

PERWUJUDAN PELAKSANAAN URUSAN PEMERINTAHAN BIDANG PERTANIAN: PERAN KEMENTERIAN/LEMBAGA DAN PEMERINTAH DAERAH

Implementation of Government Affairs in the Field of Agriculture: The Role of Ministry/Institution and Local Government

Edison Siagian

*Direktorat Sinkronisasi Urusan Pemerintah Daerah I, Ditjen Bina Pembangunan Daerah
Jln. Taman Makam Pahlawan No. 20, Kalibata, Jakarta Selatan 12740
E-mail: edison1205@yahoo.com*

ABSTRACT

Amendment of Law No. 32/2004 into Law No. 23/2014 on Regional Government aims to encourage the creation of efficiency and effectiveness of the regional administration for the welfare of society, either through increased public services as well as through increased regional competitiveness. Based on the mandate of Article 24 of Law No. 23/2014, Ministry of Agriculture together with regional government coordinated by the Ministry of Home Affairs, conducts a mapping to assess the urgency of the implementation of agricultural affairs which becomes the choice of priorities in the region based on the region size, potential of employment absorption, and potential of land use, as well as conducts a mapping to assess the service intensity of government affairs implementation in food sector as obligatory affairs of basic non-service in the region based on the region size, population, and regional budget. Sub-affairs of agriculture in the Annex of Law No. 23/2014 consists of seven affairs that are shared among the central, provincial, and regency/city, namely 1) agricultural inputs, 2) agricultural infrastructure, 3) animal health and veterinary public health, 4) control and management of agricultural disaster, 5) agribusiness licensing, 6) agricultural quarantine, and 7) crop varieties. Meanwhile, the sub-affair of food sector in Annex of Law No. 23/2014 consists of four business divided among the central, provincial, and regency/city, namely 1) implementation of food based on the sovereignty and resilience; 2) implementation of food security; 3) handling of food insecurity; and 4) food safety.

Keywords: *agriculture, regional government, Law No. 23/2014*

ABSTRAK

Perubahan UU No. 32 Tahun 2004 menjadi UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah bertujuan untuk mendorong lebih terciptanya daya guna dan hasil guna penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dalam menyejahterakan masyarakat, baik melalui peningkatan pelayanan publik maupun melalui peningkatan daya saing daerah. Berdasarkan amanat Pasal 24 UU No. 23 Tahun 2014, Kementerian Teknis, dalam hal ini Kementerian Pertanian bersama daerah yang dikoordinasikan oleh Kementerian Dalam Negeri, melakukan pemetaan untuk menilai urgensi penyelenggaraan urusan pertanian yang menjadi pilihan prioritas di daerah berdasarkan pada luas kawasan, potensi penyerapan tenaga kerja dan potensi pemanfaatan lahan, serta melakukan pemetaan untuk menilai intensitas layanan penyelenggaraan urusan pemerintahan bidang pangan sebagai urusan wajib nonpelayanan dasar di daerah berdasarkan luas wilayah, jumlah penduduk, dan jumlah APBD. Suburusan bidang pertanian pada Lampiran UU 23 Tahun 2014 terdiri atas tujuh urusan yang dibagi antara pusat, provinsi dan kabupaten/kota, yaitu 1) sarana pertanian, 2) prasarana pertanian, 3) kesehatan hewan dan kesehatan masyarakat veteriner, 4) pengendalian dan penanggulangan bencana pertanian, 5) perizinan usaha pertanian, 6) karantina pertanian, dan 7) varietas tanaman. Sementara, suburusan bidang pangan pada Lampiran UU 23 Tahun 2014 terdiri atas empat urusan yang dibagi antara pusat, provinsi dan kabupaten/kota, yaitu 1) penyelenggaraan pangan berdasarkan kedaulatan dan kemandirian; 2) penyelenggaraan ketahanan pangan; 3) penanganan kerawanan pangan; dan 4) keamanan pangan.

Kata kunci: *pertanian, pemerintahan daerah, UU No. 23/2014*

PENDAHULUAN

Pada prinsipnya, pemberian otonomi kepada daerah bertujuan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat. Hal ini dilaksanakan berdasarkan prinsip negara kesatuan, di mana kedaulatan hanya ada pada pemerintahan negara di pusat. Oleh karena itu, otonomi yang diberikan kepada daerah, tanggung jawab akhir penyelenggaraannya oleh daerah tetap ada di tangan pemerintah pusat, dalam

hal ini presiden. Untuk itu pemerintahan daerah pada negara kesatuan merupakan satu kesatuan dengan pemerintahan nasional.

