

Analisis Hubungan
**PEMERINTAH PUSAT
DAN DAERAH**
di Indonesia

Josef Riwu Kaho

Analisis Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia
Josef Riwu Kaho

Edisi Revisi, Cetakan Ketiga Mei 2012

Penulis : **Josef Riwu Kaho**
Editor : **Longgina Novadona Bayo, Utan Parlindungan, dan Ulya Niemi Efrina Jamson**
Lay Out isi : **Toni**
Desain Kover : **Dany RGB**

Diterbitkan oleh

Center for Politics and Government (PolGov) Fisipol UGM
Jln. Socio Yustica 2, Bulaksumur, Yogyakarta 55281// www.jpp.fisipol.ugm.ac.id//email: polgov.ugm@gmail.com//
telp:+62 274 563365 ext 212

Perpustakaan Nasional: Katalog Dalam Terbitan (KDT)

Josef Riwu Kaho

Analisis Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia/
Josef Riwu Kaho; Edisi Revisi, Cetakan Ketiga Mei 2012—Yogyakarta: Center for Politics and Government (PolGov) Fisipol UGM, 2012

ISBN: 978-602-7709-11-9

KATA PENGANTAR

Edisi Pertama buku Analisa Hubungan Pemerintah Pusat Daerah di Indonesia diterbitkan oleh Bina Aksara dalam 2 Cetakan. Cetakan I tahun 1982 dan Cetakan II pada tahun 1984. Dalam cetakan I dan II tidak terdapat perubahan dan dimulai dari zaman Penjajahan Belanda, Pendudukan Jepang, Era Proklamasi, RIS, UU No. 1/ 1945 sampai dengan berlakunya UU No. 5/ 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah. Edisi Kedua ini merupakan edisi revisi yang berisi tambahan setelah berlakunya UU No. 22 Tahun 1999 dan UU No. 25/ 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, serta UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, dan UU No. 33/ 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah.

Penulis mengucapkan terima kasih kepada “cucu-cucu” yang membantu proses revisi buku ini yaitu Longgina Novadona Bayo, SIP, MA; Utan Parlindungan, SIP; dan Ulya Niemi Efrina Jamson, SIP. Tanpa bantuan sepenuhnya dari mereka, edisi kedua buku tidak akan mungkin terbit. Saya ucapkan terima kasih sebesar-besarnya kepada 3 cucu saya.

Terbitnya buku ini merupakan permintaan dari Drs. Cornerlis Lay, MA semasa masih menjabat sebagai Ketua Jurusan Ilmu Pemerintahan, sehingga penulis juga mengucapkan terima kasih kepada beliau atas inisiatif untuk menerbitkan edisi revisi dari buku ini. Tidak lupa penulis mengucapkan terima kasih kepada Polgov yang saat ini menjadi pelaksana dan memprakarsai penerbitan buku ini.

Yogyakarta, Mei 2012

Penulis

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR	iii
DAFTAR ISI	v
BAB I PENDAHULUAN	1
BAB II HUBUNGAN KEWENANGAN ANTARA PEMERINTAH PUSAT DAN DAERAH	29
BAB III HUBUNGAN KEUANGAN ANTARA PEMERINTAH PUSAT DAN DAERAH	151
BAB IV HUBUNGAN PENGAWASAN PEMERINTAH PUSAT DAN DAERAH	303
BAB V LAMPIRAN	317
DAFTAR PUSTAKA	345
PROFIL PENULIS	351

BAB I

PENDAHULUAN

Menurut beberapa teori modern, bentuk-bentuk Negara modern yang terpenting dewasa ini adalah Negara Serikat atau Federasi dan Negara Kesatuan atau Unitarianisme¹.

Federasi berasal dari kata *foedus* yang berarti perjanjian atau persetujuan. Dalam negara federasi atau Negara Serikat (*bondstaat*, *Bundesstaat*), dua atau lebih kesatuan politik yang sudah atau belum berstatus sebagai negara berjanji untuk bersatu dalam suatu ikatan politik yang mewakili mereka sebagai keseluruhan. Kesatuan-kesatuan politik yang tergabung itu melepaskan kedaulatan (keluar) beserta segenap atribut-atribut kenegaraan lainnya. Apabila kesatuan politik yang tergabung itu sudah berstatus sebagai Negara sejak semula, maka status kenegaraan itu lenyap dengan masuknya kesatuan politik yang bersangkutan ke dalam ikatan itu. Dengan pembentukan federasi, terciptalah suatu negara baru yang tunggal, berdiri sendiri dan berdaulat penuh. Dengan federasi terbentuklah negara baru, baik dalam pengertian ilmu politik pada umumnya maupun dalam pengertian hukum internasional khususnya. Federasi adalah negara. Anggota-anggota sesuatu federasi disebut Negara Bagian; dalam bahasa asing disebut dengan istilah-istilah seperti *State* (Amerika Serikat), *Lander* (Jerman), *Canton* (Swiss), *Province* (Canada), *Deelstaat* (Belanda), dan sebagainya.

Federasi adalah suatu bentuk-tengah, suatu bentuk kompromistis antara Konfederasi yang hubungannya tidak erat dan Negara Kesatuan

1. Drs. C.T.S. Kansil, SH, *Sistem Pemerintahan Indonesia*, Aksara Baru, Jakarta, 1976, hal. 13.

yang ikatannya kuat. Komponen-komponen suatu federasi menghendaki persatuan (*union*), tetapi menolak kesatuan (*unity*). Beberapa ahli di dalam tulisannya menyatakan bahwa bentuk negara federasi adalah merupakan suatu gejala modern, yang baru dikenal pada sekitar tahun 1787 ketika para pembentuk konstitusi Amerika Serikat memilih bentuk federasi sebagai bentuk Negara mereka. Sejak waktu itu, Negara Amerika Serikat menjadi “bentuk-model” dari hampir semua federasi-federasi yang dibentuk kemudian.

Bentuk federasi sebenarnya sudah dikenal sejak lama, sebelum Amerika Serikat terbentuk. Israel Kuno, awal abad ke-13 B.C. telah merupakan bentuk federasi yang menyusun struktur masyarakatnya dalam 12 (dua belas) bani, antara lain bani Qainuqa, Nadhir, Quraizah dll. Keduabelas bani disatukan dibawah konstitusi tunggal secara nasional yang dimaksudkan untuk mengelola kesatuan nasional. Demikian juga halnya dengan suku-suku Badui. Liga Negara-kota Helenic di Yunani juga di desain dengan corak federal sebagai alat untuk memajukan perdagangan, dominasi politik dan pertahanan/ militer. Madinah, negara Islam pertama yang dibentuk Nabi Muhammad S.A.W., merupakan federasi dari berbagai komunitas, bani dan suku. Pada akhir abad ke-12 dan awal abad ke-13, dalam masa Jengis Khan, dibentuklah federasi Mongolia sebagai sistem kepentingan bersama dalam *common defence* (pertahanan bersama).

Di benua Eropa, embrio bentuk federasi ditemukan di Swiss pada 1291, yang mempersatukan semua Cantons untuk pertahanan bersama. Demikian juga dengan Belanda pada akhir abad ke-16 berdirilah *United Province of Netherland* sebagai hasil pemberontakan terhadap Spanyol. Terbentuknya Federasi Swiss dan Belanda mendorong Johannes Althusius (1562-1638) melakukan studi tentang Konstitusi Swiss dan Belanda yang ditulis dalam bukunya yang berjudul “*Politica Methodice Digesta*” (1603, 1610). Dalam bukunya, Althusius merumuskan federasi sebagai berikut:

“On all levels the union (consociato) is composed of the units of the preceding lower level – the village was a federal of union of families, the towns is a unit of guilds, the province is a union of towns, the kingdom or state a union of such provinces, and the empire a union of such states

– so that when we arrive at the top, members of a state (regnum) neither individual persons nor families, guilds or other such lower communities, but only the provinces and free cities”

Konsep Althusius memandang federasi sebagai kumpulan *provinces* dan *free cities*. Althusius merupakan orang pertama yang mengemukakan korelasi antara federalisme, dengan popular *souvereignty* dan mengidentifikasi perbedaan antara *Leagues*, *multiple monarchies*, dan Konfederasi.

Di Indonesia, federalisme sudah ada beberapa abad yang lalu yakni di Maluku Utara. Di sana ada 4 kesultanan yang membentuk suatu federasi yang disebut *Maloko Kie Raha*. Keempat kesultanan itu adalah Kesultanan Ternate, Tidore, Jailolo, dan Makian/ Bacan. Federasi ini mencapai puncak kejayaannya dibawah pemerintahan Sultan Baabullah (1570-1583). Dalam federasi *Maloko Kie Raha* diadakan pembagian tugas setiap *Soa* (Desa) sesuai dengan potensi yang dimiliki masing-masing *Soa*. Ada *Soa* yang bertugas membuat alat-alat perang/ senjata, ada yang bertugas menghasilkan bahan pangan, ada yang bertugas merekrut tentara dan sebagainya.

Federasi juga dapat diketemukan dalam kerajaan Majapahit yang menguasai seluruh Nusantara. Kerajaan-kerajaan yang merupakan bagian dari Majapahit tetap menjalankan pemerintahan sebagaimana biasanya. Kerajaan-kerajaan kecil itu tetap memiliki atribut-atribut mereka seperti tentara sendiri, pengadilan dan peraturan-peraturan sendiri dan sebagainya. Kerajaan-kerajaan kecil ini diwajibkan setidak-tidaknya setahun sekali harus hadir dalam “*Pasamuhan Ageng*” dan saat itulah mereka membawa upeti kepada Raja Majapahit.

Demikian pula setelah runtuhnya Majapahit, kerajaan-kerajaan berikutnya seperti Demak, Pajang dan Mataram juga tetap meneruskan tradisi tersebut. Para Adipati yang menjadi kepala pemerintahan di Kadipaten-Kadipaten tetap menjalankan pemerintahan seperti semula dan memiliki atribut-atribut sendiri dalam menjalankan pemerintahan. Untuk meningkatkan integrasi, maka para Adipati diangkat dari keluarga kerajaan dan kadang-kadang para putri kerajaan dinikahkan dengan beberapa Adipati yang bukan dari keraton. Para Adipati ini diwajibkan

untuk menghadiri pasamuhan ageng setiap tahun dan juga membawa upeti untuk kerajaan.

Meskipun secara umum diakui bahwa federasi adalah bentuk politik tertentu, akan tetapi tidak mudah bagi kita untuk membedakannya dari bentuk politik lainnya. Riker (1975) mengatakan bahwa “dalam praktek federalisme hanyalah ‘mitologi’, karena dewasa ini telah muncul bentuk campuran, seperti negara kesatuan dengan *federal arrangement*, misalnya kerajaan Inggris, atau sebaliknya negara federal dengan *unitary arrangement* seperti Amerika Serikat yang pada awalnya hanya menangani hubungan luar negeri, pertahanan, moneter, dan perdagangan dengan masyarakat Indian, namun sekarang telah berkembang menjadi puluhan kewenangan. Demikian pula apa yang dikenal dengan sebutan *associated-states* seperti Monaco terhadap Perancis. Oleh karena itu, untuk mengetahui apakah suatu negara itu berbentuk federal atau bukan, ada beberapa karakteristik atau prinsip dasar yang dapat membantu untuk mengidentifikasinya. Karakteristik-karakteristik yang dimaksud adalah sebagai berikut:

1. Negara Bagian terlibat dalam proses pengambilan keputusan nasional.
2. Adanya sistem perwakilan negara bagian di tingkat pengambilan keputusan nasional. Ada yang jumlahnya sama untuk semua negara bagian seperti di Amerika Serikat. Setiap negara bagian diwakili oleh dua orang Senator. Ada juga yang jumlah wakil Negara Bagian-Negara Bagian itu tidak sama, tergantung dari jumlah penduduknya, kontribusinya, dan sejarahnya masing-masing, seperti Jerman.
3. Keputusan untuk masuk dan keluarnya negara bagian dalam suatu federasi dilakukan melalui mekanisme politik yang sangat rumit. Umumnya harus melalui perubahan konstitusi. Syarat pengambilan keputusannya juga jauh lebih berat sejajar dengan perubahan konstitusi tiap-tiap negara.
4. Adanya supremasi konstitusi. Terdapat satu kesatuan kekuasaan tertinggi yang bertugas menyelesaikan sengketa antara negara bagian-negara bagian seperti *Supreme Court* di Amerika Serikat. Sengketa-sengketa tersebut diselesaikan secara hukum, sedangkan dalam negara kesatuan diselesaikan secara politis.
5. Negara-negara bagian disusun dalam suatu tingkatan.

6. Masing-masing negara bagian memiliki konstitusi tersendiri.
7. Ada distribusi kekuasaan antara negara federal dengan negara bagian.

Menurut Strong, diperlukan dua syarat untuk mewujudkan suatu federasi. Pertama, harus ada semacam perasaan nasional (*a sense of nationality*) diantara anggota-anggota kesatuan politik yang hendak berfederasi itu, dan kedua, harus ada keinginan dari anggota-anggota kesatuan-kesatuan politik itu akan persatuan (*union*) dan bukan kesatuan (*unity*), karena apabila anggota-anggota itu menginginkan kesatuan, maka bukan federasi yang dibentuk tetapi negara kesatuan².

Federasi ditandai oleh beberapa ciri khas. Ciri khas tersebut menurut Strong adalah: (1) Supremasi konstitusi federasi, (2) Adanya pemencaran kekuasaan (*distribution of power*) antara negara federal dengan negara bagian, dan (3) Adanya suatu kekuasaan tertinggi yang bertugas menyelesaikan sengketa-sengketa yang mungkin timbul antara negara federal dan negara bagian³. Federasi pada umumnya dibentuk berdasarkan suatu *fundamental law* (hukum dasar) atau konstitusi.

Negara Kesatuan (*Unitary State*) ialah bentuk Negara dimana wewenang legislatif tertinggi dipusatkan pada satu badan legislatif nasional pusat. Azas yang mendasari Negara kesatuan ialah azas unitarisme, yang dirumuskan oleh Dicey sebagai "... *The habitual exercise of supreme legislative authority by one central power.*"⁴

Negara kesatuan adalah bentuk negara yang paling kukuh jika dibandingkan dengan negara federasi atau konfederasi. Dalam negara kesatuan terdapat baik persatuan (*union*) maupun kesatuan (*unity*). Dalam beberapa hal tertentu, negara federasi berbeda dari negara kesatuan. Dalam hal ini dapatlah diajukan pendapat dari Prof. Kranenburg yang merupakan pendapat yang telah umum diterima. Kranenburg mengajukan dua kriteria yang menurut hukum positif membedakan negara federasi dari negara kesatuan. Yang pertama adalah negara bagian suatu federasi memiliki *pouvoir constituent*, wewenang membentuk Undang-Undang Dasar sendiri dan wewenang mengatur bentuk organisasi sendiri dalam

2. C.F. Strong, *Modern Political Institutions: An Introduction to the Comparative Study of Their History and Existing Form*, Sidgwick and Jackson, London, 1960, hal. 99.

3. C.F. Strong, *Ibid.*, hal. 62-63.

4. C.F. Strong, *Ibid.*, hal. 61.

rangka konstitusi federal, sedangkan dalam negara kesatuan organisasi bagian-bagian negara dalam garis-garis besarnya telah ditetapkan oleh Pembentuk Undang-Undang Pusat. Kedua, dalam negara federal wewenang Pembentuk Undang-Undang Pusat untuk mengatur hal-hal tertentu telah diperinci satu persatu dalam konstitusi federal, sedangkan dalam Negara Kesatuan, wewenang Pembentuk Undang-Undang Pusat ditetapkan dalam suatu rumusan yang umum dan wewenang Pembentuk Undang-Undang yang lebih rendah tingkatannya atau setempat/lokal, tergantung pada Badan Pembentuk Undang-Undang Pusat itu.⁵

Perbedaan itu juga dapat diilustrasikan sebagai berikut: dalam negara federal wewenang legislatif terbagi dalam dua bagian, yakni antara Badan Legislatif Pusat (Federal) dan Badan Legislatif dari Negara-Negara Bagian, sedangkan dalam negara kesatuan wewenang legislatif berada dalam tangan Badan Legislatif Pusat dan kekuasaan Badan Legislatif Bawahan/ Setempat/ Lokal didasarkan atas penentuan dari Badan Legislatif Pusat. Pada umumnya negara federal didesentralisir, sedangkan negara kesatuan dapat disentralisir dan juga didesentralisir.

Dari uraian di atas, maka dapatlah disimpulkan bahwa negara kesatuan ialah suatu negara yang merdeka dan berdaulat dimana di seluruh negara yang berkuasa hanyalah satu Pemerintah (Pusat) yang mengatur seluruh daerah.⁶

Negara Kesatuan dapat dibedakan ke dalam bentuk:

1. Negara Kesatuan dengan sistem sentralisasi dimana segala sesuatu dalam Negara itu langsung diatur dan diurus oleh Pemerintah Pusat, dan daerah-daerah tinggal melaksanakannya.
2. Negara Kesatuan dengan sistem desentralisasi dimana kepada Daerah diberikan kesempatan dan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri (otonomi daerah) yang dinamakan Daerah Otonom (Swatantra)

Negara Republik Indonesia adalah Negara Kesatuan dengan sistem desentralisasi. Penuangan gagasan Negara Kesatuan dalam Undang-

5. R. Kranenburg, *Algemeene Staatsleer*, H.D. Tjeenk Willink, Haarlem, 1951, diterjemahkan ke dalam Bahasa Indonesia oleh Mr. Tk. Sabaroedin dengan judul "*Ilmu Negara Umum*", J.B. Wolters, Jakarta, Groningen, 1955, hal. 154-155.

6. Drs. C.T.S. Kansil, SH, *op.cit*, hal. 13.

Undang Dasar 1945 sebelum diamandemen nampak pertama-tama dicantumkan dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar dalam suatu rumusan yang samar-samar: “Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu Pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia...”⁷

Perumusan gagasan Negara Kesatuan sebagai ketentuan hukum yang berlaku terdapat pada pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 dengan rumusan: “Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik.”

Dalam penjelasannya diterangkan bahwa:

“Negara” begitu bunyinya –melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dengan berdasar atas persatuan dengan mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Dalam pembukaan ini diterima aliran pengertian Negara persatuan, Negara yang melindungi dan meliputi segenap bangsa seluruhnya. Jadi Negara mengatasi segenap paham golongan, mengatasi segenap paham perseorangan. Negara menurut ‘Pembukaan’ itu menghendaki persatuan meliputi segenap bangsa Indonesia seluruhnya. Inilah suatu dasar Negara yang tidak boleh dilupakan.⁸

Mengenai Pemerintahan Daerah, diatur dalam pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 yang diamandemen selengkapnyanya berbunyi:

- (1) Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas Daerah-Daerah Provinsi dan Daerah Provinsi itu dibagi atas Kabupaten dan Kota, yang tiap-tiap Provinsi, Kabupaten, dan Kota itu mempunyai Pemerintahan Daerah, yang diatur dengan Undang-Undang.
- (2) Pemerintah Daerah Provinsi, Daerah Kabupaten, dan Kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.
- (3) Pemerintah Daerah Provinsi, Daerah Kabupaten, dan Kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.

7. Pembukaan Undang-Undang Dasar RI 1945, alinea ke-4.

8. Bintang Regen Saragih SH, *Himpunan Undang-Undang Dasar, Undang-Undang, dan Beberapa Peraturan Perundangan Lainnya Tentang Pemerintah Daerah di Indonesia*, Fakultas Hukum Universitas Katolik Atmajaya, Jakarta, 1974, hal. 4 dan hal. 13-14.

- (4) Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai Kepala Pemerintahan Daerah Provinsi, Kabupaten, dan Kota dipilih secara demokratis.
- (5) Pemerintah Daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat.
- (6) Pemerintah Daerah berhak menetapkan Peraturan Daerah dan Peraturan-Peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.
- (7) Susunan dan tata cara penyelenggaraan Pemerintahan Daerah diatur dalam Undang-Undang.

Pasal 18A

- (1) Hubungan wewenang antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah Provinsi, Kabupaten, dan Kota, atau antara Provinsi dan Kabupaten dan Kota, diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah.
- (2) Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang.

Pasal 18B

- (1) Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan Pemerintahan Daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang.
- (2) Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang.

Karena pada amandemen terakhir UUD 1945 tidak terdapat penjelasan atas pasal-pasal diatas, penjelasan dari pasal ini dapat dilihat dari UUD 1945 sebelum diamandemen:

- I. Oleh karena Negara Indonesia itu suatu "eenheidsstaat," maka Indonesia tak akan mempunyai Daerah di dalam lingkungannya yang bersifat "staat" juga.

Daerah di Indonesia akan dibagi dalam Daerah Provinsi, dan Daerah Provinsi akan dibagi pula dalam daerah yang lebih kecil.

Daerah-daerah itu bersifat autonom (*streek* dan *locale rechtsgemeenschappen*) atau bersifat administrasi belaka, semuanya menurut aturan yang ditetapkan dengan Undang-Undang.

Di daerah-daerah yang bersifat autonom akan diadakan badan perwakilan Daerah oleh karena di daerahpun pemerintahan akan bersendi atas dasar pemusyawaratan.

- II. Dalam teritori Negara Indonesia terdapat ±250 "Zelfbesturende landschappen" dan Volksgemeenschappen, seperti desa di Jawa dan Bali, negeri di Minangkabau, dusun dan marga di Palembang dan sebagainya. Daerah-daerah itu mempunyai susunan asli dan oleh karenanya dapat dianggap sebagai daerah yang bersifat istimewa.

Negara Republik Indonesia menghormati kedudukan daerah-daerah istimewa tersebut dan segala peraturan Negara yang mengenai Daerah itu akan mengingati hak-hak asal-usul daerah tersebut.⁹

Dari pasal 18 ayat (1) UUD 1945 sesudah diamandemen, dikatakan bahwa RI adalah Negara Kesatuan. Selanjutnya, dari ketentuan dari pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 beserta penjelasannya maka dapatlah ditarik kesimpulan sebagai berikut:

1. Wilayah Indonesia dibagi ke dalam daerah-daerah, baik daerah yang bersifat otonom maupun bersifat administratif;
2. Daerah-daerah itu mempunyai pemerintahan;
3. Pembagian wilayah seperti termakud dalam ad.1 dan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan atau atas kuasa Undang-Undang;

9. Bintan Regen Saragih SH., *ibid.*, halaman 7 dan hal. 20-21.

4. Dalam pembentukan Daerah-daerah itu, terutama Daerah-daerah otonom dan dalam menentukan susunan pemerintahannya harus diingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara dan hak-hak asal-usul dalam Daerah-daerah yang bersifat istimewa (asli).¹⁰

F. Soengeng Istanto SH membuat kesimpulan sebagai berikut:

1. Daerah tidaklah bersifat staat;
2. Wilayah Indonesia mula-mula akan dibagi dalam Provinsi-Provinsi dan Provinsi-Provinsi ini kemudian dibagi lagi dalam Daerah-daerah yang lebih kecil;
3. Daerah ini bisa bersifat otonom dan bisa pula bersifat administratif;
4. Di daerah otonom dibentuk badan perwakilan daerah sesuai dengan dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan Negara.¹¹

Dari uraian di atas, maka jelaslah bahwa Negara Republik Indonesia adalah Negara Kesatuan yang didesentralisasikan .

Sehubungan dengan itu, maka pada dasarnya hubungan kekuasaan antara Pemerintah Pusat dan Daerah menurut salah seorang sarjana adalah sebagai berikut:

“Yang memegang kekuasaan tertinggi atas segenap urusan Negara ialah Pemerintah Pusat (Central Government) tanpa adanya gangguan oleh suatu delegasi atau pelimpahan kekuasaan kepada Pemerintah Daerah (Regional Government).

Dalam suatu Negara Kesatuan terdapat azas bahwa segenap urusan-urusan Negara tidak dibagi antara Pemerintah Pusat (Central Government) dengan Pemerintah Daerah (Local Government) sedemikian rupa, sehingga urusan-urusan Negara dalam Negara Kesatuan itu tetap merupakan suatu kebulatan (eenheid) dan bahwa pemegang kekuasaan tertinggi di Negara itu adalah Pemerintah Pusat.¹²

10. Mariun, *Azas-azas Ilmu Pemerintahan*, Fakultas Sosial dan Politik Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 1975, hal. 49.

11. F. Soengeng Istanto, SH., *Beberapa Segi Hubungan Pemerintahan Pusat dan Daerah Dalam Megara Kesatuan Indonesia*, Fakultas Sosial dan Politik Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 1968, hal. 22.

12. Prof. Dr. M. Solly Lubis, SH., *Pergeseran Garis Politik dan Perundang-undangan Mengenai Pemerintahan Daerah*, Alumni, Bandung, 1975, hal. 16-17.

Ini berarti bahwa dalam Negara Kesatuan yang menganut sistem desentralisasi, Pemerintah Pusat tetap mempunyai hak untuk mengawasi Daerah-Daerah Otonom yaitu Daerah-Daerah yang berhak dan berkewajiban untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Wewenang untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya itu berasal dari/atau merupakan pelimpahan dari Pemerintah Pusat.

Alasan-alasan dianutnya desentralisasi menurut Drs. The Liang Gie adalah sebagai berikut:

1. Dilihat dari sudut politik sebagai permainan kekuasaan, desentralisasi dimaksudkan untuk mencegah penumpukan kekuasaan pada satu pihak saja yang pada akhirnya dapat menimbulkan tirani.¹³
2. Dalam bidang politik, penyelenggaraan desentralisasi dianggap sebagai tindakan pendemokrasian, untuk menarik rakyat ikut serta dalam pemerintahan dan melatih diri dalam mempergunakan hak-hak demokrasi.¹⁴
3. Dari sudut teknis organisatoris pemerintahan, alasan mengadakan Pemerintah Daerah (desentralisasi) adalah semata-mata untuk mencapai suatu pemerintahan yang efisien. Apa yang dianggap lebih utama untuk diurus oleh Pemerintah setempat pengurusannya diserahkan kepada Daerah. Hal-hal yang lebih tepat di tangan Pusat tetap diurus oleh Pemerintah Pusat.¹⁵
4. Dari sudut kultural, desentralisasi perlu diadakan supaya perhatian dapat sepenuhnya ditumpahkan kepada kekhususan sesuatu Daerah, seperti geografi, keadaan penduduk, kegiatan ekonomi, watak kebudayaan atau latar belakang sejarahnya.¹⁶
5. Dari sudut kepentingan pembangunan ekonomi, desentralisasi diperlukan karena Pemerintah Daerah dapat lebih banyak dan secara langsung membantu pembangunan tersebut.¹⁷

13. Drs. The Liang Gie, *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah di Negara Republik Indonesia*, Jilid III, Gunung Agung Jakarta, 1968, hal. 35.

14. Drs. The Liang Gie, *ibid.*, hal. 37.

15. Drs. The Liang Gie, *ibid.*, hal. 38.

16. Drs. The Liang Gie, *ibid.*, hal. 40.

17. Drs. The Liang Gie, *ibid.*, hal. 41.

Soewargono Prawiroharjo dan Soeparni Pamoedji mengajukan alasan-alasan sebagai berikut:

- a. *To realize and implement the democratic philosophy;*
- b. *To realize national freedom and to create a sense of freedom to the regions;*
- c. *To train the regions to achieve maturity and be able to manage their own affairs and interests effectively as soon as possible;*
- d. *To provide political schooling for the whole people;*
- e. *To provide channels for regional aspiration and participation;*
- f. *To make the government in general optimally efficient and effective.*¹⁸

Penulis sendiri lebih cenderung untuk mengikuti pendapat Mariun, karena apa yang dikemukakan oleh Mariun telah mencakup pendapat-pendapat di atas, sedangkan perumusannya lebih sederhana.

Dikatakan oleh Mariun bahwa alasan-alasan bagi dianutnya desentralisasi adalah:

1. Demi tercapainya efektivitas pemerintahan;
2. Demi terlaksananya demokrasi di/ dari bawah (*grass roots democracy*)¹⁹

Selanjutnya oleh Mariun dijelaskan bahwa pelaksanaan desentralisasi akan membawa efektivitas dalam pemerintahan sebab:

“Pada umumnya wilayah Negara itu terdiri dari pelbagai satuan daerah (yang dimaksud dengan perkataan ‘daerah’ di sini adalah bagian dari wilayah Negara) yang masing-masing memiliki sifat-sifat khusus yang disebabkan oleh faktor-faktor geografis (keadaan tanah, iklim, flora, fauna), adat-istiadat, kehidupan ekonomi, dialek (bahasa), tingkat pendidikan/ pengajaran daripada penduduknya dan sebagainya.

Pemerintahan itu dapat efektif, kalau sesuai, cocok dengan keadaan riil dalam Negara; jadi juga dengan keadaan-keadaan khusus di daerah-daerah. Menurut pengalaman, dalam pelaksanaan bidang-bidang tugas tertentu, sistem sentralisasi tidak dapat menjamin kesesuaian tindakan-tindakan pemerintah dengan keadaan-keadaan khusus di daerah-daerah. Maka untuk

18. Soewargono Prawirohardjo dan Soeparni Pamoedji, *The Local Government Sistem in Indonesia*, (makalah untuk “Seminar on Financing Local Development”, Kuala Lumpur, Malaysia, 10-27 May 1976, dan “Seminar on Local Government Administration and Development”, Manila, Baguio City, Philippine, 1977), hal. 11.

19. Mariun, *op.cit.*, hal. 30.

mengatasi hal ini, paling sedikit sistem sentralisasi itu harus diperlunak, yaitu dengan melaksanakan sistem dekonsentrasi teritorial, dalam mana kepada organ-organ Pemerintah Pusat di daerah-daerah diberikan kekuasaan untuk melaksanakan kebijaksanaan Pemerintah sesuai dengan keadaan khusus di daerah-daerah kekuasaan masing-masing; dengan perkataan lain, melakukan kebijaksanaan setempat atau sederaah.

Kiranya tidak perlu diuraikan lagi bahwa kebijaksanaan setempat itu tidak boleh menyimpang dari garis-garis politik dan jiwa dari pada instruksi-instruksi dari Pemerintah Pusat. Mungkin sistem dekonsentrasi itu masih kurang mencukupi kebutuhan dalam arti belum benar-benar menjamin dayaguna atau efektivitas pemerintahan, menjamin kecepatan dan ketepatan tindakan-tindakan pemerintah, sebab bagaimanapun juga, pemerintah setempat itu masih tetap terikat oleh instruksi-instruksi dari Pemerintah Pusat dan tidak mempunyai kebebasan yang cukup luas dalam menyelenggarakan kepentingan masyarakat daerah.

Maka langkah selanjutnya yang dapat diambil ialah digunakannya sistem desentralisasi teritorial, dalam mana kepada masyarakat-masyarakat setempat diberikan kewenangan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri, atau dengan istilah yang sudah lazim, diberi hak otonomi.

Perkataan ini berarti “pemerintahan sendiri”, tetapi dalam prakteknya tidak semua tugas pemerintahan itu diserahkan kepada masyarakat/ Pemerintah Daerah. Dalam pelaksanaan desentralisasi teritorial atau otonomi daerah ini, masih ada tugas-tugas pemerintahan yang tetap dilakukan oleh Pemerintah Pusat. Sebabnya ialah: pertama, ada tugas-tugas yang penyelenggaraannya lebih efektif kalau dilakukan secara sentral, dan kedua, masyarakat setempat dianggap belum cukup mampu untuk mengurus tugas-tugas tertentu, misalnya karena dalam masyarakat yang bersangkutan belum tersedia tenaga-tenaga yang kapabel, dan belum ada sumber-sumber keuangan yang cukup dan sebagainya.

Maka kita tidak boleh melupakan bahwa pada akhirnya isi otonomi (yaitu kuantitas tugas-tugas yang diselenggarakan sendiri oleh Daerah) itu tergantung pada tingkat perkembangan serta kemampuan masyarakat Daerah sendiri.

Dari apa yang baru diuraikan di atas, dapatlah ditarik kesimpulan bahwa sistem dekonsentrasi dan desentralisasi itu dapat digunakan secara bersama-sama dalam imbalan yang sesuai dengan tingkat perkembangan dan kemampuan masyarakat Daerah dan sebenarnya tergantung kepada soal, apakah sesuatu tugas itu lebih efektif penyelenggaraannya kalau

digunakan sistem dekonsentrasi, desentralisasi atau bahkan sentralisasi. Kesimpulan dari uraian di atas ialah bahwa maksud dan tujuan diadakannya pemerintahan Daerah, pertama-tama adalah untuk mencapai efektivitas pemerintahan (doelmatigheid van het bestuur).”²⁰

Selanjutnya dikatakan bahwa dengan melaksanakan desentralisasi, maka pemerintahan akan menjadi lebih demokratis. Hal ini dapat dijelaskan sebagai berikut:

“...Lain daripada itu, dalam Negara yang menganut paham demorasi seharusnya diberikan kesempatan yang seluas-luasnya kepada rakyat untuk ikut serta dalam pemerintahan. Semboyan daripada demokrasi ialah pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat (government of, by, and for the people). Kalau semboyan ini benar-benar hendak direalisasikan, maka tidaklah cukup dengan melaksanakannya pada tingkat Nasional atau Pusat saja tetapi juga pada tingkat Daerah. Hal ini berhubungan langsung dengan kenyataan bahwa di dalam wilayah Negara itu terdapat masyarakat-masyarakat setempat yang masing-masing diliputi oleh keadaan khusus setempat sehingga masing-masing masyarakat mempunyai kebutuhan-kebutuhan/ kepentingan-kepentingan khusus yang berbeda dari Daerah ke Daerah. Mengusahakan, menyelenggarakan kepentingan masyarakat setempat itu (mengurus rumah tangga Daerah) sebaiknya diserahkan kepada rakyat Daerah itu sendiri. Jadi dasar, maksud, alasan, dan tujuan kedua bagi adanya pemerintahan Daerah adalah: pelaksanaan demokrasi, khususnya demokrasi di/ dari bawah (grass roots democracy).”²¹

Jika diperhatikan uraian di atas tadi, maka jelas terlihat adanya hubungan yang sangat erat antara efektivitas Pemerintahan dengan pelaksanaan demokrasi di/ dari bawah.

Tegasnya, pelaksanaan paham demokrasi dapat menambah efektivitas pemerintahan. Hal ini disebabkan karena:

- a. Pemerintahan dilakukan oleh rakyat Daerah itu sendiri: jadi dalam prinsipnya, yang menentukan politik Daerah itu adalah rakyat Daerah itu. Maka dapatlah diharapkan bahwa politik itu akan sesuai dengan kebutuhan-kebutuhan masyarakat Daerah itu (dus juga memenuhi semboyan “pemerintahan untuk rakyat”).

20. Mariun, *ibid*, hal. 30-31.

21. Mariun, *ibid.*, hal. 32.

- b. Dalam prakteknya, para penguasa pemerintahan Daerah adalah putera-putera daerah itu sendiri, sedikit-sedikitnya orang-orang yang sudah cukup lama menjadi penduduk Daerah itu, yang sudah tentu dapat diharapkan lebih mengetahui keadaan-keadaan Daerah dari pada “orang luar”. Akibatnya ialah para penguasa Daerah itu diharapkan mengetahui pula cara penyelenggaraan pemerintahan yang tepat.
- c. Lain daripada itu, penguasa-penguasa yang dianggap penting adalah hasil pemilihan oleh rakyat Daerah itu. Bahwa mereka itu terpilih merupakan bukti kepercayaan rakyat terhadap mereka. Dan kepercayaan kepada Pemerintah akan menimbulkan kewibawaan dari padanya, yang merupakan salah satu syarat bagi kelancaran jalannya pemerintahan. Selanjutnya, karena Pemerintah Daerah itu terdiri dari putera-putera Daerah, maka dapatlah diharapkan mereka itu akan bekerja dengan penuh semangat, keikhlasan dan rasa tanggungjawab yang tebal. Inipun mempunyai pengaruh yang baik atas kelancaran pemerintahan.”¹

Seorang sarjana mengatakan bahwa sistem desentralisasi ini akan memberikan beberapa keuntungan, yaitu:

- a. Karena banyak urusan pemerintahan dilaksanakan oleh Daerah-Daerah, maka penyelenggaraannya menjadi lebih efektif dan efisien;
- b. Dalam rangka demokrasi, desentralisasi lebih mendidik rakyat untuk turut serta dalam masalah-masalah politik (pemerintahan);
- c. Karena pemerintah-pemerintah Daerah lebih langsung berhubungan dengan masyarakat, maka penyelenggaraan urusan-urusan dan pengaturannya akan dapat lebih disesuaikan dengan aspirasi-aspirasi masyarakat setempat atau disesuaikan dengan ekologi Daerahnya;
- d. Hubungan antara masyarakat dengan Pemerintah akan lebih dekat lagi sehingga masyarakat lebih merasakan eksistensi dari pada Pemerintah;
- e. Usaha-usaha pembangunan di Daerah akan lebih banyak mengikutsertakan masyarakat di lingkungannya, hingga akan lebih disesuaikan dengan cita-cita mereka;
- f. Tiap Daerah akan berlomba membangun Daerahnya, hingga pembangunan nasional lebih cepat dilaksanakan.

Penulis sendiri berpendapat bahwa keuntungan-keuntungan dari dianutnya desentralisasi adalah sebagai berikut:

1. Mengurangi bertumpuk-tumpuknya pekerjaan di Pusat Pemerintahan;
2. Dalam menghadapi masalah-masalah yang amat mendesak yang membutuhkan tindakan yang cepat, Daerah tidak perlu menunggu instruksi dari Pemerintah;
3. Dapat mengurangi birokrasi dalam arti yang buruk, karena setiap keputusan, pelaksanaannya dapat segera diambil;
4. Dalam sistem desentralisasi dapat diadakan pembedaan-pembedaan (differensiasi) dan pengkhususan-pengkhususan (spesialisasi) yang berguna bagi kepentingan tertentu.

Khususnya desentralisasi teritorial, dapat lebih mudah menyesuaikan diri kepada kebutuhan-kebutuhan dan keadaan-keadaan Daerah.

5. Dengan adanya desentralisasi teritorial, maka Daerah Otonom dapat merupakan semacam laboratorium dalam hal-hal yang berhubungan dengan pemerintahan yang dapat bermanfaat bagi seluruh Negara. Hal-hal yang ternyata baik, dapat diterapkan di seluruh wilayah Negara, sedangkan hal-hal yang kurang baik dapat dilokalisir/ dibatasi pada suatu Daerah tertentu saja dan oleh karena itu dapat lebih mudah ditiadakan;
6. Mengurangi kemungkinan kesewenang-wenangan dari Pemerintah Pusat;
7. Lebih memberikan kepuasan bagi Daerah-Daerah karena sifatnya lebih langsung. Ini merupakan faktor psikologis.

