 tentang Nomenklatur, Susunan Organisasi, Uraian Tugas dan Fungsi Serta Tata Kerja Cabang Dinas Pendidikan Provinsi Jawa Timur. Dalam peraturan tersebut diatur jumlah cabang dinas sebanyak 31. Hampir setiap kabupaten/kota memiliki cabang dinas kecuali Kabupaten & Kota Pasuruan, Kabupaten dan Kota Probolinggo,

Kota Malang dan Kota Batu, Kabupaten dan Kota Blitar, Kabupaten dan Kota Kediri, Kabupaten dan Kota Madiun, serta Kabupaten dan Kota Mojokerto. Masing-masing kabupaten tersebut meliputi dua wilayah kabupaten/kota. Pada tahun 2017, Kementerian dalam Negeri mengeluarkan Permendagri Nomor 12 Tahun 2017 tentang Pedoman Pembentukan dan Klasifikasi Cabang Dinas dan Unit Pelaksana Teknis Daerah. Merujuk pada perubahan tersebut, Pemerintah Provinsi Jawa Timur melakukan penyesuaian struktur cabang dinas dengan mengeluarkan Peraturan Gubernur Nomor 59 Tahun 2018 tentang Nomenklatur, Susunan Organisasi, Uraian Tugas dan Fungsi Serta Tata Kerja Cabang Dinas Pendidikan Provinsi Jawa Timur. Jumlah cabang dinas berkurang dari 31 menjadi 24 cabang dinas. Cabang Dinas tersebut antara lain:

- 1) Cabang Dinas Pendidikan Wilayah Pasuruan meliputi, Kabupaten dan Kota Pasuruan;
- 2) Cabang Dinas Pendidikan Wilayah Probolinggo meliputi, Kabupaten dan Kota Probolinggo;
- 3) Cabang Dinas Pendidikan Wilayah Bondowoso meliputi, Kabupaten Bondowoso dan Kabupaten Situbondo;
- 4) Cabang Dinas Pendidikan Wilayah Jember meliputi, Kabupaten Jember dan Kabupaten Lumajang;
- 5) Cabang Dinas Pendidikan Wilayah Kabupaten Banyuwangi;
- 6) Cabang Dinas Pendidikan Wilayah Kabupaten Malang;
- 7) Cabang Dinas Pendidikan Wilayah Malang meliputi, Kota Malang dan Kota Batu;
- 8) Cabang Dinas Pendidikan Wilayah Blitar meliputi, Kabupaten dan Kota Blitar;

- 9) Cabang Dinas Pendidikan Wilayah Tulungagung meliputi, Kabupaten Tulungagung dan Kabupaten Trenggalek;
- 10) Cabang Dinas Pendidikan Wilayah Kediri meliputi, Kabupaten dan Kota Kediri;
- 11) Cabang Dinas Pendidikan Wilayah Kabupaten Nganjuk;
- 12) Cabang Dinas Pendidikan Wilayah Madiun meliputi, Kabupaten Madiun, Kota Madiun dan Kabupaten Ngawi;
- 13) Cabang Dinas Pendidikan Wilayah Ponorogo meliputi, Kabupaten Ponorogo dan Kabupaten Magetan;
- 14) Cabang Dinas Pendidikan Wilayah Kabupaten Pacitan;
- 15) Cabang Dinas Pendidikan Wilayah Bojonegoro meliputi, Kabupaten Bojonegoro dan Kabupaten Tuban;
- 16) Cabang Dinas Pendidikan Wilayah Kabupaten Lamongan;
- 17) Cabang Dinas Pendidikan Wilayah Kabupaten Gresik;
- 18) Cabang Dinas Pendidikan Wilayah Sidoarjo meliputi, Kabupaten Sidoarjo dan Kota Surabaya;
- 19) Cabang Dinas Pendidikan Wilayah Kabupaten Jombang;
- 20) Cabang Dinas Pendidikan Wilayah Kabupaten dan Kota Mojokerto;
- 21) Cabang Dinas Pendidikan Wilayah Kabupaten Bangkalan;
- 22) Cabang Dinas Pendidikan Wilayah Kabupaten Sampang;
- 23) Cabang Dinas Pendidikan Wilayah Kabupaten Pamekasan; dan
- 24) Cabang Dinas Pendidikan Wilayah Kabupaten Sumenep.

Dalam konteks kebijakan pengalihan kewenangan pendidikan menengah ini di Provinsi Jawa Timur menunjukkan bahwa Pemerintah Provinsi Jawa Timur atas pengalihan kewenangan pendidikan menengah telah melakukan penyerahan P3D (Pembiayaan, Personel, Prasarana, dan Dokumen, penyusunan struktur

organisasi yang baru serta pembentukan Cabang dinas dan UPT (Unit Pelayanan Terpadu) di masing-masing Kabupaten dan Kota dalam rangka untuk memudahkan akses masyarakat kepada Pemerintah Provinsi Jawa Timur.

### **3. Dinas Pendidikan Kota Surabaya**

Kebijakan peralihan kewenangan pendidikan menengah dalam hal ini SMA dan SMK dari Pemerintah Kota ke Provinsi menuai banyak pro dan kontra, salah satunya di Kota Surabaya. Dengan adanya pengalihan kewenangan tersebut sebagai akibat konsekuensi UU No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah membuat Walikota Surabaya Ibu Tri Rismaharini mengajukan gugatan kepada Mahkamah Konstitusi. Beliau menginginkan agar Pemerintah Kota Surabaya di berikan kewenangan agar dapat mengelola Sekolah Menengah karena merasa mampu atas kecukupan dana anggaran pendidikan dari APBD yang dimiliki Kota Surabaya dimana notabene terbilang tinggi yaitu sekitar 31 persen ditahun 2016.

Hasil penelitian juga menunjukkan bahwa masalah inti yang dihadapi akibat dari pengalihan tersebut adalah program pendidikan di kota Surabaya sudah tidak sesuai antara jenjang pendidikan. Sekertaris dinas pendidikan kota Surabaya menjelaskan:

“...dengan pengalihan ini, program program yang ada sekarang sudah tidak nyambung dengan program-program pendidikan antar jenjang pendidikan dikota Surabaya. Begitu banyak perbedaan-perbedaan yang terjadi. Banyak juga prestasi-prestasi yang tidak dilanjutkan di bawah provinsi, misalnya dulu ada prestasi siswa yang membuat helm dengan teknologi pendingin sehingga orang yang memakai helm tersebut tidak kepanasan...”. (Wawancara Drs. Aston Tambunan, M. Si, 24 April 2019)

Terjadi perbedaan program pendidikan dari SD, SMP, dan SMA. Sebelum pengalihan itu terjadi semua program pendidikan SD, SMP, dan SMA/SMK masih

dibawah pemerintah kota sehingga tidak ada masalah. Misalnya terdapat beberapa prestasi-prestasi siswa yang tidak lagi dilanjutkan dibawah provinsi.

Masalah lain yang muncul setelah pengalihan kewenangan ini di provinsi jawa timur adalah tenaga pendidik dan para guru merasa lebih baik apabila kewenangan ini berada dibawah pemerintah kota Surabaya. Hal ini disebabkan karena tenaga pendidik dan para guru mendapatkan insentif yang lebih besar dari pada di bawah pemerintah provinsi jawa timur (Sekertaris Dinas pendidikan kota Surabaya).

Kemudian dari sisi aset, terdapat pengalihan perencanaan aset. Dimana perencanaan pembangunan awalnya sebenarnya di maksudkan untuk penyelenggaraan pendidikan menengah SMA/SMK kemudian di alihkan untuk pembangunan SMP. Sebagaimana dijelaskan oleh Sekdis pendidikan kota Surabaya bahwa:

“...Ada sekolah yang sebenarnya pembangunanya dikhususkan untuk pembangunan SMA kemudian dialihkan untuk pembangunan SMP karena itu adalah aset pemerintah kota”.... (Wawancara Drs. Aston Tambunan, M. Si, 24 April 2019)

Hal ini dikarenakan aset tersebut merupakan hak milik pemerintah kota, sementara kewenangan penyelenggaraan pendidikan menengah telah beralih ke pemerintah provinsi. Sehingga pemerintah kota mengalihkan pembangunan tersebut untuk SMP.

### **3. Dinas Pendidikan Kabupaten Bone**

Dinas pendidikan kabupaten bone menyampaikan dengan adanya pengalihan kewenangan pendidikan menengah ini ke provinsi telah mengurangi beban kerja dinas pendidikan kabupaten bone. Dinas pendidikan kabupaten bone telah menyerahkan sebanyak 62 sekolah ke dinas pendidikan provinsi Sulawesi selatan.

Pada saat penyerahan tersebut dinas pendidikan kabupaten bone juga menyerahkan kurang lebih 1800 guru ke provinsi termasuk honorer.

Setelah proses pengalihan kewenangan tersebut, Menurut dinas pendidikan kabupaten bone terdapat beberapa hal dampak positif terhadap kesejahteraan terutama kepada guru dan tenaga pendidik pendidikan menengah. Dimana setelah kewenangan pendidikan menengah beralih ke provinsi para guru dan tenaga pendidik mendapatkan tunjangan dan beberapa fasilitas.