Sejalan dengan itu, kebijakan yang dibuat dan dilaksanakan oleh daerah merupakan bagian integral dari kebijakan nasional. Pembedanya adalah cara memanfaatkan kearifan, potensi, inovasi, daya saing, dan kreativitas daerah untuk mencapai tujuan nasional tersebut di tingkat lokal yang pada gilirannya akan mendukung pencapaian tujuan nasional secara keseluruhan.

TUJUAN PENYUSUNAN UNDANG-UNDANG NO. 23 TAHUN 2014

Perubahan UU No. 32 Tahun 2004 menjadi UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah bertujuan untuk mendorong lebih terciptanya daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam menyejahterakan masyarakat, baik melalui peningkatan pelayanan publik maupun melalui peningkatan daya saing daerah. Tujuan lainnya adalah untuk memacu sinergi dalam penyelenggaraan urusan konkuren pemerintahan daerah dengan pemerintah pusat, yang dimulai dari pemetaan urusan pemerintahan wajib nonpelayanan dasar dan urusan pemerintahan pilihan yang akan menjadi prioritas daerah dalam pelaksanaan otonominya.

Melalui pemetaan tersebut akan tercipta sinergi kementerian/lembaga pemerintah nonkementerian (K/L) yang urusan pemerintahannya didesentralisasikan ke daerah. Sinergi urusan pemerintahan akan melahirkan sinergi kelembagaan antara pemerintah pusat dan daerah karena setiap K/L dapat mengidentifikasi pemangku kepentingan (*stakeholder*) di tingkat provinsi dan kabupaten/kota secara nasional. Sinergi urusan pemerintahan dan kelembagaan tersebut akan menciptakan sinergi dalam perencanaan pembangunan antara K/L dengan daerah untuk mencapai target nasional. Manfaat lanjutannya adalah terciptanya penyaluran bantuan yang terarah dari K/L terhadap daerah-daerah yang menjadi *stakeholder* utamanya untuk akselerasi realisasi target nasional tersebut. Lebih jauh lagi, dari hasil pemetaan tersebut, penetapan intensitas pelayanan urusan wajib nondasar dan prioritas urusan pilihan ditetapkan dengan peraturan menteri (rekomendasi Menteri Dalam Negeri). Hasil ini menjadi dasar bagi K/L teknis terkait dalam melakukan pengawasan dan pembinaan teknis, dan menjadi dasar bagi daerah dalam menentukan tipologi kelembagaan, perencanaan, dan penganggarannya ke depan.

Penataan kewenangan mengamanatkan perubahan yang signifikan terhadap pembentukan perangkat daerah, dengan prinsip tepat fungsi dan tepat ukuran (*rightsizing*) berdasarkan beban kerja yang sesuai dengan kondisi nyata di masing-masing daerah. Penataan perangkat daerah didasarkan pada asas efisiensi, efektivitas, pembagian habis tugas, rentang kendali, tata kerja yang jelas, fleksibilitas, urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah, dan intensitas urusan pemerintahan dan potensi daerah. Penetapan perangkat daerah seoptimal mungkin sesuai dengan kebutuhan nyata dan kemampuan daerah masing-masing serta dapat optimal dalam koordinasi, integrasi, sinkronisasi, dan simplifikasi serta komunikasi kelembagaan antara pusat dan daerah sesuai kewenangannya.

Dalam hal tipologi dinas, sesuai dengan Pasal 217 UU No. 23 tahun 2014, dinas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 209 ayat (1) huruf d dan ayat (2) huruf d dibentuk untuk melaksanakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah. Perangkat daerah yang menjadi wadah penyelenggaraan setiap urusan konkuren adalah dinas yang diklasifikasikan atas:

- a) dinas tipe A yang dibentuk untuk mewadahi urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah dengan beban kerja yang besar;
- b) dinas tipe B yang dibentuk untuk mewadahi urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah dengan beban kerja yang sedang; dan
- c) dinas tipe C yang dibentuk untuk mewadahi urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah dengan beban kerja yang kecil.

Klasifikasi dinas tersebut didasarkan atas beban kerja dengan beberapa indikator. Penentuan beban kerja didasarkan pada jumlah penduduk, luas wilayah, besaran masing-masing urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah, dan kemampuan keuangan daerah untuk urusan pemerintahan wajib dan berdasarkan potensi, proyeksi penyerapan tenaga kerja, dan pemanfaatan lahan untuk urusan pemerintahan pilihan.