Pendapat lain mengatakan bahwa kebaikan-kebaikan dari desentralisasi adalah sebagai berikut:

1. *Relieving the central government of a constantly burden of expanding services;*
2. *Promoting citizens interest in government through wider popular participation;*
3. *Retarding conditions favorable to bureaucracy or dictatorship;*
4. *More closely adapting legislative and administrative procedures to the needs of given areas;*
5. *Enlarging the opportunity for experimentation.*²²

22. *Encyclopedia America*, Jilid VIII, 1969, hal. 587

Disamping kebaikan-kebaikan tersebut di atas maka desentralisasi juga mengandung beberapa kelemahan-kelemahan yaitu:

1. Karena besarnya organ-organ pemerintahan, maka struktur pemerintahan bertambah kompleks, hal mana mempersulit koordinasi;
2. Keseimbangan dan keserasian antara bermacam-macam kepentingan/ Daerah dapat lebih mudah terganggu;
3. Khusus mengenai desentralisasi teritorial, dapat mendorong timbulnya apa yang disebut Daerahisme atau Provinsialisme;
4. Keputusan yang diambil memerlukan waktu yang lama karena membutuhkan perundingan-perundingan yang lama;
5. Dalam penyelenggaraan desentralisasi, diperlukan biaya yang lebih banyak dan sulit untuk memperoleh keseragaman dan kesederhanaan.

Sistem Rumah Tangga Daerah

Sebagai akibat dari dianut desentralisasi, maka dalam pelaksanaannya dibentuklah daerah-daerah otonom, yaitu Daerah yang diberi hak, wewenang dan kewajiban untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri.

Mula-mula otonomi atau berotonomi berarti mempunyai “Peraturan Sendiri” atau mempunyai hak/ kekuasaan/ kewenangan untuk membuat peraturan sendiri. (seringkali juga disebut hak/ kekuasaan/ kewenangan pengaturan/ legislatif sendiri). Kemudian arti daripada istilah otonomi ini berkembang menjadi “pemerintahan sendiri”. Pemerintahan sendiri ini meliputi pengaturan atau perundang-undangan sendiri, pelaksanaan sendiri dan dalam batas-batas tertentu juga peradilan dan kepolisian sendiri.

Jadi daerah otonom adalah daerah yang diberi wewenang atau kekuasaan oleh Pemerintah Pusat untuk mengatur dan mengurus urusan-urusan tertentu. Urusan-urusan yang diserahkan itu disebut urusan rumah tangga Daerah atau isi otonomi Daerah. Dengan kata lain, sistem rumah tangga daerah adalah tatanan yang berkaitan dengan cara-cara membagi wewenang, tugas dan tanggungjawab untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan antara Pusat dan Daerah.

Pengaturan dan pengurusan urusan-urusan tersebut oleh Daerah dilakukan sesuai dengan kebijaksanaan dan inisiatif/prakarsa dan kemampuannya sendiri dan dilakukan oleh perangkat Daerah itu sendiri, serta atas biaya Daerah itu sendiri pula.

Dari apa yang diuraikan di atas, maka dapatlah ditarik suatu kesimpulan ialah dengan dianutnya desentralisasi, maka terjadilah hubungan kekuasaan/ kewewenangan, hubungan keuangan dan pengawasan antara Pemerintah Pusat dan Daerah-Daerah Otonom yang merupakan bagian dari Negara.

Dengan penyerahan kewenangan-kewenangan berupa urusan-urusan tertentu menjadi urusan rumah tangga Daerah oleh Pemerintah Pusat, maka terjadilah hubungan kewenangan. Untuk melaksanakan/ menyelenggarakan urusan tersebut Daerah Otonom membutuhkan biaya. Untuk keperluan tersebut, kepada Daerah-Daerah Otonom diberi sumber-sumber pendapatan tertentu oleh Pemerintah Pusat. Dengan demikian terjadilah hubungan keuangan antara keduanya. Agar supaya urusan-urusan yang diserahkan dapat diselenggarakan sesuai dengan tujuannya dalam arti sesuai dengan tujuan penyerahan urusan-urusan tersebut yaitu membantu tercapainya tujuan Negara, maka perlu diadakan pengawasan oleh Pemerintah Pusat terhadap Daerah-Daerah Otonom tersebut. Pengawasan ini sangat penting sebab bagaimanapun juga tanggung jawab terakhir dalam penyelenggaraan pemerintahan seluruhnya berada di pundak Pemerintah Pusat.

Penyerahan kewenangan-kewenangan berupa urusan-urusan oleh Pemerintah Pusat kepada Daerah-Daerah Otonom dalam wilayahnya, dapat dilakukan dengan mengikuti beberapa sistem/ prinsip/ paham/ pengertian/ ajaran, yaitu:

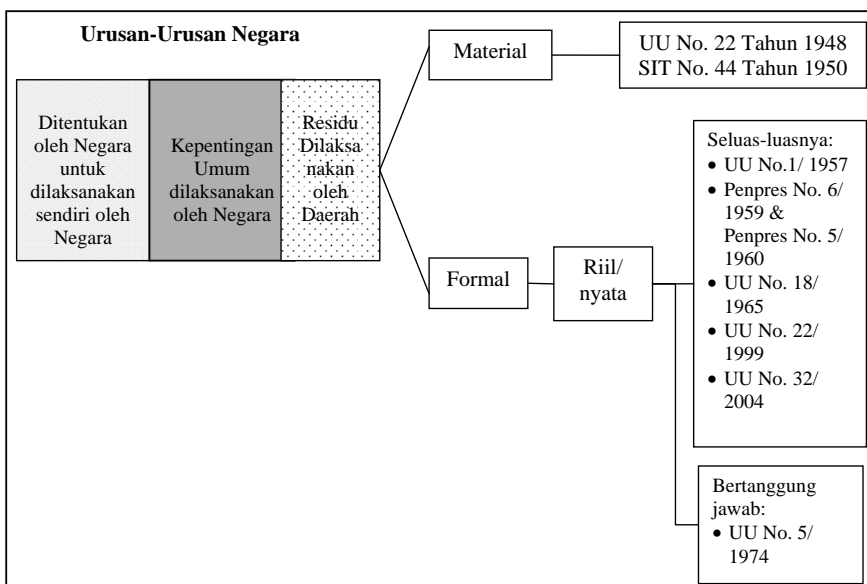
(1) Sistem Residu (Teori Sisa)

Dalam sistem ini telah ditentukan lebih dahulu secara umum tugas-tugas yang menjadi wewenang Pemerintah Pusat, sedangkan sisanya menjadi urusan rumah tangga Daerah. Sistem ini dianut oleh Negara-Negara di daratan Eropa Barat, seperti Perancis, Belgia, Belanda dan sebagainya. Kebaikan sistem ini terutama terletak pada saat timbulnya kebutuhan-kebutuhan baru, Pemerintah Daerah dapat dengan cepat

mengambil tindakan dan keputusan yang dipandang perlu, tanpa menunggu perintah dari Pemerintah Pusat.

Sebaliknya, sistem ini dapat pula menimbulkan kesulitan-kesulitan mengingat kemampuan Daerah yang satu dengan yang lainnya tidak sama dalam berbagi lapangan/ bidang. Akibatnya, bidang atau tugas yang dirumuskan secara umum, dapat terlalu luas bagi Daerah-Daerah yang lemah, akan tetapi dapat menjadi terlalu sempit bagi Daerah-Daerah yang kuat, atau Daerah-Daerah yang besar kapasitasnya.

Bagan 1.1 Sistem Pembagian Urusan-Urusan Negara



Sumber: Diolah dari The Liang Gie, Pemerintahan Daerah di Indonesia, Jambatan, Jakarta, 1958, hal. 27.

Menurut Drs. The Liang Gie, Urusan Pusat ialah segala apa yang menurut peraturan-peraturan perundang-undangan ditugaskan sendiri oleh Pusat kepada dirinya sendiri untuk diatur dan diurusnya. Sedangkan urusan dan kepentingan Pusat yang tidak secara tegas diatur dalam peraturan perundang-undangan yang tertulis, dimasukkan dalam pengertian kepentingan umum. Kepentingan umum berarti tidak lain daripada kepentingan nasional yang mencakup tentang negara dan bangsa sebagai keseluruhan. Selebihnya daripada apa yang tersebut di atas, itulah yang merupakan urusan dan kepentingan rumah tangga daerah.

(2) Sistem Material

Dalam sistem ini, tugas-tugas Pemerintah Daerah ditetapkan satu per satu secara limitatif dan rinci. Di luar dari tugas-tugas yang telah ditentukan, merupakan urusan Pemerintah Pusat. Urusan pemerintahan yang termasuk ke dalam urusan rumah tangga daerah ditetapkan dengan pasti. Artinya, segala keraguan dan ketidakpastian dalam sistem rumah tangga formal dapat diatasi dengan sistem rumah tangga materiel ini. Penerapan sistem ini didasarkan beberapa rasionalitas, yakni:

- 1) Bahwa memang ada perbedaan mendasar antara urusan pemerintahan Pusat dan Daerah. Pada dasarnya Daerah dianggap mempunyai ruang lingkup urusan pemerintahan tersendiri yang secara material berbeda dengan urusan pemerintahan yang diatur dan diurus oleh Pusat.
- 2) Bahwa urusan-urusan pemerintahan itu dapat dipilah-pilah ke dalam berbagai lingkungan satuan pemerintahan. Artinya, pemilihan urusan pemerintahan itu didasarkan pada perbedaan kepentingan (yang diembannya). Sebagai contohnya di Belanda yang susunan satuan organisasi hirarki pemerintahannya terdiri dari tiga: Pemerintah Pusat, Provinsi dan *Gemeente*. Jadi, pemilihan urusan pemerintahannya pun didasarkan pada perbedaan kepentingan diantara satuan organisasi tersebut, yaitu ada kepentingan Pusat, kepentingan Provinsi, dan ada kepentingan *Gemeente*.²³

Sistem ini lebih banyak dianut di negara-negara Anglo-Saxon, terutama Inggris dan Amerika Serikat. Cara ini kiranya kurang fleksibel, sebab setiap perubahan tugas dan wewenang Daerah baik yang bersifat pengurangan maupun penambahan, harus dilakukan melalui prosedur yang lama dan berbelit-belit. Ini akan menghambat kemajuan bagi Daerah-Daerah yang mempunyai inisiatif/ prakarsa, karena Daerah-Daerah itu harus menunggu penyerahan yang nyata bagi setiap urusan. Kadang-kadang suatu urusan menjadi terbengkelai, sebab tidak diurus oleh Pusat maupun Daerah.

Jika dirinci, ada beberapa kelemahan dari sistem rumah tangga material ini, yaitu:

23. Dr. Bagir Manan, SH., MCL., *Opcit.*, hal. 31.

- 1) Sistem material ini bertolak dari asumsi yang keliru, yakni menganggap urusan pemerintahan dapat dirinci dan karena itu dapat dibagi-bagi secara rinci pula.
- 2) Sistem materiel ini terasa lebih mengekang bagi Daerah karena terikat pada urusan-urusan pemerintahan yang secara rinci telah ditetapkan sebagai urusan rumah tangga.
- 3) Sistem materiel akan lebih banyak mengundang *spanning* hubungan antara Pusat dan Daerah.
- 4) Perkembangan desentralisasi, khususnya otonomi dalam sistem rumah tangga materiel sangat tergantung pada Pusat.

Semua perihal diatas tidak sesuai dengan hasrat dan tujuan desentralisasi, khususnya otonomi. Apabila sistem rumah tangga material yang dijadikan asas pada sistem rumah tangga, maka akan tampak pembatasan-pembatasan terhadap otonomi daerah.

Sistem rumah tangga materiel ini pernah dianut oleh Negara Republik Indonesia, pada saat belakunya Undang-Undang No. 22 tahun 1948 dan *Staatblad* Indonesia Timur (SIT) No. 44 tahun 1950.

(3) Sistem Formal

Dalam sistem ini, urusan-urusan yang termasuk dalam urusan rumah tangga Daerah tidak secara a priori ditetapkan dalam atau dengan Undang-Undang. Artinya, pembagian wewenang, tugas dan tanggungjawab antara Pusat dan Daerah untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan tertentu tidak ditetapkan secara rinci. Secara teoritik, sistem rumah tangga formal memberikan keleluasaan yang seluas-luasnya kepada Daerah untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan menjadikan urusan tersebut sebagai urusan rumah tangga daerah. Daerah boleh mengatur dan mengurus segala sesuatu yang dianggap penting bagi Daerahnya, asal saja tidak mencakup urusan-urusan yang telah diatur dan diurus oleh Pemerintah Pusat dan Daerah yang lebih tinggi tingkatannya. Jadi, urusan-urusan yang telah diatur dan diurus oleh Pemerintah Atasan, tidak boleh diatur dan diurus oleh Daerah.

Dalam hubungan ini mungkin pendapat dari Prof. Dr. Koesoemahatmadja SH dapat lebih memperjelas apa yang telah diuraikan di atas. Beliau berpendapat bahwa:

”...tidak ada perbedaan sifat diantara urusan-urusan yang diselenggarakan oleh Pemerintah Pusat dan Daerah-Daerah otonom. Apa yang dapat dikerjakan oleh masyarakat hukum yang satu pada prinsipnya dapat saja dilakukan oleh masyarakat hukum yang lain. Bila di sini dilakukan pembagian tugas, maka hal itu didasarkan atas pertimbangan-pertimbangan yang rasional dan praktis. Artinya pembagian tugas itu tidaklah disebabkan karena materi yang diatur berbeda sifatnya, melainkan semata-mata karena keyakinan, bahwa kepentingan-kepentingan Daerah-Daerah itu dapat lebih baik dan berhasil diselenggarakan sendiri oleh Pemerintah-Pemerintah Daerah itu masing-masing daripada oleh Pemerintah Pusat. Jadi pertimbangan efisiensilah yang menentukan pembagian tugas itu dan bukan disebabkan perbedaan sifat dari urusan-urusan yang menjadi tanggungan masing-masing. Rumah Tangga Daerah secara demikian disebut rumah tangga formal, karena di sini tidak terdapat perbedaan sifat materi yang diurus oleh Daerah-Daerah sebagai masyarakat hukum yang lebih kecil dan Negara sebagai masyarakat hukum yang lebih tinggi. Perbedaan tugas diadakan dengan membuat bentuk-bentuk peraturan tertentu, jadi dilaksanakan secara formal. Dalam rumah tangga formal ini tidaklah secara apriori ditetapkan apa yang termasuk rumah tangga daerah otonom itu. Tugas dari Daerah-Daerah itu tidak diperinci secara limitatif di dalam Undang-Undang Pembentukannya, melainkan ditentukan dalam suatu rumusan umum saja. Rumus umum ini hanya mengandung azas-azas saja, sedangkan pengaturan lebih lanjut diserahkan kepada Pemerintah Daerah. Batasnya tidak ditentukan secara pasti, tetapi tergantung pada keadaan, waktu dan tempat. Jadi, rumah tangga menurut sistem formal ini menjadi batasnya pada peraturan yang dibuat oleh pihak yang lebih tinggi derajatnya (‘rangorderegeling’)²⁴

Pada prakteknya sistem rumah tangga tidak selalu menjadi pendorong bagi Daerah untuk mengurus dan mengatur urusan pemerintahan. Ada beberapa hambatan dalam mempertinggi hasil guna rumah tangga formal²⁵, yaitu:

24. Drs. Josef Riwu Kaho, *opcit.*, hal. 10.

25. Dr. Bagir Manan, SH., MCL, *Hubungan antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, Pustaka Sinar HARapan, Jakarta, 1994, hal. 27.

- 1) Tingkat hasil guna dan daya guna sistem rumah tangga formal sangat tergantung pada kreativitas dan aktivitas Daerah. Artinya, Daerah harus mampu untuk melihat urusan yang menurut pertimbangan mereka penting bagi Daerah dan wajar serta tepat diatur dan diurus oleh daerah. Sedangkan bagi Daerah-daerah yang kurang mampu memanfaatkan peluang, dalam kenyataannya akan banyak tergantung pada Pusat atau Daerah yang secara hierarki berada lebih atas. Akibatnya, Daerah yang kurang mampu akan selalu menanti “petunjuk” mengenai urusan-urusan pemerintahan yang semestinya diatur dan diurus olehnya.
- 2) Faktor keuangan Daerah. Meskipun Daerah mempunyai peluang yang luas untuk mengembangkan urusan rumah tangga Daerah, hal itu tidak mungkin terlaksana tanpa ditopang oleh sumber keuangan yang memadai.
- 3) Hambatan teknis karena Daerah tidak dapat secara mudah mengetahui urusan yang belum diselenggarakan oleh Pusat atau Pemerintah Daerah di atasnya.

Walaupun ada beberapa hambatan sebagaimana yang dijelaskan diatas, akan tetapi sebenarnya ada beberapa pertimbangan untuk mempergunakan sistem rumah tangga formal ini, antara lain²⁶:

- 1) Adanya anggapan bahwa tidak ada perbedaan sifat urusan pemerintahan. Setiap urusan pemerintahan dapat diatur dan diurus baik oleh Pusat ataupun Daerah tergantung pada kemanfaatan, daya guna dan hasil guna.
- 2) Sistem rumah tangga formal merupakan sarana yang memberikan peluang lebih luas bagi Daerah untuk memperluas wewenang, tugas, dan tanggungjawab dalam urusan pemerintahan.
- 3) Sistem rumah tangga formal adalah salah satu cara untuk memelihara warisan historis dan kebudayaan, ketatanegaraan dan pemerintahan asli dengan cara tetap membiarkan Daerah mengatur dan mengurus urusan pemerintahan yang secara tradisional termasuk urusan rumah tangganya.

26. *Ibid.*

Jika dikaji dari perspektif hubungan Pusat dan Daerah, secara sepintas nampak bahwa sistem rumah tangga formal ini memberikan peluang bagi kuatnya kecenderungan penerapan desentralisasi dan kuatnya susunan otonomi. Akan tetapi pada tataran praksis yang terjadi justru mungkin sebaliknya. Sistem ini merupakan sarana yang baik untuk kecenderungan sentralisasi karena ketidakpastian urusan rumah tangga Daerah, tidak adanya tradisi otonomi, rendahnya inisiatif Daerah, justru akan membuat Daerah serba menunggu dan sangat tergantung pada Pusat. Terlebih lagi jika keuangan Daerah tidak mampu menopang kegiatannya dan tergantung pada bantuan dari Pusat²⁷.

(4) Sistem Otonomi Riil dan seluas-luasnya

Dalam sistem ini, penyerahan urusan-urusan atau tugas-tugas dan kewenangan-kewenangan kepada Daerah didasarkan pada faktor-faktor yang nyata atau riil, sesuai dengan kebutuhan-kebutuhan dan kemampuan yang riil dari Daerah-daerah maupun Pemerintah Pusat serta pertumbuhan kehidupan masyarakat yang terjadi. Karena pemberian tugas dan kewajiban serta wewenang ini didasarkan pada keadaan yang riil atau nyata dalam masyarakat, maka kemungkinan yang dapat ditimbulkannya ialah bahwa tugas-tugas/ urusan-urusan yang selama ini menjadi wewenang Pemerintah Pusat dapat diserahkan kepada Pemerintah Daerah dengan melihat kepada kemampuan dan keperluannya untuk diatur dan diurus sendiri. Sebaliknya, tugas-tugas yang kini menjadi wewenang Daerah, pada suatu ketika, bilamana dipandang perlu dapat diserahkan kembali kepada Pemerintah Pusat atau ditarik kembali dari Daerah.

Untuk membedakan sistem rumah tangga otonomi riil dan seluas-luasnya dengan dua sistem rumah tangga sebelumnya (sistem rumah tangga formal dan sistem rumah tangga materiel), ada beberapa ciri khas sistem rumah tangga otonomi riil dan seluas-luasnya, yakni²⁸:

- 1) Adanya urusan pangkal yang ditetapkan pada saat pembentukan suatu daerah otonom, memberikan kepastian mengenai urusan

27. Dr. Bagir Manan, SH., MCL., *Opcit.*, hal. 28.

28. Dr. Bagir Manan, SH., MCL., *Opcit.*, hal. 32.

rumah tangga Daerah. Hal seperti ini tidak mungkin terjadi pada sistem rumah tangga formal.

- 2) Disamping urusan-urusan rumah tangga yang ditetapkan secara material, Daerah-daerah dalam rumah tangga nyata dapat mengatur dan mengurus pula semua urusan pemerintahan yang menurut pertimbangan adalah penting bagi Daerahnya sepanjang belum diatur dan diurus oleh Pusat atau Daerah tingkat lebih atas.
- 3) Otonomi dalam rumah tangga nyata didasarkan pada faktor-faktor nyata suatu daerah. Hal ini membuka peluang bagi perbedaan isi dan jenis urusan-urusan rumah tangga daerah sesuai dengan keadaan masing-masing.

Sistem rumah tangga riil dan seluas-luasnya ini dianut oleh Negara Republik Indonesia semasa berlakunya Undang-Undang No. 1 Tahun 1957 dan Undang-Undang No. 18 Tahun 1965, UU No. 22 Tahun 1999, UU No. 32 Tahun 2004.

- (5) Prinsip Otonomi yang nyata, dinamis dan bertanggung jawab
Prinsip ini merupakan salah satu variasi dari sistem otonomi riil. Dalam Penjelasan Umum Undang-Undang No. 5 Tahun 1974 dijelaskan bahwa esensi dari otonomi yang nyata dan bertanggung-jawab adalah sebagai berikut:
 - a. Otonomi Daerah itu harus riil atau nyata, dalam arti bahwa pemberian otonomi kepada Daerah harus didasarkan pada faktor-faktor, perhitungan-perhitungan dan tindakan-tindakan atau kebijakan-kebijakan yang benar-benar dapat menjamin Daerah yang bersangkutan secara nyata mampu mengurus rumah tangganya sendiri;
 - b. Otonomi Daerah itu harus merupakan otonomi yang bertanggung jawab, dalam arti bahwa pemberian otonomi itu harus benar-benar sejalan dengan tujuannya, yaitu melancarkan pembangunan yang tersebar di seluruh pelosok Negara dan serasi atau tidak bertentangan dengan pengarahan-pengarahan yang telah diberikan di dalam Garis-Garis Besar Haluan Negara, serasi dengan pembinaan politik dan Kesatuan Bangsa, menjamin hubungan yang serasi antara

- Pemerintah Pusat dan Daerah atas dasar keutuhan Negara Kesatuan serta dapat menjamin perkembangan dan pembangunan Daerah;
- c. Otonomi Daerah itu lebih merupakan kewajiban daripada hak;
 - d. Pemberian otonomi kepada Daerah mengutamakan aspek keserasian dengan tujuan (*doelmatigheid*) di samping aspek pendemokrasian. Oleh karena itu pemberian otonomi kepada Daerah tidak seluas-luasnya. Keluasan itu ditentukan oleh pertimbangan dayaguna dan hasil guna dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah;

Jadi dari waktu ke waktu tidak harus selalu diperluas akan tetapi dapat diperluas dan dapat pula dipersempit berdasarkan pertimbangan daya guna dan hasil guna tersebut., bahkan otonomi itu dapat dicabut atau dihapus apabila Daerah itu benar-benar ternyata tidak lagi memenuhi persyaratan sehingga tidak mampu mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri;

- e. Dengan prinsip otonomi yang nyata dan bertanggung jawab, azas dekonsentrasi bukan sekedar dianggap sebagai komplemen atau pelengkap terhadap azas desentralisasi, akan tetapi sama pentingnya dalam penyelenggaraan Pemerintahan di daerah, dengan memberikan kemungkinan pula bagi pelaksanaan azas tugas pembantuan (*medebewind*);
- f. Pelaksanaan pemberian otonomi kepada Daerah harus dapat menunjang aspirasi perjuangan Rakyat, yakni memperkokoh Negara Kesatuan dan mempertinggi tingkat kesejahteraan Rakyat Indonesia seluruhnya,²⁹

Selanjutnya dalam Ketetapan MPR No. IV/MPR/1978 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara, kita dapat menemukan pula rumusan tentang Otonomi Daerah, di mana telah ditambahkan istilah "dinamis" ke dalamnya, sehingga rumusannya menjadi "...*otonomi Daerah yang nyata, dinamis dan bertanggung jawab*..." Tambahan istilah "dinamis" tersebut diatas, tidak merubah pengertian otonomi yang nyata dan bertanggung

29. Drs. Rd. H. Koesoemahatmadja, SH., dikutip oleh Ir. Sujamto, *Latar Belakang Otonomi Daerah Yang Nyata dan Bertanggungjawab Dititik-beratkan Pada daerah Tingkat II*, Pusat Penelitian dan Pengembangan Daerah, Badan Penelitian dan Pengembangan, Departemen Dalam Negeri, Jakarta, 1979/1980, hal. 15-16.

jawab seperti yang dikemukakan di atas, akan tetapi hanyalah merupakan suatu penekanan (*stressing*).³⁰

Hal ini dapat dilihat dari Penjelasan Umum mengenai Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah yang antara lain berbunyi sebagai berikut:

*”Urusan Otonomi Daerah tidaklah statis, tetapi berkembang dan berubah. Hal ini terutama adalah disebabkan oleh keadaan yang timbul dan berkembang di dalam masyarakat sendiri. Berhubung dengan itu, sebagaimana telah dikemukakan di atas, Undang-Undang ini memberikan kemungkinan untuk secara bertahap menambah penyerahan urusan-urusan kepada Daerah, tetapi sebaliknya dimungkinkan pula penarikan kembali sesuatu urusan yang semula telah diserahkan menjadi urusan rumah tangga Daerah, bahkan dimungkinkan pula penghapusan sesuatu daerah dan pembentukan Daerah-Daerah baru.”*³¹

Pernyataan bahwa otonomi itu *tidak statis* sama artinya dengan penegasan bahwa otonomi Daerah itu bersifat *dinamis*.

ooo0ooo

30. Ir. Sujamto, *Latar Belakang Otonomi Daerah Yang Nyata dan Bertanggungjawab Dititik-beratkan Pada daerah Tingkat II*, Pusat Penelitian dan Pengembangan Daerah, Badan Penelitian dan Pengembangan, Departemen Dalam Negeri, Jakarta, 1979/1980, hal. 3-5.

31. Ir. Sujamto, *ibid.*, hal. 6.

BAB II

HUBUNGAN KEWENANGAN ANTARA PEMERINTAH PUSAT DAN DAERAH

Dengan adanya Undang-Undang Dasar, maka Negara Indonesia merupakan negara yang *berdasar atas hukum* sehingga tidak berdasar atas kekuasaan semata. Pemerintah yang berdasarkan atas *sistem konstitusi*, tidak bersifat absolutisme. Dengan demikian maka kebijaksanaan Pemerintah Pusat untuk menyerahkan sebagian urusan-urusannya untuk menjadi kewenangan Daerah, garis-garis besarnya diserahkan melalui peraturan-peraturan perundang-undangan.¹

Berbicara mengenai kewenangan, tentu tidak dapat dilepaskan dari konsep kekuasaan. Bentuk-bentuk kekuasaan pada dasarnya bisa berupa: *influence* (pengaruh) yakni kemampuan untuk mempengaruhi orang lain agar mengubah sikap dan perilakunya secara sukarela; *persuasion* (persuasi) yakni kemampuan meyakinkan orang lain dengan argumentasi untuk melakukan sesuatu; *manipulation* (manipulasi), yaitu penggunaan pengaruh dalam hal ini yang dipengaruhi tidak menyadari bahwa tingkah lakunya sebenarnya mematuhi keinginan pemegang kekuasaan; *coercion* yakni peragaan kekuasaan atau ancaman paksaan yang dilakukan oleh seseorang atau sekelompok orang terhadap pihak lain agar bersikap dan berperilaku sesuai dengan kehendak pihak pemilik kekuasaan, termasuk sikap dan perilaku yang bertentangan dengan kehendak yang dipengaruhi; dan *force* yaitu penggunaan tekanan fisik, seperti membatasi kebebasan,

1. Drs. Dann Sugandha, *Masalah Otonomi Serta Hubungan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia*, CV Sinar Baru, Bandung, 1981, Halaman 3-4.

menimbulkan rasa sakit ataupun membatasi pemenuhan kebutuhan biologis terhadap pihak lain agar melakukan sesuatu.²

Salah satu bentuk dari kekuasaan adalah kewenangan. Namun, keduanya memiliki perbedaan pada dimensi keabsahan (legitimasi). Jika kekuasaan tidak selalu harus diikuti oleh legitimasi atau keabsahan, maka kewenangan adalah kekuasaan yang memiliki keabsahan (*legitimate power*)³. Artinya, kewenangan merupakan kekuasaan, akan tetapi kekuasaan tidak selalu berupa kewenangan. Apabila kekuasaan politik dirumuskan sebagai kemampuan menggunakan sumber-sumber untuk mempengaruhi proses pembuatan dan pelaksanaan keputusan politik maka kewenangan merupakan hak moral untuk membuat dan melaksanakan keputusan politik⁴. Sedangkan yang dimaksud dengan urusan adalah segala aktivitas yang dapat dilaksanakan sebagai hasil dari kewenangan yang ada. Manifestasi dari kewenangan adalah adanya hak untuk menjalankan aktivitas-aktivitas. Dengan demikian, urusan baru bisa diberikan ketika seseorang atau sekelompok orang atau institusi tersebut telah diberikan kewenangan sebelumnya.

Hubungan kewenangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia, mengalami perkembangan sejak Zaman Kemerdekaan 1945 hingga Pasca Reformasi 1998. Tentu saja perkembangan itu dipengaruhi oleh konteks sejarah hubungan antara Pemerintah Pusat dan Daerah sejak zaman VOC, Hindia Belanda maupun pada saat zaman Pendudukan Jepang.

1. Zaman VOC (*Verenigde Oost Indische Compagnie*)⁵

Hubungan antara Belanda dan Indonesia pada awalnya hanya terbatas pada hubungan perdagangan rempah-rempah. Setelah melalui persiapan sejak tahun 1595, 9 (sembilan) orang "*poorters en de koopluijden*" di Amsterdam menggabungkan diri dalam satu Kompeni untuk berlayar ke Jawa. Pada tanggal 2 April 1595 iringan kapal ini berangkat dan sampai di Pulau Enggano sebelah barat Sumatera dan pada tanggal 23 Juni 1596

2. Lihat Ramlan Surbakti, *Memahami Ilmu Politik*, Jakarta: PT. Gramedia, 1992, hal. 57.

3. *Ibid.* hal. 85.

4. *Op.cit.*

5. Rujukan utama bagian ini adalah buku karangan Irawan Soejito, *Sejarah Pemerintahan Daerah di Indonesia*, PT Pradya Paramita, Jakarta, 1976.

sampai di teluk Banten. Saat itulah diadakan hubungan dagang pertama yang diadakan antara Belanda dan Indonesia.

Pada masa itu Kompeni masih benar-benar merupakan usaha dagang. Mereka dilarang oleh Pemerintah Nederland untuk menggunakan kekerasan terhadap siapapun kecuali mereka diserang maka mereka diperbolehkan melakukan pembelaan diri. Akan tetapi azas ini tidak lama kemudian sudah ditinggalkan. Pemerintah Belanda memberi fasilitas-fasilitas untuk pembelian senjata, memberi kebebasan bea keluar dan bea masuk. Kapal-kapal tersebut masing-masing membawa surat dari Maurits sebagai Admiraal-Generaal dari Uni, yang disebut “artikel-brief” yang berisi instruksi bagi pimpinan dan awak kapal (*scheepsoverheden en scheepsvolk*), yang merupakan syarat-syarat untuk masuk kerja dan modal-modal yang biasa dibawakan oleh *geoctrooide-Oost-Indiesche Compagnie*.

Usaha-usaha ini dinilai membawa dampak yang merugikan yaitu munculnya saingan-saingan yang tidak dilakukan secara loyal, tetapi kadangkala bersifat permusuhan. Hal itu dianggap merugikan kehormatan Negara (Nederland) dan merugikan para pedagang sendiri. Akibat yang paling nyata adalah membuat harga rempah-rempah di Indonesia sangat membumbung tinggi, sehingga pertumbuhan Kompeni-Kompeni itu tidak berlangsung dengan cara yang menguntungkan Negara. Oleh karena itu perlu membentuk suatu kesatuan kepentingan untuk menghadapi raja-raja dan rakyat di Timur dan untuk menghadapi saingan-saingan dari negara asing di Asia, terutama terhadap kekuasaan Spanyol dan Portugis yang bermusuhan dengan Nederland.

Oleh karena itu melalui berbagai upaya-upaya perundingan, akhirnya berbagai usaha itu dapat digabungkan menjadi satu dan pada tanggal 20 Maret 1602 Staten-General memberi suatu *oktroi monopoli* kepada “*de Generale Nederlandsche Geoctrooijeerde Oost Indische Compagnie*”. Oktroi itu diperpanjang dari tahun 1603-1798.

Oost Indische Compagnie ini sedikit banyak mirip dengan Perseroan Terbatas pada masa sekarang. Para direktur perseroan yang disebut “*bewind hebbers*” masing-masing duduk di Kamar-Kamar tertentu di Amsterdam, Middelberg (Zeeland) dan Kamar-kamar yang kecil seperti di Delft, Rotterdam, Hoorn, dan Enkhuizen. Kewenangan mereka diatur dalam suatu “*central bestuur*” yang terkenal dengan nama de “Heeren

XVII” yaitu 8 orang dari Kamar Amsterdam, 4 dari Kamar Zeeland, 1 dari Kamar Rotterdam, 1 dari Kamar Delft, 1 dari Hoorn, 1 dari Enkhuizen dan 1 orang dari Zeeland atau Kamar kecil lainnya.

Pada tahun 1609, yakni pada waktu diadakan pengangkatan seorang Gubernur Jenderal untuk pertama kalinya dengan suatu *Raad van Indie*, sebab keharusan akan sentralisasi yang kuat semakin terasa, berkaitan dengan makin meningkatnya operasi perdagangan, dengan perkembangan kekuatan politik yang dibawa serta. Oleh karena itu, maka pimpinan tertinggi perlu dipegang oleh orang tertentu yang ditunjuk, yang merupakan *primus inter pares*-nya. Pada tanggal 1 September 1709 “de Heeren XVII” memutuskan bahwa “*genen admiraal ofte vys admiral te stellen (over de uit te zeilen vloot) dan in plaats van dien eenen Gouverneur Generaal, zoowel over deze vlote als over de comptoiren ende partyen de generale compagnie aangaende in Oost Indien zynde*” (bahwa tidak akan diangkat seorang admiral atau vice admiral pada iringan kapal yang akan berlayar, kecuali sebagai penggantinya, seorang Gubernur Jenderal, baik untuk iringan kapal itu maupun untuk comptoiren dan parteyen mengenai generale compagnie di Hindia Timur). Pejabat tersebut diangkat untuk masa jabatan 4 tahun atau 5 tahun dan tinggal di Indonesia. Pada hari itu juga diangkat seorang calon Gubernur Jenderal pertama dan pilihan jatuh pada Pieter Both. Maka dari hasil rapat Staten Generaal tanggal 27 November 1609, Pieter Both diangkat menjadi Gubernur Jenderal atas semua benteng-benteng, tempat-tempat, kantor-kantor, orang-orang negotie dari “*Verenigde Oost Indische Compagnie der Verenigde Nederlanden.*”

Tugas perdana Pieter Both adalah membentuk suatu badan atau college pemerintahan mengenai segala tindakan dan urusan Kompeni di seluruh Indonesia, yang disebut “Raad van Indie (pasal 1)”. Terdiri dari 5 orang, yakni Gubernur Jenderal dengan 2 orang lainnya. Tiga orang tersebut kemudian memilih dengan suara terbanyak 2 orang anggota lainnya.

Hak dan kewajiban Gubernur Jenderal dan Dewan tersebut, dan dalam hubungan itu seluruh sistem pemerintahan Kompeni di Indonesia, diatur dalam instruksi-instruksi. Instruksi yang terpenting adalah tanggal 26 April 1650 yang terdiri dari 42 pasal. Kewenangan yang diberikan kepada Gubernur Jenderal dan Dewannya membuktikan betapa luasnya

kekuasaan eksekutif yang terletak di tangan mereka. Kekuasaan itu antara lain membentuk suatu “*raad*” pada suatu kantor dan kwartier lain di luar Banten sampai pada menaruh, memperbaharui dan merubah semua *commandeur kapitein* dan serdadu.

Selain itu, terdapat dua hal yang penting diperhatikan, yaitu tentang hubungan antara Kompeni dengan Negara dan asas-asas yang dipakai dalam politik Kompeni yang titik tolaknya terdapat dalam *octrooi* tersebut. Pasal 34 memberi hak monopoli kepada VOC terhadap seluruh rakyat Nederland, sedangkan pasal 35 memberi hak *souvereniteit* (kedaulatan), membuat VOC seolah-olah merupakan suatu negara (*mogendheid*).

Belanda baru merasakan dampak negatif dari hak-hak monopoli itu sewaktu mereka memiliki atau mengira memiliki hak-hak itu sedemikian aman dan pasti, sehingga tidak lagi diperlukan suatu pengerahan tenaga untuk mempertahankannya. Pada masa itu monopoli di Indonesia telah melemahkan semangat dan menghilangkan kekuatan untuk mengatasi bahaya dari luar yang mengancam maupun patologi badan itu sendiri yang merusak kompeni dari dalam.

Salah satu patologi yang paling berbahaya itu adalah dwitunggal pedagang dan penguasa seperti yang terwujud dan dikerjakan oleh dan dalam Kompeni. Yang dianggap sebagai kesalahan terbesar adalah setelah Kompeni melakukan perjuangan dan memenangkannya, tidak dapat menyesuaikan kewajiban mereka sebagai penguasa dengan keinginan sebagai pedagang untuk mengambil keuntungan dari modal yang telah dimasukkan dalam usaha besar itu. Mereka tidak dapat mendudukan diri secara wajar sebagai pedagang dan sebagai penguasa dan yang ternyata lebih mengemuka adalah kedudukan mereka sebagai pedagang. Hal ini termanifestasi dalam perilaku Kompeni di tempat-tempat yang dikuasainya menggunakan kekuasaan untuk sebanyak mungkin mengambil keuntungan yang sebesar-besarnya dengan cara yang semurah-murahnya. Politik yang demikian ini mengakibatkan biaya yang besar untuk keperluan administrasi, benteng-benteng, tangsi-tangsi dan angkatan laut, tanpa mengadakan suatu cara pemerintahan yang teratur, yang juga memperhatikan kepentingan dan kesejahteraan rakyat Indonesia, sehingga rakyat dibebani dengan cara pungutan pajak yang teratur, yang dapat membantu mengurangi biaya yang besar itu.

Ternyata biaya itu menjadi semakin besar sehingga ibarat mempunyai suatu koloni, ternyata merupakan suatu “*olievlek*” di atas kertas, yang makin lama makin membesar, selama masih ada kekuatan sedikit saja karena politik ekspansi mereka sudah merajalela. Hal ini merupakan salah satu sebab memburuknya keuangan Kompeni dan pada akhir abad ke XVIII terjadi suatu “*krach*” (krisis perdagangan yang besar).