“...Saya tidak terlalu menyerap aspirasi dari mereka tetapi kadang kadang kami bertemu dan secara tidak sengaja berbincang bincang. Diantara mereka ada yang mengatakan lebih baik di kabupaten dan nada juga yang mengatakan lebih baik di provinsi. Hal itu tergantung cara pandangnya mereka kalau dari sisi kesejahteraan menurut mereka lebih baik di provinsi karena kabupaten tidak menyediakan fasilitas tunjangan...”(Wawancara dengan Nursalam, sekretaris dinas pendidikan Bone pada 14 April 2019)

Selain itu dengan pengalihan kewenangan tersebut terdapat beberapa masalah. Menurut dinas pendidikan kabupaten bone dengan adanya pengalihan pendidikan menengah tersebut, rentan kendali semakin jauh.

“...kami belum bisa menilai apakah ini bagus atau tidak karena ada beberapa kelebihan dan ada beberapa hal yang menjadi kesulitannya. Seperti misalnya rentan kendali menjadi terlalu panjang kemudian SMA berkedudukan di kabupaten jadi anak yang bersekolah di sini adalah anak kabupaten bone sementara dikendalikan oleh pusat atau provinsi...” (Wawancara dengan Nursalam, sekretaris dinas pendidikan Bone pada 14 April 2019)

Dengan rentan kendali ini tentunya akan berpengaruh kepada peningkatan biaya operasional sehari-hari dinas pendidikan provinsi.

Selanjutnya, pengalihan kewenangan ini juga berdampak terhadap sulitnya dinas pendidikan kabupaten bone berkoordinasi dengan SMA dan SMK. sebagaimana di jelaskan oleh Nursalam:

“...kami mengalami kesulitan berkoordinasi dengan SMA, banyak kegiatan di kabupaten yang saling bersentuhan dengan SMA. Mereka seolah berdalih bahwa SMA ini bukan bagian kabupaten. Seperti kegiatan-kegiatan perayaan,

dan koordinasi lain misalnya sekolah sehat dan seterusnya...” (Wawancara dengan Nursalam, sekretaris dinas pendidikan Bone pada 14 April 2019)

Bagi dinas pendidikan kabupaten bone, tentu ini merupakan masalah yang sangat penting, karena banyak program kegiatan yang terhambat pelaksanaannya akibat koordinasi yang sulit.

Selanjutnya, masalah yang dihadapi oleh dinas pendidikan kabupaten bone adalah adanya masalah pertentangan aset antara dinas pendidikan kabupaten bone dengan SMA. Terdapat SMA yang mengajukan gugatan untuk melakukan penghentian pembangunan kantor oleh dinas pendidikan kabupaten bone karena mereka menganggap aset tanah bangunan kantor tersebut adalah milik SMA.

“...Setelah penyerahan ke provinsi, karena tidak semua aset kami serahkan ke provinsi, ada tanah kami sisakan untuk pembangunan kantor. Ada SMA yang mempertentangkan pembangunan kantor tersebut, mereka menganggap tanah itu milik SMA. Mereka menyurat ke sekda provinsi untuk menghentikan pembangunan kantor tersebut. Maka pembangunan kantor tersebut sempat terhenti...(Wawancara dengan Nursalam, sekretaris dinas pendidikan Bone pada 14 April 2019)”

## **Bidang Urusan Kehutanan**

Penelitian bidang urusan Energi dan Sumber Daya Mineral dilakukan di Dinas Lingkungan Hidup dan Kehutanan Kabupaten Kutai Kartanegara, Dinas Kehutanan Provinsi Kalimantan Selatan, Dinas Pertanian dan Perkebunan Kabupaten Bone dan Dinas Kehutanan Provinsi Sulawesi Selatan. Hasil penelitian di masing-masing lokus adalah sbb:

### **1. Dinas Lingkungan Hidup dan Kehutanan Kabupaten Kutai Kartanegara**

Pengalihan kewenangan sektor kehutanan berdampak pada perubahan kelembagaan di Kabupaten Kutai Kartanegara. Sekretaris Dinas Lingkungan Hidup dan Kehutanan (DLHK) mengungkapkan:

...dulu dinas kehutanan berdiri sendiri kemudian setelah tahun 2014 keluarlah peraturan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah. Dinas kehutanan ikut dalam di Dinas Perkebunan, kemudian 2 tahun kemudian pindah lagi dinas lingkungan hidup (DLHK) karena di sana mangkrak atau tidak jelas terbukti beban pekerjaan dilimpahkan lagi di sini DLHK karena dipikir kehutanan melekat di lingkungan seakan-akan seperti itu tapi secara histori yang saya gali dari teman-teman itu hanya kesalahan persepsi mungkin berkaitan dengan kepentingan pendanaan bantuan dari pusat soalnya kalau daerah lain tidak pak hampir semuanya sudah melepas legowo lah, sekarang gara-gara itu muncul wacana mau mencoba melepas tapi haru merubah perda lagi, jadi banyak lagi hal-hal yang harus dipersiapkan. (wawancara, 29 April 2019)

Meski urusan kehutanan telah diserahkan ke pemerintah provinsi, Kabupaten Kutai Kartanegara tetap mengakomodasi urusan kehutanan dalam salah satu SKPD. Urusan Kehutanan di Kabupaten Kutai Kartanegara saat ini dikelola oleh Dinas Lingkungan Hidup dan Kehutanan (DLHK). Hal ini dimungkinkan kewenangan mengenai Taman Hutan Raya (TAHURA) masih menjadi kewenangan pemerintah kabupaten sehingga masih diakomodasi dalam struktur pemerintah Kabupaten Kutai Kartanegara. Sekretaris DLHK Kutai Kartanegara menjelaskan:

Ada tapi cuman taurannya saja tidak ada bidangnya itu pun TAHURA yang belum jadi pak, karena pemikirannya mohon maaf nih teman-teman yang dulu itu supaya tetap mempertahankan orangnya jadi status quo kehutanan, "harus tetap ada biar kita juga tetap bertahan" kira-kira begitu pak, itu yang saya dapatkan pak walaupun akurasi informasi dari beberapa pihak itu tidak terdokumentasikan cuman yang saya tangkap sama (wawancara, 29 April 2019).

Hasil wawancara menyiratkan bahwa kewenangan pengelolaan Tahura dijadikan alasan pemerintah Kabupaten Kutai Kartanegara untuk mempertahankan beberapa pegawai yang tidak ingin dipindahkan menjadi pegawai pemerintah provinsi. Hal ini ditegaskan dalam penjelasan Sekretaris DLHK:

Sebagian besar ke provinsi pak tapi ada yang tersisa, hampir semua pindah ke provinsi tapi ada pilihan bagi tenaga teknis yang menguasai perhutanan itu dipertahankan biasanya yang menguasai teknis kehutanan

termasuk kabid pak yudi kehutanan, ada sekitar 6 orang yang dipertahankan selebihnya ke provinsi semua jadi bergeser orangnya. (wawancara 29 April 2019)

Meski masih tetap diakomodasi dalam struktur kelembagaan SKPD, tampaknya urusan bidang Kehutanan tidak dikelola secara serius oleh pemerintah Kabupaten Kutai Kartanegara. Selain karena Tahura yang belum ada, Dinas Lingkungan Hidup dan Kehutanan sendiri merasa jika kewenangan di bidang Kehutanan sekadar ditempelkan saja tanpa ada kewenangan yang jelas. Lebih lanjut, Sekretaris DLHK menjelaskan:

Dari awal di sini kan Bapedalda cikal bakalnya. Terus Badan Lingkungan Hidup (BLH) sekarang aja drastis berubah jadi Dinas Lingkungan Hidup dan Kehutanan (DLHK), informasi tentang kenapa melekat kehutanan itu masih sebatas belum valid juga sih saya pikir, jadi diabaikan saja itu bisa jadi kontroversi padahal tidak juga mungkin ada kepentingan sehingga masih dipertahankan, kan ada semacam tim yang mengkaji kenapa harus tetap ada yang memang dimasukkan ada pertimbangan tertentu diputuskan ada dengan harapan nanti bisa kembali kewenangannya tapi ternyata tidak kembali kewenangannya namanya aja yang melekat jadi dilema pak. (wawancara 29 April 2019)

Hasil wawancara ini didukung oleh data mengenai struktur organisasi Dinas Lingkungan dan Kehutanan Kabupaten Kutai Kartanegara. Publikasi Humas Kabupaten Kartanegara mengenai struktur organisasi Dinas Lingkungan Hidup dan Kehutanan menunjukkan ada 4 bidang pada DLHK yaitu: Bidang Tata Lingkungan, Bidang Pengelolaan Sampah dan Limbah B3, Bidang Pengendalian, Pencemaran dan Kerusakan, serta Bidang Penataan dan Peningkatan Kapasitas Lingkungan Hidup. Tidak ada bidang yang khusus menangani masalah kehutanan. Urusan kehutanan hanya diakomodasi pada tingkat seksi. Lebih tepatnya Seksi Pemeliharaan Lingkungan Hidup dan Pengelolaan Tahura yang berada di bawah Bidang Tata Lingkungan.