Sementara itu, sesuai dengan Pasal 219 badan dibentuk untuk melaksanakan fungsi penunjang urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah yang meliputi a) perencanaan, b) keuangan, c) kepegawaian serta pendidikan dan pelatihan, d) penelitian dan pengembangan, dan e) fungsi lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Badan diklasifikasikan atas:

- badan tipe A yang dibentuk untuk mewadahi pelaksanaan fungsi penunjang urusan pemerintahan dengan beban kerja yang besar;
- badan tipe B yang dibentuk untuk mewadahi pelaksanaan fungsi penunjang urusan pemerintahan dengan beban kerja yang sedang; dan
- badan tipe C yang dibentuk untuk mewadahi pelaksanaan fungsi penunjang urusan pemerintahan dengan beban kerja yang kecil.

Penentuan beban kerja badan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) didasarkan pada jumlah penduduk, luas wilayah, kemampuan keuangan daerah, dan cakupan tugas.

Salah satu aspek utama dalam otonomi daerah adalah upaya peningkatan kualitas penyelenggaraan urusan yang antara lain diwujudkan melalui pelayanan publik oleh pemerintah daerah kepada masyarakat. Untuk itu, setiap pemerintah daerah wajib mengupayakan transparansi pelayanan publik sehingga masyarakat tahu jenis pelayanan publik yang disediakan, bagaimana aksesnya serta kejelasan prosedur dan biaya untuk pelayanan publik tersebut dan juga adanya saluran keluhan jika pelayanan publik dimaksud tidak sesuai dengan standar yang telah ditentukan.

Aspek pendukung lainnya adalah penerapan mekanisme pembinaan, pengawasan, pemberdayaan, serta sanksi yang jelas dan tegas yang memerlukan kejelasan tugas pembinaan dan pengawasan umum yang diemban oleh Kemendagri, serta kejelasan tugas pembinaan dan pengawasan teknis dari K/L terkait. Sinergi antara pembinaan dan pengawasan umum dengan pembinaan dan pengawasan teknis akan memberdayakan daerah dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah. Untuk pembinaan dan pengawasan terhadap daerah kabupaten/kota memerlukan peran dan kewenangan yang jelas dan tegas dari gubernur sebagai wakil pemerintah pusat untuk melaksanakan tugas dan fungsi pembinaan dan pengawasan terhadap daerah kabupaten/kota.

PEMBAGIAN KEWENANGAN URUSAN PEMERINTAHAN

Urusan pemerintahan pada hakekatnya adalah kekuasaan pemerintahan yang menjadi kewenangan presiden yang pelaksanaannya dilakukan oleh Kementerian Negara dan Penyelenggara Pemerintahan Daerah untuk melindungi, melayani, memberdayakan, dan menyejahterakan masyarakat. Pembangunan daerah merupakan perwujudan dari pelaksanaan urusan pemerintahan (Gambar 1).