2. Zaman Hindia Belanda

Setelah VOC dapat menduduki hampir seluruh pulau Jawa, maka praktis sebagian besar kekuasaan pemerintahan dari pengusaha-pengusaha bangsa Indonesia asli jatuh ke tangan bangsa Belanda. Pemerintah Kerajaan Belanda akhirnya memberikan kekuasaan kepada VOC untuk menjalankan kekuasaan pemerintahan di wilayah-wilayah yang dikuasainya, di samping menyelenggarakan kegiatan-kegiatan perdagangannya. Untuk kebebasan perdagangannya di Indonesia, VOC diberi hak *oktrooi* oleh Staten General pada tanggal 20 Maret 1602. Karena korupsi yang merajalela akhirnya VOC bangkrut dan dianggap tidak mampu mempertahankan pulau Jawa dan wilayah-wilayah lain yang dikuasai VOC. Akhirnya monopoli dagang dan peranan VOC ini berakhir pada tanggal 31 Desember 1799 berbarengan dengan diambil alihnya semua kekayaan dan utang piutang VOC oleh *Bataafsche Republiek*.

Republik Bataaf ini adalah hasil bentukan Perancis karena pada 1795 Belanda direbut Perancis dan pemerintahannya diubah menjadi Republik. Pada akhir abad ke- 18, hampir seluruh Eropa dikuasai Perancis kecuali Inggris. Sejak 1 Januari 1800 Indonesia menjadi jajahan dari Republik Bataaf yang yang disebut *Nederlandsch Indiel* Hindia Belanda.

Peperangan antara Inggris dan Perancis juga berlangsung di Asia, sehingga Perancis merasa perlu untuk mempertahankan pulau Jawa yang menjadi jajahannya dari tangan Inggris yang waktu itu menguasai India. Pada waktu itu, Louis Napoleon sebagai penguasa tertinggi negeri Belanda mengirimkan orang kuatnya ke pulau Jawa yaitu Laksamana Herman Willem Daendels pada tahun 1801 yang diberi kedudukan sebagai Gubernur Jenderal.

Untuk mempertahankan pulau Jawa, maka Daendels membangun jalan raya Anyer-Panarukan dalam waktu satu tahun. Jalan ini terutama

digunakan untuk keperluan militer, pos-pos perlengkapan dan perbekalan, pertahanan dan lalu lintas ekonomi.

Dalam bidang pemerintahan, Daendels menerapkan sistem pemerintahan Daerah Perancis yang sentralistik. Pulau Jawa dibagi ke dalam sembilan *Gewest* yang dikepalai oleh seorang *Prefect*. *Prefect* ini lebih merupakan alat Pemerintah Pusat daripada alat Pemerintah Daerah. Disamping itu Daendels berusaha untuk mengikat para Bupati yang berada di sekitar pesisir utara Jawa dan Bupati-Bupati di Priangan. Derajat para Bupati diturunkan dan dijadikan pegawai negeri walaupun tanpa gaji. Sebagai Pegawai Negeri mereka ditempatkan di bawah *Prefect*. Untuk menjamin kehidupan para Bupati beserta para pegawainya, kepada mereka diberi wewenang untuk mengadakan pungutan-pungutan yang biasanya disebut cukai sebesar 10% dari hasil usaha para petani. Para Bupati itu bertugas memungut pajak dari rakyat yang besarnya ditetapkan 20% dari hasil panen di Daerahnya kepada Pemerintah.

Daendels akhirnya diganti oleh Janssens pada 16 Mei 1811. Pada waktu pemerintahan Janssens inilah Inggris berhasil menguasai pulau Jawa. Untuk menjalankan pemerintahan di Jawa, maka Inggris menunjuk Sir Thomas Stamford Raffles sebagai Letnan Gubernur Jenderal. Raffles menambahkan jumlah *Gewest* sehingga mencapai 16 buah. Setiap *Gewest* dibagi ke dalam beberapa Distrik dan Distrik dibagi lagi ke dalam beberapa Sub-distrik atau *division*.

Dibandingkan dengan pemerintahan sebelumnya, maka pemerintahan Raffles jauh lebih baik dalam arti lebih memperhatikan kepentingan rakyat serta lebih bersifat melindungi rakyat. Kekuasaan feodal dibatasi olehnya dan guna melindungi kepentingan rakyat maka diusahakanlah adanya hubungan antara Pemerintah dengan penduduk, tanpa melalui pemimpin-pemimpin/ kepala-kepalanya sendiri. Dalam hal ini Raffles berbeda dengan politik Belanda yang memperlakukakan pemimpin-pemimpin pribumi ini, karena mereka mengetahui bahwa rakyat menganggap para pemimpin mereka sebagai pemilik tanah maupun segala sesuatu yang hidup di atasnya.

Pemerintahan Raffles ini hanya berlangsung selama 5 tahun. Sesuai dengan Konvensi London tahun 1814, maka Inggris harus menyerahkan kembali Pulau Jawa kepada Belanda.

Guna menertibkan keadaan, Pemerintah Belanda mengirimkan tiga orang Komisaris Jenderal yaitu Elout, Buyskes dan van der Capellen (1816-1819). Pada masa inilah timbul keinginan agar Pemerintah melepaskan hak monopoli dagangnya. Usaha ini akhirnya berhasil dengan baik, karena didukung oleh Elout dan Buyskes yang beraliran liberal.

Ketiga orang Komisaris Jenderal tersebut menerima kekuasaan dari Inggris melalui John Fendall yang sebelumnya ditunjuk sebagai pengganti Raffles. Serah terima ini dilaksanakan pada 12 Maret 1816. Ketiga Komisaris Jenderal ini menjalankan kekuasaan pemerintahan atas nama Raja Belanda. Untuk maksud itu, maka dikeluarkan *Reglement of het Beleid van de Regeering, het Justitiewezen, de Cultuur en den Handel in's Lands Aziatische Bezzittingen* (Undang-Undang tentang Kebjaksanaan Pemerintahan, Susunan Pengadilan, Pertanian dan Perdagangan Dalam Wilayah Jajahan di Asia), yang telah dikeluarkan pada 1815, yang biasanya lebih dikenal dengan sebutan RR 1815.

Pada tahun 1848, terjadilah pembaharuan hukum di Negeri Belanda yang ditandai dengan diadakannya kodifikasi hukum yang mulai berlaku pada 1 Mei 1848. Dalam rangka pembaharuan hukum tersebut, dipersoalkan pula cara-cara memperlakukan hukum terhadap bangsa Indonesia, karena ternyata bangsa Indonesia telah mempunyai hukumnya sendiri walaupun tidak tertulis, yang dikenal dengan sebutan hukum adat. Sebagian pendapat ingin mengenakan hukum Belanda terhadap bangsa Indonesia, tetapi sebagian lagi ingin tetap memperlakukan hukum adat. Walaupun demikian, tujuan utamanya tetap tidak berubah, yaitu tetap menjamin kepentingan bangsa Belanda sendiri, khususnya kepentingan ekonomi. Undang-Undang Dasar Kerajaan Belanda Tahun 1848 memberi wewenang kepada Staten General untuk mengurus masalah-masalah yang berhubungan dengan wilayah-wilayah jajahan. Aturan Tambahan pasal 5 ayat (3) memerintahkan bahwa setelah 3 tahun dari pengundangannya, harus ditetapkan Peraturan-peraturan Tentang Kebijaksanaan Pemerintah.

Untuk maksud tersebut, Menteri Daerah Jajahan Ch. F Pahud pada tahun 1851 mengusulkan agar Rancangan *Regeringsreglement* yang disusunnya dapat dijadikan semacam "Undang-Undang Dasar" bagi daerah-daerah jajahan Belanda. Dalam Rancangan tersebut telah dimasukkan pula pengaturan tentang hukum adat.

Setelah diajukan beberapa kali dan mengalami perbaikan-perbaikan, akhirnya Majelis Rendah setuju, dan kemudian disetujui pula oleh Majelis Tinggi. Rancangan *Regeringsreglement* ini kemudian disahkan pada akhir Agustus 1854, kemudian diperkuat oleh Mahkota Belanda 2 hari berikutnya. *Regeringsreglement* ini mulai berlaku pada tanggal 1 Mei 1855.⁶ Pelaksanaan RR ini sangat sentralistis dengan sedikit dekonsentrasi. Dengan demikian pada waktu itu telah pula dikenal wilayah-wilayah administratif, misalnya di Jawa secara hirarkis adalah *Gewest* (yang kemudian disebut *Residentie*), *Afdeeling*, *District*, dan *Onderdistrict*.

Pengaturan dan pengurusan masalah penduduk pribumi diatur dalam pasal 67 dan 68 RR. Dari ketentuan pasal 67, dapat ditarik kesimpulan bahwa pemerintahan di Indonesia bersifat sentralistis yang dijalankan bersama-sama dengan dekonsentrasi. Kekuasaan pemerintahan berada dalam tangan Gubernur Jenderal, sehingga segala urusan pemerintahan diatur dan dilaksanakan olehnya atau Pejabat-Pejabat yang ditunjuknya. Dengan demikian, pada waktu itu telah dikenal wilayah-wilayah administratif misalnya di Jawa secara hierarkis adalah *Gewest* (yang kemudian disebut *Residentie*), *Afdeeling*, *District* dan *Onderdistrict*.

Dalam perkembangannya selanjutnya, karena dirasakan terlalu banyak urusan-urusan yang terbengkelai, mulailah timbul hasrat untuk membentuk aparat pemerintahan sendiri di daerah-daerah. Dorongan ini diperkuat dengan adanya *Etische Politiek* di kalangan orang-orang Belanda sendiri yang dipelopori oleh van Deventer yang pada pokoknya menghendaki agar Pemerintah meringankan beban pajak rakyat, mengembangkan dan meningkatkan pendidikan dan kesejahteraan rakyat, dan pemerintahan disusun dengan cara yang lebih modern dan demokratis, tidak semata-mata mengeruk kekayaan daerah jajahannya saja.

Pemikiran-pemikiran tersebut semakin diperkuat oleh tuntutan dari 'de *Nederlandsche Burgerij*' yaitu mantan pejabat kolonial yang memilih untuk tinggal di negeri koloni dan tidak ingin pulang ke Eropa; maupun kalangan bisnis swasta yang telah mengembangkan usahanya di daerah

6. Meskipun *Regeringsreglement* (RR) ini telah disahkan pada tahun 1854 namun wilayah Hindia Belanda baru tercakup dalam Undang-Undang Dasar Belanda pada tahun 1855. Oleh karena itu, RR yang disahkan tahun 1854 yang mencakup kebijakan penyelenggaraan pemerintahan di Hindia Belanda baru ditetapkan pada tahun 1855 dan diundangkan dalam *staatsblad* (Lembaran Negara) No. 2 Tahun 1855.

koloni. Mereka membentuk komunitas-komunitas eksklusif di beberapa kota besar seperti Batavia, Bandung, Semarang, Surabaya, Makassar, Medan dan Padang.⁷

Isu utama yang mereka bangun adalah privatisasi bidang perkebunan dan perdagangan, serta keterlibatan mereka pada proses pengambilan keputusan dalam kebijakan bidang pemerintahan yang disebut *medezeggenschap*. Keterlibatan mereka untuk ikut berbicara dalam proses kebijakan dirasakan penting karena perkembangan dan permasalahan yang muncul di Hindia Belanda memerlukan respon cepat yang tentu tidak mungkin diselesaikan dari jauh oleh para administrator yang berada di Pusat. Oleh karena itu, peran warga yang berada di lapangan menjadi solusi yang paling tepat dalam mengatasi permasalahan yang muncul di daerah kolonial Hindia Belanda.⁸

Usulan ini direspon oleh anggota-anggota parlemen Belanda dalam beberapa persidangan *Tweede Kamer* berikut:

a. L.W.C Keuchenius (persidangan akhir tahun 1880)

Argumen utama Keuchenius adalah melakukan reformasi pada ranah ketatanegaraan (*staatkundige hervorming*) melalui amandemen beberapa pasal dalam RR 1854 yang menjadi dasar hukum kekuasaan pemerintah yang terpusat di tangan Gubernur Jenderal. Melihat perkembangan di tanah Hindia Belanda, reformasi tersebut menjadi penting supaya kebijakan dan urusan pemerintahan tidak lagi terpusat pada Gubernur Jenderal dan *Raad van Indie*. Ia mengusulkan adanya pembentukan *Gewestelijk Raden* yaitu dewan-dewan dimana warga Eropa dapat bicara untuk menyuarakan isi hatinya.⁹

b. W.K. Baron Van Dedem (persidangan tahun 1881-1882)

Berbeda dengan Keuchenius, Van Dedem mengusulkan adanya reformasi pada ranah administratif. *Hervorming* yang dimaksud adalah mencakup anggaran biaya pemerintahan tanah jajahan sehingga perlu dilakukan perubahan tata pemerintahan kolonial di Hindia Belanda.

7. J.S Furnivall dalam Soetandyo Wignosubroto, dkk, *Pasang Surut Otonomi Daerah, Institute Local for Development*, Jakarta, 2005, halaman 9

8. Soetandyo Wignosubroto, dkk, *op.cit.*, halaman 10

9. Soetandyo Wignosubroto, dkk, *op.cit.*, halaman 10-11

Apabila desentralisasi akan dilakukan oleh Pemerintah Negeri Belanda, maka seharusnya warga masyarakat di Hindia Belanda dari golongan manapun memiliki hak untuk terlibat dalam urusan pemerintahan (*medezeggenschap*). Artinya, keterlibatan ini juga mencakup bagaimana upaya untuk menyelesaikan persoalan mereka sendiri termasuk urusan keuangan.

Selama ini, biaya layanan administrasi di Hindia Belanda didapat dari Negeri Belanda melalui mekanisme *kulturstelsel* yang menjadikan Hindia Belanda sebagai *wingewest* dan mendapat *batig slot* dalam anggaran belanjanya. Akan tetapi menurut Van Dedem, Negeri Belanda sudah tidak mungkin memperlakukan negara jajahan sebagai *wingewest* sehingga anggaran belanja di Hindia Belanda sudah seharusnya didapatkan dari pemasukan-pemasukan yang didapat sendiri oleh Hindia Belanda.

Konsekuensinya, amandemen tidak hanya dilakukan pada RR 1954, namun juga terhadap *De Indische Comptabiliteits Wet* (ICW) 1864. Hal ini menyebabkan anggaran pendapatan dan belanja negara tidak lagi disiapkan oleh eksekutif (*pro forma* oleh Raja lewat *Koninklijke Besluit*) melainkan menjadi produk legislatif.¹⁰

Sehubungan dengan tuntutan-tuntutan tersebut, maka pada tahun 1903 atas usul Mr Idenburg diadakanlah perubahan terhadap pasal 68 RR, dengan menambah pasal 68a, 68b, dan 68c, yang memberikan kesempatan untuk membentuk daerah-daerah otonom. Perubahan ini terjadi dengan diundangkannya *Wethoudende Decentralisatie van het Bestuur in Nederlandsch Indie*, yang lebih terkenal dengan singkatan *Decentralisatie Wet* 1903. Dengan demikian, maka terbukalah kemungkinan untuk membentuk *Gewest* atau bagian *Gewest* yang mempunyai keuangan sendiri untuk membiayai kegiatan-kegiatannya. Pengurusan keuangan tersebut di atas dilakukan oleh sebuah *raad* yang dibentuk bagi tiap-tiap daerah yang bersangkutan. Urusan-urusan yang harus dibiayai dengan keuangan sendiri ini adalah pembangunan dan perbaikan jalan-jalan, jembatan-jembatan, taman-taman, dan riool-riool dan sebagainya.

10. Soetandyo Wignosubroto, dkk, *op.cit.*, halaman 11-12

Ciri-ciri pokok desentralisasi menurut *Decentralisatiewet* 1903 adalah sebagai berikut:

- a. Kemungkinan pembentukan suatu Daerah dengan keuangan sendiri untuk membiayai kebutuhan-kebutuhannya yang dilakukan oleh sebuah *raad*;
- b. Bagi Daerah yang dianggap telah memenuhi syarat, maka setiap kali dengan *ordonnantie* pembentukan, dipisahkan sejumlah uang setiap tahun dari kas negara untuk diserahkan kepada Daerah tersebut, serta dibentuk *raad* bagi Daerah yang bersangkutan;
- c. Untuk *Gewestelijke raad*, jabatan ketuanya dipegang oleh Pejabat Pusat yang menjadi Kepala *Gewest* yang bersangkutan, sedangkan untuk Daerah-daerah lainnya ditunjuk dalam *ordonnantie* pembentukan. Ini pada umumnya juga adalah Pejabat Pusat yang menjadi Kepala Daerah Administratif;
- d. Para anggota *Locale raad* untuk sebagian diangkat, untuk sebagian duduk karena jabatannya dalam Pemerintahan dan sebagian lagi dipilih, kecuali *Gemeente-raad* yang sejak 1917 semua anggotanya dipilih. Masa duduk keanggotaan itu sampai 1925 ditetapkan untuk 6 tahun dan setelah itu diubah menjadi 4 tahun;
- e. *Locale raad* berwenang menetapkan *Locale verordeningen* mengenai hal-hal yang menyangkut kepentingan-kepentingan Daerahnya sepanjang belum diatur dalam Peraturan Perundang-undangan Pusat;
- f. Pengawasan terhadap Daerah baik berupa kewajiban Daerah untuk meminta pengesahan terlebih dahulu bagi keputusannya maupun hak menunda atau membatalkan Keputusan Daerah berada di tangan Gubernur Jenderal Hindia Belanda. Pejabat ini berhak pula mengatur hal-hal yang dilalaikan oleh *Locale raad*.¹¹

Realisasi lebih lanjut dari Undang-Undang Desentralisasi 1903 ini dilakukan dengan *Decentralisatie Besluit* 1905 dan *Locale Radenordonnantie*. *Decentralisatie Besluit* ini menentukan tentang pokok-pokok pembentukan, susunan, dan kedudukan dan wewenang Dewan/ *Raad* dalam mengelola keuangan yang terpisah/ dipisahkan dari Pusat. *Locale Radenordonnantie*

11. The Liang Gie, *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah di Negara Republik Indonesia*, Jilid I, Gunung Agung, 1967, halaman 22- 23

merupakan aturan pelaksanaan yang menentukan struktur, status, kewenangan dan pembentukan pelbagai *Raad* yaitu *Gewestelijke Raad*, *Plaatselijke Raad*, dan *Gemeente Raad*. Pada tahun 1916 Pemerintah Hindia Belanda mulai mengangkat *Burgemeester* untuk mengepalai tiap-tiap *Gemeente* yang telah dibentuk, yang kemudian disusul dengan pembentukan Dewan Pemerintah Daerah pada tahun 1922, sebab pemerintahan harus bersifat kolegial. Bagi *Locale Ressorren* lainnya yaitu *Gewest* dan *Plaats* tidak dibentuk Dewan Pemerintah Daerah di samping Kepala Ressor, melainkan hanya Kepala Ressor/ Daerah dan *Raad* saja dimana Kepala Ressor/ Daerah juga merangkap/ menjabat Ketua Raad.

Keadaan yang demikian ini dirasakan tidak memuaskan sehingga muncullah kritikan-kritikan dari beberapa ahli yang berpengaruh misalnya dari Mr. Woesthof dan Prof. Snouck Hurgronje yang menghendaki agar diberikan peranan yang lebih besar bagi penduduk asli untuk ikut serta dalam pemerintahan.

Tujuannya adalah agar "penduduk asli" (bangsa Indonesia) memperoleh pengalaman politik (*politieke schooling*) yang merupakan suatu keharusan apabila Hindia Belanda diberikan hak untuk menjalankan pemerintahan yang bebas dalam lingkungan ikatan Kerajaan Belanda.¹²

Oleh karena itulah maka Pemerintah Hindia Belanda mengeluarkan *Ontvoogdings Ordonnantie* (Ordonansi Pembebasan Perwalian) Tahun 1918 Stb No. 674. Dalam ordonansi ini diberikan kekuasaan kepada Gubernur Jenderal untuk menunjuk daerah-daerah mana yang dapat di "ontvoogdings". Sehubungan dengan itu, maka sebagai percobaan, untuk pertama kalinya ditunjuklah Cianjur sebagai daerah yang bebas dari perwalian, yang diatur dalam Stb 1918/ 675. Kepada Bupati Cianjur diberikan:

- a. Kewenangan dalam hal penyelesaian perselisihan tanah;
- b. Pengangkatan dan pemberhentian agen-agen polisi pamongpraja;
- c. Dan lain-lain penyerahan urusan pemerintahan.

Selanjutnya Menteri de Graaf mengajukan Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan Tata Pemerintahan Negara di Hindia

12. Mr. S. M. Amin., "Di sekitar Perundang-undangan Autonomi Daerah," *Swatantra*, II/ 1, Januari 1959, halaman 3 – 4, dikutip oleh Drs. The Liang Gie, dalam *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah di Negara Republik Indonesia*, Jilid I, Gunung Agung, Jakarta, halaman 23.

Belanda (Bestuurs Hervormings). Rancangan Undang-Undang ini mendapat sambutan hangat dan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Belanda. Sebagai hasilnya, maka pada tahun 1922 diundangkanlah *Bestuurshevormings Ordonnantie* (Stb 1922/ 216).

Esensi dari ordonansi ini adalah perubahan dari susunan aparat dekonsentrasi serta pembaharuan dan reorganisasi badan-badan hukum publik yang berdiri sendiri/ otonom yang di dalam bahasa Belanda biasanya disebut *Zelfstandige Publiek Rechtelijke Lichamen*. Alasan-alasan utama dari perubahan ini adalah:

- a. Makin meningkatnya jumlah penduduk yang mengakibatkan terjadinya perubahan dan perkembangan dalam segala aspek kehidupan;
- b. Letak geografis daerah, kebudayaan, hukum, ekonomi, dan sosial yang berbeda-beda sehingga memerlukan pengaturan sendiri-sendiri demi kepentingan daerah itu sendiri;
- c. Untuk meringankan beban tugas Pemerintah Pusat, dan untuk menetapkan pembagian tugas yang lebih nyata kepada para pejabat dekonsentrasi dalam menjalankan tugas memimpin dan memberi bimbingan dalam pemerintahan sehari-hari dan dalam melaksanakan pemerintahan umum;
- d. Mengingat bahwa pembentukan *locale ressorten* yang terlalu sempit hingga tidak memenuhi sasaran.

Karakteristik desentralisasi menurut *Wet op de Bestuurshervorming* (Stb 1922/216) adalah sebagai berikut:

- a. Kemungkinan pembentukan Provinsi Otonom dengan kekuasaan yang lebih luas daripada *Gewest* dulu. Provinsi itu terbagi dalam *Regenschap/ Groepsgemeenschap* dan *Stadsgemeente* yang juga otonom;
- b. Otonomi Daerah itu dan tugas-tugasnya untuk membantu melaksanakan Peraturan Perundang-undangan Pusat dipertegas dengan kata-kata “*regeling en bestuur van de huishouding der gemeenschap*” dan “*verlenen van medebewind tot uitvoering van algemeene verordeningen*”;
- c. Susunan Pemerintah Daerahnya pada umumnya terdiri dari tiga organ yaitu *Raad*, *College* yang menjalankan pemerintahan sehari-

hari (*dagelijkse leiding en uitvoering van zaken*) dan Kepala Daerah (*gouverneur, regent, burgemeester*);

- d. Kepala Daerah yang merupakan Pejabat Pusat sebagai Kepala Daerah Administratif, sekaligus merupakan organ Daerah, sebagai Ketua *Raad*, dan Ketua *College* dari Daerah yang bersangkutan; Pengawasan terhadap Daerah dilakukan oleh *Gouverneur Generaal*, sedangkan bagi daerah-daerah di bawah *Provincie*, juga oleh *College Provincie* yang bersangkutan. Kepala Daerah sebagai Pejabat Pusat menjalankan pula pengawasan terhadap pelaksanaan Otonomi dalam Daerahnya.¹³

Berdasarkan *Bestuurschervormings Ordonnantie* tersebut di atas maka lahirlah *Provincie Ordonnantie* (Stb 1924/ 78) yang merupakan reformasi dan reorganisasi dari Badan-Badan Otonom. Dengan Ordonansi ini, maka Pulau Jawa dibagi ke dalam 3 provinsi. Seperti telah dikatakan di atas bahwa sebelumnya telah diadakan penambahan pasal-pasal 67a, 67b, dan 67c terhadap pasal 67 RR. Pasal-pasal tambahan tersebut menentukan bahwa di pulau Jawa, daerah-daerah yang semula disebut *Gewesten, Plaatsen dan Gementeen*, harus dijadikan *Provincien* (provinsi-provinsi), *Regentschappen* (Kabupaten-Kabupaten) dan *Stadsgemeenten* (Kota-Kota).

Setiap Provinsi yang dibentuk ini merupakan peleburan dari beberapa *Gewest*. Akan tetapi karena provinsi ini terlalu luas, maka ketiganya dibagi-bagi ke dalam 35 bagian yang disebut *Afdeling* atau Karesidenan, sedangkan tugas-tugas dan kewenangan-kewenangan Residen banyak yang diserahkan kepada Gubernur sebagai Kepala Provinsi. Demikian juga tugas-tugas dan kewenangan Asisten Residen.

Berbeda halnya dengan di Jawa, maka di luar Jawa tidak dibentuk provinsi-provinsi otonom, akan tetapi wilayah administratif, seperti Provinsi Administratif Sumatera, Borneo (Kalimantan), dan Timur Besar (Indonesia Timur). Sejalan dengan itu maka untuk mengakui harkat dan derajat Sunan dan Sultan maka diangkat seorang Gubernur yang mengepalai provinsi ke 4 yang dibentuk kemudian di Jawa, yaitu Provinsi Administratif yang mencakup Surakarta dan Yogyakarta.

Pemerintah Provinsi menurut ordonansi pembentukannya terdiri dari Gubernur sebagai Kepala Pemerintahan, *College van Gedeputeerden*

13. The Liang Gie, *ibid*, p.24-25

(Dewan Pemerintah) dan Provinciale Raad (Dewan Perwakilan). Gubernur merangkap sebagai Ketua Dewan Perwakilan dan Ketua College van Gedeputeerden. Dirangkapnya kedua jabatan tersebut dimaksudkan agar segala kebijaksanaan dan apa yang diperbincangkan dalam Raad itu selalu mengarah kepada tujuan Pemerintah Hindia Belanda terutama untuk menjamin keamanan dan ketertiban.

Sejalan dengan adanya *bestuurshevormings* maka dikeluarkan pula peraturan tentang Tata Pemerintahan Hindia Belanda yaitu Indische Staatsregeling, yang kebanyakan pasal-pasalnya diambil dari RR. Pasal-pasal 67a, 67b, dan 67c RR dijadikan pasal-pasal 119, 120, dan 121 Indische Staatsregeling, sedangkan pasal 68 RR dipecah ke dalam pasal-pasal 123, 124, dan 125 Indische Staatsregeling. Pasal 119 IS menjadi dasar bagi pembentukan Provinsi melalui Ordonansi Provinsi (Stb 1924/78). Pasal 119 ini menetapkan bahwa Indonesia akan dibagi ke dalam dua macam wilayah yaitu provinsi dan wilayah bukan provinsi. Daerah provinsi ini harus dapat mengatur dan mengurus urusan-urusan rumah tangganya sendiri. Rumah tangga provinsi diantaranya meliputi pengurusan:¹⁴

1. Jalan-jalan, jembatan-jembatan, bangunan-bangunan, pengairan;
2. Penerangan untuk pertanian, perkebunan dan perikanan;
3. Dinas peternakan;
4. Pendidikan guru-guru pribumi dan inspeksi pendidikan pribumi;
5. Kesehatan rakyat;
6. Eksploitasi perusahaan-perusahaan: air minum, listrik, penjualan garam dan lain-lainnya.

Pasal 120 IS mengatur tentang pemerintahan *Gewest*. Sedangkan pasal 121 tentang pemerintahan *Regentschap* dan *Gemeente*. Tentang pemerintahan Kabupaten diatur dalam *Regentschap Ordonnantie* (Stb 1924/79). Pemerintah *Regentschap* ini terdiri dari *Regent* (Bupati), *College van Gecommitteerden*, dan *Regentschap Raad*. Bupati merangkap juga sebagai ketua *College van Gecommitteerden* dan *Regentschap Raad*. Bupati memerintah sesuai dengan hak turun-temurun asal memenuhi syarat-syarat yang telah ditetapkan. Orang kedua setelah Bupati adalah

14. B. P. Paulus, SH., *Garis Besar Hukum Tata Negara Hindia Belanda*, Penerbit Alumni, Bandung, 1979, hal. 59

Patih yang dapat bertindak sebagai Ketua Raad bila Bupati berhalangan. Jabatan Patih tidak turun-temurun dan merupakan jabatan karier. Rumah tangga Kabupaten mengurus kepentingan:¹⁵

1. Pekerjaan-pekerjaan umum dan badan-badan resmi (*instellingen*);
2. Jembatan-jembatan, riool-riool, penerangan-penerangan jalan, taman-taman, kuburan-kuburan umum, pemadam-pemadam kebakaran, tempat-tempat penyembelihan hewan;
3. Kesehatan rakyat (rumah sakit-rumah sakit dan poliklinik-poliklinik);
4. Sebagian dari dinas kehewanan;
5. Sebagian dari pendidikan Pribumi, terutama pendidikan dasar dan lanjutan.

Selanjutnya, dengan *Stadsgemeente Ordonnantie* (Stb 1926/ 365) dibentuklah perangkat pemerintahan *Stadsgemeente* (Kotapraja) yang terdiri dari *Burgemeester* (Walikota), *College van Burgemeester en Wethouders* dan *Stadsgemeente Raad*. Tidak semua *Gemeente* mempunyai *College*, karena ada beberapa diantaranya yang tidak memerlukannya.

Stadsgemeente bertugas mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri dan sama sekali tidak diberi wewenang untuk ikut melaksanakan urusan pemerintahan umum, sebab *Stadsgemeente* letaknya di dalam *Regentschap* sehingga tugas-tugas di bidang pemerintahan umum tersebut berada dalam tangan *Regent* beserta aparaturnya. Demikian juga halnya dengan pembinaan terhadap desa-desa tetap dilakukan oleh *Regent* walaupun dalam kota tersebut terdapat desa-desa yang otonom.

Tugas dan kewajiban *Stadsgemeente* yang utama adalah mengurus kepentingan orang-orang Eropa dan Belanda, terutama mengurus jalan-jalan, riool-riool, taman-taman, dan sebagainya. Sedangkan rincian Rumah tangga *Gemeente Raad* (Dewan Kotapraja) diantaranya meliputi:¹⁶

1. Jalan-jalan kotapraja, penerangan jalan dan hal-hal yang sehubungan dengan lalu-lintas;
2. Pengusahaan tanah, perumahan rakyat kotapraja, pengawasan bangunan dan pemeliharaan kota;

15. *Ibid.*, hal. 64

16. *Ibid.*, hal. 70

3. Perbaikan keadaan kesehatan;
4. Riool-riool, kebersihan kota dan pembuangan sampah-sampah;
5. Pengadaan air minum;
6. Pemeriksaan makanan-makanan;
7. Dinas Peternakan;
8. Pemotongan hewan;
9. Pasar-pasar;
10. Pengurusan rumah sakit-rumah sakit pemerintah dan mengembangkan rumah sakit-rumah sakit swasta dengan memberikan subsidi-subsidi;
11. Pengadaan lapangan-lapangan untuk olah raga dan tempat-tempat renang;
12. Pengadaan sekolah-sekolah, perpustakaan-perpustakaan;
13. Pengadaan alat-alat pemadam kebakaran;
14. Pengurusan tenaga kerja dan pengurusan orang-orang miskin;

Di luar Jawa dan Madura, keadaannya berbeda. Berdasarkan *Groepsgemeenschap Ordonnantie* (Stb 1937/464) dan *Stadsgemeente Ordonnantie Buitengewesten*, dibentuklah beberapa *Groepsgemeenschap* dan *Stadsgemeente*, sedangkan *Locaal Ressort* yang dibentuk berdasarkan *Decentralisatiewet* 1903 masih tetap dipertahankan.

Apa yang diuraikan di atas adalah hal-hal yang terjadi di wilayah-wilayah yang langsung dikuasai Belanda. Disamping unit-unit pemerintahan yang dibentuknya, masih terdapat juga apa yang disebut *Inlandsche Gemeente* seperti Desa, Huta, Marga, dan sebagainya. Untuk Jawa dan Madura, *Inlandsche Gemeente* ini diatur dengan *Inlandsche Gemeente Ordonnantie* yang disingkat dengan IGO (Stb 1906/ 83), sedangkan untuk luar Jawa dan Madura diatur dengan *Inlandsche Gemeente Ordonnantie Buitengewesten* (IGOB) Stb 1938/ 490, Byblad 9308, Stb 1931/ 507, dan *Desa Ordonnantie* Stb 1941/ 356. *Desa Ordonnantie* ini tidak sempat diterapkan, karena pecahnya Perang Dunia II.

Di daerah-daerah yang tidak langsung dikuasai oleh Pemerintah Hindia Belanda, terdapat Daerah-Daerah Otonom yang disebut *Zelfbesturende Landschappen*. *Zelfbesturende Landschappen* ini terdiri dari kerajaan-kerajaan asli Indonesia yang mempunyai ikatan dengan

Pemerintah Hindia Belanda melalui kontrak-kontrak politik, baik kontrak politik panjang (*Lange Contracten*) maupun yang pendek (*Korte Verklaring*). Kontrak politik panjang misalnya dengan Kasunanan Surakarta dan Kasultanan Yogyakarta sedangkan pernyataan pendek dengan Kadipaten Mangkunegaran dan Pakualaman.

3. Zaman Pendudukan Jepang

Setelah Bala Tentara Jepang menduduki Indonesia, maka pemerintahan di bekas jajahan Belanda ini, dibagi ke dalam 3 Komando yaitu:

- a. Sumatera di bawah Komando Panglima Angkatan Darat ke XXV yang berkedudukan di Bukittinggi;
- b. Jawa dan Madura berada di bawah Komando Panglima Angkatan Darat Ke XVI yang berkedudukan di Jakarta;
- c. Daerah-daerah lainnya yang berada di bawah Komando Panglima Angkatan Laut yang berkedudukan di Makassar.

Dengan demikian maka pemerintahan berada di bawah kekuasaan militer yang dilaksanakan oleh komandan angkatan masing-masing, yang disebut *Gunseikan*. Baru kemudian pada tanggal 11 September 1943 kekuasaan pemerintahan berada di bawah satu tangan yaitu dalam tangan *Saikosikikan* yang berkedudukan sebagai Gubernur Jenderal. Di bawah itu segala sesuatu dilakukan oleh Kepala Staf (*Gunseikan*) yang sekaligus juga adalah Kepala Staf Angkatan Perangnya. Segala peraturan perundang-undangan yang dikeluarkan oleh *Saikosikikan* disebut *Osamuseirei* dan yang dikeluarkan oleh Kepala Staf disebut *Osamukanrei*. Pemberitaan-pemberitaan resminya dimuat dalam *Kampo*.

Osamuseirei No. 3 yang dikeluarkan oleh *Saikosikikan* mengatur pemberian wewenang kepada Walikota yang semula hanya berhak untuk mengatur rumah tangga Daerahnya saja, sekarang diwajibkan juga untuk menjalankan urusan Pemerintahan Umum.

Selanjutnya, kedudukan *Stadsgemeente* dan *Regentschap* oleh *Osamuseirei* No. 12 dan 13 diubah menjadi Si dan Ken yang otonom, tetapi sifat demokratisnya ditiadakan, karena hak-hak *Raad* dan *College* dialihkan kepada Kepala Daerah. Dengan *Osamuseirei* No. 21 dan 26

ditetapkan bahwa Provinsi dihapus. Demikian juga halnya dengan Dewan Kabupaten dan Dewan *Gemeente*. Selanjutnya, dalam Osamuseirei No. 27 tahun 1942 ditetapkan antara lain:

- a. Jawa dan Madura, kecuali wilayah Kesunanan Surakarta dan Kesultanan Yogyakarta, dibagi atas beberapa *Syuu* (Karesidenan), *Si* (*Stadsgemeente*), *Ken* (*Regentschap*), *Gun* (Distrik/ Kawedanan), *Son* (*Onderdistrict*) dan *Ku* (Desa). Kepala-kepalanya disebut *Tyo*, *Jadi Syuu tyo*, *Si tyo*, *Ken tyo*, dan sebagainya.
- b. Urusan-urusan yang semula dijalankan oleh para Bupati, Wedana, Asisten Wedana, Kepala Desa, Kepala Kampung (*Wijkmeester*) yang berada di Daerah *Si* (Kota) diambil oleh *Si tyo*.
- c. Disamping itu ada Daerah Istimewa yang ditentukan oleh *Gunseikan* dan disebut *Tokubetsu Si*.

Osamuseirei No. 28 tahun 1942 menetapkan pula bahwa Yogyakarta dan Surakarta diubah menjadi *Kooti*. *Syuu* dan *Kooti* merupakan Daerah yang berdiri sendiri khusus mengurus bidang ekonomi/ pangan; sedangkan *Si* dan *Ken* dinyatakan tetap sebagai daerah otonom, akan tetapi keputusan-keputusannya dapat dibatalkan oleh *Syutyokan*.

Kemudian untuk Karesidenan dibentuk sebuah Dewan yang disebut *Sangi Kai* (*Syu Sangi Kai*) yang anggota-anggotanya diangkat seluruhnya. Dewan-dewan ini "... pada hakekatnya hanya dewan-dewan yang mendengarkan ceramah-ceramah, nasehat-nasehat dan perintah-perintah serta kemauan dari Pemerintah Bala Tentara Jepang."¹⁷

4. Masa Republik Indonesia

Setelah Proklamasi Kemerdekaan pada 17 Agustus 1945 maka sehari sesudahnya yaitu pada tanggal 18 Agustus 1945, Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia berhasil mengesahkan UUD 1945. Dengan demikian maka sejak saat itu Undang-Undang Dasar 1945 dijadikan pegangan utama dalam mengatur kehidupan bernegara dan berpemerintahan di seluruh Indonesia. Dalam menjalankan pemerintahan

17. Prof. Amrah Muslimin, SH., *Aspek-Aspek Hukum Otonomi Daerah*, Alumni, Bandung, 1978, halaman 35

di daerah, maka yang dijadikan landasan atau pedoman dasar adalah pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945, Aturan Peralihan Pasal I dan Pasal II.

Sebagai kelanjutan dari ketentuan-ketentuan tersebut di atas, khususnya Aturan Peralihan Pasal II UUD 1945 maka dikeluarkan:

1. PP No. 2/ 1945, yang dalam pasal 1 ditegaskan:

Segala Badan-Badan Negara dan peraturan-peraturan yang ada, sampai berdirinya Negara Republik Indonesia pada 17 Agustus 1945, selama belum diadakan yang baru menurut Undang-Undang Dasar, masih berlaku, asal saja tidak bertentangan dengan Undang-Undang Dasar tersebut;
2. Dalam rapat tanggal 19 Agustus 1945, Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia memutuskan
 - a. Untuk sementara waktu daerah Negara Indonesia dibagi dalam 8 provinsi, yang masing-masing dikepalai oleh seorang Gubernur. Provinsi tersebut ialah (1) Jawa Barat, (2) Jawa Tengah, (3) Jawa Timur, (4) Sumatera, (5) Borneo, (6) Sulawesi, (7) Maluku, dan (8) Sunda Kecil;
 - b. Daerah Provinsi dibagi dalam Karesidenan, yang dikepalai oleh seorang Residen.