Selain persoalan struktur kelembagaan, beban kerja DLHK dirasakan menjadi semakin berat setelah ditamapkannya urusan Kehutanan. Sekretaris DLHK menjelaskan:

Sekarang begini pak, DLHK ini sangat berat sekali tugasnya, nanganin masalah sampah itu sudah luar biasa ditambah lagi lingkungan secara umum seperti pencemaran, ini saja hampir setiap hari teman-teman harus kelapangan kasus numpuk, itu belum keputuhannya diadakan lagi teman teman bisa mati berdiri... beberapa kali ada undangan kementerian lingkungan hidup itu luar biasa agenda nasional yang harus di breakdown di daerah contoh yang terbaru masalah lingkungan yang terpending masih banyak, ini ada program baru nasional prioritas 1 penyelamatan 15 danau di Indonesia salah satunya di Kukar di Mahakam, 3 danau semayam melintang Jempang itu tambah pening lagi gimana penanganannya itulah sementara yang rutin saja sudah besar menyita waktu dan tenaga. Nah Kalau ada keputuhan ada lagi membebani dan tambah pening lagi (wawancara 29 April 2019)

Hasil wawancara menunjukkan kecenderungan pemerintah kabupaten dalam hal ini DLHK merasa terbebani dengan urusan keputuhan yang masih dimungkinkan untuk dikelola oleh pemerintah kabupaten. Sekretaris DLHK menjelaskan:

Seandainya kembali atau kewenangan itu kembali dibuat terpisah dengan keputuhan seperti awal lagi biar lebih fokus. Kalau pemangku kebijakan demi efisiensi, anggaran digabung tapi jadi tidak efektif dan terjadi masalah memang kalau dikembalikan akan membebani anggaran, ada pejabat baru lagi bertambah biaya operasionalnya tersendiri (wawancara 29 April 2019).

DLHK masih berharap kewenangan sektor keputuhan dibuat dalam dinas sendiri. Apa yang diinginkan oleh DLHK Kutai Kartanegara jelas tidak mudah untuk dilakukan. Selain karena kewenangan yang sudah dialihkan ke pemerintah provinsi, sumber daya sektor keputuhan juga semakin terbatas setelah pengalihan kewenangan. Sebagian besar pegawai dinas keputuhan pindah secara sukarela menjadi pegawai pemerintah provinsi. Sekretaris DLHK Kutai Kartanegara menjelaskan:

Kalau bicara senang hatinya lebih senang di provinsi karena provinsi kan jumlah pegawainya relatif kecil sementara anggarannya juga besar jadi dari sisi kesejahteraan lebih bagus sementara daerah atau kab/kota kan

cenderung banyak pegawainya sementara anggarannya terbatas (wawancara 29 April 2019).

Faktor kesejahteraan tampaknya menjadi alasan utama banyaknya pegawai kehutanan Kutai Kartanegara memilih untuk beralih menjadi pegawai provinsi. Dampaknya, tenaga teknis yang diharapkan untuk tetap mengelola kehutanan sudah tidak ada lagi sehingga semakin sulit untuk mengurus masalah kehutanan. Pengalihan sektor kehutanan ini ternyata belum diketahui oleh masyarakat secara luas. Banyak pihak yang masih datang ke DLHK Kutai Kartanegara untuk mengurus masalah kehutanan. Sekretaris DLHK menjelaskan:

saya bilang papan namanya saja Dinas Lingkungan Hidup Kehutanan orang pastinya larinya kesini bahkan terus terang saja kita di datangi BIN itu berkaitan kehutanan pasti kesini dan dijelaskanlah seperti ini kedudukan hukum kami kan tidak lagi, jadi kami bantu arahkan yang di desa ada pemangku di bawah kehutanan langsung semacam UPT di setiap kabupaten, di sana yang lebih berkompeten kalau mengenai informasi kehutanan, karena DLHK tidak mempunyai data base mengenai Kehutanan (wawancara 29 April 2019).

Selain ketidaktahuan banyak pihak tentang adanya pengalihan kewenangan, nomenklatur kehutanan yang masih melekat pada DLHK Kutai Kartanegara juga menjadi alasan banyaknya pihak yang masih datang ke dinas tersebut.

## **2. Dinas Kehutanan Provinsi Kalimantan Timur**

Dinas Kehutanan Provinsi Kalimantan Timur menyambut baik pengalihan kewenangan sektor kehutanan ke pemerintah provinsi. Ir. H. Herry Maryadi selaku Sekretaris Dinas Kehutanan Kalimantan Timur menjelaskan:

“hutan dikuasai negara, bahkan gubernur pun bukan pemilik hutan. Paling ideal urusan kehutanan di provinsi karena batas hutan tidak mengikuti provinsi tetapi berdasarkan DAS dan sub DAS. Tapi di UU 23 2014 ada celah bagi pemerintah kota untuk mengurus TAHURA asal masuk dalam wilayahnya. Tapi sampai saat ini baru tanah paser yang melakukan” (wawancara, 30 April 2019).

Dukungan terhadap kebijakan pengalihan kewenangan sektor kehutanan ini tidak terlepas dari kesiapan pemerintah Provinsi Kalimantan Timur untuk mengelola kewenangan tersebut. Kesiapan dilihat dari segi SDM, pendanaan, serta sarana dan prasarana. Sekretaris Dinas Kehutanan menjelaskan:

ASN nya kabupaten kota kami tarik ke provinsi dan sebar di KPH jadi mereka masih di kabupaten kota semua. Jadi SDM tidak masalah... Kami punya hampir 800 staf. 80% lebih adalah orang teknis. Itu tersebar di KPH. Sebetulnya sudah cukup. Aset sudah cukup, rata-rata sudah memiliki kendaraan operasional (wawancara, 30 April 2019).

Dari segi pendanaan, hasil pengelolaan hutan sudah dapat dibiayai dari APBD. Setiap KPH mendapatkan dana 2 Miliar atau lebih, sedangkan di Dinas Provinsi mengelola dana kurang lebih 40 Miliar (hasil wawancara dengan Sekretaris Dinas Kehutanan Kalimantan Timur pada 30 April 2019).

Konteks kesediaan yang dijelaskan di atas adalah konteks kondisi organisasi pada saat ini yang terdiri dari Dinas yang berkedudukan di Ibu Kota Provinsi ditambah dengan 8 (delapan) KPH. Meski demikian, Dinas Kehutanan telah berencana untuk melakukan pengembangan organisasi melalui pengembangan Kesatuan Pengelolaan Hutan (KPH). Dinas Kehutanan Kalimantan Timur sejak awal telah mengusulkan 20 KPH, tetapi pada tahun 2016 pemerintah pusat memangkas anggaran sehingga hanya cukup untuk pembentukan 8 KPH. Kondisi ini mengharuskan masing-masing KPH mengelola dua atau tiga kawasan hutan. KPH yang ada pada saat ini di Kalimantan Timur antara lain:

- 1) Kesatuan Pengelolaan Hutan Produksi Santan
- 2) Kesatuan Pengelolaan Hutan Produksi Meratus
- 3) Kesatuan Pengelolaan Hutan Produksi Bongan
- 4) Kesatuan Pengelolaan Hutan Produksi Bengalon
- 5) Kesatuan Pengelolaan Hutan Produksi Kendilo

- 6) Kesatuan Pengelolaan Hutan Produksi Berau Barat
- 7) Kesatuan Pengelolaan Hutan Produksi Batu Ayau
- 8) Kesatuan Pengelolaan Hutan Produksi Sub Das Belayan

Pada tahun 2019, pemerintah Provinsi Kalimantan Timur berencana membentuk 12 KPH baru sehingga total akan menjadi 20 KPH. Sekretaris Dinas Kehutanan Kalimantan Timur menjelaskan: “Untuk rencana pembentukan 12 KPH lagi sudah disiapkan 2,5 sampai 2,6 M. Keseriusan Pemprov sudah cukup dan bukan beban” (wawancara 30 April 2019). Dari segi pendanaan, potensi pembentukan 12 KPH baru sudah dimungkinkan, permasalahan yang dihadapi adalah masalah sumber daya manusia yang ada hanya cukup untuk 8 KPH yang telah ada.

Permasalahan yang paling utama yang dirasakan menghambat efektivitas pengelolaan hutan oleh pemerintah Provinsi Kalimantan Timur adalah masalah hubungan dengan pemerintah pusat. Menurut Sekretaris Dinas Kehutanan Kalimantan Timur terdapat 11 Unit Pelaksana Teknis (UPT) Kementerian Kehutanan di Kalimantan Timur. Kesebelas UPT tersebut dianggap melakukan tugas yang seharusnya dilakukan oleh pemerintah daerah. Salah satu yang tumpang tindih adalah fungsi pengawasan. Selain dilakukan oleh pemerintah provinsi, pengawasan juga dilakukan oleh pemerintah pusat melalui balai penegakan hukum kementerian kehutanan. (wawancara 30 April 2019).

Kerumitan hubungan pemerintah provinsi dengan pemerintah pusat dalam sektor kehutanan juga terjadi dalam hal kebijakan pengelolaan KPH. Sekretaris Dinas Kehutanan Kalimantan Timur menjelaskan:

Pengeluarannya KPH diatur oleh kementerian kehutanan. Di daerah KPH diharapkan bisa mandiri. Satu KPH mendapatkan 28 Milyar. Aturan kementerian kehutanan membatasi. Salah satu yang paling memberatkan kami, dana 60% untuk kegiatan pencegahan kebakaran hutan. Kondisi di

Kaltim 2018-2019 hanya ada kebakaran kecil sehingga dana sebesar itu tidak bisa digunakan. Selain itu, dana untuk investasi yang kami butuhkan minimal 3 milyar, tapi kementerian membatasi hanya 75 juta maksimal (wawancara 30 April 2019).