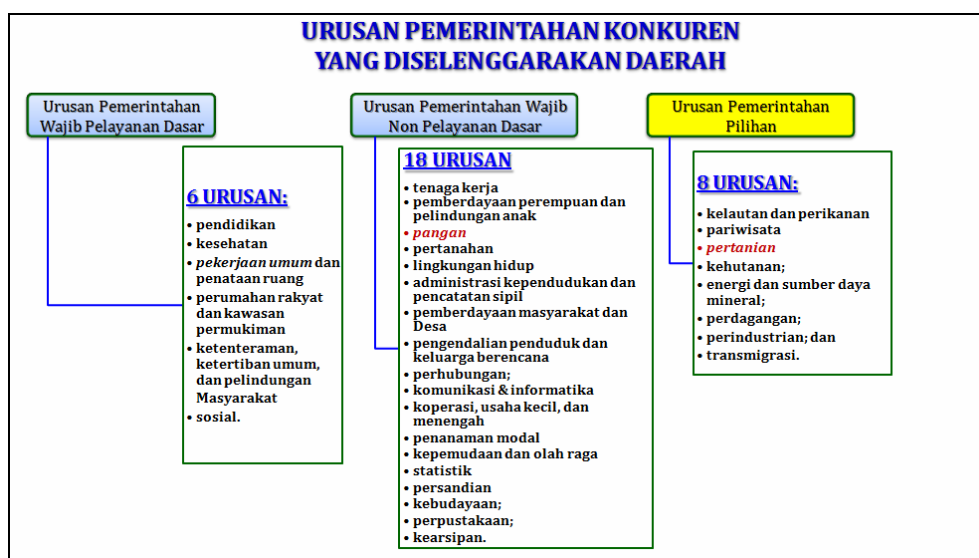
Gambar 1. Urusan pemerintahan

Pembangunan daerah dijabarkan dalam Pasal 258 UU 23 Tahun 2014. Daerah melaksanakan pembangunan untuk peningkatan dan pemerataan pendapatan masyarakat, kesempatan kerja, lapangan berusaha, meningkatkan akses dan kualitas pelayanan publik dan daya saing daerah. pembangunan daerah merupakan perwujudan dari pelaksanaan urusan pemerintahan yang telah diserahkan ke daerah sebagai bagian integral dari pembangunan nasional. Kementerian dan lembaga berdasarkan *pemetaan* urusan pemerintahan wajib nonpelayanan dasar dan urusan pemerintahan pilihan (*lihat Pasal 24*) melakukan sinkronisasi dan harmonisasi dengan daerah untuk mencapai target pembangunan nasional.

Sebagai mana diamanatkan oleh UU No. 23 Tahun 2014, terdapat 6 urusan pemerintahan absolut yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat dan 32 urusan pemerintahan konkuren yang terdiri atas 24 urusan pemerintahan wajib dan 8 urusan pemerintahan pilihan yang dibagi antara pemerintah pusat, daerah provinsi, dan daerah kabupaten/kota. Dari 24 urusan pemerintahan wajib dibagi dalam 6 urusan pemerintahan wajib yang terkait pelayanan dasar dan 18 urusan pemerintahan wajib yang tidak terkait pelayanan dasar (Gambar 2). Untuk Urusan pemerintahan wajib yang terkait pelayanan dasar ditentukan standar pelayanan minimal (SPM) untuk menjamin hak-hak konstitusional masyarakat.

Urusan konkuren adalah urusan yang dibagi antara pemerintah pusat, pemerintah daerah provinsi, dan pemerintah daerah kabupaten/kota. Pembagian urusan konkuren yang termuat dalam lampiran sebagai bagian tidak terpisahkan dari batang tubuh UU No. 23 Tahun 2014 menjadi dasar pelaksanaan otonomi daerah. Pembagian urusan pemerintahan konkuren antara daerah provinsi dengan daerah kabupaten/kota walaupun urusan pemerintahan sama, perbedaannya akan nampak dari skala atau ruang lingkup urusan pemerintahan tersebut. Walaupun daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota mempunyai urusan pemerintahan masing-masing yang sifatnya tidak hierarki, namun tetap akan terdapat hubungan antara pemerintah pusat, daerah provinsi, dan daerah kabupaten/kota dalam pelaksanaannya dengan mengacu pada NSPK yang dibuat oleh pemerintah pusat. Di samping urusan pemerintahan absolut dan urusan pemerintahan konkuren, juga terdapat urusan pemerintahan umum yang menjadi kewenangan presiden sebagai kepala pemerintahan.

Mengingat kondisi geografis yang sangat luas, maka untuk efektivitas dan efisiensi pembinaan dan pengawasan atas penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah kabupaten/kota, presiden sebagai penanggung jawab akhir pemerintahan secara keseluruhan melimpahkan kewenangannya kepada gubernur untuk bertindak atas nama pemerintah pusat untuk melakukan pembinaan dan pengawasan kepada daerah kabupaten/kota agar melaksanakan otonominya dalam koridor NSPK yang ditetapkan oleh pemerintah pusat. Untuk efektivitas pelaksanaan tugasnya selaku wakil pemerintah pusat, gubernur dibantu oleh perangkat gubernur sebagai wakil pemerintah pusat. Karena perannya sebagai wakil pemerintah pusat maka hubungan gubernur dengan pemerintah daerah kabupaten/kota bersifat hierarkis.