Gubernur dan Residen dibantu oleh Komite Nasional Daerah;
 - c. Kedudukan Kota (*Gemeente*) diteruskan.¹⁸
3. Undang-Undang No. 1 tahun 1945 yang menetapkan:
 - a. Pembentukan Komite Nasional Daerah di Karesidenan, Kota-Kota Otonom, Kabupaten dan lain-lain daerah yang dianggap perlu oleh Menteri Dalam Negeri, kecuali di Daerah Yogyakarta dan Surakarta.
 - b. Komite Nasional Daerah merupakan badan legislatif yang dipimpin oleh Kepala Daerah dan bertugas menjalankan urusan-urusan rumah tangga daerah;
 - c. Komite Nasional Daerah memilih sebanyak-banyaknya 5 orang sebagai Badan Eksekutif yang bersama-sama dan dipimpin oleh Kepala Daerah yang menjalankan pemerintahan sehari-hari.

18. Prof. Amrah Muslimin, SH., *ibid*, halaman 47

Dari ketentuan-ketentuan tersebut di atas, maka dapatlah ditarik kesimpulan sebagai berikut:

- a. Daerah Indonesia dibagi dalam 8 provinsi yang dikepalai oleh seorang Gubernur. Provinsi ini hanya daerah administratif saja sebagai kelanjutan dari masa pendudukan Jepang;
- b. Daerah Provinsi dibagi dalam daerah-daerah Karesidenan. Oleh karena belum ada ketentuan baru tentang batas-batas dan jumlah karesidenan ini, maka menurut pasal II Aturan Peralihan UUD dan PP No. 2/ 1945, jumlah karesidenan-karesidenan menurut batas-batas yang lama masih dilanjutkan sebelum diadakan peraturan yang baru;
- c. Di samping Gubernur dan Residen, diadakan Komite Nasional Daerah, yang asalnya hanya badan pembantu dari Gubernur dan Residen.

Dengan UU No. 1/1945, dibentuk dalam daerah-daerah Karesidenan, Kota berotonomi, Kabupaten dan lain-lain, kecuali Daerah Istimewa Yogyakarta dan Surakarta. Komite Nasional Daerah yang merupakan Badan Legislatif yang bersama-sama dengan Kepala Daerah bertugas menjalankan urusan-urusan rumah tangga Daerahnya. Di daerah Provinsi tidak diadakan Badan Perwakilan Rakyat;

- d. Komite Nasional Daerah memilih sebanyak-banyaknya 5 orang sebagai Badan Eksekutif yang bersama-sama dan dipimpin oleh Kepala Daerah menjalankan pemerintahan sehari-hari;
- e. Menurut pasal II Aturan Peralihan UUD 1945 dan PP No. 2/1945, semua peraturan lama (peraturan-peraturan Belanda) dan Badan-Badan Negara yang ada pada saat Proklamasi, masih berlaku, asal tidak bertentangan dengan UUD 1945, sebelum diadakan peraturan atau badan yang baru.¹⁹

Pada umumnya struktur pemerintahan tiap-tiap daerah Karesidenan ke bawahnya sebagian besar masih melanjutkan susunan dari Pemerintah Belanda sebelum Perang Dunia II. Hanya saja Pemerintah Daerah dengan segera dan secara umum disusun sebanyak mungkin secara demokratis, menurut keadaan dengan menjadikan Komite Nasional Daerah Karesidenan, Kota berotonomi, Kabupaten dan daerah-daerah

19. Prof. Amrah Muslimin, SH., *ibid*, halaman 48 - 49

lain yang dianggap perlu oleh Menteri Dalam Negeri sebagai Badan Perwakilan Rakyat Daerah.

Lembaga-lembaga Perwakilan Rakyat Daerah tersebut diberi wewenang untuk mengatur rumah tangga daerahnya bersama-sama dengan dan dipimpin oleh Kepala Daerah.

Mengenai hal-hal yang diatur dan diurus, pada umumnya masih melanjutkan wewenang Daerah seperti yang telah dimiliki pada masa Hindia Belanda dan pendudukan Jepang. Disamping itu berhubungan dengan suasana perjuangan menghadapi tentara Belanda pada waktu itu, maka Daerah-Daerahpun mengatur pula urusan-urusan sebagai berikut:

- a. Pembatasan tentang jumlah uang yang dibawa seseorang ke suatu Daerah;
- b. Pendaftaran perusahaan;
- c. Pendaftaran partai-partai dan perkumpulan lainnya;
- d. Pendaftaran bagi orang-orang yang berasal dari pulau lain;
- e. Kewajiban lapor bagi para peninjau yang datang dari luar Daerah;
- f. Larangan mengangkut barang-barang rumah tangga ke luar Daerah;
- g. Pendaftaran tenaga ahli;
- h. Pendaftaran Koperasi;
- i. Larangan mengeluarkan dari Daerah dan menimbun bahan-bahan penting;
- j. Larangan spekulasi perdagangan kapas;
- k. Pengawasan terhadap kematian dan sebab-sebabnya;
- l. Pengumpulan dan penetapan harga palawija;
- m. Susunan dan prosedur pemilihan Komite Nasional Daerah;²⁰

Di samping tugas pengaturan urusan-urusan tersebut di atas, Daerah-Daerah mengurus pelbagai hal yang berhubungan dengan perjuangan kemerdekaan beserta akibat-akibatnya, misalnya mengurus dan menolong anak-anak dari lain Daerah yang terlantar, mengadakan fonds kemerdekaan, menyelenggarakan pemindahan pengungsi, mendistribusikan barang-barang kepada rakyat, menyelenggarakan

20. Drs. The Liang Gie, *op.cit.*, jilid I, halaman 61

kursus-kursus kilat untuk calon-calon guru dan mengumpulkan surat-surat selebaran dari partai-partai atau organisasi-organisasi lainnya.

Dalam mengatur dan mengurus rumah tangganya, tidak ada batas yang tegas antara wewenang Daerah yang dijalankan oleh Kepala Daerah dalam rangka dekonsentrasi. Residen, Walikota, Bupati adalah pejabat Pemerintah yang diangkat oleh Pemerintah Pusat. Mereka juga wajib menjalankan wewenang Pemerintah Pusat dalam wilayahnya. Karesidenan, Kota, dan Kabupaten disamping sebagai Daerah otonom, juga sebagai wilayah administratif. Undang-Undang No. 1/1945 tidak mengatur batas-batas wewenang Kepala Daerah sebagai perangkat Daerah maupun sebagai pejabat Pemerintah Pusat.

Demikian juga halnya dengan hubungan kekuasaan antara instansi-instansi Pemerintah Pusat dan Daerah-Daerah Otonom pada waktu itu juga belum ditetapkan dengan tegas. Akibatnya pelbagai Departemen/Instansi Pemerintah Pusat sering membuat peraturan yang harus dijalankan oleh Daerah. Bagi Daerah, hal tersebut merupakan *medebewind*. Dalam membuat peraturan-peraturan tersebut, Daerah-Daerah tidak diajak berunding, sehingga pelaksanaan peraturan-peraturan tersebut menyulitkan Daerah, misalnya peraturan-peraturan/keputusan-keputusan Pusat dalam bidang kepegawaian yang menimbulkan reaksi Daerah.²¹

Dengan demikian, maka Pemerintah Republik Indonesia dengan segera mulai memberikan otonomi kepada Daerah-Daerah. Untuk melaksanakan otonomi kepada Daerah-Daerah, walaupun dalam keadaan sulit karena harus berusaha mempertahankan eksistensi Bangsa dan Negara Republik Indonesia dari agresi Belanda, Pemerintah akhirnya berhasil mengundangkan Undang-Undang No. 22 tahun 1948 yang disebut Undang-Undang Pokok tentang Pemerintahan Daerah, pada tanggal 10 Juli 1948. Undang-Undang No.22/ 1948 inilah sebenarnya merupakan pelaksanaan dari pasal 18 UUD 1945, namun demikian ada beberapa hal yang perlu mendapat perhatian yaitu:

- (1) Berdasarkan ketentuan pasal 18 UUD 1945 beserta Penjelasannya dengan tegas menghendaki dilaksanakannya azas desentralisasi yaitu dibentuknya Daerah-Daerah Otonom, dan dilaksanakannya azas dekonsentrasi

21. Drs. The Liang Gie, *ibid.*, halaman 62

yaitu dibentuknya daerah-daerah administratif. Tetapi dari bunyi konsideransnya Undang-Undang No. 22/ 1948 beserta ketentuan pasal-pasal nya hanya mengatur pemerintahan Daerah-Daerah Otonom.²²

Hanya pasal 46 sebagai Aturan Peralihan UU No. 22 tahun 1948 dalam ayat (2) dinyatakan: Daerah-daerah administrasi yang ada pada waktu berlakunya Undang-Undang ini terus berdiri sampai dihapus.

- (2) Sejak zaman Belanda telah dilaksanakan azas desentralisasi dan dekonsentrasi, dengan demikian di daerah terdapat dua macam pemerintahan yaitu Pemerintahan otonom dan pemerintahan Pamong Praja. Akan tetapi penyelenggaraan pemerintahan pamong praja pada zaman Belanda dilaksanakan dengan seluas-luasnya (lebih luas dari pemerintahan otonom). Dikandung maksud oleh UU No. 22/ 1948 untuk dihapuskan, agar di daerah tidak terdapat dualisme pemerintahan. Sebab pada waktu itu disamping Pemerintah Daerah yang berdasarkan Perwakilan Rakyat (DPRD dan Badan Eksekutifnya), terdapat juga pemerintahan yang dijalankan oleh Kepala Daerah sendiri.²³
- (3) Undang-Undang No. 22/1948 dibentuk berdasarkan dan untuk melaksanakan pasal 18 UUD 1945; dengan demikian sistem pemerintahan di daerah menurut Undang-Undang ini harus menyesuaikan diri dengan sistem pemerintahan Pusat berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945. Tetapi karena Undang-Undang No. 22/1948 dibentuk setelah berlakunya Maklumat Pemerintah 14 Nopember 1945, maka sistem pemerintahan di daerah menurut UU No.22/ 1948 itu lebih menyesuaikan diri dengan sistem Pemerintahan Pusat yang dikehendaki oleh Maklumat Pemerintah 14 November 1945 tersebut di atas.

Untuk melaksanakan desentralisasi tersebut diatas, maka wilayah Republik Indonesia dibagi-bagi ke dalam daerah-daerah otonom yang terdiri dari 3 tingkatan yaitu:

- (a) Provinsi sebagai Daerah Tingkat I;

22. Konsiderans UU No. 22/ 1948 bagian menimbang berbunyi: "bahwa perlu ditetapkan UU berdasarkan pasal 18 UUD, yang menetapkan pokok-pokok tentang pemerintahan sendiri dari daerah-daerah yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri."

23. Penjelasan Umum UU No. 22/ 1948 angka II

- (b) Kabupaten dan Kota Besar sebagai Daerah Tingkat II;
- (c) Desa dan Kota Kecil sebagai Daerah Tingkat III.

Daerah-daerah yang mempunyai hak-hak asal-usul dan di zaman Belanda telah mempunyai pemerintahan sendiri yang bersifat istimewa, ditetapkan sebagai Daerah Istimewa yang setingkat Provinsi, Kabupaten, atau Desa yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri.

Dalam pasal 2 ayat (1) dinyatakan bahwa pemegang kekuasaan tertinggi dalam daerah-daerah otonom adalah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Dewan Pemerintah Daerah, sedangkan dalam ayat (3) dikatakan bahwa Kepala Daerah menjabat sebagai Ketua dan anggota Dewan Pemerintah Daerah (DPD). Susunan yang demikian ini berbeda dengan susunan menurut Undang-Undang No. 1/ 1945 yang menentukan bahwa Pemerintah Daerah terdiri dari DPRD, DPD, dan Kepala Daerah. Dalam hal ini Kepala Daerah merupakan suatu badan pemerintahan yang tersendiri, sedangkan menurut pasal 2 Undang-Undang No. 22/ 1948, Pemerintah Daerah terdiri dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Dewan Pemerintah Daerah saja. Pemerintahan di daerah dilaksanakan secara kolegal.²⁴

Pasal 23 ayat (1) Undang-Undang No. 22/ 1948 menentukan bahwa Dewan Perwakilan Rakyat Daerah mengatur urusan rumah tangga Daerahnya. Jadi DPRD berwenang membuat Peraturan Daerah. Selanjutnya pasal 34 menetapkan Dewan Pemerintah Daerah menjalankan Pemerintahan sehari-hari dan baik secara bersama-sama atau sendiri-sendiri bertanggungjawab kepada DPRD. Karena itu DPD wajib memberikan keterangan-keterangan yang diminta oleh DPRD.

Menurut UU. No 22/ 1948, Kepala Daerah dalam rangka pemerintahan di daerah mempunyai dua fungsi pokok yaitu sebagai pengawas pekerjaan DPRD dan DPD dan sebagai Ketua dan anggota DPD. Sebagai pengawas pekerjaan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Dewan Pemerintah Daerah, maka Kepala Daerah adalah sebagai wakil Pemerintah Pusat (Pasal 36), sedangkan sebagai Ketua dan Anggota

24. Badan Pimpinan Harian Pusat Korps Cacat Veteran RI, *Album Perjuangan Kemerdekaan 1945 – 1950*, CV. ALDA, Jakarta, 1975, halaman 13

Dewan, Pemerintah Daerah, Kepala Daerah adalah organ Pemerintah Daerah (pasal 2 ayat 3).

Undang-Undang No. 22/ 1948 hanya mengatur azas desentralisasi dan *medebewind* (tugas pembantuan), tidak mengatur tentang azas dekonsentrasi. Sehubungan dengan ini maka Soehino SH menyatakan:

*"... Maka hanya ada dua macam Pemerintahan Daerah yaitu pemerintahan daerah yang disandarkan atas hak otonomi dan pemerintahan daerah yang disandarkan pada hak medebewind."*²⁵

Mengenai hal ini dalam Penjelasan Umum No. 22/ 1948 ditegaskan sebagai berikut:

" Pada pembentukan Pemerintahan Daerah yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri menurut Undang-Undang Pokok Pemerintahan Daerah ini, maka oleh Pemerintah Pusat ditentukan kewajiban (pekerjaan) mana-mana saja yang dapat diserahkan pada Daerah. Pekerjaan ini dua rupa yaitu:

- a. Penyerahan penuh, artinya baik tentang asasnya (prinsip-prinsipnya) maupun tentang tata caranya menjalankan kewajiban (pekerjaan) yang diserahkan itu, diserahkan semuanya kepada Daerah (hak otonomi);
- b. Penyerahan tidak penuh, artinya penyerahan hanya mengenai caranya menjalankan saja, sedangkan prinsip-prinsipnya (azas-azasnya) ditetapkan oleh Pemerintah Pusat sendiri (Hak medebewind).

Hak medebewind ini hendaknya jangan diartikan sempit, yaitu hanya menjalankan perintah dari atas saja, sekali-kali tidak, oleh karena Pemerintah Daerah berhak mengatur caranya menjalankan menurut pendapatnya sendiri, jadi masih mempunyai hak otonomi sekalipun hanya mengenai cara menjalankannya saja. Tetapi cara menjalankan ini bisa besar artinya bagi tiap-tiap Daerah.²⁶

Undang-Undang No. 22/ 1948 belum pernah dapat dilaksanakan sebagaimana mestinya disebabkan karena situasi dan kondisi pada saat itu memang tidak memungkinkan penyelenggaraan pemerintahan

25. Soehino, SH., *Perkembangan Pemerintahan di Daerah*, Liberty, Liberty, Yogyakarta, 1980, halaman 31

26. Koesnodiprojo, *Himpunan Undang-Undang, Peraturan-Peraturan, Penetapan-penetapan Pemerintah Republik Indonesia 1945*, SK Seno, Jakarta, 1951, halaman 11

di daerah menurut Undang-Undang tersebut. Situasi dan kondisi yang dimaksudkan adalah pendudukan Belanda atas wilayah Negara Republik Indonesia yang menyebabkan perhatian bangsa Indonesia ditujukan untuk mempertahankan kemerdekaan dan eksistensinya. Karena kesulitan-kesulitan tersebut, maka pembentukan Daerah-Daerah Otonom berdasarkan Undang-Undang No. 22/1948 tidak dapat dilaksanakan secara serentak tetapi bertahap. Provinsi-provinsi yang dapat dibentuk di pulau Jawa dan Madura adalah provinsi Jawa Timur dengan Undang-Undang No. 2 tahun 1950 diubah dengan Undang-Undang No. 18/ 1950, Daerah Istimewa Yogyakarta dengan Undang-Undang No. 3/1950, Jawa Tengah dengan Undang-Undang No. 10 tahun 1950, dan Jawa Barat dengan Undang-Undang No. 11/ 1950.

Sesuai dengan sistem yang dianut adalah sistem rumah tangga materiil, maka urusan-urusan yang akan diserahkan oleh Pemerintah Pusat sebagai urusan-urusan rumah tangga Daerah telah diperinci satu persatu secara limitatif. Urusan-urusan untuk Provinsi tersebut dapat dilihat dalam Undang-Undang Pembentukannya masing-masing beserta Lampiran A-nya, adalah sebagai berikut:

I. Urusan Umum (Tata Usaha):

1. Pekerjaan persiapan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sendiri;
2. Persiapan Rencana Anggaran Pendapatan dan Belanja, Penghitungan Anggaran Pendapatan dan Belanja dan hal-hal lain mengenai Anggaran Pendapatan dan Belanja;
3. Pekerjaan keuangan sendiri;
4. Urusan pegawai;
5. Arsip dan ekspedisi;
6. Penyelidikan Anggaran Pendapatan dan Belanja dan Perhitungan Anggaran Pendapatan dan Belanja Kabupaten dan Kota Besar, untuk disahkan;
7. Pengawasan keuangan Kabupaten dan Kota Besar.

II. Urusan Pemerintahan Umum:

1. Pengawasan berjalannya Peraturan Daerah Provinsi;

2. Pengawasan berjalannya peraturan-peraturan yang mengenai keamanan, termasuk kepolisian (*medebewind*);
3. Pimpinan dan pengawasan pekerjaan Daerah-daerah otonom di bawahnya;
4. Pelaksanaan penetapan atau perubahan batas-batas Daerah-daerah di bawahnya (*medebewind*);
5. Urusan kewarganegaraan (*medebewind*);
6. Urusan kehotelan dan *tourisme*;
7. Pekerjaan rupa-rupa yang tidak termasuk pada salah satu kewajiban (bagian) urusan lain.

III. Urusan Agraria:

1. Penerimaan penyerahan hak *eigendom* atas tanah *eigendom* kepada negara (*medebewind*);
2. Penyerahan tanah negara (*beheersoverdracht*) kepada Jawatan-jawatan atau Kementerian lain atau kepada daerah otonom (*medebewind*);
3. Pemberian izin membalik nama hak *eigendom* dan *postal* atas tanah, jika salah satu pihak atau keduanya masuk golongan bangsa asing (*medebewind*);
4. Pengawasan pekerjaan daerah otonom dibawahnya tentang agraria (sebagian ada yang *medebewind*).

IV. Urusan Pengairan, Jalan-jalan dan Gedung-gedung:

1. Kekuasaan atas pengairan umum, ialah sungai-sungai, sumber-sumber, danau-danau dan saluran-saluran air termasuk tanah bantarannya, tepi-tepi dan tanggul-nya beserta bangun-bangunan milik Pemerintah yang ada di atas atau di tepi pengairan itu yang akan dipergunakan untuk pengangkutan, pembuangan atau penahan air yang diserahkan oleh Pemerintah kepada Provinsi;
2. Kekuasaan atas pemakaian air pengairan umum untuk pertanian dan lain-lain kepentingan Daerah dan Negara yang diserahkan oleh Pemerintah kepada Provinsi;

3. Kekuasaan atas jalan-jalan termasuk tanah-tanah, bangunan-bangunan dan pohon-pohon dalam lingkungannya yang diserahkan oleh Pemerintah kepada Provinsi;
4. Kekuasaan atas gedung-gedung negeri yang diserahkan oleh Pemerintah kepada Provinsi;
5. Penyerahan tersebut dalam angka 1 sampai 4 di atas ada yang termasuk *medebewind*.

V. Urusan Pertanian, Perikanan, dan Koperasi:

1. Inspeksi dan merencanakan hal-hal yang dapat menghidupkan jiwa tani modern dan menambah dinamiseering masyarakat tani;
2. Penyelenggaraan koordinasi pada lapangan teknis (*medebewind*);
3. Penyelenggaran Kebun Pusat Penyelidikan buah-buahan, sayuran, obat-obatan dan tanaman perdagangan;
4. Pimpinan pemberantasan hama yang luas lebih dari satu Kabupaten;
5. Pusat propaganda pertanian.

Perikanan:

1. Inspeksi ke Daerah-daerah di bawahnya (*medebewind*);
2. Penyelidikan dan pengumpulan bahan-bahan untuk memperbaiki dan mempertinggi derajat perikanan darat, membantu pekerjaan Kementerian (*medebewind*);

Koperasi:

Bagian-bagian yang akan ditetapkan pada waktu penyerahan.

VI. Urusan Kehewan:

1. Inspeksi ke Daerah-daerah di bawahnya, mengerjakan pemberantasan dan pencegahan penyakit menular kecuali karantina dan Laboratorium (*medebewind*);
2. Koordinasi pemberantasan penyakit yang menular di daerah-daerah di bawahnya;
3. Pengawasan terhadap *veterinaire hygiene* yang mengenai daging dan susu;

4. Pemeriksaan tiap-tiap waktu atas hewan pengangkutan;
5. Pengawasan terhadap penganiayaan hewan;
6. Pengawasan pemeliharaan babi;
7. Penyelenggaraan peraturan perdagangan hewan dalam negeri di luar Daerah Provinsi dan koordinasi perdagangan hewan seluruh Provinsi;
8. Penyelenggaraan *fokstasion*, koordinasi dan pengawasan peternakan di daerah di bawahnya, pemberantasan pemotongan gelap.

VII. Urusan Kerajinan, Perdagangan Dalam Negeri dan Perindustrian:

Bagian-bagian yang akan ditetapkan pada waktu penyerahannya.

VIII. Urusan Perburuhan:

1. Penerimaan keterangan-keterangan (*gegevens*) tentang pengangguran dari daerah-daerah otonom dibawahnya, yang diteruskan kepada Kementerian Perburuhan (*medebewind*);
2. Segala sesuatu mengenai statistik pengangguran pada waktu tertentu yang dilaporkan kepada Kementerian Perburuhan (*medebewind*);
3. Menyelenggarakan pengerahan, pembagian dan pemindahan tenaga dimana diperlukan, mengenai daerahnya masing-masing (*medebewind*);
4. Mengikhtiarkan lapangan-lapangan pekerjaan baru sebagai usaha pemberantasan pengangguran (*medebewind*);
5. Menyelenggarakan penerangan tentang pemilihan vak dan lapangan pekerjaan (*medebewind*);
6. Menyelenggarakan latihan kerja untuk mempertinggi derajat kecakapan vak dari kaum penganggur serta tenaga muda khususnya (*medebewind*);
7. Pengawasan pekerjaan Daerah Otonom di bawahnya tentang Urusan Perburuhan (*medebewind*);

IX. Urusan Sosial:

Pimpinan dan pengawasan di Daerah-daerah dalam lingkungannya.

X. Urusan Pembagian (Distribusi):

1. Mengadakan peraturan tentang pembagian di Daerah-daerah;
2. Penetapan persentasi kenaikan harga penjualan barang-barang distribusi untuk pengganti biaya (1 dan 2 *medebewind*);

XI. Urusan Penerangan:

1. Membantu Kementerian Penerangan akan lancarnya penerangan umum;
2. Menyelenggarakan penerangan lokal.

XII. Urusan Pendidikan, Pengajaran, dan Kebudayaan:

1. Mendirikan dan menyelenggarakan sekolah-sekolah rendah, kecuali sekolah-sekolah rakyat latihan dan memberi subsidi kepada sekolah rendah yang diselenggarakan oleh badan-badan partikelir;
2. Mendirikan dan menyelenggarakan kursus-kursus pengetahuan umum tingkat B dan C Negeri dan memberi subsidi kepada kursus-kursus semacam itu yang diselenggarakan oleh badan-badan partikelir;
3. Mengusahakan perpustakaan rakyat;
4. Penghubung antara Pemerintah dan Gerakan-gerakan Pemuda;
5. Memimpin dan memajukan kesenian Daerah;
6. Mendirikan kursus-kursus pendidikan pengajar dan kursus pengantar kewajiban belajar.

XIII. Urusan kesehatan:

1. Pendidikan tenaga teknis menengah rendah;
2. Pekerjaan kuratif: menyelenggarakan Rumah-rumah Sakit Pusat dan Umum, pengawasan atas Rumah-rumah Sakit Partikelir;
3. Pekerjaan preventif: urusan transmigrasi dalam Daerah Provinsi;
4. Memimpin, mengawasi dan mengkoordinir Jawatan-jawatan Kesehatan Daerah di bawahnya.

XIV. Urusan Lalu-Lintas dan Angkutan Bermotor:

1. Inspeksi lalu-lintas;
2. Pemeriksaan kendaraan (*keuringdienst*);

3. Bengkel-bengkel Pemerintah yang diserahkan kepada Provinsi;
4. Persediaan alat-alat (*magazijn*);
5. Penyelenggaraan angkutan untuk Dinas;
6. Penyelenggaraan angkutan untuk Umum.

XV. Urusan Perusahaan:

Perusahaan-perusahaan yang dapat diselenggarakan oleh Provinsi menurut kebutuhan.

Dari Undang-Undang tentang pembentukan Daerah-Daerah otonom Kabupaten yang dibuat oleh Republik Indonesia dahulu, yaitu:

- a. Undang-undang No. 12/ 1950 tentang Pembentukan Kabupaten dalam lingkungan Provinsi Jawa Timur;
- b. Undang-undang No. 13/ 1950 tentang Pembentukan Kabupaten dalam lingkungan Provinsi Jawa Tengah;
- c. Undang-undang No. 14/ 1950 tentang Pembentukan Kabupaten dalam lingkungan Provinsi Jawa Barat;
- d. Undang-undang No. 15/ 1950 tentang Pembentukan Kabupaten dalam lingkungan Daerah Istimewa Yogyakarta; dapat pula kita temukan urusan-urusan rumah tangga Daerah Kabupaten. Menurut Penjelasan dari Undang-Undang tersebut di atas, dinyatakan bahwa jenis urusan-urusan yang dikerjakan oleh Kabupaten adalah sama dengan jenis urusan-urusan yang dikerjakan oleh Provinsi, oleh karena Kabupaten adalah *verlengstuk* Provinsi dan di Kabupatenlah terdapat pelaksanaan otonomi dan *medebewind* dari Pusat.

Pada lampiran A dari Undang-Undang Pembentukan tersebut dapatlah diketahui perincian urusan-urusan rumah tangga dan kewajiban Kabupaten dan Kota Besar. Perinciannya adalah sebagai berikut:

I. Urusan Umum

1. Pekerjaan persiapan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sendiri;
2. Persiapan Rencana Anggaran Pendapatan dan Belanja, penghitungan Anggaran Pendapatan dan Belanja dan hal-hal lain yang mengenai Anggaran Pendapatan dan Belanja;

3. Pekerjaan keuangan sendiri;
4. Urusan pegawai;
5. Arsip dan ekspedisi;
6. Penyelidikan anggaran pendapatan dan belanja dan perhitungan anggaran pendapatan dan belanja Daerah-daerah otonom di bawahnya untuk disahkan;
7. Pengawasan keuangan Daerah-daerah otonom di bawahnya.

II. Urusan Pemerintahan Umum

1. Pengawasan berjalannya pengaturan Kabupaten;
2. Pimpinan dan pengawasan pekerjaan Daerah-daerah otonom di bawahnya;
3. Pelaksanaan penetapan atau perubahan batas-batas Daerah-daerah di bawahnya;
4. Urusan Kewarganegaraan (*medebewind*);
5. Menetapkan pemilihan Kepala Desa;
6. Pemeriksaan dan pemutusan pengaduan Desa;
7. Pemberian izin keramaian;
8. Pengakuan dengan resmi (*verlijden*) akte-akte bawah tangan;
9. *Burgerlijke stand* bagi beberapa golongan penduduk menurut peraturan-peraturan yang masih berlaku (*medebewind*);
10. Penyempahan pegawai negeri yang bertanggung jawab (*medebewind*);
11. Pengeluaran pas pergi haji (*medebewind*);
12. Pemberian izin mengadakan penarikan uang derma;
13. Pemberian izin menghutangkan uang menurut peraturan tentang tukang *minding* (*medebewind*);
14. Menyatakan tutupan daerah disebabkan penyakit menular bagi orang dan hewan (*medebewind*);
15. Menjalankan surat paksa dan keputusan hakim (*medebewind*);
16. Penarikan uang dengan/dan ongkos perkara (*medebewind*);
17. Penetapan, pengangkatan dan pemberhentian Pamong Desa;
18. Penetapan Panitia Pilihan Kepada Desa (*medebewind*);

19. Penetapan Panitia Anselah Pajak Penghasilan, Kekayaan dan Personal (*medebewind*);
20. Pekerjaan rupa-rupa yang tidak termasuk pada salah satu kewajiban (bagian) urusan lain.

III. Urusan Agraria

1. Pemeriksaan dan pengesahan kontrak tanah antara warga negara Indonesia dan bangsa asing;
2. Pemberian izin pembukaan tanah oleh Daerah-daerah di bawahnya atau oleh warga negara Indonesia (*medebewind*);
3. Pemberian izin menempati tanah mentah oleh bangsa asing (*medebewind*).

IV. Urusan Pengairan, Jalan-Jalan, dan Gedung-Gedung

1. Melaksanakan peraturan-peraturan Provinsi yang mengenai pemakaian air dari pengairan umum untuk pertanian dan lain-lain kepentingan Daerah dan Negara (*medebewind*);
2. Kekuasaan atas jalan-jalan termasuk tanah-tanah, bangunan-bangunan dan pohon-pohon dalam lingkungannya, yang diserahkan oleh Pemerintah kepada Kabupaten (*medebewind*);
3. Kekuasaan atas gedung-gedung negeri yang diserahkan oleh Pemerintah kepada Kabupaten (*medebewind*).

V. Urusan Pertanian, Perikanan, dan Koperasi

Pertanian:

1. Menjalankan pimpinan dan pengawasan ke Daerah di bawahnya; melaksanakan rancangan-rancangan yang diterima dari Provinsi (*medebewind*);
2. Mengadakan persemaian bibit baru dan mengurus yang telah ada (padi, palawija);
3. Mengadakan kebun buah-buahan dan sayur-sayuran untuk membikin dan menyiarkan bibit-bibit yang terpilih;
4. Mengadakan seteleng percontohan (demonstrasi) pertanian dan perkebunan;

5. Mengadakan bibit, alat-alat pertanian, rabuk dan sebagainya;
6. Mengadakan kursus-kursus tani;
7. Pemberantasan hama, penyakit tanaman dan gangguan-gangguan binatang.

Perikanan:

Mengadakan dan memajukan pemeliharaan ikan (air tawar) dan mengatur penjualan ikan air tawar dan laut (*medebewind*).

Koperasi:

Menggiatkan, memimpin dan membantu koperasi-koperasi dalam Daerahnya.

VI. Urusan Kehewanan

1. Menjalankan pemberantasan dan pencegahan penyakit menular menurut petunjuk Provinsi (*medebewind*);
2. Menjalankan pemberantasan penyakit hewan yang tidak menular (*medebewind*);
3. Menjalankan *veterinaire hygiene*;
4. Mengurus perdagangan hewan dengan Daerah-daerah lain dan koordinasi perdagangan dalam Kabupaten sendiri;
5. Memajukan peternakan dengan jalan;
 - a. Mengusahakan kemajuan mutu dan jumlah yang telah tercapai (pemeriksaan pematangan hewan betina, pengebirian, pengawasan perdagangan hewan keluar dan seteleng hewan);
 - b. Mengawinkan hewan pada waktu yang tepat;
 - c. Memperbaiki pemeliharaan dan pemakaian ternak;
 - d. Pemberantasan potongan gelap.
6. Menjalankan usaha supaya kehewanan mempunyai arti ekonomis yang lain.

VII. Urusan Kerajinan, Perdagangan Dalam Negeri dan Perindustrian

Membangun, menggiatkan, menyokong dan memimpin usaha rakyat dalam lapangan kerajinan, perdagangan dan perindustrian.

VIII. Urusan Perburuhan

1. Menyelenggarakan pencatatan tenaga umumnya, pengangguran khususnya dan mengumpulkan bahan-bahan serta membuat tinjauan (analisa) tentang keadaan tenaga pada tiap-tiap waktu yang tertentu (*medebewind*);
2. Menghubungkan pencari pekerjaan dengan pencari tenaga (*medebewind*);
3. Menyelenggarakan pemberian sokongan pengangguran (*medebewind*);
4. Menyelenggarakan usaha-usaha lain di lapangan kesejahteraan kaum penganggur di mana diperlukan (*medebewind*);
5. Pengawasan pekerjaan daerah otonom di bawahnya tentang urusan perburuhan (*medebewind*);

IX. Urusan Sosial

a. *Pembimbingan dan penyuluhan sosial*

1. Pendidikan dan penerangan sosial untuk rakyat (*medebewind*);
2. Pendidikan untuk pengemis, pengembara, dan pemalas (*medebewind*);
3. Pendidikan untuk anak-anak terlantar dan anak-anak nakal (*medebewind*);
4. Pendidikan kemaksiatan (pelacuran, judi, pemadatan dan lain-lain) (*medebewind*).

b. *Perbaikan masyarakat*

1. Penyelidikan beban-beban dalam penghidupan rakyat (*medebewind*);
2. Perbaikan perumahan dan perkembangan (*medebewind*);
3. Pemberantasan dan pencegahan kemaksiatan (*medebewind*);

c. *Perbantuan*

1. Perawatan pengemis, pengembara, dan pemalas;
2. Perawatan yatim piatu, anak-anak terlantar dan anak-anak nakal;

3. Bantuan kepada anak-anak terlantar;
4. Bantuan kepada anak-anak dan orang-orang bekas hukuman dan rawatan perumahan (*medebewind*);
5. Bantuan kepada korban bencana alam (*medebewind*);
6. Bantuan kepada pengungsi (*medebewind*);
7. Bantuan kepada rakyat korban pertempuran (*medebewind*);
8. Bantuan kepada badan-badan amal partikelir.

X. Urusan Pembagian

Membantu Provinsi menjalankan peraturan tentang distribusi.

XI. Urusan Penerangan

Menyelenggarakan penerangan kepada rakyat, terutama bersifat lokal.

XII. Urusan Pendidikan, Pengajaran, dan Kebudayaan

1. Mendirikan dan menyelenggarakan kursus-kursus pemberantasan buta huruf dan memberi subsidi kepada kursus-kursus pemberantasan buta huruf yang diselenggarakan oleh badan-badan partikelir;
2. Mendirikan dan menyelenggarakan kursus-kursus pengetahuan umum tingkat A Negeri dan memberi subsidi kepada kursus-kursus semacam itu yang diselenggarakan oleh partikelir;
3. Menganjurkan berdirinya, membantu dan mendirikan kursus-kursus vak yang sesuai dengan kebutuhan Daerah;
4. Mengusahakan perpustakaan rakyat;
5. Mendirikan dan menyelenggarakan kursus-kursus pengantar ke kewajiban belajar;
6. Memimpin dan memajukan kesenian;

XIII. Urusan Kesehatan

1. Pekerjaan kuratif: menyelenggarakan rumah-rumah sakit dan poliklinik;
2. Pekerjaan preventif: biro konsultasi untuk bayi dan orang hamil;
3. Mengawasi jawatan-jawatan kesehatan di bawahnya;

4. Menyelenggarakan pekerjaan-pekerjaan Kementerian Kesehatan dan Provinsi yang diserahkan.

XIV. Urusan Perusahaan

Perusahaan-perusahaan yang dapat diselenggarakan oleh Kabupaten menurut kebutuhan.

Menurut Penjelasan Undang-Undang No. 16/ 1950 yang dibuat oleh Republik Indonesia dahulu tentang Pembentukan Daerah-Daerah Kota Besar dalam Lingkungan Provinsi Jawa Timur, Jawa Tengah, Jawa Barat dan Daerah Istimewa Yogyakarta, maka di situ dinyatakan bahwa kedudukan Kota Besar sama dengan Kabupaten (kedua-duanya merupakan Daerah Tingkat Tengah) oleh karena itu maka hak otonomi dan *medebewind* kedua Daerah itu pada umumnya adalah sama. Di daerah-daerah Kota Besar terdapat hal-hal spesifik yang tidak terdapat pada Kabupaten, bahkan berhubungan dengan pertumbuhan dalam lapangan politik, ekonomi, dan kebudayaan yang lebih maju di Daerah-Daerah Kota Besar itu, maka otonomi dan *medebewind* Kota Besar dapat juga lebih besar dari pada Kabupaten.

Selanjutnya ditegaskan bahwa walaupun urusan-urusan Kota Besar bersamaan dengan Kabupaten, namun hal itu tidak perlu sama luasnya. Misalnya dalam Urusan Pertanian, Kota-kota Besar tidak mempunyai tanah-tanah pertanian seluas seperti yang dimiliki oleh Kabupaten, oleh karena itu dalam penyelenggaraan urusan itu tidak perlu Kota Besar menjalankannya seperti Kabupaten sehingga penyelenggaraan urusan tersebut menjadi mahal yang tidak semestinya.

Undang-Undang tentang Pembentukan Kota-Kota Besar termaksud di atas mempunyai pula Lampiran A yang memuat perincian urusan rumah tangga dan kewajiban-kewajiban lainnya dari Kota-kota Besar tersebut. Perincian itu adalah sama seperti yang terdapat pada Undang-Undang tentang pembentukan Kabupaten-kabupaten.

Perincian tentang isi otonomi dan *medebewind* Kota-kota Kecil terdapat pula pada Lampiran A yang terlampir pada Undang-Undang No. 17/1950 tentang Pembentukan Daerah-Daerah Kota Kecil dalam lingkungan Provinsi Jawa Timur, Jawa Tengah, dan Jawa Barat yang dibuat oleh Republik Indonesia dahulu.

Dalam Penjelasan Undang-Undang tersebut dinyatakan bahwa urusan rumah tangga Desa/Kota Kecil, hampir sama dengan urusan rumah tangga Kabupaten, hanya bagi beberapa jenis urusan formatnya agak lebih kecil dari Kabupaten. Dengan sendirinya karena Desa/Kota Kecil ada di dalam lingkungan Daerah Kabupaten, maka penyelenggaraan otonomi dan *medebewind*nya berada di bawah pengawasan Kabupaten yang bersangkutan.