Pengelolaan KPH oleh pemerintah Provinsi Kalimantan Timur dirasakan terhambat oleh aturan-aturan pemerintah pusat. Aturan-aturan yang ada dinilai tidak sesuai dengan konteks dan kebutuhan pemerintah provinsi.

Berbanding terbalik dengan hubungan pemerintah pusat. Hubungan antara pemerintah provinsi dengan pemerintah kabupaten kota tampaknya berjalan baik pasca pengalihan kewenangan sektor kehutanan. Sekretaris Dinas Kehutanan Kalimantan Timur menjelaskan:

Koordinasi perkegiatan. Pembinaan misalnya harus koordinasi dengan kabupaten kota. Misalnya Kehutanan sosial masyarakat desa lewat kecamatan sampai pemkabnya. Kami hanya support peralatan, anggaran, pelatihan sementara kegiatannya dilaksanakan pemerintah kabupaten kota (wawancara 19 April 2019)

Petikan wawancara menunjukkan hubungan antara pemerintah provinsi dengan pemerintah kabupaten kota berupa koordinasi dan supporting untuk kegiatan-kegiatan terkait sektor kehutanan.

### **3. Dinas Pertanian, Tanaman Pangan, Hortikultura, dan Perkebunan Kabupaten Bone**

Setelah implementasi UU 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Pemerintah Kabupaten Bone tidak lagi memiliki kewenangan mengelola sektor kehutanan. Secara kelembagaan, sektor kehutanan dulunya dikelola oleh Dinas Kehutanan dan Perkebunan. Setelah tahun 2017, tugas pokok dan fungsi kehutanan telah dihilangkan. Hasanuddin, SP., Kepala Bidang Perkebunan, Dinas Pertanian, Tanaman Pangan, Hortikultura, dan Perkebunan (PTPHP) Kabupaten Bone menjelaskan: “setelah tahun 2017, perkebunan gabung ke pertanian karena

tidak ada lagi kewenangan kehutanan di kabupaten. Semua kewenangan kehutanan pindah ke provinsi kecuali Hutan Tanaman Rakyat. Tapi di Bone tidak ada HTR” (wawancara 15 April 2019). Perkebunan sendiri sebenarnya masih memiliki persinggungan dengan kehutanan. Hasanuddin lebih lanjut menjelaskan:

Sebenarnya tanaman perkebunan ada di kawasan kehutanan. Itulah hutan kemasyarakatan. Sudah dikeluarkan oleh kementerian untuk dikelola oleh masyarakat sepanjang tidak mengubah fungsi hutan. KPH yang fasilitasi. Kabupaten hanya budidaya, untuk pengembangan tidak bisa tanpa rekomendasi dari KPH (wawancara 15 April 2019).

Dalam hal ini perkebunan masih berkoordinasi dengan KPH mengenai budidaya tanaman di kawasan hutan kemasyarakatan. Koordinasi ini tetap dilakukan karena meskipun pemerintah kabupaten tidak lagi memiliki kewenangan tetapi secara geografis, di Kabupaten Bone masih terdapat kawasan hutan yaitu hutan Cendrana. Kawasan ini dikelola oleh KPH Cendrana. Khusus untuk kawasan Bone, Soppeng dan Wajo ada satu cabang dinas provinsi yang berkantor di Kabupaten Soppeng. Di Kabupaten Bone sendiri ada kantor perwakilan yang diisi oleh beberapa orang pegawai cabang dinas kehutanan provinsi.

Adanya kantor dua kantor yang merupakan perpanjangan pemerintah provinsi ditambah kantor Dinas PTPHP sendiri menyebabkan beberapa masyarakat masih kebingungan dalam mengurus dokumen terkait kehutanan. Beberapa masyarakat masih datang ke kantor Dinas PTPHP untuk mengurus izin penebangan padahal, kewenangan tersebut telah menjadi kewenangan pemerintah provinsi (wawancara dengan Hasanuddin pada 15 April 2019). Hasil observasi lapangan menjelaskan salah satu alasan masyarakat masih mendatangi pemerintah kabupaten untuk mengurus dokumen yang bukan lagi kewenangan kabupaten. Pada saat tim mencari informasi di google maps dengan kata kunci dinas kehutanan kabupaten bone, google maps mengarahkan ke salah satu kantor dinas PTPHP. Kantor ini

digunakan oleh Bidang Perkebunan Dinas PTPHP yang dulunya bergabung dengan dinas kehutanan. Bidang Perkebunan ini masih menempati kantor yang sama seperti waktu bidang ini masih bergabung menjadi dinas kehutanan dan perkebunan.

Selain berbagai persoalan di atas, salah satu konsekuensi dari pengalihan kewenangan adalah pengalihan sumber daya manusia. Hasanuddin menjelaskan:

Pegawai yang berlatar belakang kehutanan dipindahkan sebagian ke pemprov, tapi ada juga yang ke daerah. Mereka diberi pilihan mau di provinsi atau di kabupaten. Kepala Dinas dan Sekretaris Dinas tetap di pemkab. Kecuali kepala bidangnya, karena memang latar belakangnya adalah kehutanan. Jadi satu bidang pindah ke provinsi (wawancara 15 April 2019).

Hampir semua sumber daya yang dulunya mengurus masalah kehutanan di Kabupaten Bone telah beralih menjadi pegawai provinsi. Hanya kepala Dinas dan Sekretaris Dinas yang tidak beralih menjadi pegawai provinsi.

Kehilangan kewenangan sekaligus kehilangan SDM sektor kehutanan rupanya tidak menjadikan pemerintah Kabupaten Bone kecewa. Hasanuddin menjelaskan:

Masalah kawasan itu lintas daerah jadi memang susah untuk dibuat per kabupaten. Misalnya di Bone ada yang menebang, yang kena dampaknya kan Wajo. Jadi misalnya di sini mengambil kebijakan, misalnya di Bontocani atau Tellu Limpoe, yang dapat banjirnya kan di Danau Tempe (wawancara 15 April 2019)

Dukungan terhadap kebijakan ini bersumber dari pemahaman mengenai dampak lingkungan yang tidak hanya dirasakan di kabupaten tetapi hingga lintas kabupaten.

#### **4. Dinas Kehutanan Provinsi Sulawesi Selatan**

Implementasi UU 23 Tahun 2014 pada sektor kehutanan yang dilakukan oleh pemerintah Provinsi Sulawesi Selatan dimulai dengan penyerahan Pegawai,

Peralatan, dan Dokumen. Ir. Faisal, M.Si. Sekretaris Dinas Kehutanan merangkap

Plt. Kepala Dinas Kehutanan Provinsi Sulawesi Selatan menjelaskan:

Kewenangan harus dijalankan. Tidak boleh tidak. Sekarang ada penyerahan P3D. Yang pertama diserahkan adalah personil. Kenapa diserahkan karena membebani gaji. Masalah dokumen hilang. Harusnya dari kabupaten diserahkan. Masalah peralatan, sekarang masih banyak yang kita tidak terima. Dari 23 baru 13 kabupaten yang menandatangani berita acara. Belum menyerahkan. Sekarang kategorinya, ada yang belum menandatangani berita acara, ada yang sudah menandatangani tapi belum menyerahkan, dan ada memang juga yang sudah selesai. Sekarang kita didampingi KPK untuk menyelesaikan persoalan-persoalan itu. Masalahnya bukan hanya di kehutanan tapi di hampir semua sektor yang diserahkan (wawancara 22 November 2019).

Penyerahan SDM tampaknya menjadi upaya paling pertama yang dilakukan dalam rangka penyesuaian setelah pengalihan kewenangan. Penyerahan SDM dinilai berpengaruh kepada pembayaran gaji yang sebagian bersumber dari APBD Provinsi. Supratman, staf Bidang Program Dinas Kehutanan Sulawesi Selatan menjelaskan: polisi hutan diangkat kabupaten kota, begitu diserahkan ke penggajian mengikut (wawancara 21 November 2019). Polisi hutan yang tadinya digaji dari APBD Kabupaten pada akhirnya menjadi tanggung jawab pemerintah provinsi sehingga pembiayaannya juga secara otomatis beralih ke pemerintah provinsi. Dari perspektif ini jelas menguntungkan bagi pemerintah kabupaten tetapi memberatkan bagi pemerintah provinsi.

Mudahnya proses pengalihan SDM ini bukan saja didorong oleh kehendak kabupaten untuk melepaskan tanggung jawab tetapi juga didorong oleh motivasi masing-masing pegawai. Supratman menjelaskan mengenai proses perpindahan SDM: “dikasi pilihan, semua sarjana kehutanan yang pernah di kehutanan ataupun yang didinas lain dan semua pegawai di dinas kehutanan meskipun bukan sarjana kehutanan dikasi kesempatan pindah ke provinsi” (wawancara 21 November 2019). Tampak tidak ada pemaksaan dalam proses perpindahan SDM tetapi

hasilnya, hampir semua pegawai kehutanan memilih untuk menjadi pegawai provinsi. Sebagian di antara pegawai yang beralih menjadi pegawai provinsi bahkan berani mempertaruhkan jabatan eselonnya di Kabupaten dan memilih tetap menjadi pegawai provinsi dengan risiko tidak mendapat jabatan struktural. Alasan utama yang teridentifikasi adalah adanya Tunjangan Penghasilan Pegawai (TPP) yang lebih tinggi di pemerintah Provinsi Sulawesi Selatan dibandingkan dengan pemerintah kabupaten (wawancara dengan Supratman pada 21 November 2019).