Gambar 2. Urusan pemerintah konkuren yang diselenggarakan daerah

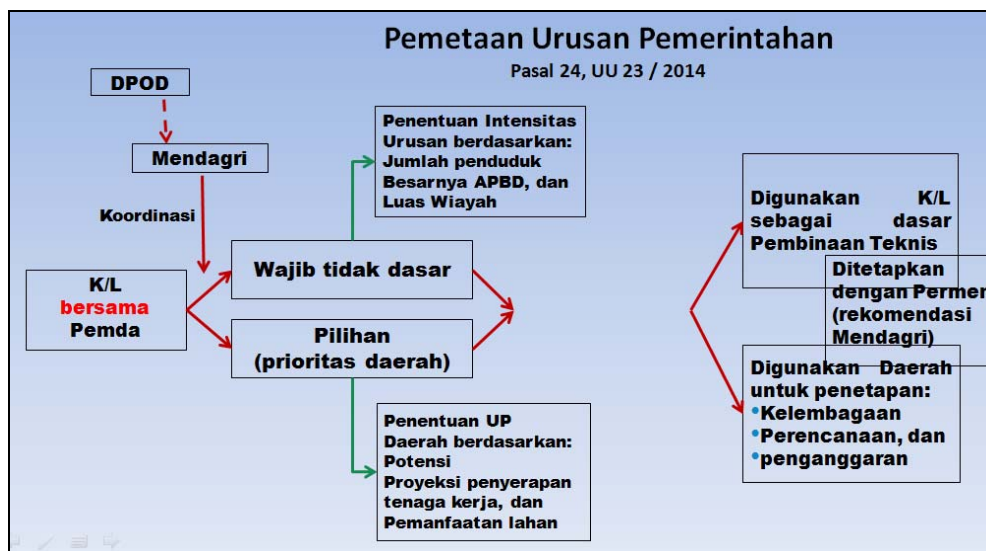
KONKURENSI URUSAN BIDANG PERTANIAN DAN PANGAN

Pemetaan urusan pemerintahan daerah berbasiskan kepada Pasal 24 Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Gambar 3). Dalam bagian ini disebutkan bahwa Kementerian/Lembaga bersama Pemda melakukan pemetaan urusan pemerintahan wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar dan urusan pemerintahan pilihan yang diprioritaskan oleh setiap daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota. Hasil pemetaan urusan pemerintahan wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar dan urusan pemerintahan pilihan ditetapkan dengan peraturan menteri setelah mendapatkan rekomendasi dari menteri.

Pemetaan urusan pemerintahan wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar dilakukan untuk menentukan intensitas urusan pemerintahan wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar berdasarkan jumlah penduduk, besarnya APBD, dan luas wilayah. Pemetaan urusan pemerintahan pilihan dilakukan untuk menentukan daerah yang mempunyai urusan pemerintahan pilihan berdasarkan potensi, proyeksi penyerapan tenaga kerja, dan pemanfaatan lahan. Pemetaan urusan pemerintahan wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar dan urusan pemerintahan pilihan digunakan oleh daerah dalam penetapan kelembagaan, perencanaan, dan penganggaran dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah.

Pemetaan urusan pemerintahan wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar dan urusan pemerintahan pilihan digunakan oleh K/L sebagai dasar untuk pembinaan kepada daerah dalam pelaksanaan urusan pemerintahan wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar dan urusan pemerintahan pilihan secara nasional. Pemetaan urusan pemerintahan wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar dan urusan pemerintahan pilihan serta pembinaan kepada daerah dikordinasikan oleh menteri.

Filosofi pembentukan SOTK pada hakekatnya berlandaskan kepada prinsip dasar bahwa struktur organisasi mengikuti urusan (*structure follows functions*). Jenis urusan daerah terdiri atas urusan wajib dan urusan pilihan. Urusan wajib yang terkait pelayanan dasar terdiri atas 6 urusan, sedangkan tidak terkait pelayanan dasar terdiri atas 18 urusan.



Gambar 3. Pemetaan urusan pemerintah

Peran pemerintah pusat adalah memetakan (*mapping*) daerah-daerah yang mempunyai prioritas urusan wajib dan sektor unggulan (urusan pilihan). *Mapping* tersebut menjadi dasar bagi pusat supervisi kelembagaan daerah. sementara, peran daerah adalah menetapkan organisasi perangkat daerah (dinas, badan) sesuai prioritas urusan wajib dan pengembangan sektor unggulan (urusan pilihan). *Output* dari upaya ini adalah adanya kejelasan daerah-daerah yang menjadi stakeholders utama dari setiap kementerian dan LPNK yg kewenangannya didesentralisasikan untuk fokus ke pencapaian target nasional, dan adanya kelembagaan perangkat daerah berbasis tipologi sesuai dengan beban tugas untuk efisiensi.