Perincian urusan rumah tangga Kota Kecil berikut urusan-urusan yang diselenggarakan *in medebewind* adalah sebagai berikut:

I. Urusan Umum

1. Pekerjaan persiapan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sendiri;
2. Persiapan rencana Anggaran Pendapatan dan Belanja, penghitungan Anggaran Pendapatan dan Belanja dan hal-hal lain yang mengenai Anggaran Pendapatan dan Belanja;
3. Pekerjaan keuangan sendiri;
4. Urusan pegawai;
5. Arsip dan ekspedisi;

II. Urusan Pemerintahan Umum

1. Pengawasan berjalannya pengaturan Kota Kecil;
2. Urusan Kewarganegaraan (*medebewind*);
3. Pemberian izin keramaian;
4. Pengakuan dengan resmi (*verlijden*) akte-akte bawah tangan;
5. *Burgerlijke stand*²⁷ bagi beberapa golongan penduduk menurut peraturan-peraturan yang masih berlaku (*medebewind*);
6. Pemberian izin mengadakan penarikan uang derma;
7. Pemberian izin menghutangkan uang menurut peraturan tentang tukang *minderling* (*medebewind*);
8. Menjalankan surat paksa dan keputusan hakim (*medebewind*);
9. Penarikan uang dengan dan ongkos perkara (*medebewind*);
10. Penetapan panitia anselah pajak penghasilan, kekayaan dan personal (*medebewind*);

27. Catatan Sipil

11. Pekerjaan rupa-rupa yang tidak termasuk pada salah satu kewajiban (bagian) urusan lain.

III. Urusan Agraria

1. Pemeriksaan dan pengesahan kontrak tanah antara warga negara Indonesia dan bangsa asing (*medebewind*);
2. Pemberian izin menempati tanah mentah oleh bangsa asing (*medebewind*).

IV. Urusan Pengairan, Jalan-Jalan, dan Gedung-Gedung

1. Kekuasaan atas jalan-jalan termasuk tanah-tanah, bangunan-bangunan dan pohon-pohon dalam lingkungannya, yang diserahkan oleh Pemerintah kepada Kota Kecil;
2. Kekuasaan atas gedung-gedung negeri yang diserahkan oleh Pemerintah kepada Kota Kecil.

V. Urusan Pertanian, Perikanan, dan Koperasi

Pertanian:

1. Menjalankan pimpinan dan pengawasan ke Daerah di bawahnya; melaksanakan rancangan-rancangan yang diterima dari Kabupaten (*medebewind*);
2. Mengadakan persemaian bibit baru dan mengurus yang telah ada (padi, palawija);
3. Mengadakan kebun buah-buahan dan sayur-sayuran untuk membikin dan menyiarkan bibit-bibit yang terpilih;
4. Mengadakan seteleng percontohan (demonstrasi) pertanian dan perkebunan;
5. Mengadakan bibit, alat-alat pertanian, rabuk dan sebagainya;
6. Mengadakan kursus-kursus tani;
7. Pemberantasan hama, penyakit tanaman dan gangguan-gangguan binatang.

Perikanan:

Mengadakan dan memajukan pemeliharaan ikan (air tawar) dan mengatur penjualan ikan air tawar dan laut (*medebewind*).

Koperasi:

Menggiatkan, memimpin dan membantu koperasi-koperasi dalam daerahnya.

VI. Urusan Kehewanan

1. Menjalankan pemberantasan dan pencegahan penyakit menular menurut petunjuk Provinsi (*medebewind*);
2. Menjalankan *veterinaire hygiene*;
3. Memajukan peternakan dengan jalan;
 - a. Mengusahakan kemajuan mutu dan jumlah yang telah tercapai (pemeriksaan pematangan hewan betina, pengebirian, pengawasan perdagangan hewan kelar dan seteleng hewan);
 - b. Mengawinkan hewan pada waktu yang tepat;
 - c. Memperbaiki pemeliharaan dan pemakaian ternak;
 - d. Pemberantasan potongan gelap

VII. Urusan Kerajinan, Perdagangan Dalam Negeri dan Perindustrian

Membangun, menggiatkan, menyokong dan memimpin usaha rakyat dalam lapangan kerajinan, perdagangan dan perindustrian.

VIII. Urusan Perburuhan

1. Menyelenggarakan pencatatan tenaga umumnya, pengangguran khususnya dan mengumpulkan bahan-bahan serta membuat tinjauan (analisa) tentang keadaan tenaga pada tiap-tiap waktu yang tertentu (*medebewind*);
2. Menghubungkan pencari pekerjaan dengan pencari tenaga (*medebewind*);
3. Menyelenggarakan pemberian sokongan pengangguran (*medebewind*);
4. Menyelenggarakan usah-usaha lain di lapangan kesejahteraan kaum penganggur di mana diperlukan (*medebewind*);

IX. Urusan Sosial

- a. *Pembimbingan dan penyuluhan sosial*
 1. Pendidikan dan penerangan sosial untuk rakyat (*medebewind*);
 2. Pendidikan untuk pengemis, pengembara, dan pemalas (*medebewind*);
 3. Pendidikan untuk anak-anak terlantar dan anak-anak nakal (*medebewind*);
 4. Pendidikan untuk memperbaiki orang-orang yang menjalankan kemaksiatan (pelacuran, judi, pemadatan dan lain-lain) (*medebewind*);
 5. Statistik dan dokumentasi (*medebewind*).
- b. *Perbaikan masyarakat*
 1. Penyelidikan beban-beban dalam penghidupan rakyat (*medebewind*);
 2. Perbaikan perumahan dan perkembangan (*medebewind*);
 3. Pemberantasan dan pencegahan kemaksiatan (*medebewind*);
- c. *Perbantuan*
 1. Perawatan pengemis, pengembara, dan pemalas;
 2. Perawatan yatim piatu, anak-anak terlantar dan anak-anak nakal;
 3. Bantuan kepada anak-anak terlantar;
 4. Bantuan kepada anak-anak dan orang-orang bekas hukuman dan rawatan perumahan (*medebewind*);
 5. Bantuan kepada korban bencana alam (*medebewind*);
 6. Bantuan kepada pengungsi (*medebewind*);
 7. Bantuan kepada rakyat korban pertempuran (*medebewind*);
 8. Bantuan kepada badan-badan amal partikelir.

X. Urusan Pembagian

Membantu Kabupaten menjalankan peraturan tentang distribusi.

XI. Urusan Penerangan

Menyelenggarakan penerangan kepada rakyat, terutama bersifat lokal (*medebewind*).

XII. Urusan Pendidikan, Pengajaran, dan Kebudayaan

1. Mendirikan dan menyelenggarakan kursus-kursus pemberantasan buta huruf dan memberi subsidi kepada kursus-kursus pemberantasan buta huruf yang diselenggarakan oleh badan-badan partikelir;
2. Mendirikan dan menyelenggarakan kursus-kursus pengetahuan umum tingkat A Negeri dan memberi subsidi kepada kursus-kursus semacam itu yang diselenggarakan oleh partikelir;
3. Mengajukan berdirinya, membantu dan mendirikan kursus-kursus vak yang sesuai dengan kebutuhan Daerah;
4. Mengusahakan perpustakaan rakyat;
5. Mendirikan dan menyelenggarakan kursus-kursus pengantar ke kewajiban belajar;
6. Memimpin dan memajukan kesenian;

XIII. Urusan Kesehatan

1. Pekerjaan kuratif: menyelenggarakan rumah-rumah sakit dan poliklinik;
2. Pekerjaan preventif: biro konsultasi untuk bayi dan orang hamil;
3. Menyelenggarakan pekerjaan-pekerjaan Kementerian Kesehatan dan Daerah di atasnya yang diserahkan.

XIV. Urusan Perusahaan

Perusahaan-perusahaan yang dapat diselenggarakan oleh Kabupaten menurut kebutuhan.

Pembentukan Daerah-Daerah di Kalimantan baru terlaksana pada Januari 1953 dengan diundangkannya Undang-Undang Darurat No. 2/1953. Undang-Undang Darurat ini membentuk Provinsi Kalimantan yang otonom berdasarkan UU No. 22/1948 sebelumnya Kalimantan adalah suatu Provinsi Administratif.

Urusan-urusan yang akan diserahkan kepada Provinsi Kalimantan adalah sebagai berikut:

I. Urusan Tata Usaha Daerah:

Menyusun Sekretariat Provinsi dan instansi-instansi Daerah serta menyelenggarakan segala sesuatu mengenai kepegawaian, perbendaharaan, pemeliharaan harta milik Provinsi dan lain-lainnya untuk lancarnya pekerjaan Pemerintah Daerah.

II. Urusan Penetapan dan/ atau Perubahan Batas-batas Daerah otonom bawahan dan Daerah-daerah lain dalam lingkungan Provinsi.

III. Urusan Kesehatan:

- a. Pemulihan kesehatan orang sakit;
- b. Pencegahan penyakit;
- c. Pemeliharaan kesehatan;
- d. Pendidikan tenaga ahli kesehatan;
- e. Hal-hal lain seperti membantu Kementerian Kesehatan mengatasi bencana alam, penyakit menular, atau penyakit rakyat yang menyebabkannya.

IV. Urusan Pekerjaan Umum:

- a. Jalan-jalan, bangunan-bangunan dan gedung-gedung;
- b. Perairan umum, pengairan dan hal-hal yang bersangkutan dengan itu;
- c. Hal-hal lain seperti membantu Kementerian Pekerjaan Umum dan Tenaga dalam mengatasi Daerah-daerah yang terancam bencana alam.

V. Urusan Pertanian:

- a. Penyuluhan pertanian rakyat;
- b. Penyelidikan dan percobaan pertanian;
- c. Persediaan alat-alat pertanian, bibit dan pupuk;
- d. Pemberantasan dan pencegahan penyakit dan gangguan tanaman;
- e. Pendidikan pertanian.

VI. Urusan Kehewanan:

- a. Memajukan peternakan;
- b. Kesehatan hewan ternak dan hal-hal lain yang bersangkutan dengan itu;
- c. Pencegahan dan pemberantasan penyakit hewan menular dan penyakit hewan lainnya;
- d. Pendidikan tenaga ahli;
- e. Penyelidikan hewan.

VII. Urusan Perikanan (Darat dan Pantai):

- a. Memajukan perikanan darat;
- b. Penyelidikan dan percobaan;
- c. Persediaan dan peredaran bibit ikan, bahan-bahan dan alat-alat perikanan darat;
- d. Pemberantasan dan pencegahan penyakit ikan dan alat-alat perikanan darat;
- e. Pendidikan pegawai ahli.

VIII. Urusan Pendidikan, Pengajaran dan Kebudayaan:

- a. Menyelenggarakan sekolah, kursus dan perpustakaan;
- b. Memajukan kesenian Daerah;
- c. Laporan mengenai keadaan sekolah;
- d. Bantuan mengenai penyelidikan dan percobaan;

IX. Pelbagai urusan lainnya berdasarkan peraturan-peraturan dari masa Hindia Belanda seperti:

- a. Penguburan mayat;
- b. Pembikinan sumur bor;
- c. Kewajiban menjalankan Hinderordonnantie;
- d. Pemanasan dan pemakaian kawat guna pengangkutan (transport kabel)
- e. Pengawasan pengangkutan di air dalam Provinsi;

- f. Urusan lalu lintas jalan;
- g. Pengambilan benda tambang;
- h. Kewajiban mengenai kehutanan;
- i. Kewajiban menjalankan peraturan tentang es dan minuman yang mengandung gas asam arang.

Berbeda dengan Provinsi-provinsi di Jawa dan Sumatera, maka Provinsi Kalimantan tidak usah menunggu ditetapkan peraturan-peraturan tentang pelaksanaan urusan-urusan di atas. Sejak saat pembentukannya, Provinsi ini boleh seketika menyelenggarakan urusan-urusan itu. Bila ini tidak mungkin maka tugas-tugas itu untuk sementara dijalankan pegawai-pegawai Kementerian yang berwenang.

Bersama-sama dengan pembentukan Provinsi Kalimantan pada tahun 1953, Pemerintah menetapkan pula Undang-Undang Darurat No. 3/ 1950, tentang Pembentukan Daerah Otonom Kabupaten/Daerah Istimewa Tingkat Kabupaten/ Kota Besar dalam lingkungan Provinsi Kalimantan. Daerah-daerah yang dibentuk adalah : (1) Kabupaten Banjar ; (2) Kabupaten Barito; (3) Kabupaten Hulu Sungai Selatan; (4) Kabupaten Hulu Sungai Utara; (5) Kabupaten Kapuas; (6) Kabupaten Kapuas Hulu; (7) Kabupaten Kotawaringin; (8) Kabupaten Ketapang; (9) Kabupaten Kota Baru; (10) Kabupaten Pontianak; (11) Kabupaten Sambas; (12) Kabupaten Sanggau; (12) Kabupaten Sintang; (14) Daerah Istimewa setingkat Kabupaten Berau; (15) Daerah Istimewa setingkat Kabupaten Bulongan; (16) Daerah Istimewa setingkat Kabupaten Kutai; (17) Kota Banjarmasin; (18) Kota Besar Pontianak.

Kepada Daerah-Daerah tersebut di atas diserahkan urusan-urusan sebagai berikut:

1. Tatausaha Daerah
2. Kesehatan
3. Pekerjaan umum
4. Pertanian
5. Kehewan
6. Perikanan Darat
7. Pendidikan, Pengajaran, dan Kebudayaan

8. Urusan-urusan lainnya berdasarkan ketentuan-ketentuan dalam peraturan lama

Undang-Undang Darurat memberikan pula kebebasan-kebebasan kepada Daerah-daerah di atas untuk memiliki inisiatif sendiri mengatur dan mengurus segala sesuatu yang menurut sifatnya termasuk rumah tangga masing-masing.

Pembentukan Daerah-daerah Otonom di pulau Sumatera berbeda dengan di pulau Jawa dan Kalimantan.

Dengan Undang-Undang No. 10/ 1948 yang diundangkan pada 15 April 1948 dibentuklah 3 buah Provinsi di Sumatera yaitu :

1. Sumatera Selatan, yang meliputi Karesidenan Bangka, Belitung, Bengkulu, Lampung, dan Palembang.
2. Sumatera Tengah yang meliputi Karesidenan Jambi, Riau, dan Sumatera Barat.
3. Sumatera Utara yang meliputi Karesidenan Aceh, Sumatera Timur dan Tapanuli;

Pembentukan ketiga Provinsi tersebut kemudian diperkuat dengan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) No 3 tahun 1950 tentang pembentukan Provinsi Sumatera Selatan, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No 4 Tahun 1950 tentang pembentukan Provinsi Sumatera Tengah, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No 5 Tahun 1950 tentang Pembentukan Provinsi Sumatera Utara.²⁸

Pengisian Otonomi bagi ketiga Provinsi itu dilakukan oleh Komisariat Pemerintah Pusat di Sumatera. Pada Tanggal 18 Agustus 1948 Komisariat Pemerintah Pusat mengeluarkan serangkaian peraturan yang menyerahkan hak dan tugas kewajiban Pemerintah Pusat dalam bidang-bidang sebagai berikut:

1. Kehewananan : Peraturan No. 32/Kom/U;
2. Sosial : Peraturan No. 33/Kom/U;
3. Pertanian dan Perikanan : Peraturan No. 34/Kom/U;

28. Prof. Amrah Muslimin, SH., *op.cit.*, halaman 57

- 4 Pendidikan Pengajaran dan Kebudayaan : Peraturan No. 36/Kom/U;
5. Penerangan : Peraturan No. 37/Kom/U;
6. Kesehatan : Peraturan No. 38/Kom/U;
7. Pekerjaan Umum : Peraturan No. 39/Kom/U;

Untuk Daerah Tingkat II dalam lingkungan Provinsi-provinsi tersebut, misalnya Daerah Tingkat II di Provinsi Sumatera Selatan dengan Undang-Undang Darurat No. 4/ 1956, Pemerintah menyerahkan urusan-urusan sebagai berikut:

I. Urusan Pekerjaan Umum:

- a. Membikin, memperbaiki, memelihara dan menguasai bangunan-bangunan penyehatan seperti pembuluh air minum, pembuluh pembilas dan lain-lain sebagainya, kecuali apabila pekerjaan-pekerjaan itu melebihi kekuatan keuangan Daerah Otonom yang bersangkutan, mengatur dan *mereglementeer* tarif-tarif pemakaian air minum dari waterleiding dalam Daerahnya masing-masing;
- b. Membikin, memperbaiki, memelihara, dan menguasai jalan-jalan umum beserta bangunan-bangunan turutannya dan segala sesuatu yang perlu untuk keselamatan lalu lintas di atas jalan-jalan tersebut.
- c. Membikin, menyewa, membeli, memperbaiki, memelihara, dan menguasai gedung-gedung untuk keperluan urusan yang termasuk rumah tangga Daerah Otonom;
- d. Kecuali hal-hal yang diuraikan di atas, menguasai, mengurus dan mengatur hal-hal lain seperti:
 1. Urusan rooi dan pengawasan terhadap bangunan-bangunan di tepi jalan-jalan umum yang dikuasai oleh Kabupaten, Kota Besar dan Kota Kecil masing-masing;
 2. Lapangan-lapangan dan taman-taman umum;
 3. Tempat-tempat pemandian umum;
 4. Tempat pekuburan umum;
 5. Pasar-pasar dan los-los pasar serta penetapan tarip-tarip pasar dan sebagainya;

6. Pasanggrahan-pasanggrahan;
7. Penyeberangan-penyeberangan;
8. Pencegahan bahaya kebakaran;
9. Penerangan jalan umum;
10. Lain-lain pekerjaan untuk umum yang bersifat setempat.

I. Urusan Kesehatan:

- a. Mendirikan dan menyelenggarakan Rumah Sakit Umum dan Balai Pengobatan Umum;
- b. Mendirikan dan menyelenggarakan Rumah Sakit Khusus dan Balai Pengobatan Khusus, jika dipandang perlu;
- c. Menyelenggarakan dan mengurus pengeringan tanah, pengusahaan air minum, pembuangan kotoran dan lain-lain hal yang bersangkutan dengan usaha-usaha memperbaiki kesehatan dan mencegah timbulnya penyakit dalam lingkungan Daerahnya;
- d. Menyelenggarakan dan mendirikan balai nasihat bayi, balai orang hamil dan balai kesehatan sekolah;
- e. Menyelenggarakan pendidikan rakyat dalam pengetahuan kesehatan lingkungan Daerahnya;
- f. Mengadakan anjuran dan penerangan menuju ke arah perbaikan kesehatan dan perumahan rakyat;
- g. Turut mengusahakan usaha pemberantasan dan pencegahan penyakit menular dan penyakit rakyat yang ditugaskan oleh Provinsi Sumatera Selatan;
- h. Mengadakan dan memelihara statistik kesehatan rakyat.

II. Urusan Kehewan:

- a. Turut menyelenggarakan usaha Provinsi untuk memajukan peternakan dalam lingkungan Daerahnya;
- b. Mengumpulkan keterangan-keterangan dan angka-angka untuk kepentingan kehewan dan memberi laporan tentang keadaan kehewan dalam lingkungan Daerah;

- c. Mengatur dan mengawasi pemotongan hewan dalam lingkungan Daerahnya, mendirikan dan mengusahakan tempat-tempat pemotongan hewan untuk umum, menetapkan tarif-tarif untuk pemotongan tersebut dalam tempat-tempat umum itu, mengatur penjualan daging untuk umum, mengawasi perusahaan-perusahaan susu dan penjualan susu untuk umum, mengawasi perusahaan persewaan dokar, cikar yang menggunakan hewan ternak sebagai hewan tarikan dan sebagainya;
- d. Melaksanakan Peraturan-peraturan Daerah Provinsi Sumatera Selatan tentang hal pencegahan penyakit hewan menular dan penyakit hewan lainnya;
- e. Memberi bantuan untuk mengadakan penyelidikan penyakit hewan dan sebab-sebab yang mempengaruhi keadaan itu yang diadakan oleh Pemerintah Pusat dengan biaya Pemerintah Pusat.

III. Urusan Pertanian (Kabupaten dan Kota Besar):

- a. Turut menyelenggarakan hal-hal tentang penyuluhan pertanian rakyat dan usaha-usaha lain untuk memajukan pertanian dalam lingkungan Daerahnya;
- b. Mengumpulkan catatan-catatan dan angka-angka dari pertanian dan dari percobaan-percobaan (misalnya pemotongan padi) untuk kepentingan statistik pertanian atau politik penetapan harga pasar dari hasil pertanian;
- c. Membantu Pemerintah Pusat dalam usahanya mengadakan penyelidikan pertanian dengan biaya Pemerintah Pusat;
- d. Mengadakan kebun bibit (*zaadhoeven*), menyediakan alat-alat pertanian, pupuk buatan, bibit-bibit dan biji-biji tanaman yang terbaik;
- e. Menyelenggarakan usaha memberantas dan mencegah penyakit dan gangguan tanaman, membeli obat-obat untuk itu terutama dari persediaan Pemerintah Pusat;
- f. Mendirikan Balai Perpustakaan dan Balai Pertunjukan yang bersangkutan dengan pertanian;

- g. Mengeluarkan majalah-majalah, brosur-brosur yang memuat petunjuk-petunjuk dan rencana-rencana dalam lapangan pertanian;
- h. Hal-hal lain mengenai pertanian yang diserahkan oleh Provinsi Sumatera Selatan.

IV. Urusan Perikanan Darat:

- a. Turut menyelenggarakan usaha Provinsi Sumatera Selatan dalam hal memajukan perikanan darat dalam lingkungan Daerahnya;
- b. Mengumpulkan keterangan-keterangan dan angka-angka untuk kepentingan perikanan darat dalam lingkungan Daerahnya;
- c. Mengadakan tempat-tempat pelelangan ikan air tawar dan laut, mengatur, mengawasi penyelenggaraan pelelangan tersebut dengan mengindahkan petunjuk-petunjuk Menteri Pertanian, memberi ijin kepada organisasi nelayan yang memenuhi syarat yang ditentukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah untuk menyelenggarakan pelelangan ikan menurut syarat-syarat yang ditentukan dalam izin.

Bea setinggi-tingginya yang dipungut untuk kas Daerah tidak boleh melebihi jumlah persentasi yang ditetapkan oleh Menteri Pertanian;

- d. Membantu usaha Pemerintah Pusat mengadakan penyelidikan dengan biaya Pemerintah Pusat;
- e. Membantu Provinsi dalam usahanya memberantas dan mencegah penyakit dan gangguan ikan.

V. Urusan Sosial:

- a. Usaha menolong fakir miskin, memelihara anak yatim piatu, menolong orang terlantar;
- b. Sebagian hal-hal mengenai urusan sosial yang termasuk urusan rumah tangga Provinsi Sumatera Selatan yang diserahkan kepada Daerah Otonom yang bersangkutan;
- c. Melaksanakan peraturan-peraturan tentang hal-hal urusan sosial yang diadakan oleh Pemerintah Pusat atau Pemerintah Daerah Provinsi Sumatera Selatan.

VI. Urusan Perindustrian Kecil:

- a. Menyelenggarakan sebagian urusan memperkembangkan perindustrian kecil dan kerajinan rumah tangga;
- b. Turut menjalankan kewajiban mengenai pelaksanaan peraturan-peraturan pembatasan perusahaan (*Bedrijfsreglementering*).

Selain urusan yang terperinci itu, menurut pasal 7, Daerah-Daerah Otonom dalam lingkungan Provinsi Sumatera Selatan berhak pula mengatur dan mengurus hal-hal yang termasuk kepentingan Daerahnya, yang tidak diatur dan diurus oleh Pemerintah Pusat atau Provinsi Sumatera Selatan, kecuali apabila kemudian oleh peraturan-peraturan yang lebih tinggi tingkatnya diadakan ketentuan lain (bagi Kota Kecil, hal-hal yang tidak diatur dan diurus oleh Pusat, Provinsi dan Kabupaten yang berada di atasnya). Sedangkan khusus bagi Kota Besar Palembang, yang sebelum perang telah merupakan *Stadsgemeente*, ditetapkan bahwa Daerah ini meneruskan otonominya yang dulu itu (pasal 8 ayat (2) Undang-Undang Darurat No. 5 tahun 1956).

Di bekas wilayah Negara Indonesia Timur, Pemerintah Republik Indonesia membentuk Daerah Otonom berdasarkan Staatblad Indonesia Timur (SIT) No.44/1950, tidak berdasarkan Undang-Undang No. 22/1948. SIT No. 44/1950 tersebut lebih terkenal dengan sebutan Undang-Undang No 44/1950; sebutan ini sebenarnya kurang tepat, sebab No 44 tersebut bukanlah nomor Undang-Undang tetapi *Staatbladnya* (Lembaran Negaranya), karena NIT tidak memberikan nomor pada Undang-Undangnya seperti pada masa Hindia Belanda. Contohnya *Regentschap Ordonantie Stb 1924/79*.

Seperti kita ketahui bahwa SIT No 44/1950 banyak sekali mengandung persamaan dengan Undang-Undang No. 22/1948. Kepada Daerah-Daerah yang dibentuk di bekas wilayah Negara Indonesia Timur ini Pemerintah RI merencanakan akan menyerahkan urusan-urusan sebagai berikut:

I. Urusan Umum (Tatausaha):

1. Pekerjaan persiapan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sendiri;
2. Mengadakan Rencana Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah;

3. Mengesahkan sementara Anggaran Keuangan dan mengadakan pengawasan atas keuangan *Swapraja*;
4. Urusan pegawai;
5. Arsip ekspedisi.

Penyelenggaraan dari hal-hal termaksud dalam sub2 dan 3 akan diatur lebih lanjut oleh Menteri Dalam Negeri.

II. Urusan Pemerintahan Umum:

1. Melaksanakan tugas-tugas termaksud dalam “*Zelfbestuursregeling* 1938” (Staatblad 1938 no.529) pasal 2 ayat (1) dan (3); pasal 3 ayat (4) dan (5); pasal 4 ayat (1) dan (3); pasal 10 ayat (1), (2), (3), dan (4); pasal 22 ayat (2), dengan Keputusan Menteri Dalam Negeri Indonesia Timur tanggal 29 Agustus 1949 No P.Z.1/67/29 c.a., seperti telah diserahkan kepada Daerah dahulu.
2. Menjalankan peraturan-peraturan tentang mencari tiram, mutiara, teripang, dan bunga karang;
3. Menjalankan peraturan-peraturan mengenai urusan legalisasi;
4. Menjalankan peraturan perumahan penduduk;
5. Menjalankan pekerjaan pencatatan penduduk menurut peraturan yang bersangkutan;
6. Menjalankan peraturan anjing gila;
7. Menjalankan hak-hak Residen tersebut dalam “*Inlandsche Gemeente Ordonnantie Buitengewesten*” (Staatblad 1938 No. 490);
8. Melakukan pengawasan atas alam lindungan (*natuurmonumenten*) dan atas tanah daerah margasatwa lindungan (*wilderreservaten*).

III. Urusan Pengairan, Jalan-jalan dan Gedung-gedung:

1. Membikin, memperbaiki, memelihara dan menguasai jalan-jalan umum yang tidak diurus langsung oleh Pemerintah atasan;
2. Membikin, memperbaiki, memelihara dan menguasai gedung-gedung dan bangunan umum yang diserahkan oleh Pemerintah kepada Daerah.

Hal-hal tersebut di atas dijalankan menurut peraturan dan petunjuk dari Pemerintah Pusat.

IV. Urusan Pertanian, Perikanan, dan Kehutanan:

a. Pertanian:

1. Mengadakan, mengurus dan memelihara Balai-balai Benih (padi, palawija) dan menyiarkan bibit-bibit terpilih;
2. Mengadakan, mengurus dan memelihara kebun buah-buahan, kebun tanaman perdagangan dan sayuran, untuk membikin dan menyiarkan bibit-bibit yang terpilih;
3. Mengadakan seteleng percontohan (demonstrasi) pertanian dan perkebunan;
4. Mengadakan bibit, alat-alat pertanian, rabuk dan sebagainya;
5. Mengadakan kursus tani;
6. Memberantas hama, penyakit tanaman dan gangguan binatang.

Hal-hal tersebut diatas dijalankan menurut peraturan dan petunjuk dari Pemerintah Pusat.

b. Perikanan:

Mengadakan dan memajukan pemeliharaan ikan air tawar dan laut, menurut peraturan dan petunjuk dari Pemerintah Pusat.

c. Kehutanan:

1. Mengatur pengambilan kayu dan hasil-hasil hutan;
2. Menunjukkan hutan larangan dan lapangan hutan larangan; sepanjang hutan atau lapangan itu terletak dalam *Swapraja*, maka diperlukan persetujuan *Swapraja* yang bersangkutan;
3. Pembatalan seluruhnya atau sebagian dan penunjukkan hutan/ lapangan termaksud sub 2 di atas; sepanjang hutan/ lapangan itu terletak dalam *Swapraja*, maka diperlukan Persetujuan *Swapraja* yang bersangkutan;

4. Mengawasi dan mengurus segala hutan dan lapangan hutan dalam *Swapraja* yang terletak dalam Lingkungan Daerah atau belum diperlukan untuk pertanian;
5. Mengambil keputusan dengan persetujuan Pemerintah *Swapraja* yang bersangkutan dalam hal menetapkan apakah sesuatu hutan itu dan/atau lapangan hutan di perlukan atau tidak (belum) untuk pertanian;
6. Menjalankan peraturan-peraturan yang lain mengenai urusan kehutanan;
7. Mengurus penanaman dan pemeliharaan *hutan* penjagaan khalikah.

Hal-hal tersebut di atas dijalankan menurut peraturan dan petunjuk dari Pemerintah Pusat.

V. Urusan Kehewanan

1. Menjalankan pemberantasan dan pencegahan penyakit menular;
2. Menjalankan pemberantasan penyakit hewan yang tidak menular;
3. Menjalankan *veterinaire hygiene*;
4. Memajukan peternakan dengan jalan:
 - a. Mengusahakan kemajuan mutu dan jumlah telah tercapai (pemeriksaan pemotongan hewan betina, pengebirian, pengawasan perdagangan hewan Daerah dan seteleng hewan);
 - b. Memperbaiki pemeliharaan dan pemakaian ternak;
 - c. Pemberantasan pemotongan gelap.

Hal-hal tersebut di atas dijalankan menurut peraturan dan petunjuk dari Pemerintah Pusat.

VI. Urusan Pendidikan Pengajaran dan Kebudayaan:

1. Menyelenggarakan urusan Sekolah Rakyat kecuali Sekolah Rakyat yang penyelenggaraan urusannya masih termasuk kebiasaan tiap-tiap *Swapraja* yang bersangkutan;

2. Mendirikan dan menyelenggarakan urusan pemberantasan buta huruf dan memberi subsidi kepada kursus-kursus pemberantasan buta huruf yang diselenggarakan badan-badan partikelir;
3. Mendirikan dan menyelenggarakan kursus-kursus pengetahuan umum tingkat A Negeri dan memberi subsidi kepada kursus-kursus semacam ini yang diselenggarakan oleh partikelir;
4. Menganjurkan berdirinya, membantu dan mendirikan kursus-kursus vak yang sesuai dengan kebutuhan Daerah;
5. Mengusahakan perpustakaan rakyat;
6. Mendirikan dan menyelenggarakan kursus-kursus pengantar kewajiban belajar;
7. Memimpin dan memajukan kesenian.

VII. Urusan Kesehatan:

Mengatur segala urusan yang bersangkutan-paut dengan kesehatan rakyat yang tidak diurus langsung oleh Pemerintah atasan, hal mana akan ditetapkan dalam Peraturan Pemerintah Khusus, antara lain:

- a. Pembangunan dan pemeliharaan Rumah Sakit Kusta, yang mempunyai sifat Daerah;
- b. Pembangunan Rumah Sakit yang mempunyai sifat Daerah, Balai Pengobatan dan Tempat Peristirahatan;
- c. Pemberantasan umum mengenai penyakit malaria dan pelaksanaan pekerjaan-pekerjaan perbaikan (*assainering*) untuk perbaikan kesehatan mengenai penyakit malaria.

Hal-hal tersebut di atas dijalankan menurut peraturan dan petunjuk dari Pemerintah Pusat.

Perincian ketujuh macam urusan tersebut di atas setiap waktu dengan mengingat keadaan dapat diubah atau ditambah dengan melalui Peraturan Pemerintah.

Walaupun Daerah-daerah Otonom telah dibentuk, akan tetapi tidak berarti pelaksanaan penyerahan urusan-urusan yang dijadikan urusan-urusan rumah tangga daerah dapat dilaksanakan sepenuhnya, begitu Daerah-Daerah otonom tersebut terbentuk, kecuali untuk

Daerah Provinsi Kalimantan seperti yang telah dikatakan diatas. Di daerah-daerah otonom lainnya yaitu di Jawa, Sumatera, dan Indonesia Timur, pelaksanaan penyerahan urusan-urusan tersebut dilakukan secara bertahap, kecuali urusan-urusan pangkal yaitu Urusan Umum atau Tata Usaha. Hal ini disebabkan selain memang pelaksanaan penyerahan urusan-urusan kepada Daerah secara nyata harus dilaksanakan dengan Peraturan Pemerintah, juga karena adanya perubahan yang mendasar dalam sistem Pemerintahan Negara. Perubahan-perubahan yang terjadi adalah perubahan bentuk Negara Kesatuan yang berdasarkan Undang-Undang Dasar RI 1945 ke bentuk Negara Federasi RIS yang berdasarkan Konstitusi RIS 1949. Bentuk Negara Federal ini hanya dapat bertahan hampir setahun (kurang lebih 8 bulan dari Desember 1949 sampai dengan 17 Agustus 1950), kemudian berganti lagi dengan bentuk Negara Kesatuan yang berdasarkan pada UUDS 1950.

Sistem otonomi yang dianut juga berubah yaitu dari sistem otonomi materiil ke sistem otonomi riil yang seluas-luasnya dengan segala akibat-akibat negatifnya. Karena adanya gejala-gejala yang tidak sehat dalam sistem pemerintahan Negara berdasarkan UUDS 1950, maka Presiden mendekritkan berlakunya kembali UUD 1945 pada 5 Juli 1959. Walaupun UUD 1945 telah diberlakukan kembali untuk seluruh Nusantara, akan tetapi prinsip otonomi riil dan seluas-luasnya masih tetap dianut. Prinsip otonomi riil dan seluas-luasnya ini baru diakhiri dengan dikeluarkannya Undang-Undang No. 5 tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di daerah.

Dengan adanya perubahan-perubahan tersebut, maka penyerahan urusan-urusan kepada Daerah-daerah Otonom juga disesuaikan dengan kondisi yang ada pada waktu itu.

Penyerahan urusan dilakukan secara bertahap. Sampai saat itu kepada Daerah Tingkat I diseluruh Indonesia telah diserahkan 19 macam urusan. Sebagai contoh dapatlah dikemukakan penyerahan urusan-urusan kepada Daerah Tingkat I Jawa Barat. Kepada Daerah ini secara bertahap telah diserahkan urusan sebagai berikut:

1. Urusan Pertanian Rakyat, diserahkan dengan PP No. 29/1951;
2. Urusan Peternakan/kehewan, diserahkan dengan PP No. 30/1951;

3. Urusan Perikanan Darat, diserahkan dengan PP No. 31/1951;
4. Urusan Pendidikan dan Kebudayaan, diserahkan dengan PP No. 65/1951;
5. Urusan Kesehatan, diserahkan dengan PP No. 49/1952;
6. Urusan Pekerjaan Umum, diserahkan dengan PP No. 18/1953;
7. Urusan Perindustrian Kecil, diserahkan dengan PP No. 12/1954;
8. Urusan Kehutanan, diserahkan dengan PP No. 64/1957 jo PP No. 6/1968;
9. Urusan Perikanan Laut, diserahkan dengan PP No. 64/1957;
10. Urusan Karet Rakyat, diserahkan dengan PP No. 64/1957;
11. Urusan Bimbingan dan Perbaikan Sosial, diserahkan dengan PP No. 5/1958;
12. Urusan Perumahan Rakyat, diserahkan dengan PP No. 6/1958;
13. Urusan Kesejahteraan Buruh, diserahkan dengan PP No. 14/1958;
14. Urusan Lalu Lintas dan Angkutan Jalan Raya, diserahkan dengan PP No. 16/1958;
15. Urusan Pemerintahan Umum, diserahkan dengan PP No. 6 /1959 jo PP No. 50/1963;
16. Urusan Perusahaan/Proyek Negara, diserahkan dengan PP No. 7/1964;
17. Urusan Perkebunan Besar, diserahkan dengan PP No. 22/1975;
18. Urusan Pariwisata, diserahkan dengan PP No. 24/1979.

Bagi Daerah Tingkat I Jawa Barat hingga masa ini belum diserahkan Urusan Pertambangan (diluar *Mijnwet*), sedangkan Daerah-daerah lainnya telah diserahkan seperti Daerah Tingkat I Aceh, Sumatera Utara, Sumatera Barat, Riau, Jambi, Kalimantan Barat, Kalimantan Tengah, Kalimantan Timur, Kalimantan Selatan, Bali, Nusa Tenggara Barat, Nusa Tenggara Timur dan Maluku.²⁹ Urusan ini telah diserahkan oleh Pemerintah Pusat, baik melalui PP, UU, Perpu, dan UU Dar.

Urusan-urusan pada butir 1 s/d 7 diserahkan sebelum dikeluarkan atau diundangkannya Undang-Undang No 1/1957, urusan tersebut

29. Prof. Amrah Muslimin SH., *opcit.*, halaman 157 – 166

pada butir 8 s/d 15 diserahkan sesudah dikeluarkannya UU No.1/1957, sedangkan urusan-urusan yang tersebut pada butir 16 s/d 18, penyerahannya dilakukan sesudah Dekrit Presiden yang memberlakukan kembali UUD 1945. Khususnya Urusan Perkebunan Besar dan Pariwisata diserahkan sesudah dikeluarkannya UU No 5 tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di daerah.