Alasan lain yang menunjukkan faktor pendorong pegawai untuk beralih menjadi pegawai provinsi dijelaskan oleh Faisal:

Kita tidak boleh menjauhkan orang dari tempat tinggalnya. Tetap jadi pertimbangan utama. Kecuali promosi. Kalau penyuluh tetap di daerahnya, polhut juga tetap. Untuk apa ditempatkan jauh kalau akhirnya tidak masuk kerja. Kita rugi, dia juga rugi (wawancara 22 November 2019).

Kebijakan mutasi pegawai setelah pengalihan menjadi pegawai pemerintah provinsi adalah dengan tetap mendekati pegawai dengan tempat tinggalnya. Pegawai yang direkrut dari kabupaten diupayakan ditempatkan di kabupatennya masing-masing baik itu di KPH maupun di Cabang Dinas. Dengan segala faktor pendorong tersebut, beberapa pegawai memilih tidak beralih menjadi pegawai provinsi. Kepala dan sekretaris dinas pada umumnya tetap memilih menjadi pegawai kabupaten. Hal tersebut disebabkan karena potensi menjadi eselon dua semakin sulit di provinsi (wawancara dengan Supratman pada 21 November 2019).

Pengalihan peralatan tampaknya tidak semudah pengalihan SDM. Masalah pengalihan aset dari pemerintah kabupaten ke pemerintah provinsi terkendala kesediaan kabupaten menyerahkan peralatan. Sebaliknya, pemerintah provinsi

juga tidak serta merta akan menerima semua aset yang akan diserahkan dari kabupaten tetapi tetap mempertimbangkan kondisi aset. Aset yang sudah tidak layak hanya akan menambah biaya perawatan. (wawancara dengan Supratman pada 21 November 2019).

Penyelenggaraan kewenangan sektor kehutanan ini paling terhambat dari segi sarana dan prasarana khususnya gedung dan mesin. Untuk gedung, terdapat perbedaan antara sarana KPH yang berada dalam kawasan hutan dan Cabang Dinas Kehutanan. Supratman menjelaskan:

Tidak semua perlengkapan diserahkan, tergantung kabupaten masing-masing... Kalau di kawasan sudah diserahkan semua. Yang kesulitan terutama cabang dinas... Kesulitan sarana, ada kantor yang sudah lama tidak dipakai akhirnya dipakai kembali. Dari segi kelayakan sudah tidak layak. Ada beberapa aset provinsi di kabupaten yang sudah lama tidak dipakai. Ada satu kantor cabang dinas yang harus di bobol supaya ruangnya muat dengan banyaknya pegawai... Kasus di palopo ada pinjam pakai selama 2 tahun. Begitu selesai dua tahun sudah tidak boleh digunakan lagi. Di Jeneponto, kebetulan ada rumah kosong dijadikan kantor. Kepemilikannya masih rumah pribadi tapi dipinjamkan untuk digunakan sebagai kantor (wawancara 21 November 2019).

Hasil wawancara mengungkapkan bahwa kesulitan peralatan paling terasa untuk kantor cabang dinas. Pada saat wawancara, kami diperlihatkan gambar salah satu kantor yang dindingnya dibobol untuk memperluas ruangan. Terlihat gambar kantor yang berisi beberapa meja di salah satu sudut ruangan yang dindingnya telah dibongkar. Bekas dinding yang telah terbongkar bahkan belum sempat dirapikah sehingga berpotensi membahayakan pegawai yang berada di sekitarnya.

Masalah lain yang tidak kalah pentingnya adalah masalah penganggaran. Faisal menjelaskan:

Pemberian kewenangan tidak disertai dengan anggaran. Dulu di kabupaten rata-rata DAK 2 sampai 3 Miliar. begitu di provinsi sisa, 17 Miliar untuk semua kabupaten. Kalau dipakai pagu yang dulu seharusnya sekitar

45 Miliar... Dulu anggarannya sekitar 26 Miliar, pegawainya 170. Sekarang ini 900 orang setelah keluar dari DAK hanya sekitar 17 Miliar saja. Jadi harusnya kan setelah masuk kewenangan itu, ada uang tambahan untuk membiayai kewenangan itu. Ini tidak, malah berkurang jauh. Sedangkan personil bertambah banyak.

Bertambahnya beban kerja, dan pengeluaran untuk belanja pegawai ternyata tidak disertai dengan pertambahan jumlah pendapatan yang bersumber dari APBN. Kondisi ini tentu menghambat pelaksanaan kewenangan yang baru diserahkan ke provinsi.

Dari segi kelembagaan, Dinas Kehutanan membentuk 16 KPH dan 8 Cabang Dinas. Cabang Dinas Kehutanan antara lain:

- 1) CABANG DINAS WILAYAH I MAROS
- 2) CABANG DINAS WILAYAH II BARRU
- 3) CABANG DINAS WILAYAH III PAREPARE
- 4) CABANG DINAS WILAYAH IV
- 5) CABANG DINAS WILAYAH V TORAJA UTARA
- 6) CABANG DINAS WILAYAH VI PALOPO
- 7) CABANG DINAS WILAYAH VII BONE
- 8) CABANG DINAS WILAYAH VIII BULUKUMBA

Kesatuan Pengelolaan Hutan secara struktural dibuat dalam bentuk Unit Pelaksana Teknis (UPT). Adapun UPT KPH di Sulawesi Selatan antara lain:

- 1) UPT KESATUAN PENGELOLAAN HUTAN AJATAPPARENG
- 2) UPT KESATUAN PENGELOLAAN HUTAN BILA
- 3) UPT KESATUAN PENGELOLAAN HUTAN BULUSARAUNG
- 4) UPT KESATUAN PENGELOLAAN HUTAN CENRANA
- 5) UPT KESATUAN PENGELOLAAN HUTAN JENEBERANG I
- 6) UPT KESATUAN PENGELOLAAN HUTAN JENEBERANG I

- 7) UPT KESATUAN PENGELOLAAN HUTAN KALAENA
- 8) UPT KESATUAN PENGELOLAAN HUTAN LARONA MALILI
- 9) UPT KESATUAN PENGELOLAAN HUTAN LATIMOJONG
- 10) UPT KESATUAN PENGELOLAAN HUTAN MATA ALLO
- 11) UPT KESATUAN PENGELOLAAN HUTAN RONGKONG
- 12) UPT KESATUAN PENGELOLAAN HUTAN SADDANG I
- 13) UPT KESATUAN PENGELOLAAN HUTAN SADDANG II
- 14) UPT KESATUAN PENGELOLAAN HUTAN SAWITTO
- 15) UPT KESATUAN PENGELOLAAN HUTAN SELAYAR
- 16) UPT KESATUAN PENGELOLAAN HUTAN WALANAE

Dalam perkembangannya, antara cabang dinas dan KPH dinilai oleh banyak pihak memiliki tugas tumpang tindih. Faisal menjelaskan:

Awalnya KPH dibagi habis dalam kawasan hutan. Kemudian cabang dinas kehutanan merupakan perpanjangan dinas kehutanan dalam bidang perizinan dan pelayanan masyarakat. pada saat itu kita lupa bahwa semua urusan dan perizinan ditarik ke provinsi. Dulu kita pikir Cabang dinas kehutanan dilink ke PTSP kabupaten. Ternyata semua harus ke provinsi... Seiring berjalannya waktu, untuk efektivitas organisasi, rencananya ini supaya tidak tumpang tindih, rencana cabang dinas akan di hapus. Karena ada kabupaten yang memiliki KPH dan CDK sehingga banyak yang bingung dinas kehutanan yang mana. Ini nanti rencana dihapus. Kemudian nanti KPH akan dimekarkan menjadi 22, sekarang 16. Kita sudah coba analisa maka akan ditambahkan 6. Ada KPH yang kemungkinan akan dibagi tiga karena terlalu luas. Misalnya KPH Larompong terlalu luas karena tidak terjangkau... Penetapan KPH harus disetujui menteri. Tapi kita yang harus mengkaji. Makanya kita lakukan kajian tahun ini untuk melihat sejauh mana efektivitas pengelolaan (wawancara 21 November 2019).

Arah perkembangan kelembagaan Dinas Kehutanan ke depan tampaknya hanya akan ada KPH. Cabang dinas yang ada akan dihapus karena fungsi perizinan yang tadinya akan ditugaskan ke cabang dinas untuk mendekatkan layanan ke masyarakat ternyata juga harus melalui PTSP provinsi.

## **B. PEMBAHASAN**

### **1. Prinsip Pengalihan Kewenangan**

Berdasarkan Undang Undang Nomor 23 tahun 2014, kewenangan pemerintahan dibagi berdasarkan empat prinsip, yaitu prinsip akuntabilitas, prinsip efisiensi, prinsip eksternalitas dan prinsip kepentingan strategis nasional. Dalam penjelasan Undang undang tersebut, yang dimaksud dengan prinsip akuntabilitas adalah penanggungjawab penyelenggaraan suatu Urusan Pemerintahan ditentukan berdasarkan kedekatannya dengan luas, besaran, dan jangkauan dampak yang ditimbulkan oleh penyelenggaraan suatu Urusan Pemerintahan sedangkan yang dimaksud dengan prinsip efisiensi adalah penyelenggara suatu Urusan Pemerintahan ditentukan berdasarkan perbandingan tingkat daya guna yang paling tinggi yang dapat diperoleh. Sementara itu, yang dimaksud dengan prinsip. Terakhir, prinsip kepentingan strategis nasional dalam ketentuan ini adalah penyelenggara suatu Urusan Pemerintahan ditentukan berdasarkan pertimbangan dalam rangka menjaga keutuhan dan kesatuan bangsa, menjaga kedaulatan Negara, implementasi hubungan luar negeri, pencapaian program strategis nasional dan pertimbangan lain yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.