Tujuan revisi kelembagaan pada prinsipnya adalah bagaimana membuat kelembagaan Pemda yang sesuai dengan kebutuhan dan beban urusan (*right sizing*). Pemerintah Daerah dalam menjalankan fungsinya harus fokus kepada esensinya yaitu mensejahterakan rakyat daerah. Kebutuhan rakyat di daerah berbeda antara daerah perkotaan, pedesaan, kepulauan, pegunungan, dan lainnya; dan urusan pemerintahan yang dikerjakan Pemda harus sesuai dengan kebutuhan rakyat setempat.

Terkait dengan pelaksanaan urusan konkuren bidang pertanian dan pangan, terdapat pemisahan dalam pengkategoriannya, yaitu Urusan Pemerintahan Bidang Pertanian termasuk dalam kategori urusan pilihan, sedangkan Urusan Pemerintahan Bidang Pangan termasuk dalam kategori urusan wajib nonpelayanan dasar. Berdasarkan amanat Pasal 24 UU No. 23 Tahun 2014, Kementerian Teknis, dalam hal ini Kementerian Pertanian bersama daerah yang dikoordinasikan oleh Kementerian Dalam Negeri, melakukan pemetaan untuk menilai urgensi penyelenggaraan urusan pertanian yang menjadi pilihan prioritas di daerah berdasarkan pada luas kawasan, potensi penyerapan tenaga kerja dan potensi pemanfaatan lahan, serta melakukan pemetaan untuk menilai intensitas layanan penyelenggaraan urusan pemerintahan bidang pangan sebagai urusan wajib nonpelayanan dasar di daerah berdasarkan luas wilayah, jumlah penduduk, dan jumlah APBD.

Suburusan bidang pertanian pada Lampiran UU 23 Tahun 2014 terdiri atas tujuh urusan yang dibagi antara pusat, provinsi dan kabupaten/kota, yaitu 1) sarana pertanian, 2) prasarana pertanian, 3) kesehatan hewan dan kesehatan masyarakat veteriner, 4) pengendalian dan penanggulangan bencana pertanian, 5) perizinan usaha pertanian, 6) karantina pertanian, dan 7) varietas tanaman. Sementara, suburusan bidang pangan pada Lampiran UU 23 Tahun 2014 terdiri atas empat urusan yang dibagi antara pusat, provinsi dan kabupaten/kota, yaitu 1) penyelenggaraan pangan berdasarkan kedaulatan dan kemandirian; 2) penyelenggaraan ketahanan pangan; 3) penanganan kerawanan pangan; dan 4) keamanan pangan.

Dalam kaitannya dengan penyelenggaraan urusan dalam perspektif pembangunan daerah, peran Kementerian Dalam Negeri seperti tertuang dalam Perpres No. 11 Tahun 2015 tentang Kementerian Dalam Negeri pada intinya adalah bertugas “menyelenggarakan urusan di bidang pemerintahan dalam negeri untuk membantu presiden dalam menyelenggarakan pemerintahan negara”, sedangkan tugas spesifik yang terkait dengan pembangunan daerah diemban oleh Ditjen Bina Pembangunan Daerah yaitu “menyelenggarakan perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang urusan pemerintahan dan pembinaan pembangunan daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan”, dengan sasaran “mewujudkan efektivitas penyelenggaraan desentralisasi dan otonomi daerah melalui peningkatan kapasitas dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan serta didukung pengelolaan anggaran dan keuangan yang akuntabel dan berpihak kepada rakyat” dan “Mendorong terwujudnya keserasian dan keadilan pembangunan antarwilayah dan daerah melalui pembangunan dari pinggiran dengan memperkuat daerah dan desa serta perbatasan”.

PENUTUP

Meningkatnya kualitas pembangunan daerah merupakan perwujudan dari pelaksanaan urusan pemerintahan daerah sebagai bagian integral dari pembangunan nasional. Hal ini akan berimplikasi kepada terwujudnya efektivitas penyelenggaraan desentralisasi dan otonomi daerah melalui peningkatan kapasitas dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan serta didukung pengelolaan anggaran dan keuangan yang akuntabel dan berpihak kepada rakyat. Selain itu, akan mendorong terwujudnya keserasian dan keadilan pembangunan antarwilayah dan daerah melalui pembangunan dari pinggiran dengan memperkuat daerah dan desa serta perbatasan.

DAFTAR PUSTAKA

- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah. 2004. Jakarta: Kementerian Sekretariat Negara Republik Indonesia.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah. 2014. Jakarta: Kementerian Sekretariat Negara Republik Indonesia.