Urusan-urusan tersebut di atas dapat diperinci sebagai berikut:

I. Urusan Pertanian:

a. Umum/ Pertanian Rakyat:

1. Mengatur urusan pertanian rakyat dalam Daerahnya yang tidak diurus oleh Pemerintah;
2. Memimpin/ mengawasi Daerah Tingkat II dalam membantu/ menyelenggarakan kewajibannya;
3. Membantu Pemerintah mengumpulkan angka-angka pertanian rakyat dan hasil percobaan pemotongan padi dan tanaman lainnya untuk statistik pertanian atau politik penetapan harga pasar dari hasil pertanian.

b. Penyelidikan dan percobaan pertanian:

1. Mengadakan percobaan/ percontohan guna memecahkan soal teknis dengan persetujuan Menteri Pertanian;
2. Membantu Pemerintah terhadap segala penyelidikan oleh Pemerintah (kalau dipandang perlu oleh Menteri Pertanian);
3. Melaksanakan percobaan dan penyelidikan perusahaan dan kultur yang dipandang perlu oleh Menteri Pertanian.

c. Persediaan alat-alat pertanian, bibit dan lain-lainnya:

1. Mengadakan kebun-kebun bibit benih;
2. Menyediakan alat-alat pertanian untuk dibagi-bagikan kepada Daerah Tingkat II dalam lingkungan Daerahnya.

d. Pemberantasan, pencegahan penyakit, gangguan tanaman:

1. Mengadakan tindakan-tindakan dan memimpin pemberantasan/ pencegahan penyakit-penyakit gangguan tanaman di Daerahnya;

2. Mengawasi/ membantu Daerah Tingkat II dalam memberantas penyakit-penyakit/ gangguan tanaman;
 3. Memesan obat-obatan dan sebagainya guna keperluan pemberantasan tersebut.
- e. *Penyuluhan pertanian, propaganda dan demonstrasi pertanian;*
1. Mengajukan pembentukan dan berkembangnya organisasi-organisasi tani;
 2. Mengadakan ceramah-ceramah, latihan-latihan, darmawisata, pertunjukan-pertunjukan, contoh-contoh dan rapat-rapat;
 3. Mengadakan sayembara perlombaan dan penyiaran dalam lapangan pertanian;
 4. Mengajukan berdirinya perkumpulan-perkumpulan dan koperasi-koperasi tani;
 5. Menyelenggarakan Balai Perpustakaan dan Balai Pertunjukan Pertanian;
 6. Mengadakan inspeksi dan membuat laporan tentang keadaan pertanian di wilayahnya;
 7. Mengadakan perhubungan dengan instansi/ organisasi tani.
- f. *Menyelenggarakan pendidikan pertanian dengan mendirikan sekolah-sekolah perusahaan pertanian, sekolah-sekolah pertanian rendah dan kursus tani*

II. Urusan Kehewan

- a. *Urusan memajukan peternakan :*
1. Memajukan peternakan termasuk jenis unggas dalam Daerahnya;
 2. Memasukkan bibit ternak unggas;
 3. Mengusahakan supaya Daerah Tingkat II membantu Daerah Tingkat I dalam memajukan peternakan (termasuk jenis unggas);
 4. Memberi laporan kepada Menteri Pertanian tentang keadaan hewan dalam wilayahnya, dan membantu Menteri Pertanian mengumpulkan bahan-bahan statistik;

5. Mengatur cara pegawai ahli Daerah Tingkat I memimpin pegawai ahli Daerah Tingkat II.
- b. *Hal urusan kesehatan hewan, ternak dan yang bersangkutan dengan itu:*
1. Menyelenggarakan urusan kesehatan hewan dan yang bersangkutan dengan itu;
 2. Mengawasi Daerah Tingkat II dalam menyelenggarakan penjagaan kesehatan yang diserahkan kepada Daerah Tingkat II;
 3. Mengatur cara perbantuan tenaga ahli kepada Daerah Tingkat II dalam melaksanakan urusan kesehatan hewan dan menyebarkan tenaga-tenaga ahli itu;
 4. Mengadakan peraturan tentang pemeriksaan hewan sesuai dengan Peraturan-Peraturan Pemerintah.
- c. *Pendidikan pegawai ahli:*
Mengadakan pendidikan pegawai-pegawai ahli, mantri-mantri hewan dan juru pemeriksa hewan, daging, dan susu.
- d. *Pencegahan dan pemberantasan penyakit hewan menular:*
1. Selama Pemerintah belum mengaturnya, DPRD berusaha mengadakan peraturan-peraturan mengenai pemberantasan:
 - 0.1 Penyakit hewan dan ternak unggas yang menular, penyakit anjing gila pada anjing dan kera;
 - 0.2 Penyakit hewan dan ternak lainnya.
 2. Membantu Daerah lainnya yang diserang dengan hebat atas perintah Menteri dengan biaya-biaya Pemerintah;
 3. Memesan obat-obatan, alat-alat diagnetika, sera dan vaksin untuk kesehatan hewan dari persediaan Menteri Pertanian;
 4. Mengusahakan Daerah Tingkat II dalam lingkungannya supaya turut menyelenggarakan usaha-usaha dalam urusan pencegahan dan pemberantasan penyakit hewan;
 5. Menjalankan dan memerintahkan supaya menjalankan segala petunjuk teknis Menteri Pertanian;
 6. Memberikan bantuan yang dimintakan Menteri Pertanian guna penyelidikan segala hewan dan sebab-sebab yang mempengaruhinya atas biaya Departemen Pertanian.

III. Urusan Perikanan Darat:

- a. *Memajukan Perikanan Darat:*
 1. Mengurus perikanan darat menurut rencana tahunan;
 2. Mengatur cara pegawai ahli Daerah Tingkat I memimpin pegawai ahli Daerah Tingkat II ;
 3. Mengumpulkan bahan statistik;
 4. Mengadakan penerangan, demonstrasi, propaganda, dan lain-lain.
- b. *Penyelidikan:*
 1. Mengadakan percobaan/ penyelidikan perusahaan bila Menteri memandang perlu terutama khusus untuk kepentingan Daerahnya;
 2. Mengadakan percobaan untuk melaksanakan hasil penyelidikan Pemerintah;
 3. Membantu Pemerintah dalam penyelidikan jika Menteri memandang perlu.
- c. *Bibit/bahan-bahan/alat-alat:*
 1. Mengatur dan mengurus persediaan peredaran bibit ikan dengan bantuan Daerah Tingkat II;
 2. Menyediakan alat-alat/ bahan-bahan untuk kepentingan perikanan darat di daerahnya;
 3. Mengadakan penerangan, demonstrasi, propaganda dan lain-lain.
- d. *Pemberantasan/pencegahan penyakit dan gangguan ikan:*
 1. Menyelenggarakan pemberantasan/ pencegahan penyakit dan gangguan ikan menular;
 2. Mengusahakan supaya Daerah Tingkat II dalam lingkungannya membantunya;
 3. Membantu Pemerintah dalam memberantas/ mencegah penyakit ikan menular;
 4. Memesan obat-obatan dan lain-lain.

- e. *Pendidikan pegawai ahli dan kursus:*
 - 1. Mengadakan pendidikan pegawai ahli rendah;
 - 2. Mengadakan kursus tingkat rendah;
- f. *Dapat menyerahkan berangsur-angsur sebagian urusan perikanan darat kepada Daerah Tingkat II*

IV. Urusan Perikanan Laut:

- a. *Penyelidikan:*
 - 1. Menyelenggarakan penyuluhan teknis dan teknologi serta tentang teknik perusahaan laut berdasarkan penyelidikan ilmiah dari Pemerintah;
 - 2. Membantu Pemerintah dalam penyelidikan ilmiah tersebut;
- b. *Memperkembangkan masyarakat nelayan ke arah otoaktivitas dan melancarkan persediaan bahan-bahan dan alat-alat perikanan:*
 - 31. Menganjurkan berdirinya organisasi nelayan;
 - 32. Mengawasi dan membimbing organisasi nelayan tersebut.
- c. *Mengadakan peraturan mengenai perikanan laut yang dilakukan oleh Warga Negara Indonesia dalam wilayahnya;*
- d. *Pendidikan dan statistik (dengan mengindahkan petunjuk-petunjuk Menteri Pertanian):*
 - 1. Menyelenggarakan kursus-kursus tingkat mantri dan pengamat;
 - 2. Menyelenggarakan latihan-latihan juru motor kapal perikanan laut;
 - 3. Mengadakan kelas pendidikan masyarakat perikanan laut;
 - 4. Mengadakan statistik dokumentasi perikanan laut.
- e. *Mengatur serta mengawasi pelelangan ikan dalam lingkungannya dengan petunjuk Menteri Pertanian.*

V. Urusan Karet Rakyat:

- a. *Membantu Pemerintah:*

1. Mengumpulkan keterangan-keterangan, catatan-catatan dan angka-angka mengenai karet rakyat;
 2. Memberi laporan tentang karet rakyat menurut petunjuk Menteri Pertanian.
- b. *Percobaan-percobaan penyelidikan:*
1. Mengadakan percobaan-percobaan berdasarkan ilmiah, penyelidikan perusahaan dan kultur (*bedrijfscultuur analijsen*), menurut petunjuk Menteri Pertanian termasuk juga pelaksanaan penyelidikan dan eksploitasi dari perusahaan karet rakyat;
 2. Membantu Pemerintah terhadap segala macam penyelidikan (kalau dipandang perlu).
- c. *Bibit –bibit dan alat-alat dan sebagainya:*
1. Mengadakan kebun-kebun induk (*zaadtuinen*) dan pembibitan-pembibitan;
 2. Menyediakan setiap waktu dalam jumlah yang cukup bahan-bahan, alat-alat perkakas dan barang-barang pengolahan bagi potensi karet rakyat.
- d. *Pemberantasan dan pencegahan penyakit dan gangguan tanaman karet rakyat:*
1. Mengadakan tindakan dan pimpinan;
 2. Memesan obat-obatan.
- e. *Merencanakan, mengusahakan serta menjalankan tindakan-tindakan untuk kejuruan pertanian karet rakyat yang modern serta dinamis:*
1. Menganjurkan pembentukan dan berkembangnya organisasi-organisasi pertanian karet rakyat;
 2. Mengadakan ceramah-ceramah, latihan-latihan, darmawisata, petunjuk, pameran-pameran dibidang karet rakyat;
 3. Mengadakan sayembara, perlombaan dan penyiaran dibidang karet rakyat;
 4. Menganjurkan berdirinya perkumpulan dan koperasi-koperasi petani karet rakyat.

- f. *Usaha-usaha lain:*
 - 1. Mengadakan perpustakaan dan kamar pameran yang bersangkutan dengan karet rakyat;
 - 2. Mengeluarkan majalah-majalah, *bestures* tentang petunjuk-petunjuk dan rencana-rencana mengenai karet rakyat.
- g. *Mengadakan inspeksi tentang keadaan karet rakyat dalam lingkungan Daerahnya dan melaporkan kepada Menteri Pertanian.*
- h. *Mengadakan pendidikan tentang karet rakyat menurut kebijakan Menteri Pertanian.*

VI. Urusan Kehutanan:

- a. *Pemangkuan hutan:*
 - 1. Mempertahankan hutan untuk kepentingan tata air, pemeliharaan tanah dan produksi hutan serta lainnya;
 - 2. Menyelenggarakan pemangkuan hutan termasuk dalam batas-batas dan sesuai dengan rencana hanya yang ditetapkan Menteri Pertanian untuk jangka waktu tertentu dan membantu Menteri mengumpulkan bahan-bahan keterangan untuk penyusunan rencana kerja.
- b. *Ekspedisi hutan*
- c. *Mengatur pemberian izin kepada penduduk yang tinggal disekitar hutan yang bersangkutan untuk mengambil kayu dan hasil hutan lainnya untuk kepentingan penduduk itu sendiri;*
- d. *Penjualan dan peredaran hasil hutan dengan petunjuk Menteri Pertanian:*
 - 1. Mengatur dan mengawasi penjualan dan peredaran hasil hutan di dalam dan di luar Daerah;
 - 2. Memajukan eksport hasil hutan ke luar negeri;
 - 3. Memberikan bantuan/ memenuhi kebutuhan Daerah akan kayu dan hasil hutan lainnya.
- e. *Mencegah dan memberantas kerusakan hutan yang disebabkan oleh perbuatan manusia dan hewan, kebakaran, bahaya-bahaya alam, penyakit, dan hama-hama dengan membuat peraturan perlindungan hutan;*

- f. *Memberi bantuan sepenuhnya terhadap penyelidikan ilmiah yang dilakukan oleh Pusat Lembaga Penyelidikan Kehutanan;*
- g. *Menyelenggarakan pendidikan kehutanan tingkat rendah dan menengah.*

VII. Urusan Pendidikan dan Kebudayaan:

- a. *Mendirikan dan menyelenggarakan sekolah-sekolah rakyat kecuali sekolah rakyat latihan;*
- b. *Memberikan subsidi kepada sekolah-sekolah rendah partikelir;*
- c. *Penghubung Pemerintah dan Gerakan Pemuda;*
- d. *Kebudayaan: memimpin dan memajukan kesenian Daerah;*
- e. *Pendidikan masyarakat:*
 - 1. *Mendirikan dan menyelenggarakan kursus pengetahuan umum tingkat A, B, C, dan memberi subsidi kursus-kursus partikelir semacam itu.*
 - 2. *Perpustakaan Rakyat, menengah, dan atas;*
 - 3. *Mendirikan dan menyelenggarakan kursus-kursus pengajaran untuk kursus pengantar kewajiban belajar.*

VIII. Urusan Kesehatan:

- a. *Pemulihan kesehatan orang sakit:*
 - 1. *Menyelenggarakan Rumah-rumah Sakit Umum dan Balai-balai Pengobatan Umum dalam lingkungan Daerahnya;*
 - 2. *Jika perlu dapat mengadakan Rumah-rumah Sakit dan Balai-balai Pengobatan Khusus;*
 - 3. *Memberikan pertolongan kedokteran dan kebidanan kepada mereka yang menurut Peraturan Pemerintah berhak menerima pertolongan tersebut dengan percuma (tidak mendapatkan pengganti);*
 - 4. *Memberikan pertolongan klinik kepada orang-orang hukuman dengan mendapat penggantian dari Departemen Kehakiman;*

5. Memberikan obat-obatan serta vaksin terutama dari persediaan Departemen Kesehatan.
6. Mengadakan pengawasan atas Rumah-rumah Sakit Partikelir dan Sipil yang diselenggarakan oleh Departemen-departemen lain di dalam Daerahnya menurut petunjuk Menteri Kesehatan.

Untuk Daerah-daerah di Kalimantan ditambah

1. Memberi pertolongan klinik pada anggota Angkatan Bersenjata dimana tidak ada Rumah Sakit Tentara, orang-orang hukuman dengan mendapat penggantian dari Departemen Pertahanan dan Keamanan dan Departemen Kehakiman.
- b. *Pencegahan penyakit:*
1. Menyelenggarakan urusan dinas pencacaran;
 2. Menyelenggarakan usaha-usaha yang ditunjuk untuk memperbaiki kesehatan rakyat dan untuk mencegah timbulnya penyakit dalam Daerahnya, jika perlu dengan bantuan Pemerintah;

Untuk Daerah Sumatera ditambahkan:

1. Menyelenggarakan kesehatan untuk bayi, orang-orang hamil, dan kesehatan sekolah;
2. Menyelenggarakan usaha-usaha yang ditujukan untuk memperbaiki kesehatan rakyat dan mencegah timbulnya penyakit dalam Daerahnya, jika perlu dengan bantuan Pemerintah;
3. Menyelenggarakan pendidikan rakyat dalam bidang kesehatan di dalam Daerahnya, kecuali di tempat-tempat yang oleh Menteri Kesehatan dijadikan daerah percobaan dan percontohan.;
4. Mengajukan dan memberi penerangan menuju ke arah perbaikan kesehatan perumahan rakyat;

Untuk Daerah-daerah di Kalimantan:

1. Memberikan bantuan yang dibutuhkan kepada tempat-tempat di mana timbul bencana alam, penyakit menular

atau membahayakan dan atas permintaan Departemen Kesehatan;

2. Menyelenggarakan dan mengurus pengeringan tanah, perusahaan air minum, pembuangan kotoran;
 3. Mengawasi, memimpin, membantu, Daerah Tingkat II dalam menyelenggarakan segala sesuatu yang berhubungan dengan pencegahan penyakit dalam lingkungan Daerahnya.
- c. *Urusan-urusan lain mengenai kesehatan:*
1. Menyelenggarakan usaha pemberantasan dan pencegahan penyakit menular, penyakit rakyat, kecuali usaha-usaha yang diselenggarakan Departemen Kesehatan;

Untuk Daerah-daerah di Sumatera ditambah:

1. Menyelenggarakan penyelidikan/ pemeriksaan tentang kesehatan rakyat, termasuk juga mengadakan dan memelihara statistik tentang soal-soal yang menyangkut kesehatan rakyat;

Untuk Daerah-daerah di Kalimantan ditambah :

2. Mengawasi, memimpin, dan membantu Daerah Tingkat II menyelenggarakan penyelidikan atau pemeriksaan tentang kesehatan rakyat termasuk pula statistik tentang soal-soal yang menyangkut kesehatan rakyat;
 3. Mengatur caranya pegawai-pegawai ahli kesehatan Daerah Tingkat I memimpin pegawai-pegawai Daerah Tingkat II dengan tidak mendapat penggantian kerugian Daerah Tingkat II yang bersangkutan.
- d. *Pendidikan tenaga ahli kesehatan;*

1. Menyelenggarakan pendidikan tenaga ahli kesehatan (medis teknis) menengah dan rendah dengan ijazah Pemerintah menurut syarat dan Peraturan Menteri Kesehatan;
 2. Dapat menyerahkan urusan pendidikan tenaga ahli kesehatan pada Daerah Tingkat II dalam lingkungannya.
- Untuk Daerah-daerah di Kalimantan urusan pendidikan tenaga kesehatan ini tidak dinyatakan harus mendapat izin lebih dahulu dari Menteri Kesehatan.

IX. Urusan Pekerjaan Umum:

a. *Jalan-jalan:*

Jalan-jalan umum dan bangunan-bangunan turutannya dan tanah-tanahnya dan segala yang perlu untuk keselamatan lalu lintas di jalan-jalan itu yang tidak diurus langsung oleh Departemen Pekerjaan Umum;

b. *Pengairan:*

1. Pengairan umum seperti danau, sumber, sungai dan sebagainya;
2. Bangunan-bangunan pengairan, pembangunan dan penahan air.

c. *Bangunan:*

1. Bangunan-bangunan untuk kepentingan umum seperti untuk pertanian, perindustrian, lalu lintas di air dan sebagainya;
2. Bangunan-bangunan penyehatan seperti pembuluh air minum, sumur-sumur artesis dan sebagainya;
3. Gedung-gedung untuk keperluan urusan-urusan yang diserahkan kepada Daerah Tingkat I;
4. Memelihara lain-lain gedung negara yang tidak diurus langsung oleh Jawatan Gedung-gedung Negara.

d. *Lain-lain:*

1. Dapat menyerahkan sebagian urusan tersebut kepada Daerah Tingkat II;
2. Pemindehan pegawai dalam Daerahnya.

X. Urusan Perindustrian Kecil:

- a. *Memperkembangkan perindustrian kecil dan kerajinan rumah tangga;*
- b. *Mengadakan kursus-kursus praktek perindustrian kecil;*
- c. *Menjalankan hak, kekuasaan, tugas, dan kewajiban mengenai pembatasan perusahaan:*
 1. *Veem*, penguangan logam;
 2. Percetakan, pabrik es, rokok

3. *Rubber Herberleding;*
 4. *Pertemuan;*
 5. *Rumah pengasapan;*
 6. *Penggilingan padi dan penyosohan beras.*
- d. *Menyerahkan sebagian kekuasaan tersebut kepada Daerah Tingkat II dalam lingkungannya;*
 - e. *Memberi laporan dan keterangan kepada Menteri Perindustrian.*

XI. Urusan Bimbingan dan Perbaikan Sosial:

- a. *Menyelenggarakan pusat-pusat penampungan bagi:*
 1. *Anak-anak terlantar dan gelandangan (untuk observasi dan seleksi);*
 2. *Orang-orang dewasa terlantar dan gelandangan (untuk observasi dan seleksi)*
- b. *Menyelenggarakan panti-panti asuhan bagi:*
 1. *Bayi-bayi terlantar;*
 2. *Anak-anak yatim piatu dan terlantar tingkat lanjutan;*
 3. *Anak-anak mogol.*
- c. *Mengusahakan penempatan anak sebagai anak angkat;*
- d. *Mengusahakan pemungutan anak sebagai anak angkat;*
- e. *Menyelenggarakan panti-panti karya tingkat pertama dan lanjutan;*
- f. *Menyelenggarakan rumah perawatan orang jompo;*
- g. *Memberikan bantuan kepada:*
 1. *Fakir miskin dan orang-orang terlantar di luar rumah perawatan;*
 2. *Korban bencana (kecuali yang bersifat nasional);*
- h. *Menyelenggarakan usaha sosial pemberantasan kemaksiatan;*
- i. *Mengawasi/ membimbing dan memberi bantuan kepada organisasi masyarakat yang menyelenggarakan usaha tersebut.*
- j. *Menyelenggarakan bimbingan sosial (pemberian pengertian dan kesadaran serta perkembangan swadaya masyarakat);*

- k. *Menyelenggarakan penyuluhan sosial ;*
- l. *Menyelenggarakan pendidikan tenaga sosial;*
- m. *Menyelenggarakan rehabilitasi bekas hukuman;*
- n. *Memberi izin mengadakan undian sosial;*
- o. *Mengawasil membimbing organisasi masyarakat yang menyelenggarakan usaha sosial tersebut;*
- p. *Menghimpun bahan-bahan untuk dokumentasi dan statistik sosial.*

XII. Urusan Kesejahteraan Buruh:

- a. *Usaha-usaha untuk memajukan kesejahteraan buruh di dalam maupun diluar perusahaan:*
 - 1. Memberi bantuan dalam penyelenggaraan asrama/ ppondokan buruh, keolahragaaan, hiburan, tempat penitipan anak-anak/ bayi-bayi, pemberantasan buta huruf dan pendidikan umum dan usaha lain dalam lapangan kesejahteraan buruh, sejauh soal-soal tersebut dengan undang-undang atau peraturan tidak dibebankan kepada Pengusaha.
 - 2. Memberi bimbingan kepada usaha-usaha kesejahteraan buruh.
 - 3. Memberi ceramah-ceramah dan kursus-kursus tentang kesejahteraan buruh.
- b. *Usaha-usaha kesejahteraan penganggur:*
 - 1. Memberi bantuan sosial kepada kaum penganggur untuk meringankan beban penghidupan mereka.
 - 2. Memelihara kemampuan bekerja dengan jalan menyelenggarakan keolahragaan, kesenian, hiburan, pemberantasan buta huruf dan pendidikan umum dikalangan para penganggur tersebut.

XIII. Urusan Perumahan:

- a. *Menunjuk dan menempatkan perumahan untuk:*
 - 1. Keperluan tempat jawatan perumahan dan badan-badan kemasyarakatan;

2. Kepentingan angkatan bersenjata.
- b. *Menunjukkan dan menempatkan ruangan-ruangan dipergunakan bagi penyimpanan barang, kendaraan dan hewan*

XIV. Urusan Lalu lintas dan Angkutan Jalan Raya:

- a. *Memberi izin untuk mempergunakan otobis umum dan mobil penumpang umum untuk pengangkutan, penumpang, untuk melayani trayek-trayek yang hanya berada dalam Daerah Tingkat II;*
- b. *Menetapkan susunan kekuasaan, tugas dan kewajiban dari Dinas Inspeksi Lalu Lintas dan Angkutan Jalan Raya sesuai dengan petunjuk Menteri Perhubungan.*

XV. Urusan Pemerintahan Umum:

Semua urusan pemerintahan umum kecuali :

1. Menyelenggarakan keamanan dan ketertiban umum;
2. Menyelenggarakan koordinasi, integrasi, sinkronisasi dan simplifikasi antar jawatan-jawatan Pemerintah di Daerah dan antar jawatan-jawatan Pemerintah Daerah;
3. Membimbing, mengembangkan dan mengawasi berjalannya Pemerintahan Daerah.

XVI. Urusan Pertambangan (di luar Mijnwet):

- a. *Menguasai benda-benda tentang (delfstaffen) yang tidak disebut dalam pasal 1 ayat (1) "Indische Mijnwet" Stb 1889 No. 214 jo Stb 1919 No.4 yang terdapat di tanah-tanah negeri bebas (vrijlandsdomein);*
- b. *Menjalankan kewenangan sesuai ketentuan-ketentuan dalam peraturan-peraturan tentang syarat-syarat umum mengenai pemberian izin mengambil benda-benda tambang dimaksud (Stb 1926 No 219) sejak beberapa kali diubah dan di tambah;*
- c. *Memberikan izin pengambilan benda-benda tambang dimaksud kepada penduduk asli dari tempat-tempat yang luasnya tidak lebih dari 3 ha yang dikerjakan dengan kekuatan tenaga manusia dan dipakai untuk keperluan sendiri.*

Selain dari itu harus ada pertimbangan dari Kepala Jawatan Pertambangan.

XVII. Urusan Perusahaan dan Proyek Negara:

- a. *Perusahaan yang diserahkan ialah Perusahaan Daerah menurut Undang-Undang No 5 tahun 1962.*
- b. *Kelangsungan produksi diusahakan tetap terjamin.*
- c. *Daerah tidak dibenarkan menyerahkan perusahaan kepada swasta.*

XVIII. Urusan Perkebunan Besar:

- a. *Penyelenggaraan pembinaan, pembimbingan dan pengawasan dalam bidang teknik dan produksi perkebunan besar yang diarahkan kepada peningkatan produksi dan penyempurnaan mutu hasil perkebunan;*
- b. *Penyelenggaraan pembinaan, pembimbingan dan pengawasan kehidupan ekonomi dan usaha perkebunan besar yang ditunjukkan untuk:*
 1. *Penyempurnaan pengelolaan perkebunan besar yang memenuhi persyaratan-persyaratan sebagai suatu yang memenuhi persyaratan-persyaratan sebagai suatu usaha yang berstatus badan hukum;*
 2. *Mendorong usaha peningkatan penanaman modal pada bidang perkebunan baik dalam bidang pembangunan (perluasan usaha) maupun dalam bidang rehabilitasi perkebunan-perkebunan besar.*
- c. *Penyelenggaraan Pengawasan terhadap penggunaan tanah perkebunan termasuk cara-cara pemeliharannya sebagai suatu perkebunan.*

XIX. Urusan Pariwisata:

- a. *Urusan Obyek wisata, sepanjang menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku atau yang akan berlaku tidak menjadi urusan Pemerintah Pusat;*
- b. *Urusan Pramuwisata;*
- c. *Urusan Perhotelan/ Losmen;*
- d. *Urusan Penginapan Remaja;*
- e. *Urusan Pondok Wisata;*

- f. *Urusan Perkemahan;*
- g. *Urusan Rumah Makan;*
- h. *Urusan Bar;*
- i. *Urusan Mandala Wisata;*
- j. *Urusan usaha kawasan wisata*
- k. *Urusan usaha rekreasi dan hiburan umum;*
- l. *Urusan promosi pariwisata Daerah*³⁰

Dari apa yang diuraikan di atas, maka dilihat dari isi otonomi (jumlah urusan-urusan rumah tangga) Daerahnya, maka ada Daerah-Daerah Tingkat I yang telah disertai 19 jenis urusan, 18 jenis urusan, 10 jenis urusan, dan 5 jenis urusan.

Daerah-Daerah Tingkat I yang telah disertai 19 jenis urusan adalah : (1) Daerah Tingkat I Aceh, (2) Daerah Tingkat I Sumatera Utara, (3) Daerah Tingkat I Sumatera Barat, (4) Daerah Tingkat I Riau, (5) Daerah Tingkat I Jambi, (6) Daerah Tingkat I Kalimantan Barat, (7) Daerah Tingkat I Kalimantan Timur, (8) Daerah Tingkat I Kalimantan Tengah, (9) Daerah Tingkat I Kalimantan Selatan, (10) Daerah Tingkat I Bali, (11) Daerah Tingkat I Nusa Tenggara Barat, (12) Daerah Tingkat I Nusa Tenggara Timur dan (13) Daerah Tingkat I Maluku.³¹

Daerah Tingkat I yang hanya disertai 18 jenis urusan adalah: (1) Daerah Tingkat I Sumatera Selatan, (2) Daerah Tingkat I Lampung, (3) Daerah Tingkat I Bengkulu, (4) Daerah Tingkat I DKI Jakarta Raya, (5) Daerah Tingkat I Jawa Barat, (6) Daerah Tingkat I Jawa Tengah, (7) Daerah Tingkat I Jawa Timur, (8) Daerah Istimewa Yogyakarta, (9) Daerah Tingkat I Sulawesi Utara, (10) Daerah Tingkat I Sulawesi Tengah, (11) Daerah Tingkat I Sulawesi Tenggara, (12) Daerah Tingkat

30. Perincian Urusan-Urusan rumah tangga Daerah tersebut No. 1 s/d 17, diambil dari *Petunjuk Peraturan-Peraturan tentang Penyelenggaraan Pemerintah di Daerah dan Undang-Undang No. 5/ 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah*, Pusat Pendidikan, Departemen Dalam Negeri, Jakarta, 1974, halaman 29 – 45; No. 18 diambil dari PP No. 22 tahun 1875; No. 19 diambil dari PP No. 24 tahun 1979.

31. Perincian Urusan-Urusan rumah tangga Daerah tersebut No. 1 s/d 17, diambil dari *Petunjuk Peraturan-Peraturan tentang Penyelenggaraan Pemerintah di Daerah dan Undang-Undang No. 5/ 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah*, Pusat Pendidikan, Departemen Dalam Negeri, Jakarta, 1974, halaman 29-45.; No. 18 diambil dari PP No. 22 tahun 1975; No. 19 diambil dari PP No. 24 tahun 1979.

I Sulawesi Selatan. Kepada ke-12 daerah Tingkat I tersebut di atas tidak diserahkan Urusan Pertambangan (diluar *Mijnwet*)³²

Daerah Tingkat I Irian Jaya (Papua) telah disertai 10 jenis urusan yaitu urusan-urusan Pertanian, Kehewan/ Peternakan, Perikanan Darat, Pendidikan dan Kebudayaan, Kesehatan, Pekerjaan Umum, Kehutanan, Perikanan Laut, dan Bimbingan dan Perbaikan Sosial. Urusan-urusan tersebut di atas diserahkan dengan Undang-undang No 12 tahun 1969 jo Peraturan Menteri dalam negeri No 10 tahun 1969; Urusan Pemerintahan Umum diserahkan dengan SK Menteri Dalam Negeri No 133 tahun 1969.³³

Kepala Daerah Tingkat I Timor Timur telah diserahkan 5 jenis Urusan yaitu Urusan Pertanian, Pendidikan dan Kebudayaan, Kesehatan, Pekerjaan Umum dan Bimbingan dan Perbaikan Sosial. Penyerahannya dilakukan melalui PP No 19 tahun 1976³⁴

Tidak diteruskannya Urusan Pertambangan kepada beberapa Daerah Tingkat I tersebut di atas didasarkan pada pertimbangan historis yaitu karena urusan tersebut sejak semula tidak/ belum pernah diserahkan kepada Daerah-Daerah Tingkat I tersebut; sedangkan kepada Daerah-daerah yang disertai urusan itu didasarkan pada pertimbangan bahwa sebelumnya memang urusan itu telah disertai untuk menyelenggarakannya.

Urusan Pertambangan (diluar *minjwet*) diserahkan kepada Daerah Tingkat I Aceh dengan UU No 24 tahun 1956, Sumatera Utara dengan UU No 5 tahun 1950 jo UU No 24 tahun 1956, Sumatera Barat, Riau dan Jambi dengan UU Darurat No 19 tahun 1957 jo UU No 61 tahun 1958, Kalimantan Barat dan Kalimantan Timur dengan UU No 25 tahun 1956, dan Kalimantan Selatan, Kalimantan Tengah, Bali, Nusa Tenggara Barat, Nusa Tenggara Timur serta Maluku dengan UU No 21 tahun 1958.³⁵

Kalau diteliti, maka akan nampak bahwa jumlah urusan dan luas wewenang pada setiap urusan bagi setiap kelompok Daerah itu adalah sama, kecuali untuk Daerah Tingkat I Irian Jaya dan Timor Timur.

32. Prof. Amrah Muslimin, SH., *op.cit.*, halaman 157-168.

33. Prof. Amrah Muslimin, SH., *ibid.*, halaman 157-168.

34. Prof. Amrah Muslimin, SH., *ibid.*, halaman 166.

35. Prof. Amrah Muslimin, SH., *ibid.*, halaman 166.

Dengan demikian, maka nampaknya Pemerintah Pusat beranggapan bahwa Daerah-Daerah Tingkat I yang ada di Republik Indonesia ini mempunyai kemampuan, situasi dan kondisi yang sama atau hampir sama. Kelompok Daerah yang disertai 19 jenis Urusan dapat dianggap mempunyai situasi dan kondisi serta kemampuan yang sama sehingga disertai urusan dalam jumlah yang sama serta sama pula kewenangannya. Demikian pula halnya dengan Daerah-Daerah Tingkat I yang telah menerima 18 jenis urusan dianggap sama dalam kondisi, situasi, dan kemampuannya.

Hal yang demikian ini jelas tidak dapat dibenarkan. Bagaimanapun juga kita ketahui bahwa situasi/kondisi dan kemampuan setiap Daerah Tingkat I tidaklah sama sehingga semestinya kepada tiap-tiap Daerah diberi urusan yang tidak sama jumlahnya. Banyak sekali hasil-hasil penelitian yang dapat membuktikan bahwa kemampuan Daerah Tingkat I yang satu berbeda dengan yang lainnya. Hal ini penulis ajukan sehubungan dianutnya prinsip otonomi yang nyata, dinamis dan bertanggung jawab, yang menghendaki pemberian urusan-urusan kepada Daerah-daerah haruslah didasarkan pada faktor-faktor, perhitungan-perhitungan dan tindakan-tindakan atau kebijaksanaan yang benar-benar dapat menjamin Daerah yang bersangkutan secara nyata mampu mengurus rumah tangganya sendiri.³⁶

Disamping itu dapat pula dilihat adanya suatu kejanggalan lain dalam penyerahan urusan-urusan tersebut di atas. Kalau kita mendasarkan diri pada prinsip-prinsip otonomi yang nyata, dinamis dan bertanggung jawab, maka sudah sewajarnya Daerah-Daerah Tingkat I yang telah disertai dengan urusan-urusan yang lebih banyak tergolong kedalam Daerah-daerah yang secara nyata lebih mampu mengatur dan mengurus rumah tangganya dibandingkan dengan Daerah-daerah yang isi otonominya lebih sedikit. Kalau hal ini diterapkan maka Daerah Tingkat I Aceh, Sumatera Utara, Sumatera Barat, Riau, Jambi, Kalimantan Barat, Kalimantan Timur, Kalimantan Tengah, Kalimantan Selatan Bali, Nusa Tenggara Barat, Nusa Tenggara Timur dan Maluku termasuk Daerah-Daerah Tingkat I yang lebih mampu dibandingkan dengan Daerah-Daerah Tingkat I Sumatera Selatan, Lampung, Bengkulu, DKI Jakarta

36. Prof. Amrah Muslimin, SH., *ibid.*, halaman 157-168.

Raya, Sulawesi Utara, Sulawesi Tengah, Sulawesi Selatan. Jelas, bahwa hal tersebut tidaklah benar.

Demikian juga halnya dengan Daerah-Daerah Tingkat I yang berada dalam satu kelompok karena jumlah urusan dan luas wewenangnya sama, seharusnya juga mempunyai kemampuan riil yang sama dalam mengatur dan mengurus rumah tangganya masing-masing. Dengan demikian maka Sumatera Utara misalnya mempunyai kemampuan yang sama dengan Nusa Tenggara Barat dan Nusa Tenggara Timur, Maluku dan lainnya. Kenyataan menunjukkan bahwa Sumatera Utara mempunyai kemampuan yang jauh lebih besar dari Nusa Tenggara Barat, Nusa Tenggara Timur, dan sebagainya.

Demikian juga kalau kita bandingkan dengan Daerah-Daerah Tingkat I yang tergolong dalam kelompok yang satu dengan yang lainnya, misalnya Nusa Tenggara Timur dibandingkan dengan Jawa Timur.

Dari jumlah urusan yang diserahkan, maka dapatlah dikatakan bahwa Nusa Tenggara Timur lebih mampu dari Jawa Timur. Kenyataannya tidaklah demikian,. Demikian juga kalau kita bandingkan antar DKI Jakarta Raya dengan Daerah Istimewa Yogyakarta, karena tergolong dalam golongan yang sama, seharusnya mempunyai kemampuan yang sama pula, akan tetapi realitasnya tidaklah demikian. Cukup banyak data yang terkumpul yang menunjukkan bahwa DKI Jakarta merupakan Daerah Tingkat I yang memiliki kemampuan yang lebih tinggi dibandingkan dengan Daerah Istimewa Yogyakarta.

Hal lain perlu disoroti adalah luasnya wewenang dari setiap urusan adalah sama antara Daerah yang satu dengan Daerah yang lainnya, misalnya Urusan Pertanian adalah sama bagi setiap Daerah Tingkat I, baik untuk Aceh, DKI Jakarta Raya, Daerah Istimewa Yogyakarta, Sulawesi Utara, Irian Jaya, Maluku, Timor Timur, dan lain sebagainya.

Penulis berpendapat bahwa karena kemampuan dan kondisi setiap Daerah Tingkat I berlainan, maka luas kewenangan dari setiap urusan yang sama, tidak perlu sama. Luas wewenang dalam Urusan Pertanian untuk Daerah Khusus Ibukota Jakarta Raya tidak harus sama dengan Sumatera Utara dan lain sebagainya.

Dari uraian di atas, maka dapatlah dikatakan bahwa sistem hubungan kewenangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah-Daerah Tingkat I

di Indonesia belumlah sesuai dengan prinsip yang dianut sekarang ini. Dengan perkataan lain, antara prinsip dan pelaksanaannya terdapat kesenjangan atau gap. Terjadinya kesenjangan tersebut karena adanya pergeseran-pergeseran kebijakan yang terjadi dari masa ke masa dalam sistem Pemerintahan Negara Republik Indonesia, yang juga mempunyai dampak dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Pergeseran dalam sistem Pemerintahan Nasional, misalnya dari sistem pemerintahan yang berdasarkan UUD 1945 ke sistem pemerintahan yang menganut falsafah Liberal kemudian bergeser lagi ke sistem Demokrasi Terpimpin, yang terlalu menitikberatkan pada “terpimpinnya” dari pada demokrasinya. Dari Demokrasi Terpimpin, sistem pemerintahan Negara Republik Indonesia akhirnya kembali lagi ke Demokrasi Pancasila.

Dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, ditemukan pula pengaruh dari pergeseran tersebut, misalnya dari prinsip otonomi materiil yang dianut oleh UU No 22/1948 dan SIT No 44/1950, bergeser ke otonomi riil yang seluas-luasnya tetap dianut terus dalam era Demokrasi Terpimpin akan tetapi disesuaikan dengan perkembangan pada waktu itu, yaitu dengan memberikan kedudukan yang istimewa kepada Kepala Eksekutif Daerah sebagai “sesepuh”. Pada awal Orde Baru, prinsip tersebut masih tetap dianut dan baru ditinggalkan sesudah dikeluarkannya UU No 5 tahun 1974. Di bawah UU No 5 tahun 1974, prinsip otonomi yang riil atau nyata tetap di pegang teguh, akan tetapi “seluas-luasnya” ditinggalkan dan diganti dengan “bertanggung jawab” dan akhirnya diberi tekanan dengan istilah “dinamis”. Jadi di bawah UU No 5 tahun 1974 prinsip “otonomi riil yang seluas-luasnya” ditinggalkan dan sebagai gantinya dianutlah “otonomi yang nyata, dinamis dan bertanggung jawab”.