#### **Eksternalitas**

Prinsip sebagaimana dijelaskan dalam lampiran UU 23 Tahun 2014 adalah penyelenggara suatu Urusan Pemerintahan ditentukan berdasarkan luas, besaran, dan jangkauan dampak yang timbul akibat penyelenggaraan suatu Urusan Pemerintahan. Pengertian eksternalitas terkait dengan dampak yang ditimbulkan dari pelaksanaan suatu urusan pemerintahan. Ini berarti bahwa

tingkatan pemerintahan yang terkena dampak dari urusan pemerintahan tersebut yang berwenang atas urusan tersebut (Kemendagri 2011).

Disarankan lebih lanjut dalam naskah akademik UU Pemerintahan Daerah, untuk urusan yang berdampak ekologis khususnya urusan kehutanan dan kelautan akan lebih optimal kalau pengelolaannya diserahkan kepada daerah provinsi mengingat eksternalitasnya melewati batas-batas administrasi pemerintahan (Kemendagri 2011). Apa yang disarankan dalam naskah akademik ini sejalan dengan hasil penelitian ini. Dari lima urusan pemerintahan yang diteliti, hanya urusan kelautan dan kehutanan yang disadari mempunyai dampak lintas wilayah kabupaten/kota. Untuk urusan pendidikan menengah dan ketenagakerjaan, luasan, besaran dan jangkauan dampak yang timbul masih dapat dipetakan dalam wilayah kabupaten sehingga tidak dapat dirasionalisasi penyerahan kewenangan ke provinsi didasarkan pada alasan eksternalitasnya. Khusus untuk ESDM, ada potensi dampak kewenangan ini lintas kabupaten kota. Dalam kasus pertambangan galian C yang dilakukan di wilayah sungai masih dapat berdampak lintas kabupaten kota. Meski demikian, hasil penelitian ini tidak mengungkap adanya eksternalitas lintas kabupaten. Selain itu, mekanisme perizinan pertambangan yang masuk kawasan hutan (DAS) tetap harus seizin dinas kehutanan sehingga eksternalitasnya dapat terukur di dinas kehutanan.

### **Efisiensi**

Dalam lampiran UU 23 Tahun 2014 dijelaskan prinsip efisiensi adalah penyelenggara suatu Urusan Pemerintahan ditentukan berdasarkan perbandingan tingkat daya guna yang paling tinggi yang dapat diperoleh. Kriteria efisiensi ditujukan untuk mengakomodasikan tuntutan globalisasi yaitu mendorong

pemerintahan yang efisien dan berdaya saing. Kriteria efisiensi dalam penyelenggaraan urusan selalu mengarah pada skala ekonomi sehingga urusan cenderung diserahkan kepada pemerintah yang lebih tinggi (kemendagri 2011).

Prinsip efisiensi ini terlalu luas jika ingin mengukur secara akurat. Dibutuhkan sebuah penelitian tersendiri untuk mendapatkan hitungan yang pasti. Terlebih karena tidak semua lokus memberikan data perbandingan pendapatan dan belanja di lembaganya masing-masing. Untuk itu pada penelitian ini hanya akan menganalisis efisiensi pada tiga topik yaitu pendapatan pemerintah provinsi dan kabupaten/kota serta overhead cost, Dalam hal pendapatan pemerintah provinsi, semua sektor mengeluhkan penambahan kewenangan tanpa disertai penambahan anggaran yang memadai khususnya yang bersumber dari APBN. Alih-alih efisien, penyerahan kewenangan tanpa disertai penambahan anggaran mengakibatkan bertambahnya biaya operasional akibat rentang kendali yang bertambah jauh. Bagi pemerintah kabupaten, pendapatan pada sektor kelautan, kehutanan dan ESDM berkurang tetapi beban kerja juga berkurang sehingga dapat diasumsikan lebih efisien meskipun belum tentu lebih efektif.

Dalam hal belanja pegawai, pengalihan kewenangan dari kabupaten ke provinsi hanya berpotensi mengurangi belanja pegawai pada urusan kehutanan. Hal tersebut disebabkan karena pada urusan kehutanan terjadi pelimpahan pegawai dari kabupaten ke provinsi serta terjadi pengurangan jumlah jabatan struktural. Selain kehutanan, dalam urusan pendidikan juga terjadi pelimpahan jumlah pegawai dalam jumlah yang besar tetapi yang berpindah hanya pegawai di SMA. Pegawai di dinas pendidikan tidak ikut berpindah menjadi pegawai provinsi sehingga pemerintah provinsi masih harus masih perlu untuk merekrut sumber daya untuk mengisi kantor-kantor cabang dinas yang baru. Disisi lain, pada dinas

pendidikan kabupaten, bidang pendidikan menengah dihilangkan tetapi juga dimunculkan bidang baru sehingga dari segi jumlah pejabat masih tetap sama. Kondisi di bidang urusan lain yang sama sekali tidak ada pengalihan jumlah pegawai tentu lebih tidak efisien.

### **Akuntabilitas**

Akuntabilitas berdasarkan lampiran UU 23 Tahun 2014 adalah penanggung jawab penyelenggaraan suatu Urusan Pemerintahan ditentukan berdasarkan kedekatannya dengan luas, besaran, dan jangkauan dampak yang ditimbulkan oleh penyelenggaraan suatu Urusan Pemerintahan. menentukan bahwa tingkatan pemerintahan yang paling dekat dengan dampak tersebutlah yang berwenang atas urusan pemerintahan termaksud. Kriteria akuntabilitas dimaksudkan untuk menjawab tuntutan demokrasi yaitu mendekatkan pemerintah kepada rakyat sehingga meningkatkan akuntabilitas pemerintah kepada rakyat (Kemendagri 2011).

Jika kriteria ini digunakan untuk merasionalisasi pembagian kewenangan maka kelima urusan pemerintahan yang dialihkan ke provinsi seharusnya tetap didekatkan ke masyarakat melalui pemerintah kabupaten. Kelima urusan ini bersentuhan langsung dengan masyarakat. Dibanding dengan pemerintah provinsi, pemerintah kabupaten tentu lebih mudah diakses oleh masyarakat. Salah satu implikasinya pasca penarikan kewenangan ke provinsi adalah masih banyak masyarakat mendatangi pemerintah kabupaten untuk mengurus dokumen padahal kewenangannya telah diserahkan ke pemerintah provinsi.

Dalam beberapa urusan, masih ada pemerintah kabupaten yang baik hati memfasilitasi warganya untuk mengurus berkas ke provinsi. Tetapi ada juga

pemerintah kabupaten yang tidak bisa berbuat banyak karena sudah merasa tidak punya wewenang dalam urusan yang ditarik ke provinsi. Di sisi lain, pemerintah provinsi telah berupaya mendekati diri ke masyarakat melalui pembentukan cabang dinas ataupun UPT. Hanya saja, dalam urusan perizinan masih terkendala aturan perizinan satu pintu yang mengarahkan semua urusan perizinan ke PTSP.

### **Kepentingan Strategis Nasional**

Prinsip kepentingan strategis nasional dalam ketentuan ini adalah penyelenggara suatu Urusan Pemerintahan ditentukan berdasarkan pertimbangan dalam rangka menjaga keutuhan dan kesatuan bangsa, menjaga kedaulatan Negara, implementasi hubungan luar negeri, pencapaian program strategis nasional dan pertimbangan lain yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan. Hasil penelitian tidak mengungkap adanya data yang mendukung pembagian kewenangan di lima urusan ini yang didasari pada kepentingan strategis nasional baik itu karena alasan keutuhan dan kesatuan bangsa, kedaulatan negara, hubungan luar negeri, maupun pencapaian program strategis nasional.

## **2. Faktor yang Memengaruhi**

Kaho (1997) menjelaskan faktor-faktor yang memengaruhi pelaksanaan otonomi daerah yaitu faktor manusia pelaksana, keuangan daerah, peralatan, serta organisasi dan manajemen. Masing-masing faktor ini akan digunakan untuk melihat hasil penelitian di semua fokus dan lokus.

### **Faktor Manusia**

Berhasil tidaknya pelaksanaan otonomi Daerah sebagian besar tergantung pada Pemerintah Daerah itu sendiri. Maka yang dimaksudkan dengan Pemerintah

Daerah adalah Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Selain itu para peran aparatur atau alat-alat perlengkapan Daerah seperti Pegawai Daerah dan Partisipasi masyarakat Daerah sangat penting disamping sebagai subyek juga merupakan objek dari pembangunan itu sendiri (Radiansyah, 2019). Pengalihan kewenangan ini melibatkan perpindahan sumber daya manusia dari pemerintah kabupaten ke pemerintah provinsi. Untuk itu, objek analisis lebih ditekankan pada aparat pemerintah daerah.