Disamping itu, kesenjangan yang terjadi juga disebabkan oleh adanya citra uniformitas atau keseragaman yang berlebihan karena azas Negara Kesatuan. Citra ini muncul karena pengalaman sejarah masa lalu yang menjurus kearah yang kurang sehat, sehingga membahayakan kelangsungan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Memang mungkin sekali dengan keseragaman maka segala sesuatunya akan menjadi lebih mudah diatur dan diurus, dan akan tercapailah tingkat efisiensi yang lebih besar. Akan tetapi tujuan yang sebenarnya belum tentu bisa tercapai, bahkan kadang-kadang bisa sebaliknya. Sebagai contoh dapat penulis

ajukan apa yang terjadi di Daerah Istimewa Yogyakarta dalam kaitannya dengan Urusan Perindustrian Kecil.

Urusan ini telah diserahkan kepada Daerah Istimewa Yogyakarta sebagai Urusan Rumah Tangganya. Demikian juga luas dari urusan ini telah ditetapkan. Akan tetapi karena kemampuan Daerah Istimewa Yogyakarta yang sangat terbatas maka tidak semua kewenangan dalam bidang Perindustrian Kecil dapat dijalankannya. Karena sudah sekian lama Daerah Istimewa Yogyakarta tidak menyelenggarakan kegiatan-kegiatan atau tugas wewenangnya dalam bidang Perindustrian Kecil secara menyeluruh yaitu dalam bidang Pengembangan Perindustrian Kecil dan Kerajinan Rumah Tangga serta tidak lagi mengadakan kursus praktik Perindustrian Kecil maka agar masyarakat tidak dirugikan, kegiatan-kegiatan tersebut diambil alih oleh Kanwil Departemen Perindustrian Daerah Istimewa Yogyakarta. Dengan pengambilalihan tersebut maka Daerah Istimewa Yogyakarta merasa wewenangnya digerogoti oleh Kanwil Departemen Perindustrian Daerah Istimewa Yogyakarta.

Pertanyaan yang timbul ialah, siapakah yang dirugikan kalau Daerah tidak mampu menyelenggarakan tugas dan wewenangnya karena kekurangmampuan Daerah? Apakah demi kepentingan masyarakat, kegiatan-kegiatan yang tidak mampu diselenggarakan oleh Daerah tidak boleh dikerjakan oleh pihak lain yang lebih mampu menanganinya?

Penyerahan urusan-urusan kepada Daerah Tingkat II dalam lingkungan suatu Daerah Tingkat I dilakukan dengan dua cara.

Kedua cara tersebut adalah :

1. Penyerahan secara langsung, yaitu Pemerintah Pusat menyerahkan kepada Daerah-Daerah Tingkat II urusan-urusan tertentu untuk diselenggarakannya secara langsung tanpa melalui Pemerintah Daerah Tingkat I;
2. Penyerahan tidak langsung atau penyerahan bertingkat yaitu Pemerintah Pusat menyerahkan urusan-urusan tertentu lebih dahulu kepada Daerah Tingkat I dan kemudian Pemerintah Daerah Tingkat I menyerahkan urusan-urusan tersebut kepada Daerah-Daerah Tingkat II dalam lingkungannya.³⁷

37. Ir. Sujamto. *Op.cit.*, halaman 3-4.

Penyerahan urusan-urusan rumah tangga secara langsung ini dilakukan sekaligus/ berbarengan dengan penyerahan urusan-urusan bagi Daerah Tingkat I. Penyerahan langsung ini meliputi apa yang dikenal dengan sebutan urusan pangkal, misalnya apa yang dikenal dengan sebutan urusan pangkal misalnya Urusan Umum atau Tata Usaha dan lain sebagainya.

Penyerahan tidak langsung dilakukan tidak secara bersama-sama akan tetapi urusan tersebut diserahkan lebih dahulu kepada Daerah Tingkat I baru kemudian oleh Daerah Tingkat I diserahkan lagi kepada Daerah Tingkat II dalam lingkungannya. Penyerahan oleh Daerah Tingkat I kepada Daerah Tingkat II dalam lingkungannya dilakukan sesuai dengan kebijaksanaan dan pertimbangan-pertimbangan tertentu, antara lain pertimbangan tentang kemampuan Daerah Tingkat II yang akan menerima penyerahan urusan-urusan tersebut. Selama urusan tersebut belum diserahkan, maka Pemerintah Daerah Tingkat I dapat meminta bantuan kepada Daerah Tingkat II untuk menyelenggarakan *in-medebewind*.

Seperti telah dikatakan di atas, bahwa sampai dewasa ini oleh Pemerintah Pusat telah diserahkan 18-19 jenis urusan kepada Daerah-Daerah Tingkat I di seluruh Indonesia kecuali untuk Daerah Tingkat I Irian Jaya dan Daerah Tingkat I Timor Timur. Walaupun demikian, tidak berarti bahwa Daerah-Daerah Tingkat II dalam lingkungan setiap Daerah Tingkat I tersebut di atas juga mempunyai isi otonomi (jumlah urusan) dan luas kewenangan yang sama dengan Daerah Tingkat I. Demikian juga wewenang dalam menyelenggarakan setiap urusan lebih sempit dari wewenang Daerah Tingkat I dalam menyelenggarakan setiap urusan yang sama. Kepada Daerah-Daerah Tingkat II tidak diberi wewenang untuk mengoordinasikan, dan mengawasi Daerah-daerah otonom bawahan serta wewenang untuk mengadakan penelitian dan percobaan. Wewenang tersebut senantiasa berada dalam tangan Pemerintah Daerah Tingkat I. Dari hasil penelitian beberapa waktu yang lalu dapatlah diajukan sebagai contoh hal-hal sebagai berikut:³⁸

38. Drs. Josef Riwu Kaho, MPA, et. al., *Otonomi Daerah Yang Nyata, Dinamis dan Bertanggung Jawab Dengan Titik Berat Otonomi Diletakkan Pada Daerah Tingkat II*, (Laporan sementara Penelitian Otonomi tahap II, tidak dipublikasikan), Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Gadjah Mada dan Badan Litbang Departemen Dalam Negeri, Yogyakarta, Nopember 1981, halaman 176.

Di Kotamadya Daerah Tingkat II Bogor dan Kabupaten Daerah Tingkat II Bandung yang berada dalam yuridiksi Provinsi Daerah Tingkat I Jawa Barat, telah diserahkan Urusan-urusan Umum/Tata-usaha, Kesehatan, Pekerjaan Umum, Pertanian, Kehewan/ Peternakan, Perikanan Darat dan Perumahan Rakyat. Penyerahan Urusan Umum dan Urusan Kesehatan dilakukan secara langsung. Sedangkan Urusan Pekerjaan Umum diserahkan melalui Perda no 33/PD/DPRD-GR/1961, tanggal 5 Desember 1961, Urusan Pertanian diserahkan dengan Perda No 13/PD/DPRD-GR/61, tanggal 17 April 1961; Urusan Perikanan Darat dengan Perda No 14/PD/DPRD-GR/61 tanggal 17 April 1961, Urusan Kehewan/ Peternakan dengan Perda No 15/PD/DPRD-GR/61 tanggal 17 April 1961. Urusan Perumahan Rakyat diserahkan dengan Perda No 16/PD/DPRD-GR/1961 tanggal 17 April 1961.

Kotamadya Daerah Tingkat II Blitar dan Kabupaten Daerah Tingkat II Bangkalan yang berada dalam lingkungan Provinsi Daerah Tingkat I Jawa Timur, telah diserahkan Urusan Umum atau Tata Usaha, Urusan Kesehatan dan Urusan Pekerjaan Umum. Penyerahan urusan-urusan tersebut dilakukan secara langsung pada saat Daerah-Daerah Tingkat II tersebut dibentuk tahun 1950. Penyerahan secara langsung juga terjadi di Kabupaten Daerah Tingkat II Hulu Sungai Utara dan Hulu Sungai Selatan yang berada dalam Provinsi Daerah Tingkat I Kalimantan Selatan yang meliputi Urusan-urusan Umum, Kesehatan dan Pekerjaan Umum. Penyerahan tersebut terjadi pada saat Daerah-Daerah Tingkat II tersebut dibentuk dalam tahun 1953 dengan Undang-Undang Darurat No 3/1953 jo UU No 27/1959. Kotamadya Daerah Tingkat II Bukit Tinggi dan Daerah Tingkat II Limapuluh Kota di Provinsi Daerah Tingkat I Sumatera Barat telah diserahkan secara langsung Urusan Umum/ Tata Usaha; urusan-urusan yang tidak langsung diserahkan ialah Urusan Pertanian yang dilakukan dengan Perda no 11 tahun 1979 tanggal 2 Juni 1979; Urusan Kehewan/ Peternakan dengan Perda No 12 tahun 1979 tanggal 2 Juni 1979; Urusan Kesehatan dengan Perda No 13 tahun 1979 tanggal 2 Juni 1979; dan Urusan Pekerjaan Umum dengan Perda No 14 tahun 1979, tanggal 2 Juni 1979.

Jadi sejak Daerah-Daerah Tingkat II tersebut dibentuk pada tahun 1958, penyerahan urusan-urusan baru dilakukan pada tahun 1979.

Dari apa yang telah diuraikan di atas dapatlah dikatakan bahwa penyerahan urusan-urusan kepada Daerah Tingkat II oleh Daerah-Daerah Tingkat I, belum sesuai dengan harapan seperti yang tertera dalam pasal 11 ayat (91) Undang-Undang No 5 tahun 1974. Pasal ini menghendaki titik berat otonomi Daerah diletakkan pada Daerah Tingkat II. Kalau ketentuan tersebut terlaksana, maka kita akan menemukan isi otonomi Daerah Tingkat II minimal sama dengan isi otonomi Daerah Tingkat I atasannya. Akan tetapi realitasnya sangat berbeda. Dengan perkataan lain, perkembangan otonomi Daerah Tingkat II kurang mendapat perhatian selama ini. Jumlah urusan-urusan serta luas kewenangan setiap urusan yang diserahkan oleh Daerah Tingkat I kepada Daerah Tingkat II dalam lingkungannya senantiasa sama. Padahal, situasi, kondisi dan kemampuan Daerah Tingkat II dalam lingkungan Daerah Tingkat I tersebut berbeda antara Daerah yang satu dengan yang lainnya.

Oleh karena itu hendaknya juga penyerahan urusan-urusan kepada Daerah Tingkat II tidak perlu sama atau *uniform*. Kabupaten Daerah Tingkat II Limapuluh Kota misalnya tidak perlu sama isi otonominya dengan Kotamadya Daerah Tingkat II Bukit Tinggi. Demikian pula luas wewenang setiap urusan tidak perlu pula sama. Hal ini disebabkan karena kondisi dan kemampuan Kotamadya Daerah Tingkat II Bukit Tinggi berlainan dan jauh lebih tinggi dari Kabupaten Daerah Tingkat II Limapuluh Kota. Dalam bidang keuangan Daerah misalnya realisasi pendapatan Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Bukit Tinggi adalah sebesar 59% dari seluruh Pendapatan Daerah, sedangkan Daerah Tingkat II Limapuluh Kota hanya mencapai 19,6%.³⁹ Rasio antara Pendapatan Asli dan Belanja Rutin di Kotamadya Daerah Tingkat II Bukit Tinggi adalah 8:10, sedangkan di Limapuluh Kota adalah 2:10⁴⁰.

Demikian juga halnya dengan kemampuan aparatatur keuangan dalam menyusun anggaran dan realisasinya, Kotamadya Daerah Tingkat II Bukit Tinggi tergolong dalam kategori “sedang”, tetapi Limapuluh Kota termasuk dalam kategori “kurang”⁴¹. Demikian pula dalam bidang-bidang lainnya, seperti kemampuan personalia, komunikasi, administrasi

39. Drs. Josef Riwu Kaho MPA, et.al., *ibid.*, halaman 180

40. Drs. Josef Riwu Kaho MPA, et.al., *ibid.*, halaman 35

41. Drs. Josef Riwu Kaho MPA, et.al., *ibid.*, halaman 36

keuangan, dan kemampuan organisasi, Kabupaten Daerah Tingkat II Lima Puluh Kota jauh tertinggal dari Bukit Tinggi.

Nampaknya Daerah-daerah Tingkat I “enggan “ untuk menyerahkan lebih banyak urusan-urusan kepada Daerah-daerah Tingkat II dalam lingkungannya. Alasan yang selalu diajukan ialah Daerah Tingkat II dianggap belum mampu untuk menyelenggarakan lebih banyak urusan-urusan dari apa yang telah diserahkan. Alasan ini sebenarnya masih diragukan kebenarannya. Persoalan yang timbul ialah apakah Daerah Tingkat I memang lebih mampu dari Daerah Tingkat II dalam wilayahnya? Apakah benar bahwa Daerah-Daerah Tingkat II di Jawa Timur misalnya tidak meningkat kemampuannya sejak dibentuk pada tahun 1950 sehingga Pemerintah Daerah Tingkat I Jawa Timur belum menyerahkan lagi urusan-urusan rumah tangga pada Daerah-Daerah Tingkat II dibawahnya, sehingga dengan demikian urusan-urusan yang diselenggarakan masih tetap terbatas pada urusan-urusan pangkalnya saja yaitu Urusan Umum/ Tata Usaha, Kesehatan dan Pekerjaan Umum saja? Sedangkan dilain pihak kita melihat bahwa Pemerintah Daerah Tingkat I Jawa Timur telah menerima 18 jenis urusan ditambah lagi dengan Urusan Umum yang diterima sebgai urusan pangkal.

Dalam penelitian tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah serta peningkatan Pendapatan sendiri oleh Daerah yang dilakukan pada tahun 1976/1977 oleh Fakultas Sosial dan Politik UGM dengan Ditjen PUOD Departemen Dalam Negeri, dapat dilihat kemampuan Daerah-Daerah Tingkat II lebih tinggi daripada Daerah Tingkat I. Subsidi Pemerintah Pusat untuk Daerah-Daerah Tingkat I dan II yang diteliti adalah sebagai berikut⁴²:

Bali	85,06 %
Bengkulu	92,45 %
Maluku	80,95 %
Sulawesi Utara	82,58 %
DKI Jakarta Raya	25,83 %
Kotamadya DT II Ambon	50 %
Kotamadya DT II Banjarmasin	42,02 %

42. Drs. Josef Riwu Kaho MPA, et.al., *ibid.*, halaman 33

Kotamadya DT I II Manado	36,03 %
Kabupaten DT II Badung	25,73 %
Kabupaten II Gunung Kidul	67,90 %
Kabupaten DT II Minahasa	42,72 %
Kabupaten DT II Maluku Tengah	66 %
Kabupaten Mojokerto	57,75 %

Dengan demikian masih diragukan apakah Daerah Tingkat I lebih mampu dari Daerah Tingkat II dalam menyelenggarakan urusan-urusan yang telah diserahkan kepadanya. Memang disadari bahwa penelitian tersebut hanya memusatkan perhatiannya pada Pendapatan Daerah sedangkan aspek-aspek lainnya tidak diteliti, akan tetapi karena masalah keuangan Daerah merupakan masalah yang sentral yang mempunyai dampak yang cukup luas terhadap bidang lainnya, maka pelaksanaan otonomi tanpa didukung oleh kemampuan keuangan yang memadai adalah mustahil untuk bisa diselenggarakan dengan baik.

Disamping itu, kalau dikatakan bahwa Daerah-Daerah Tingkat II belum mampu, maka ketidakmampuan di atas tidak semata-mata merupakan tanggung jawab Daerah Tingkat II saja, tetapi juga merupakan tanggung jawab Daerah Tingkat I. Daerah Tingkat I juga memiliki tugas guna membina dan memajukan Daerah Tingkat II dalam lingkungannya. Adalah suatu hal yang agak janggal kalau Daerah Tingkat I Jawa Timur yang telah keluar sebagai Daerah Tingkat I yang berhasil dalam pembangunannya dalam Pelita I dan II sehingga diberi penghargaan tertinggi Parasamya Purnakarya Nugraha, masih belum mampu meningkatkan kemampuan Daerah-Daerah Tingkat II dalam lingkungannya.

Disamping menjalankan tugas-tugas otonominya, maka Daerah Tingkat II pun wajib menyelenggarakan tugas-tugas dekonsentrasi dan pembantuan, baik dari Pemerintah Pusat maupun Daerah Tingkat I. Volume atau jumlah urusan-urusan ini beraneka ragam. Sebagian Daerah Tingkat II merasakan tugas-tugas dekonsentrasi dan *medebewind* ini cukup memberatkan, apalagi kadang-kadang tanpa disertai dana untuk menyelenggarakannya, sehingga harus menjadi beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah. Disamping itu ada pula Daerah-Daerah Tingkat II yang menyatakan bahwa kewajiban menyelenggarakan

urusan-urusan dekonsentrasi dan pembantuan tersebut dirasakan tidak memberatkan. Apapun alasannya, seharusnya tugas otonomi mendapatkan penekanan yang sama atau bahkan lebih dibandingkan dengan tugas-tugas dekonsentrasi dan pembantuan seperti yang dikehendaki oleh Undang-Undang No 5 tahun 1974 yang berlaku sekarang ini.

Walaupun dikatakan Daerah-Daerah Tingkat II kurang mampu menyelenggarakan urusan rumah tangganya, akan tetapi Daerah-Daerah Tingkat II terutama Kotamadya telah mampu mengembangkan beberapa Urusan Rumah Tangganya sehingga menjadi suatu Dinas yang berdiri sendiri, misalnya wewenang untuk mengatur dan mengurus keuangan sendiri, yang merupakan bagian dari Urusan Umum/ Tata Usaha, telah menjadi Dinas Pendapatan Daerah (Dipenda). Urusan Pekerjaan Umum telah dikembangkan sedemikian rupa sehingga terdapat beberapa Dinas Daerah yang mengkhususkan diri untuk mengurus salah satu wewenang dari Urusan Pekerjaan Umum tersebut. Dinas-Dinas Daerah yang merupakan pengembangan dari Urusan Pekerjaan Umum di atas adalah Dinas Pemberantasan Kebakaran, Dinas Pertamanan, Dinas Tata Kota, dan Dinas Kebersihan. Daerah Tingkat I hanya mampu mengembangkan Urusan Umum yang dimilikinya dengan membentuk Dinas Pendapatan Daerah (Dipenda).

Selain urusan-urusan yang diserahkan oleh Pemerintah Pusat dan urusan-urusan tertentu yang merupakan pengembangan dari Urusan-urusan yang diserahkan oleh Pemerintah tersebut, maka di beberapa Daerah Tingkat II tertentu didapati pula kegiatan-kegiatan yang dilakukan secara murni atas inisiatif dan kebijaksanaan sendiri oleh perangkat Daerah yang murni, serta atas pembiayaan murni Daerah Tingkat II itu sendiri. Urusan-urusan yang disebutkan di atas dapat diketemukan misalnya dijalankan oleh beberapa Daerah Tingkat Istimewa Yogyakarta, seperti (1). Urusan Rooi dan Penilikan Bangunan, (2). Urusan Pekuburan, (3) Urusan Pasar, (4). Urusan Pasanggarahan, (5). Urusan Penyeberangan.⁴³

Di atas telah dikatakan bahwa terdapat kesenjangan antara prinsip yang dianut yaitu otonomi yang nyata, dinamis dan bertanggung jawab,

43. Radja Intan Joesoef, *Pengaruh Bantuan Keuangan Pemerintah Pusat terhadap Pemerintah Daerah*, (Skripsi: tidak dipublikasikan, Jurusan Pemerintahan Fakultas Sosial dan Politik Universitas Gadjah mada, 1970, halaman 146.

dengan kenyataan yang ada di dalam penyelenggaraan pemerintahan sehari-hari. Dengan perkataan lain, prinsip otonomi yang nyata, dinamis dan bertanggung jawab ini belum dilaksanakan sebagaimana mestinya.

Essensi dari prinsip tersebut di atas adalah:

- a. Otonomi daerah itu harus riil atau nyata dalam arti pemberian otonomi kepada Daerah harus didasarkan pada faktor-faktor, perhitungan-perhitungan, dan tindakan-tindakan/kebijaksanaan yang benar-benar dapat menjamin Daerah yang bersangkutan secara nyata mampu mengurus urusan rumah tangganya sendiri;
- b. Otonomi Daerah itu harus merupakan otonomi yang bertanggung jawab, dalam arti bahwa pemberian otonomi itu harus benar-benar sejalan dengan tujuannya, yaitu melancarkan pembangunan yang tersebar di seluruh pelosok Negara dan serasi dan tidak bertentangan dengan pengarah-pengarah yang telah diberikan dalam Garis-garis Besar Haluan Negara, serasi dengan Pembinaan Politik dan Kesatuan Bangsa, menjamin hubungan yang serasi antara Pemerintah Pusat dan Daerah atas dasar bentuk Negara Kesatuan serta dapat menjamin perkembangan dan pembangunan Daerah;
- c. Otonomi daerah itu lebih merupakan kewajiban dari pada hak;
- d. Pemberian otonomi kepada Daerah lebih mengutamakan aspek keserasian dengan tujuan (*doelmatigheid*) di samping aspek pendemokrasian.

Oleh karena itu pemberian otonomi kepada Daerah tidak harus seluas-luasnya. Keluasannya ditentukan oleh pertimbangan daya guna dan hasil guna dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah; jadi dari waktu ke waktu tidak harus diperluas, akan tetapi dapat diperluas dan dapat pula dipersempit berdasarkan pertimbangan daya guna dan hasil guna tersebut, bahkan otonomi itu dicabut atau dihapus apabila Daerah itu benar-benar ternyata tidak lagi memenuhi persyaratan itu sehingga tidak mampu mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri:

- e. Dengan prinsip otonomi yang nyata dan bertanggung jawab, azas dekonsentrasi bukan sekedar dianggap sebagai komplemen atau pelengkap terhadap azas desentralisasi, akan tetapi sama pentingnya

dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah, dengan memberikan kemungkinan pula bagi pelaksanaan azas tugas pembantuan;

- f. Pelaksanaan pemberian otonomi kepada Daerah harus dapat menunjang aspirasi perjuangan Rakyat, yakni memperkokoh Negara Kesatuan dan mempertinggi tingkat kesejahteraan Rakyat Indonesia seluruhnya.⁴⁴

Agar hal-hal tersebut bisa terlaksana dengan baik, maka penulis menganggap perlu diambilnya beberapa langkah sebagai berikut:

- a. Perlu diadakan penelitian yang mendalam tentang kemampuan setiap Daerah, baik Daerah Tingkat I maupun Daerah-Daerah Tingkat II dalam lingkungannya. Dengan penelitian yang mendalam tersebut dapatlah diketahui kemampuan yang riil dari setiap Daerah yang menyelenggarakan rumah tangga Daerahnya masing-masing;
- b. Berdasarkan hasil penelitian tersebut di atas maka semua Daerah, baik Daerah Tingkat I maupun Daerah Tingkat II diklasifikasikan atau digolongkan ke dalam beberapa golongan. Mengenai beberapa banyaknya/ tingkatan penggolongan, tergantung dari kebutuhan. Sebagai contoh misalnya di Perancis, penggolongannya terdiri dari 5 kelas, yaitu *First Class, Second Class, Third Class, Fourth Class dan Beyond Classification*; sedangkan di Filipina terdiri dari 6 kelas.

Dengan demikian bilamana kemampuan suatu Daerah meningkat, maka kepadanya juga akan dikenakan kenaikan status ke golongan/ kelas yang lebih tinggi.

Penulis berpendapat bahwa pengklasifikasian/ penggolongan ini merupakan suatu cara untuk menata kembali pelaksanaan otonomi Daerah sehingga tidak terjadi kesenjangan antara prinsip yang dianut dengan penerapan prinsip itu dalam kenyataannya. Hal ini sesuai pula dengan Garis-garis Besar Kebijaksanaan Umum Dalam Bidang Politik yang diterapkan dalam Garis-Garis Besar Haluan Negara yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (Tap MPR No. IV/MPR/1978), yang menentukan:

“Dalam bidang politik Dalam Negeri dimantapkan kesadaran politik dan kenegaraan berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945... Dalam rangka mencapai sasaran itu, termasuk di

44. Ir. Sujamto, *op.cit.*, halaman 3 – 6.

dalamnya usaha-usaha untuk menciptakan, mengkonsolidasikan dan memanfaatkan kondisi-kondisi serta situasi untuk memungkinkan terlaksananya proses pembaharuan kehidupan politik, sehingga dapat diciptakan keadaan dengan sistem politik, yang benar-benar demokratis, stabil, dinamis, efektif dan efisien yang dapat memperkuat kehidupan konstitusional, mewujudkan pemerintahan yang bersih, berkemampuan dan berwibawa,...⁴⁵

- c. Dengan demikian maka Pemerintah dapat lebih memusatkan perhatian untuk membina dan mendorong Daerah-daerah dalam golongan/kelas bawah agar dapat segera meningkatkan kemampuannya;
- d. Penelitian terhadap Daerah-daerah tersebut di atas dilakukan oleh Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah setiap lima tahun sekali. Jangka lima tahun ini ditetapkan sesuai dengan jangka waktu pembangunan di negara kita yaitu lima tahun. Jadi setelah setiap Pelita berakhir, maka diadakanlah evaluasi terhadap kemajuan yang dicapai oleh setiap Daerah. Bila ternyata kemampuan Daerah meningkat, maka sudah sewajarnya statusnya pun ditingkatkan pula. Demikian pula sebaliknya. Andaikata suatu Daerah dalam kenyataannya tidak berhasil meningkatkan kemampuannya, apalagi bila menurun, maka otonominya dapatlah dicabut atau dihapus;
- e. Dengan mengetahui kemampuan suatu Daerah, maka Pemerintah dapat mengatur sedemikian rupa sehingga terdapat keseimbangan antara pemberian tugas dan kewenangan dalam bidang dekonsentrasi dan pembantuan dengan tugas-tugas dalam bidang otonominya. Dari hasil penelitian tersebut, Pemerintah dapat menetapkan banyaknya urusan-urusan yang dapat diselenggarakan oleh setiap Daerah sesuai dengan kemampuannya. Dengan demikian dapatlah ditentukan urusan-urusan apa saja yang sekiranya dapat terus diberikan kepada Daerah-daerah, dan urusan-urusan mana saja yang sekiranya perlu ditarik kembali oleh Pemerintah Pusat. Demikian juga Pemerintah dapat menentukan luas dari setiap urusan yang diserahkan kepada tiap Daerah. Dapat saja terjadi, kepada dua atau

45. Team Pembinaan Penatar dan Bahan-Bahan Penataran Pegawai Republik Indonesia, *Undang-Undang Dasar, Pedoman Penghayatan dan Pengamalan Pancasila, Garis-Garis Besar Haluan Negara*, (tanpa penerbit, tanpa tahun), halaman 53.

lebih Daerah (baik Tingkat I maupun Tingkat II) diberi urusan yang sama akan tetapi berbeda luasnya, sebab kondisi dan kemampuan setiap Daerah berlainan. Penyerahan urusan-urusan kepada Daerah-Daerah sejauh mungkin memperhatikan apakah urusan tersebut bersifat kedaerahan atautkah tidak. Urusan-Urusan yang bersifat Nasional, hendaknya tetap berada ditangan Pemerintah Pusat.

Sehubungan dengan itu, maka penulis mengemukakan pendapat dari Emil J. Sady yang menyatakan :

“Functions that are plainly local in character (such as water and sewerage, refuse disposal, and local street) should be allocated to local Authorities wherever possible.”⁴⁶

Dalam kaitannya dengan pendapat Sady di atas, maka penulis beranggapan bahwa Urusan Pendidikan dan Kebudayaan yang dewasa ini merupakan urusan rumah tangga Daerah, dapatlah ditarik kembali menjadi urusan Pemerintah Pusat. Hal ini disebabkan karena masalah Pendidikan dan Kebudayaan tidak lagi bersifat lokal/ kedaerahan, tetapi telah berubah menjadi masalah nasional. Perbaikan-perbaikan dalam dunia pendidikan dewasa ini berada jauh di luar kemampuan Pemerintah Daerah untuk menanganinya; kemerosotan mutu pendidikan dewasa ini bukan lagi terbatas pada suatu Daerah tertentu saja akan tetapi terasa diseluruh wilayah negara Republik Indonesia. Karena itu penanganannya juga harus dilakukan secara menyeluruh atau nasional.

Urusan lainnya yang kiranya dapat dipertimbangkan untuk ditarik adalah Urusan Pemerintahan Umum. Urusan Pemerintahan Umum tidak bersifat kedaerahan tetapi lebih bersifat nasional dan karena itu harus tetap berada dalam tangan Pemerintah Pusat.

Hal yang serupa juga dapat dikenakan kepada Urusan Pertambangan. Urusan ini tidak dapat diselenggarakan oleh Daerah-Daerah, baik Daerah Tingkat I maupun Tingkat II, karena kegiatan pertambangan memerlukan teknologi mutakhir yang tidak dimiliki oleh Daerah.

46. Emil J. Sady, "Improvement of Local Government and Administration for Development Purposes," dalam Nimrod Raphaeli, (ed), *Readings in Comparative Public Administration*, Allyn and Bacon, Inc., Boston, tanpa tahun, halaman 246.

Penulis menyadari bahwa pokok-pokok pikiran yang diajukan di atas masih perlu dipikirkan lebih mendalam, sehingga dapatlah dikaji tentang kemungkinan-kemungkinan penerapannya. Mungkin tidaknya ide ini diterapkan masih perlu dibicarakan secara mendalam.

5. Pasca Reformasi 1998

Krisis multidimensional yang melanda Indonesia pada tahun 1997 termasuk di dalamnya krisis moneter, fiskal, dan krisis legitimasi, mengakibatkan runtuhnya sendi-sendi yang menyokong dominasi Pemerintah Orde Baru. Hal ini mendorong adanya aksi penolakan dan perlawanan dari rakyat sampai pada suatu titik berakhirnya dominasi Pemerintah Orde Baru. Hal ini ditandai dengan lengsernya Presiden Soeharto dan digantikan oleh Wakil Presiden B. J. Habibie lalu disusul dengan adanya perombakan kabinet. Semenjak itu, secara akademik maupun retorika politik, muncul berbagai pandangan akan reformasi yang dilakukan pasca lengsernya Orde Baru:

- a. Reformasi adalah perbaikan yang dilaksanakan secara bertahap, “evolusioner”, gradual, dan konstitusional;
- b. Reformasi, “secara substansial” sama dengan revolusi;
- c. Reformasi pada dasarnya memang bukan revolusi, tetapi dalam aspek-aspek tertentu bernuansa “revolusioner”, bukan sekedar perbaikan tambal sulam.⁴⁷

Pemerintah di era Presiden B. J. Habibie lebih condong pada terminologi pertama: “reformasi adalah perbaikan yang dilaksanakan secara bertahap, “evolusioner”, gradual, dan konstitusional.” Sebagai langkah awal, disusunlah “agenda reformasi” untuk melakukan berbagai perubahan dalam tata pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Salah satu agenda reformasi 1998 adalah Otonomi Daerah yang pada dasarnya merupakan penataan kembali hubungan kewenangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Upaya ini dimulai dari Sidang Istimewa Majelis Permusyawaratan Rakyat yang melahirkan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor XV/ MPR/ 1998

47. Gunawan Wiradi *Reforma Agraria: Perjalanan yang Belum Berakhir*, Noer Fauzi (penyunting), Yogyakarta: Insist Press, KPA, Pustaka Pelajar, 2000.

tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah: Pengaturan, Pembagian dan Pemanfaatan Sumber Daya Nasional yang Berkeadilan serta Perimbangan Keuangan Antara Pusat dan Daerah dalam Kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dalam TAP MPR RI No. XV/ MPR/ 1998, pada bagian menimbang:

“Bahwa pembangunan Daerah sebagai bagian integral dari Pembangunan Nasional dilaksanakan melalui Otonomi Daerah, Pengaturan Sumber Daya Nasional yang berkeadilan, serta Perimbangan Keuangan Antara Pusat dan Daerah”

“Bahwa penyelenggaraan Otonomi Daerah, Pengaturan, Pembagian, Pemanfaatan Sumber Daya Nasional, Perimbangan Keuangan Antara Pusat dan Daerah belum dilaksanakan secara proporsional sesuai dengan prinsip-prinsip demokrasi, keadilan, dan pemerataan”

Berdasarkan hal tersebut, TAP MPR RI No. XV/ MPR/ 1998 memutuskan untuk menetapkan bahwa:

(Pasal 1): Penyelenggaraan otonomi Daerah dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata, dan bertanggung jawab di Daerah secara proporsional diwujudkan dengan pengaturan, pembagian dan pemanfaatan sumber daya nasional yang berkeadilan, serta Perimbangan Keuangan Antara Pusat dan Daerah;

(Pasal 2): Penyelenggaraan otonomi daerah dilaksanakan dengan prinsip-prinsip demokratisasi dan memperhatikan keanekaragaman Daerah;

(Pasal 3, ayat 1) Pengaturan, pembagian, dan pemanfaatan sumber daya nasional antara Pusat dan Daerah dilaksanakan secara adil untuk kemakmuran masyarakat Daerah dan Bangsa secara keseluruhan, dan (ayat 2) Pengelolaan sumber daya alam dilakukan secara efektif dan efisien, bertanggungjawab, transparan, terbuka, dan dilaksanakan dengan memberikan kesempatan yang luas kepada pengusaha kecil, menengah, dan koperasi;

(Pasal 4) Perimbangan Keuangan Antara Pusat dan Daerah dilaksanakan dengan memperhatikan potensi Daerah, luas Daerah, keadaan geografis, jumlah penduduk, dan tingkat pendapatan masyarakat Daerah;

(Pasal 5) Pemerintah Daerah berwenang mengelola sumber daya nasional dan bertanggungjawab memelihara kelestarian lingkungan;

(Pasal 6) Penyelenggaraan Otonomi Daerah, Pengaturan, Pembagian, Pemanfaatan Sumber Daya Nasional yang berkeadilan, dan Perimbangan Keuangan Antara Pusat dan Daerah dalam kerangka mempertahankan dan memperkuat Negara Kesatuan Republik Indonesia dilaksanakan berdasar asas kerakyatan berkesinambungan yang diperkuat dengan pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan masyarakat. Seluruh ketentuan ini, sebagaimana yang dikemukakan pasal 7, diatur lebih lanjut dengan Undang-Undang.

Dalam proses penyusunan Undang-Undang yang mengatur mengenai otonomi daerah, terdapat dua kutub yaitu yang pro dan kontra dengan proses penyusunan dan pembahasan kedua Rancangan Undang-Undang tersebut. Alasan dari golongan yang kontra: *pertama*, alasan substantif (masih banyak hal yang perlu pendalaman lebih jauh sehingga waktu pembahasan yang terkesan sempit dan terburu-buru dianggap kurang pada tempatnya menimbulkan kecurigaan tertentu); *kedua*, lebih merupakan alasan politis (yang menganggap DPR dan Pemerintahan transisi yang terlibat dalam perencanaan dan pembahasan tidak *legitimate*, sehingga terlalu riskan dibiarkan untuk memutuskan persoalan yang dapat dikategorikan teramat penting).

Di sisi lain, golongan pro memiliki alasan akan adanya keharusan untuk segera melahirkan kedua undang-undang itu adalah untuk memanfaatkan momentum semangat reformasi yang ada di Dewan pada saat itu, yang belum tentu tetap terjaga pada Dewan hasil Pemilu 1999.

Setelah melalui proses yang relatif tidak lama dalam situasi yang kontroversial seperti dijelaskan di atas, Rancangan Undang-Undang Otonomi Daerah tetap dirumuskan, melibatkan beberapa tokoh kunci seperti Prof. Dr. Ryaas Rasyid, MA; Prof. Dr. Afan Gaffar, MA; Dr. Andi Malarangeng; Dr. Johermansyah; Dr. Ramlan Surbakti; Dr. E. Koswara; Prof. Dr. Benyamin Hussein, SH.

Beberapa ide dasar mengenai konsep tersebut dapat kita lihat dari argumen mengenai otonomi daerah pasca-Soeharto yang ditulis oleh Djohermansyah Djohan berikut ini: ⁴⁸

48. Djohermansyah Djohan, Otonomi Daerah Pasca-Soeharto, Suara Pembaruan, 25 Oktober 1998

1. Desain otonomi diubah dari perspektif bertingkat menjadi berjenis
2. Kelurahan, Kecamatan, dan Kota Administratif diubah menjadi perangkat Daerah otonom pada Kabupaten/ Kota
3. Untuk memberdayakan masyarakat Desa, otonomi desa yang dijamin dalam konstitusi UUD 1945 harus ditegaskan
4. Struktur Pemerintah Daerah diubah, tidak lagi terdiri dari Kepala Daerah dan DPRD, tetapi Kepala Daerah dan Perangkat Daerah. Dengan begitu, DPRD sebagai lembaga legislatif tidak dimasukkan ke dalam unsur Pemerintah Daerah.
5. Pemilihan Kepala Daerah langsung.
6. Pola pendistribusian kewenangan otonomi daerah sebaiknya bersifat otonomi formal dalam artian semua lingkup pemerintahan yang berbeda, mulai dari Pusat, Provinsi sampai ke Kabupaten/ Kota, pada dasarnya sama-sama mempunyai kewenangan untuk melaksanakan fungsi, tugas dan urusan yang sama tetapi dalam proporsi yang berbeda. Hanya saja dalam mengurus kepentingan-kepentingan masyarakat yang berdampak ekonomis tinggi dan utuh, selayaknya diletakkan di daerah otonom Kabupaten/ Kota karena keduanya lebih dekat dengan masyarakat.
7. Model perencanaan penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan yang bercorak *top-down* harus ditukar dengan pendekatan kewilayahan yang bersifat *bottom-up*. Proses perencanaan pembangunan misalnya, harus didorong atas dasar kemampuan merumuskan berbagai kebutuhan daerah (*self assessment*). Hal inilah yang akan mencerminkan format baru pembangunan di masa depan dalam member makna kepada desentralisasi, baik dalam arti manajerial maupun pengembangan sumber daya manusia.
8. Sistem Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah yang didasarkan pada bentuk “Inpres” harus diubah menjadi bentuk bagi hasil, seperti bagi hasil pajak dan bagi hasil eksploitasi sumber daya alam. Pola pembagiannya jangan sampai merugikan Daerah atau sebaliknya mematikan Pusat. Formula dalam melakukan perhitungan Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah dapat ditetapkan

berdasarkan jumlah penduduk, luas wilayah, pendapatan perkapita, pendapatan asli Daerah, dan sebagainya.