Dua tahun setelah pengalihan kewenangan, masalah umum yang dihadapi oleh pemerintah provinsi adalah kekurangan sumber daya manusia untuk mengisi struktur baru. Di antara lima urusan pemerintahan yang diteliti, hanya urusan kehutanan yang relatif tidak terkendala kekurangan sumber daya manusia. Hampir semua pegawai kehutanan di dua kabupaten yang diteliti pindah status menjadi pegawai provinsi dan langsung mengisi jabatan pada struktur baru.

Pada sektor pendidikan juga terjadi perpindahan sumber daya manusia dalam jumlah besar. Semua pegawai yang bertugas di SMA beralih status menjadi pegawai pemerintah provinsi sehingga secara operasional pelaksanaan fungsi pembelajaran tetap berjalan. Kendalanya hanya pada sumber daya yang mengisi kantor cabang dinas. Masalah kekurangan sumber daya terasa sangat mengganggu pada sektor kelautan, ketenagakerjaan dan ESDM. Masalah utamanya karena tidak ada pengalihan pegawai pada masing-masing sektor tersebut.

Penyesuaian struktur organisasi mengharuskan ada mutasi pegawai. Hasil penelitian menunjukkan ada tanggapan yang beragam terhadap mutasi. Ada yang berpindah dengan senang hati dan ada yang enggan berpindah. Pada urusan pendidikan, antara pegawai di Kabupaten Bone dengan Kota Surabaya terjadi

tanggapan yang berbeda. Guru-guru SMA di Kabupaten Bone dengan senang hati berpindah menjadi pegawai pemprov Sulsel. Sebaliknya, guru-guru SMA di Kota Surabaya berpindah secara terpaksa menjadi pegawai Pemprov Jawa Timur. Perbedaan kedua daerah ini terletak pada perbedaan tingkat pendapatan (TPP). Di Sulawesi Selatan, TPP lebih tinggi daripada kabupaten. Sebaliknya, TPP Surabaya lebih tinggi daripada Jawa Timur.

Dalam kasus lain, perpindahan tidak hanya antar jenjang pemerintahan, dari kabupaten ke provinsi tetapi juga perpindahan horizontal antar daerah. Pembentukan cabang dinas yang lokasinya tersebar di wilayah provinsi mengharuskan beberapa pegawai yang dulunya berada dalam zona nyaman di Ibu Kota Provinsi harus berpindah ke tempat-tempat baru yang jauh dari kota. Budaya perpindahan antar wilayah bukan merupakan merupakan hal yang lazim di pemerintah daerah sehingga menjadi *shock culture* bagi banyak pegawai. Dampaknya dapat dirasakan pada penurunan kinerja pegawai. Bahkan dalam kasus Cabang Dinas Ketenagakerjaan, mutasi antar daerah mengakibatkan tindakan indisipliner pegawai dalam bentuk ketidakhadiran dalam rentang waktu yang panjang di tempat tugas yang baru.

Dalam kasus dinas kehutanan, baik pemerintah Provinsi Sulawesi Selatan maupun Kalimantan Timur tampaknya telah mempertimbangkan potensi *shock culture* ini. Di dua dinas tersebut, meskipun mayoritas pegawai kabupaten beralih menjadi pegawai provinsi, penempatan pegawai masih mempertimbangkan daerah asal masing-masing pegawai. Kondisi ini diyakini dapat memotivasi pegawai untuk tetap semangat bekerja di tengah dinamika perubahan organisasi.

### **Faktor Keuangan Daerah**

Faktor keuangan daerah yang merupakan salah satu kriteria penting untuk mengetahui secara nyata kemampuan Daerah dalam mengatur dan mengurus rumah tangganya adalah kemampuan *self-supporting* dalam bidang keuangan (Radiansyah, 2019). Dari lima urusan yang diteliti, tiga urusan berkaitan langsung ke pendapatan daerah yaitu kelautan, kehutanan, dan ESDM. Bagi pemerintah kabupaten pengalihan urusan kelautan yang paling signifikan dampaknya ke pendapatan daerah setelah pelabuhan perikanan dialihkan menjadi aset provinsi. Untuk urusan kehutanan dan ESDM, pemerintah kabupaten tidak merasakan dampaknya secara signifikan karena selama ini pendapatan pada kedua sektor itu dikelola langsung oleh pemerintah pusat dan dibagi ke daerah dalam bentuk dana bagi hasil.

Bagi pemerintah provinsi, penambahan kewenangan tidak disertai dengan penambahan jumlah anggaran. Pemerintah provinsi merasa kesulitan karena struktur organisasi semakin berkembang sehingga dibutuhkan anggaran yang lebih besar untuk belanja pegawai serta sarana dan prasarana. Selain itu, konsekuensi dari penambahan kewenangan adalah luas wilayah yang semakin besar sehingga membutuhkan biaya operasional yang semakin luas pula.

### **Faktor Peralatan**

Faktor peralatan sebagai penyelenggaraan aktifitas pemerintahan Daerah. Peralatan yang dimaksudkan hanya menyangkut perangkat keras (*hard-ware*), seperti gedung/ruang, peralatan perkantoran, alat komunikasi dan alat transportasi, dan sebagainya (Radiansyah, 2019). Faktor peralatan menjadi salah satu sumber permasalahan dalam proses pengalihan kewenangan. Perintah untuk menyerahkan peralatan yang terkait dengan kewenangan dialihkan belum

sepenuhnya berjalan. Di hampir semua lokus, proses penyerahan secara administratif telah dilakukan pemerintah kabupaten dan pemerintah provinsi melalui penandatanganan berita acara penyerahan aset. Beberapa yang belum menyerahkan secara administratif seperti urusan pendidikan pendidikan di Surabaya serta urusan kehutanan di Sulawesi Selatan. Meskipun di lokus lainnya telah menandatangani berita acara tetapi proses pendataan dan penyerahan aset masih belum tuntas. Ada beberapa masalah dalam pengalihan ini seperti belum ada data base yang memadai mengenai aset di kabupaten, aset yang seharusnya diserahkan dialihfungsikan menjadi kantor lain yang kewenangannya masih di kabupaten, serta kondisi aset yang menyebabkan pemerintah provinsi enggan menerima pengalihannya.

Bagi pemerintah provinsi, peralatan menjadi salah satu kendala utama. Keharusan membuat cabang dinas atau UPT yang baru di beberapa daerah mengharuskan adanya sarana dan prasarana pendukung di untuk menopang lembaga yang baru. Khusus untuk urusan kehutanan dan pendidikan telah dilakukan pengalihan aset untuk urusan substansi pendidikan dan kehutanan. Semua aset di Sekolah Menengah Atas telah diserahkan ke provinsi. Begitu pula dengan aset yang berada di dalam kawasan hutan sudah diserahkan ke KPH.

Meski demikian, pembentukan cabang dina pada semua urusan terkendala pada masalah perlengkapan. Beberapa masalah yang teridentifikasi antara lain: tidak ada gedung sehingga dalam beberapa kasus harus menggunakan rumah dinas atau rumah pribadi, gedung yang ada sudah tidak terawat tetapi tetap harus digunakan kembali, gedung yang ada tidak cukup luas untuk menampung tenaga kerja ataupun jumlah masyarakat yang harus dilayani, gedung sudah ada dan dalam kondisi baik tetapi belum dilengkapi peralatan kantor. Masalah-masalah ini

belum teratasi bahkan setelah dua tahun kewenangan dikelola oleh pemerintah provinsi.

### **Faktor Organisasi dan Manajemen**

Faktor organisasi dan manajemen diperlukan agar daerah dapat/mampu mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri-sendiri. Dalam hal organisasi pengalihan kewenangan direspon oleh pemerintah kabupaten dengan menghilangkan dinas/bidang yang bukan lagi kewenangannya atau menggabung urusan tersebut ke dinas lain. Sebaliknya, pemerintah provinsi mengalami “kegagalan struktural” menghadapi luasnya wilayah kerja dari masing-masing urusan yang dialihkan. Pemerintah provinsi kebingungan antara menyusun UPT atau Cabang Dinas. Permasalahan ini disebabkan karena belum adanya aturan teknis mengenai kelembagaan sampai tahun 2017. Padahal amanah UU memerintahkan perubahan kelembagaan paling lambat Januari 2017 sehingga semua pemerintah daerah mengubah struktur melalui peraturan daerah pada tahun 2016. Dampaknya perda yang belum setahun disusun sudah harus direvisi atau dibuatkan perda baru menyesuaikan dengan permendagri yang mengatur kelembagaan UPT atau cabang dinas pada tahun 2017.

Dalam hal manajemen, beberapa permasalahan yang menghambat pelaksanaan kewenangan antara lain: rentang kendali yang jauh, pengawasan sulit dimaksimalkan, adanya ego sektoral antar jenjang pemerintahan, dan masih besarnya intervensi pemerintah pusat. Luasnya wilayah Sulawesi Selatan menyebabkan rentang kendali urusan pemerintahan provinsi menjadi jauh. Dampaknya, pengawasan pemerintah provinsi sulit dimaksimalkan. Meskipun telah ada cabang dinas untuk memperpendek rentang kendali tetapi keterbatasan

kewenangan menyebabkan banyak urusan tetap harus diselesaikan langsung ke dinas induk di ibu kota provinsi.

Kesulitan rentang kendali dan pengawasan semakin diperparah dengan adanya kasus ego sektoral antar jenjang pemerintahan. Dalam banyak kasus, pemerintah kabupaten sudah berlepas tangan apabila ada masalah terkait urusan yang telah dilimpahkan. Sebaliknya, beberapa perangkat pemerintah provinsi yang bertugas di wilayah kabupaten tidak berkoordinasi dengan pemerintah kabupaten karena telah merasa memiliki wewenang penuh terhadap urusan yang telah dialihkan ke provinsi.

Selain dengan jenjang pemerintah kabupaten, pemerintah provinsi juga menemukan hambatan berupa intervensi pemerintah pusat yang masih cukup besar terhadap banyak urusan yang telah diserahkan kepada provinsi. Banyak UPT pemerintah pusat yang ada di wilayah pemerintah provinsi yang tidak berkoordinasi dengan pemerintah provinsi dalam melaksanakan kegiatannya di daerah. Intervensi lain dirasakan dalam bentuk aturan teknis yang menghambat pengelolaan urusan pemerintah provinsi.

## **BAB V**

### **KESIMPULAN DAN SARAN**

#### **A. KESIMPULAN**

1. Pengalihan kewenangan dari pemerintah kabupaten ke provinsi hanya memenuhi prinsip eksternalitas pada sektor kehutanan dan kelautan. Baik pemerintah provinsi maupun pemerintah kabupaten dapat menerima alasan eksternalitas sebagai alasan pengalihan kewenangan pada kedua urusan tersebut. Sebaliknya, belum ditemukan alasan eksternalitas, akuntabilitas, efisiensi dan kepentingan strategis nasional yang menjadi dasar pengalihan kewenangan sektor pendidikan menengah, pengawasan ketenagakerjaan, dan ESDM dari pemerintah kabupaten ke pemerintah provinsi. Dari masing-masing sektor tersebut ditemukan tuntutan agar urusan dikembalikan ke pemerintah kabupaten.
2. Pengalihan provinsi paling terpengaruh dengan pengalihan kewenangan jika dilihat dari aspek sumber daya manusia, peralatan, keuangan, serta organisasi dan manajemen. Bagi pemerintah kabupaten, pengalihan kewenangan berpengaruh pada aspek keuangan daerah.

#### **B. SARAN**

1. Kewenangan sektor pendidikan menengah, pengawasan ketenagakerjaan, dan ESDM dikembalikan ke pemerintah kabupaten/kota.
2. Rekrutmen pegawai provinsi diprioritaskan pada sektor yang kewenangannya dialihkan ke provinsi
3. Perlu dirumuskan secara jelas dana bagi hasil pemerintah provinsi dan kabupaten kota

4. Untuk mengatasi jauhnya rentang kendali, dapat dilakukan tugas pembantuan dari pemerintah provinsi ke pemerintah kabupaten
5. Perizinan tidak dipusatkan di PTSP provinsi tetapi dapat dilakukan di cabang dinas

## REFERENSI

- Akbal, Muhammad. 2016. *Harmonisasi Kewenangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah*. Jurnal Supremasi. Volume 11 Nomor 2. Hal 99-107
- Amrah, Muslimin. 1986. *Aspek-Aspek Hukum Otonomi Daerah*. Bandung :Alumni
- Bastiandy, Benny. 2018. *Pengawasan TKA di Daerah Terkendala Kewenangan*. Media Indonesia 25 April 2018 diakses dari <http://mediaindonesia.com/read/detail/157212-pengawasan-tka-di-daerah-terkendala-kewenangan> tanggal 21 Maret 2019.
- Chandra, Wahyu. 2017. *Kewenangan Ditarik ke Provinsi, Efektivitas Pengawasan di Laut Diragukan*. Mongabay 28 Februari 2017 diakses dari <https://www.mongabay.co.id/2017/02/28/kewenangan-ditarik-ke-provinsi-efektivitas-pengawasan-di-laut-diragukan/> tanggal 16 Maret 2019
- Damayanti, Sella Nova. 2017. Analisis Prospektif Kebijakan Pengalihan Kewenangan Pendidikan Menengah dari Pemerintah Kota Surabaya ke Pemerintah Provinsi Jawa Timur Berdasarkan UU No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah. *Kebijakan dan Manajemen Publik*. Volume 5 Nomor 3. Hal. 1-12. Diakses tanggal 16 Maret 2019 dari Jurnal Unair.
- Djaenuri, Aries dan Enceng, Siti Aisyah. 2016. *Sistem Pemerintahan Daerah*. Cetakan Kedua Belas. Jakarta : Universitas Terbuka
- Haris, Syamsuddin. 2007. *Desentralisasi dan Otonomi Daerah*. Jakarta: LIPPI Press
- Hidayat, Syarif. 2008. *Desentralisasi Dan Otonomi Daerah Dalam Perspektif State-Society Relation*. Jurnal POELITIK Volume 1 Nomor 1 Hal. 1-28
- Imawan, Riswandha. 1991. *Dampak Pembangunan nasional terhadap Peningkatan Kemampuan Daerah*. Laporan penelitian. Yogyakarta : PAU Studi Sosial UGM.
- Kaho, Josef Riwu. 1997. *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia*. Jakarta : PT Raja Grafindo Persada

- Kambey, Steven Yohanes. 2015. *Pembagian Urusan Pemerintahan di Bidang Kehutanan (antara Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota)*. E-Jurnal Katalogis. Volume 3 Nomor 1. Hal. 10-20
- Muluk, M.R. Khairul. 2009. *Peta Konsep Desentralisasi dan Pemerintahan Daerah*. Surabaya : ITS Press Surabaya bekerjasama dengan Lembaga Penerbitan dan Dokumentasi FIA Universitas Brawijaya Malang
- Nadir, Sakinah. 2013. *Otonomi Daerah Dan Desentralisasi Desa: Menuju Pemberdayaan Masyarakat Desa*. Jurnal Politik Profetik Volume 1 Nomor 1 Hal. 1-21
- Noor, Muhammad. 2012. *Memahami Desentralisasi Indonesia*. Yogyakarta : Interpena.
- Perdana, Reghi. 2016. Implikasi Perubahan Pembagian Urusan Pemerintah Berdasarkan UU Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Artikel. Jakarta : Biro Hukum Kementerian PPN/ Bappenas.
- Qoyim, Ibnu. 2019. *Menyoal Fungsi Kewenangan Pengawasan Ketenagakerjaan dari Kabupaten Menjadi Kewenangan Provinsi*. JDIH Tanah Laut 3 Januari 2019 diakses dari <http://www.jdih.tanahlautkab.go.id/berita/detail/menyoal-fungsi-kewenangan-pengawasan-ketenagakerjaan-dari-kabupaten-menjadi-kewenangan-provinsi> tanggal 21 Maret 2019.
- Royani, Idda. 2019. DPR RI *Berencana Mengevaluasi Kewenangan Provinsi Tangani Tambang, Ini Pertimbangannya*. Tribun Banjar.com 19 Maret 2019 diakses dari <http://banjarmasin.tribunnews.com/2019/03/19/dpr-ri-berencana-mengevaluasi-kewenangan-provinsi-tangani-tambang-ini-pertimbangannya> tanggal 21 Maret 2019
- Said, Abdul Rauf Alauddin. 2015. *Pembagian Kewenangan Pemerintah Pusat-Pemerintah Daerah dalam Otonomi Seluas luasnya menurut UUD 1945*. Fiat Justisia Jurnal Ilmu Hukum Volumer 9 Nomor 4. Hal. 577-602

Smith, Brian C. 1985. *Desentralisasi; Dimensi Teritorial Suatu Negara*. Edisi Terjemahan Cetakan Pertama 2012. Jakarta: Masyarakat Ilmu pemerintahan Indonesia (MIPI)

UNDP. 1997. *Decentralized Governance Programme: Strengthening Capacity for People-Centered Development*. New York: Management Development and Governance Division, Bureau for Development Policy.

Usemahu, Amrullah. 2018. "*Kami (Kabupaten/Kota) Punya Nelayan Tetapi Tidak memiliki Kewenangan Mengelola Laut*". Kumparan 16 Februari 2018 diakses dari <https://kumparan.com/amrullah-usemahu-spi/kami-kabupaten-kota-punya-nelayan-tetapi-tidak-memiliki-kewenangan-mengelola-laut-1518741961200> tanggal 16 Maret 2019

Utomo, Tri Widodo W. 2012. *Memahami Kembali Konsep Dekonsentrasi dan Desentralisasi*. Jurnal Borneo Administrator. Volume 8 Nomor 1. Hal. 75-99. Diakses tanggal 13 Maret 2019 dari Jurnal Borneo Administrator database.

Wasano, Hari Tri. 2016. *Ngotot Kelola SMA/SMK, Blitar Gugat UU Pemda*. Tempo.co 7 Maret 2016 diakses dari <https://nasional.tempo.co/read/751544/ngotot-kelola-smasmk-blitar-gugat-uu-pemda/full&view=ok> tanggal 16 Maret 2019

### **Peraturan Perundang-Undangan**

Undang Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintahan, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota



ISBN 978-602-53566-9-8



9 786025 356698



contact us: [st.apn@stialanmakassar.ac.id](mailto:st.apn@stialanmakassar.ac.id)



SEKOLAH TINGGI ILMU  
ADMINISTRASI  
LEMBAGA ADMINISTRASI  
NEGARA MAKASSAR