9. Sistem pengawasan dalam Hubungan Pusat dan Daerah seharusnya lebih ditekankan pada pengawasan represif, dengan pengertian Pemerintah Pusat hanya bertindak jika Daerah nyata-nyata melakukan pelanggaran. Hal ini bertujuan untuk lebih memberikan kebebasan kepada Pemerintah Daerah otonom dalam mengembangkan kewenangan otonominya secara lebih inovatif dan kreatif. Peraturan Daerah yang telah disetujui DPRD dan ditandatangani Kepala Daerah misalnya, pada prinsipnya dapat langsung diberlakukan tanpa meminta persetujuan Pemerintah Pusat.
10. Pengaturan tentang susunan organisasi dan pegawai daerah otonom sebaiknya diserahkan penuh kepada Pemerintah Daerah. Biarlah mereka yang menakar apakah perlu dibentuk suatu Dinas Daerah atau tidak, seberapa besar dan seberapa panjang jenjang organisasi Dinas Daerah, dan lain-lain. Demikian pula halnya dengan rekrutmen, promosi, ataupun pemberhentian pegawai, hendaknya final di tangan Pemerintah Daerah.

Kemudian Rancangan Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah tersebut disetujui oleh DPR RI menjadi Undang-Undang. Pada tanggal 4 Mei 1999, Presiden Habibie mengesahkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Disusul pada tanggal 19 Mei 1999 Presiden juga mengesahkan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pusat dan Daerah.

Tabel 2.1 Perbandingan UU No. 5 Tahun 1974 dan UU No. 22 Tahun 1999

No	Dimensi Perbandingan	UU No. 5 Tahun 1974	UU No. 22 Tahun 1999
1.	Dasar Filosofi	Keseragaman (Uniformitas)	Keanekaragaman dalam Kesatuan
2.	Pembagian Satuan Pemerintahan	Pendekatan tingkatan (level approach), terdapat Dati I dan Dati II	Pendekatan besaran dan isi otonomi (size and content approach), terdapat daerah besar dan daerah kecil yang masing-masing mandiri, terdapat daerah dengan isi otonomi terbatas dan ada yang otonominya luas

No	Dimensi Perbandingan	UU No. 5 Tahun 1974	UU No. 22 Tahun 1999
3.	Fungsi Utama Pemerintah Daerah	Promotor Pembangunan	Keanekaragaman dalam kesatuan
4.	Penggunaan Asas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah	Seimbang antara Desentralisasi, Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan pada semua tingkatan	Pemberi pelayanan masyarakat Desentralisasi terbatas pada Daerah Propinsi, dan luas pada Daerah Kabupaten/ Kota; Dekonsentrasi terbatas Kabupaten/ Kota dan luas para Propinsi; Tugas pembantuan yang seimbang pada semua tingkatan pemerintahan sampai ke Desa.
5.	Pola Otonomi	Simetris	Asimetris
6.	Model Organisasi	Structural Efficiency Model	Local Democratic Model
7.	Unsur Pemerintah Daerah	Kepala Daerah dan DPRD	Kepala Daerah dan Perangkat Daerah
8.	Mekanisme Transfer Kewenangan	Terdapat kewenangan pangkal yang diserahkan melalui UU dan ada kewenangan tambahan yang diserahkan melalui PP (<i>Ultravires Principa</i>)	Pengaturan dilakukan dengan pengakuan kewenangan, isi kewenangan. Pemerintah Pusat dan Provinsi sebagai daerah otonom terbatas dan luas untuk isi kewenangan Daerah Kabupaten/ Kota (<i>General Competence Principles</i>)
9.	Unsur Pemerintah Daerah yang Memegang Peranan Dominan	Badan Eksekutif Daerah (<i>Executive Heavy</i>)	Badan Legislatif Daerah (<i>Legislative Heavy</i>)
10.	Pola Pemberian Dana/ Anggaran	Fungsi mengikuti Uang (<i>Function follow money</i>)	Uang mengikuti Fungsi (<i>Money follow Function</i>)
11.	Sistem Kepegawaian	Sistem Terintegrasi (<i>Integrated System</i>)	Sistem Terpisah (<i>Separated System</i>)
12.	Sistem Pertanggungjawaban pemerintahan	Ke atas	Ke samping
13.	Sistem Pengelolaan Keuangan Antar-Asas Pemerintahan	Dijadikan satu dalam APBD	Dikelola secara terpisah untuk masing-masing asas

No	Dimensi Perbandingan	UU No. 5 Tahun 1974	UU No. 22 Tahun 1999
14.	Kedudukan Kecamatan	Sebagai wilayah Administratif Pemerintahan (menjalankan asas Dekonsentrasi)	Sebagai Lingkungan Kerja Perangkat Daerah
15.	Kedudukan Camat	Sebagai Kepala	Sebagai Perangkat
16.	Kedudukan Desa	Wilayah	Daerah
17.	Pertanggungjawaban Kepala Desa	Sebagai bawahan Kecamatan Kepada Camat	Relatif mandiri Kepada rakyat melalui BPD

Sumber: Wignosubroto, Sutandyo. 2005. *Pasang Surut Otonomi Daerah, Sketsa Perjalanan 100 tahun*, Jakarta: Yayasan Tifa.

Dalam amandemen UUD 1945 Pasal 17 dan Pasal 18, istilah baku yang dipakai adalah “urusan pemerintahan” bukan “kewenangan”. Pemerintah Daerah Provinsi, Daerah Kabupaten, dan Kota, mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Urusan pemerintahan yang mutlak menjadi kewenangan pusat adalah Hankam; Moneter&Fiskal nasional; Yustisi dan Politik Luar Negeri.

Sedangkan perbedaan mendasar dalam hal anggaran adalah uang mengikuti fungsi (*money follow function*). Hal ini dapat dilihat pada pasal 8 ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan bahwa kewenangan yang diserahkan kepada Daerah dalam rangka desentralisasi harus disertai dengan penyerahan dan pengalihan pembiayaan, sarana dan prasarana, serta sumber daya manusia sesuai dengan kewenangan yang diserahkan tersebut. Hal ini juga berlaku untuk dekonsentrasi yakni pelimpahan kewenangan Pemerintahan kepada Gubernur harus disertai dengan pembiayaan sesuai dengan kewenangan yang dilimpahkan tersebut.

Dengan adanya latar belakang tuntutan separatisme dan wacana bentuk negara federasi menjadi semakin mengemuka, UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah memiliki sebuah misi untuk tetap mempertahankan NKRI, sehingga memuat perubahan manajemen pembagian kewenangan pemerintahan dan pembagian sumber-sumber keuangan.

Di dalam pasal 7 ayat (1) UU Nomor 22 Tahun 1999 dikemukakan bahwa kewenangan Daerah mencakup seluruh bidang pemerintahan, kecuali kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama, serta kewenangan bidang lain. Bidang pemerintahan yang wajib dilaksanakan oleh Daerah Kabupaten dan Daerah Kota adalah:

1. Pekerjaan Umum
2. Kesehatan
3. Pendidikan dan Kebudayaan
4. Pertanian
5. Perhubungan
6. Industri dan perdagangan
7. Penanaman Modal
8. Lingkungan Hidup
9. Pertanahan
10. Koperasi
11. Tenaga kerja

Sedangkan pembagian urusan antara Pemerintah dan Pemerintah Provinsi dapat dilihat dari contoh pembagian urusan bidang kesehatan berikut ini:

Tabel 2.2 Contoh Pembagian Urusan Bidang Kesehatan antara Pemerintah dan Pemerintah Provinsi

Kewenangan Pemerintah	Kewenangan Pemerintah Provinsi sebagai Daerah otonom
<ul style="list-style-type: none"> a. Penetapan standar gizi dan pedoman sertifikasi teknologi kesehatan dan gizi. b. Penetapan pedoman pembiayaan pelayanan kesehatan. c. Penetapan standar akreditasi sarana dan prasarana kesehatan d. Penetapan pedoman standar pendidikan dan pendayagunaan tenaga kesehatan. e. Penetapan pedoman penggunaan, konservasi, pengembangan dan pengawasan tanaman obat. f. Penetapan pedoman penapisan, pengembangan dan penerapan teknologi kesehatan, dan standar etika penelitian kesehatan. g. Pemberian izin dan pengawasan peredaran obat serta pengawasan industri farmasi. 	<ul style="list-style-type: none"> a. Penetapan pedoman penyuluhan dan kampanye kesehatan. b. Pengelolaan dan pemberian izin sarana dan prasarana kesehatan khusus seperti rumah sakit jiwa, rumah sakit kusta, dan rumah sakit kanker. c. Sertifikasi teknologi kesehatan dan gizi d. Surveilans epidemiologi serta penanggulangan wabah penyakit dan kejadian luar biasa

<ul style="list-style-type: none"> h. Penetapan persyaratan penggunaan bahan tambahan (zat aditif) tertentu untuk makanan dan penetapan pedoman pengawasan peredaran makanan. i. Penetapan kebijakan sistem jaminan pemeliharaan kesehatan masyarakat j. Surveilans epidemiologi serta pengaturan pemberantasan dan penanggulangan wabah, penyakit menular dan kejadian luar biasa. k. Penyediaan obat esensial tertentu dan obat untuk pelayanan kesehatan dasar sangat esensial (buffer stock nasional) 	<ul style="list-style-type: none"> e. Penempatan tenaga kesehatan strategis, pemindahan tenaga kesehatan tertentu antar Kabupaten/ Kota serta penyelenggaraan pendidikan tenaga dan pelatihan kesehatan
---	--

Sumber: UU No. 22 Tahun 1999

Akan tetapi, dari segi substansi, UU No 22 Tahun 1999 dalam beberapa hal masih belum jelas interpretasinya. Akibatnya, muncul multiinterpretasi yang kadang-kadang saling bertentangan satu sama lain. Beberapa persoalan mendasar dalam UU No 22 Tahun 1999 tidak terselesaikan secara tuntas. Misalnya, soal pembagian kewenangan, kelembagaan Daerah, pengawasan, dana alokasi umum, hubungan DPRD-Kepala Daerah, permasalahan batas teritorial kelautan Daerah.

Dari hasil evaluasi terhadap UU No. 22 Tahun 1999 dan pelaksanaannya, terdapat beberapa permasalahan mendasar. Dalam tataran konsep, (a) Kurang komprehensif dalam pengaturan terhadap konsep dasarnya, seperti pembagian kewenangan, hubungan antara strata pemerintahan, perimbangan keuangan. (b) Terdapat pengaturan yang kurang sinkron diantara beberapa pasal seperti: dalam pasal tertentu ada wewenang yang ditetapkan sebagai wewenang pusat, tetapi dalam pasal yang lain ditetapkan sebagai wewenang Daerah; dalam pasal-pasal tertentu, pengaturan lebih lanjut dikuasakan kepada peraturan lain tanpa ada rambu-rambunya. (c) Terdapat pengaturan dalam pasal yang berpeluang menimbulkan multitafsir seperti: tidak ada hubungan hierarki, seluruh kewenangan Daerah berlaku di kawasan tertentu.

Disamping itu, telah terdapat Perubahan Konsepsi Otonomi Daerah baik berdasarkan amandemen UUD RI 1945 maupun dalam Ketetapan MPR, seperti: penggunaan asas otonomi dan asas tugas pembantuan, otonomi seluas-luasnya, pembagian NKRI atas Daerah-daerah Provinsi, desentralisasi fiskal, dan otonomi bertingkat.

Dalam level instrumen, penyusunan peraturan perundang-undangan sebagai tindak lanjut penyesuaian dengan UU No. 22 Tahun 1999 belum dapat dilakukan sepenuhnya, sehingga Daerah berprakarsa membuat pengaturan sendiri dengan wewenang yang diberikan Tap MPR No. IV Tahun 2000. Belum harmonisnya berbagai peraturan perundang-undangan baik yang diterbitkan Pemerintah ataupun Daerah, membuat munculnya berbagai penafsiran yang berbeda.

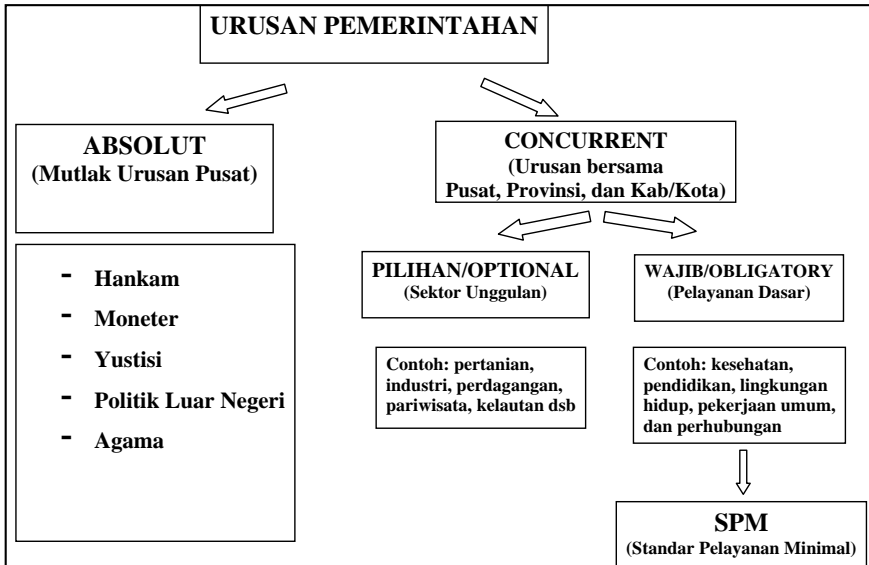
Akibatnya, dalam pengelolaan kewenangan sering memunculkan friksi antar tingkat pemerintahan sehingga cenderung mengganggu pelayanan umum. Pembentukan lembaga perangkat Daerah sering kurang berorientasi kepada peningkatan sehingga kaya struktur miskin fungsi dan tidak efisien. Penggunaan APBD juga cenderung lebih banyak digunakan untuk menutup belanja aparat perangkat Daerah dan DPRD, sehingga peluang untuk pelayanan publik kecil. SDM juga belum cukup memadai baik dari sisi jumlah, kompetensi, dan dalam penyebarannya.

Berbagai kekurangan dan kelemahan pada segi substansi pokok yang termuat dalam UU No. 22 Tahun 1999 itu malah melahirkan dampak-dampak yang tidak kondusif bagi terwujudnya otonomi daerah yang dicita-citakan.

Dari segi pelaksanaan di lapangan, banyak persoalan krusial yang tidak terselesaikan dalam revisi UU tersebut. Bukan rahasia lagi kasus-kasus perebutan kewenangan antara Pusat-Daerah ataupun dalam tata pemerintahan Daerah sendiri, ketidakharmonisan antara Kepala Daerah dan DPRD, penggelembungan Dinas dan birokrasi lokal, minimnya investasi, hingga terjadi ketimpangan pendapatan antardaerah.

Oleh karena itu, UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah disahkan untuk menggantikan UU No. 22 Tahun 1999. Misi utama Pemerintah Daerah adalah menyediakan pelayanan dasar (*Basic Services*) dan mengembangkan sektor unggulan (*Core Competences*) dengan cara-cara yang demokratis.

Bagan 2.1 Anatomi Urusan Pemerintahan Menurut UU No. 32 Tahun 2004



(Sumber: presentasi Dr.Made Suwandi MSoc.Sc –Direktur Urusan Pemerintahan Daerah Ditjen Otda – Depdagri, Kewenangan Daerah Dalam Koridor UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah)

Dalam amandemen UUD 1945 pasal 17 dan pasal 18, istilah baku yang digunakan adalah “urusan pemerintahan”, bukan “kewenangan”. Distribusi urusan pemerintahan antar tingkat pemerintahan dilakukan dengan beberapa kriteria sebagai berikut:

1. *Externalitas (Spill over)*

Pendekatan dalam pembagian urusan pemerintahan dengan mempertimbangkan dampak/ akibat yang ditimbulkan dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan tersebut. Apabila dampak yang ditimbulkan bersifat lokal, maka urusan pemerintahan tersebut menjadi kewenangan Kabupaten/ Kota, apabila regional menjadi kewenangan Provinsi, dan apabila nasional menjadi kewenangan Pemerintah.

2. *Akuntabilitas*

Yang berwenang mengurus adalah tingkatan pemerintahan yang paling dekat dengan dampak tersebut (sesuai prinsip demokrasi).

Pendekatan dalam pembagian urusan pemerintahan dengan pertimbangan bahwa tingkat pemerintahan yang menangani

sesuatu bagian urusan adalah tingkat pemerintahan yang lebih dekat dengan dampak/ akibat dari urusan yang ditangani tersebut. Dengan demikian akuntabilitas penyelenggaraan bagian urusan pemerintahan tersebut kepada masyarakat akan lebih terjamin.

3. Efisiensi

Apabila suatu urusan dalam penanganannya dipastikan akan lebih berdayaguna dan berhasilguna dilaksanakan oleh suatu strata pemerintahan tertentu, maka strata pemerintahan itulah yang lebih tepat untuk menangani urusan pemerintahan dimaksud dibandingkan dengan strata pemerintahan lainnya.

Dayaguna dan hasil guna dapat diukur dari proses yang lebih cepat, tepat, dan murah, serta hasil dan manfaatnya lebih besar, luas dan banyak dengan suatu risiko yang minimal.

- Otonomi daerah harus mampu menciptakan pelayanan publik yang efisien dan mencegah *High Cost Economy*
- Efisiensi dicapai melalui skala ekonomi (*economic of scale*) pelayanan publik
- Skala ekonomis dapat dicapai melalui cakupan pelayanan (*catchment area*) yang optimal

Bagian urusan pemerintahan yang dilaksanakan oleh masing-masing tingkatan pemerintahan berdasarkan 3 kriteria:

1. Pusat: berwenang membuat norma-norma, standar, prosedur, Monev, supervisi, fasilitasi dan urusan-urusan pemerintahan dengan eksternalitas nasional.
2. Provinsi: berwenang mengatur dan mengurus urusan-urusan pemerintahan dengan eksternalitas regional (lintas Kab/ Kota)
3. Kab/ kota: berwenang mengatur dan mengurus urusan-urusan pemerintahan dengan eksternalitas lokal (dalam satu kab/ kota)

Tabel 2.3. Pembagian Urusan Pemerintah Daerah

Urusan Provinsi (Pasal 13 UU No. 32/ 2004)	Urusan Kabupaten/ Kota (pasal 14 UU No. 32/2004)
a. perencanaan dan pengendalian pembangunan	a. perencanaan dan pengendalian pembangunan

<ul style="list-style-type: none"> b. perencanaan, pemanfaatan, dan pengawasan tata ruang c. penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat d. penyediaan sarana dan prasarana umum e. penanganan bidang kesehatan f. penyelenggaraan pendidikan dan alokasi sumber daya manusia potensial g. penanggulangan masalah sosial lintas Kabupaten/ Kota h. pelayanan bidang ketenagakerjaan lintas Kabupaten/ Kota i. fasilitas pengembangan koperasi, usaha kecil dan menengah termasuk lintas Kabupaten/ Kota j. pengendalian lingkungan hidup k. pelayanan pertanahan termasuk lintas kabupaten/ kota l. pelayanan kependudukan dan catatan sipil m. pelayanan administrasi umum dan pemerintahan n. penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya yang belum dapat dilaksanakan oleh Kabupaten/ Kota o. urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan 	<ul style="list-style-type: none"> b. perencanaan, pemanfatan, dan pengawasan tata ruang c. penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat d. penyediaan sarana dan prasarana umum e. penanganan bidang kesehatan f. penyelenggaraan pendidikan g. penanggulangan masalah sosial h. pelayanan bidang ketenagakerjaan i. fasilitas pengembangan koperasi, usaha kecil dan menengah j. pengendalian lingkungan hidup k. pelayanan pertanahan l. pelayanan kependudukan dan catatan sipil m. pelayanan administrasi umum pemerintahan n. pelayanan administrasi penanaman modal o. penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya p. urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan
--	---

sumber: UU No. 32 Tahun 2004

Dalam UU No. 32 Tahun 2004 membagi urusan Pemerintah Daerah dibagi menjadi Urusan Wajib dan Urusan Pilihan. Urusan Wajib adalah yang berkaitan dengan pelayanan dasar, sedangkan Urusan Pilihan adalah urusan pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi unggulan Daerah yang bersangkutan. Terdapat interkoneksi dan interdependensi antar tingkatan pemerintahan dalam mengatur dan mengurus urusannya.

Urusan Wajib Daerah:

1. Pendidikan
2. Kesehatan
3. Lingkungan hidup
4. Pekerjaan umum

5. Penataan ruang
6. Perencanaan pembangunan
7. Perumahan
8. Kepemudaan dan olah raga
9. Penanaman Modal
10. Koperasi dan usaha kecil dan menengah
11. Kependudukan dan catatan sipil
12. Ketenagakerjaan
13. Ketahanan pangan
14. Pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak
15. Keluarga berencana dan keluarga sejahtera
16. Perhubungan
17. Komunikasi dan informatika
18. Pertanahan
19. Kesatuan bangsa dan politik dalam negeri
20. Otonomi daerah, pemerintahan umum, administrasi keuangan daerah, perangkat daerah, kepegawaian, dan persandian
21. Pemberdayaan masyarakat dan Desa
22. Sosial
23. Kebudayaan
24. Statistik
25. Kearsipan
26. Perpustakaan.

Urusan pilihan Daerah:

1. Kelautan dan perikanan
2. Pertanian
3. Kehutanan
4. Energi dan sumber daya mineral
5. Pariwisata
6. Industri
7. Perdagangan
8. Ketransmigrasian

Untuk rincian urusan di tingkat Kabupaten, dapat kita amati dari contoh urusan yang ada di Kabupaten Sleman pada tahun 2010 berikut ini:

Urusan Wajib

1. Pendidikan
 - a. Pemberantasan buta aksara (Kejar Paket A)
 - b. Penyelenggaraan pendidikan (SD, MI) dan wajib belajar 9 tahun (SMP, MTs)
 - c. Penyelenggaraan sekolah lanjutan menengah (SMA, SMK, MA)
 - d. Penyelenggaraan Kejar paket B dan C
 - e. Peningkatan mutu pendidikan:
 - Peningkatan kapasitas guru ke jenjang pendidikan Perguruan Tinggi
 - Peningkatan nilai Ujian Akhir Nasional (UAN) siswa SD/MI, SMP/ MTs, SMA/SMK/MA
2. Kesehatan
 - a. Peningkatan kualitas masyarakat
 - Pelayanan kesehatan ibu hamil
 - Pemberantasan gizi buruk
 - b. Penerapan Sistem Manajemen Mutu (SMM) ISO 9001:2000 dan ISO 9001:2008 pada Dinas Kesehatan, RSUD, dan 10 UPTD Puskesmas.
 - c. Pemerataan akses masyarakat terhadap pelayanan kesehatan melalui pembangunan gedung Rumah Sakit
 - d. Pemberantasan penyakit menular dan penanggulangan KLB (Kejadian Luar Biasa)
3. Lingkungan Hidup
 - a. Pengujian air untuk menjaga kualitas air
 - b. Pengembangan sanitasi berbasis masyarakat
 - c. Pembangunan IPAL komunal dan MCK plus
 - d. Peningkatan Ruang Terbuka Hijau (RTH) di wilayah perkotaan

4. Pekerjaan Umum
 - a. Peningkatan dan pemeliharaan prasarana; peningkatan jembatan, gorong-gorong, dan drainase
 - b. Pelayanan irigasi dan konservasi air tanah melalui pembangunan, peningkatan fungsi, rehabilitasi, pengurusan, dan pemeliharaan prasarana.
 - c. Pelibatan masyarakat dalam pengelolaan sarana prasarana pengirisan (Perkumpulan Petani Pemakai Air-P3A)
5. Penataan Ruang
 - a. Penyusunan Rencana Umum Tata Ruang dan Rencana Detail Tata Ruang
 - b. Penyusunan Rencanan Tata Bangunan dan Lingkungan Pusat Kota Prambanan, perkantoran, dan tempat wisata, pengembangan asrama mahasiswa dan fasilitas pendukungnya/
6. Perencanaan Pembangunan
 - a. Pelaksanaan Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang)
 - b. Penyusunan Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD)
7. Perumahan
 - a. Pembangunan Rumah Susun Sederhana Sewa (Rusunawa)
 - b. Pelayanan penyediaan sarana air bersih: \
 - Pembangunan jaringan air bersih
 - Pembangunan sanitasi
 - Pembangunan dan rehabilitasi konstruksi jaringan air bersih dan jaringan drainase
8. Kepemudaan dan Olahraga
 - a. Pembangunan karakter pemuda
 - Pemilihan Paskibraka dan Perlombaan baris-berbaris
 - Pertukaran pemuda antar Provinsi
 - b. Menumbuhkan kehidupan berbangsa
 - Kemah bakti dan pelatihan Pramuka
 - Pembinaan budi pekerti dan wawasan kebangsaan bagi pemuda

- c. Peningkatan kualitas olahraga dan membentuk sportifitas
 - Pembinaan klub olahraga dan pelatihan untuk guru olahraga dan instruktur senam
 - Penyelenggaraan lomba di semua cabang olahraga
- 9. Penanaman Modal
 - a. Penanaman modal asing maupun luar negeri
 - b. Pembukaan investasi fasilitas dan non fasilitas
- 10. Koperasi dan Usaha Kecil Menengah
 - a. Mendorong aktivitas koperasi
 - b. Pertumbuhan jumlah koperasi, peningkatan jumlah anggota, dan pengembangan volume usaha
- 11. Kependudukan dan Catatan Sipil
 - a. Pelayanan kependudukan dan catatan sipil
 - Penerbitan Kartu Keluarga dan KTP
 - Penerbitan akta kelahiran, akta perkawinan, akta perceraian, akta kematian dan legalisasi akta catatan sipil
 - b. Penerapan Sistem Informasi Administrasi Kependudukan (SIAK)
- 12. Ketenagakerjaan
 - a. Pelatihan kerja institusional maupun non institusional oleh Balai Latihan Kerja
 - b. Kerjasama pelatihan dengan pihak swasta dan pemberian bantuan penguatan modal
 - c. Perluasan kesempatan kerja melalui pelayanan penempatan tenaga kerja program Antar Kerja Lokal (AKL) dan Antar Kerja Antar Daerah (AKAD)
 - d. Pengiriman tenaga kerja ke luar Daerah dan Luar Negeri
 - e. Pengembangan kegiatan padat karya
 - f. Pembinaan hubungan industrial dan kesejahteraan pekerja
- 13. Ketahanan Pangan
 - a. Revitalisasi pertanian, peternakan, perkebunan, perikanan, dan kehutanan secara terintegrasi

- b. Peningkatan produksi dan produktivitas komoditas tanaman
 - c. Peningkatan kemampuan daya beli masyarakat terhadap kebutuhan pangan
 - d. Sosialisasi pemanfaatan pangan lokal dan tidak menggunakan zat-zat berbahaya dalam mengolah makanan
14. Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak
- a. Penyelenggaraan kegiatan pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak terintegrasi dengan seluruh aktivitas pembangunan
 - b. Pendampingan perempuan oleh PKK, pembinaan TPA, BKB, UP2K, dan evaluasi P2WKSS.
15. Keluarga Berencana dan Keluarga Sejahtera
- a. Peningkatan kesadaran masyarakat akan arti penting pemberdayaan keluarga
 - b. Peningkatan partisipasi masyarakat dalam Program KB
16. Perhubungan
- a. Pembangunan dan pemeliharaan sarana prasarana lalu lintas
 - b. Perlindungan layanan transportasi umum kepada masyarakat
17. Komunikasi dan informatika
- a. Pengembangan layanan SMS antara masyarakat dengan Pemerintah
 - b. Pengembangan aplikasi sistem informasi yang terpadu dan terintegrasi (16 Sistem Informasi dan Manajemen)
 - c. Peningkatan efisiensi pelayanan telekomunikasi dan informasi antar instansi (Sistem PABX)
18. Pertanahan
- a. Pengendalian pemanfaatan tanah melalui perizinan dan penataan
 - b. Peningkatan tertib administrasi pertanahan (kepastian status tanah)
 - c. Pengembangan Sistem Layanan Informasi Mandiri
 - d. Pengawasan dan penertiban pemanfaatan tanah

19. Kesatuan Bangsa dan Politik Dalam Negeri
 - a. Penyelenggaraan forum komunikasi umat beragama
 - b. Pemberdayaan karang taruna, pekerja sosial masyarakat, dan koordinator kegiatan kesejahteraan sosial.
 - c. Pelaksanaan jalinan komunikasi dialog dengan mahasiswa
 - d. Peningkatan pengetahuan, pemahaman wawasan kebangsaan, serta pemantapan ideologi bagi aparat dan tokoh masyarakat.
20. Otonomi Daerah, Pemerintahan Umum, Administrasi Keuangan Daerah, Perangkat Daerah, Kepegawaian dan Pengawasan
 - a. Penerbitan produk-produk Hukum (Ranperda, Keputusan Bupati, Peraturan Bupati, dan Perjanjian Kerjasama)
 - b. Evaluasi pelayanan kepada masyarakat (Survey Indeks Kepuasan Masyarakat)
 - c. Penyelenggaraan pengawasan internal (pemeriksaan reguler, pemeriksaan khusus, dan pengawasan melekat)
 - d. Penyelenggaraan seleksi CPNS
 - e. Pengembangan kompetensi PNS
 - Pendidikan dan pelatihan terpadu berkesinambungan
 - Sistem pemberian reward dan punishment
 - f. Peningkatan kemampuan keuangan Daerah
 - Intensifikasi dan ekstensifikasi sumber-sumber penerimaan Daerah
21. Pemberdayaan Masyarakat Desa
 - a. Pelantikan Kepala Desa, Perangkat Desa, dan Kepala Dusun
 - b. Penyerahan Alokasi Dana Desa
 - c. Penyerahan Dana Bagi Hasil kepada Pemerintah Desa
 - Dana Penyeimbang Desa (Pengembalian Pajak Bumi dan Bangunan)
 - Pengembalian Bea Perolehan dari Hak Atas Tanah dan Bangunan (BPHTB)
 - Bagi hasil pajak dan retribusi

- d. Peningkatan kinerja Perangkat Desa dan Lembaga Desa
 - Tunjangan bagi Aparat Pemerintah Desa dan Badan Permusyawaratan Desa
 - Operasional Dukuh
 - Bantuan RT/RW
 - Bantuan Pemilihan Kepala Desa dan Pemilihan Dukuh
 - Hadiah lunas PBB
 - Penghargaan Kepala Desa yang habis masa jabatan
 - Bantuan lumbung pangan dan premi Jaminan Pemeliharaan Kesehatan Masyarakat untuk Kepala Desa dan Perangkat Desa.
- e. Pemberdayaan masyarakat dalam kegiatan pembangunan
 - Dana Gotong Royong
 - Bantuan Aspal
 - TMMD

22. Sosial

- a. Penanggulangan kemiskinan dan pengangguran
 - Proyek percontohan penanggulangan kemiskinan terpadu
 - Pemberdayaan penyandang cacat dari keluarga miskin (pembinaan sosial dan ketrampilan)
- b. Penanggulangan kemiskinan untuk memperbaiki kondisi sosial budaya
 - Pembuatan Kartu Keluarga untuk keluarga miskin
 - Pemberian bantuan pemugaran rumah
 - Beasiswa SD, SMP, SMA dan SMK.
 - Pemberian Makanan Tambahan (PMT)
 - Pemberantasan gizi buruk

23. Kebudayaan

- a. Pelestarian dan pembinaan seni dan budaya
 - Pelestarian kesenian tradisional dan benda cagar budaya
 - Pemeliharaan barang-barang kesenian

24. Statistik

Peningkatan ketersediaan dan validitas data (melalui penyusunan buku-buku statistik Kabupaten Sleman)

25. Kearsipan

Pengelolaan arsip di seluruh SKPD

- Pemberian bimbingan teknis kepada pengelola kearsipan
- Pembinaan kearsipan
- Pendampingan kearsipan
- Monitoring sistem kearsipan
- Lomba sistem kearsipan pola baru

26. Perpustakaan

Peningkatan literasi masyarakat

- Aktivasi dan intensifikasi kegiatan perpustakaan Daerah

Urusan Pilihan

1. Perikanan

- Pengembangan perikanan untuk ketahanan pangan
- Budi daya perikanan
- Rekayasa induksi ikan

2. Pertanian

- Peningkatan kualitas produk dan baku mutu tanaman pangan
- Pengembangan peternakan melalui budidaya ternak
- Upaya peningkatan hasil perkebunan dan pengelolaan hasil pasca panen
- Alokasi dana penguatan modal usaha di bidang pertanian

3. Kehutanan

- Meningkatkan perlindungan konservasi, rehabilitasi lingkungan dan sumber daya alam.

4. Energi dan Sumber Daya Mineral

- Pengembangan energi tenaga surya melalui pembangunan PLTS bagi Daerah yang tidak terjangkau PLN
- Pengembangan energy alternative biogas

5. Pariwisata
 - Promosi wisata: pameran produk wisata dan promosi produk kerajinan
6. Industri
 - Pengembangan perekonomian Daerah melalui pemberdayaan potensi lokal dengan tenaga kerja lokal pengembangan industri skala kecil dan menengah peningkatan kapasitas pelaku industri pelatihan dan keterampilan
7. Perdagangan
 - Perlindungan konsumen dan fasilitasi peningkatan ekspor melalui pengamanan produk melalui monitoring harga bahan pokok komoditas, monitoring distribusi barang dalam pengawasan, pembinaan perlindungan konsumen dan pemantauan barang kadaluawarsa
 - Menjaga stabilitas harga kebutuhan pokok
 - Meningkatkan dinamika perdagangan melalui perlindungan keberadaan pasar tradisional sebagai tempat transaksi masyarakat
8. Ketransmigrasian

Medewebind

1. Bidang Tanaman Pangan dan Holtikultura
2. Bidang Peternakan
3. Bidang Kehutanan
4. Bidang Kesehatan
5. Bidang ketenagakerjaan
6. Bidang pekerjaan umum (irigasi)
7. Bidang pemberdayaan masyarakat
8. Bidang pemerintahan umum

Fungsi Umum Pemerintahan

1. Kerjasama antar daerah
2. Kerjasama dengan pihak ketiga

3. Pembinaan batas wilayah
4. Penanganan dan penanggulangan bencana
5. Penyelenggaraan ketentaraman dan ketertiban umum.

Dari pemaparan di atas, dapat dilihat bahwa penyerahan urusan dari Pusat ke Daerah dalam kerangka UU 32 Tahun 2004 tidak memenuhi aspek edukasi. Artinya tidak melihat sejauh mana kesiapan Pemerintah Daerah dalam menjalankan urusan tersebut dari sisi sumber daya manusia maupun sumber daya lainnya yang dimiliki oleh Daerah tersebut dan tidak diberikan secara gradual sesuai dengan perkembangan kemampuan Daerah. Semua Daerah dipukul rata dengan 26 urusan wajib dan 8 urusan pilihan. Urusan ini terlampaui banyak apabila kita bandingkan dengan pembagian urusan yang ada di Jepang berikut ini:

Perfectures

1. General Affairs Department
2. Planning Department
3. Welfare & Labor Department
4. Health Department
5. Environment Department
6. Commerce & Industry Department
7. Agriculture and Forestry Department
8. Civil Engeneering Department
9. Chief Accountant
10. Public Enterprise Manager
11. Education Board
12. Election Administration Commission
13. Personnel Commission
14. Adult and Inspection Commissoners
15. Public Safety Commission
16. Local Labor Commmission

Administrative Organization of Cities

1. General Affairs Division

2. Planning Division
3. Tax Affair Division
4. Agricultural Affairs Division
5. Commerce and Tourist Division
6. Citizens Division
7. Health and Hygene Division
8. Construction Division
9. Treasure
10. Education Board
11. Election Administration Commission
12. Equity Commission
13. Audit and Inspection Commissioners
14. Agricultural Commission
15. Real Property

Perbandingan lainnya adalah dapat kita lihat dengan pembagian Fungsi antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Lokal di Republik Korea yang berlaku sejak tahun 1993 sampai sekarang:

Pembagian Fungsi antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Lokal (Sebagaimana Bulan Desember 1993)

Tabel 2.4 Pembagian Fungsi antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Lokal (Bulan Desember 1993)

Total	Fungsi Pusat	Fungsi Lokal	
		Fungsi yang didelegasikan dari pusat	Fungsi Lokal
15.774	11.744 (75%)	1.920 (12%)	2.110 (13%)

Sumber: *Kementrian Administrasi Pemerintahan Republik Korea*

Saat ini, Pemerintah Lokal Korea menghentikan tanggung jawab gandanya; pertama sebagai suatu pemerintahan sendiri di level lokal, dan juga sebagai agen penguasa Pusat dalam batas wilayah lokal. Akan tetapi, karena Pemerintah Pusat telah melaksanakan kekuasaannya sebagaimana diinginkan selama hampir setengah abad terakhir (1952-

1993), Pemerintah Lokal ditinggalkan dengan sedikit sekali urusan yang ditanganinya.

Meskipun demikian, Konstitusi menetapkan bahwa “fungsi lokal” adalah: “hal-hal yang berkaitan dengan kesejahteraan para penduduk lokal.” Maka Undang-Undang Otonomi Lokal yang baru saja diberlakukan menyatukan fungsi-fungsi lokal sebagai berikut:

1. Batas wilayah, organisasi, dan manajemen administratif dari pemerintah lokal.
2. Promosi kesejahteraan para penduduk lokal
3. Promosi pertanian, kehutanan, perdagangan, dan industri lokal
4. Pembangunan regional dan pembangunan dan manajemen fasilitas-fasilitas untuk lingkungan kependudukan
5. Promosi pendidikan, pendidikan fisik, kebudayaan, dan seni
6. Pertahanan sipil dan perlindungan bahaya kebakaran

Sementara Undang-Undang memberi suatu kesan sebagai keberadaannya yang cukup luas dalam penempatan fungsi-fungsi pada pemerintahan lokal. Undang-Undang juga menyatakan bahwa fungsi-fungsi yang telah diatur oleh perundang-undangan yang lain tidak merupakan bagian dari pemerintahan lokal. Karena pernyataan ini, fungsi-fungsi yang menurut sifatnya biasanya akan menjadi bagian dari Pemerintah Lokal masih berada di tangan pengendalian Pemerintah Pusat hingga perundang-undangan tersebut diubah.

Sampai saat ini, hampir dua per tiga dari fungsi Pemerintah Provinsi dan fungsi Pemerintah Kabupaten dan hampir setengah dari fungsi Pemerintah Lokal adalah fungsi-fungsi “yang didelegasikan”, berarti bahwa pemerintah lokal menampilkan fungsi-fungsi itu di bawah arahan Pemerintah Pusat tetapi tanpa banyak kekuasaan. Hal ini menyebabkan pekerjaan administratif yang sangat banyak dan menyia-nyiaakan uang dan waktu bagi personalia Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Lokal karena laporan-laporan yang disyaratkan oleh arahan Pemerintah Pusat dan pengawasan Pemerintah Pusat.

Tentu saja, terdapat banyak fungsi yang secara sah terpusat sifatnya, dan oleh sebab itu membutuhkan arahan dan pengawasan Pemerintah

Pusat, tetapi fungsi-fungsi yang sifatnya lokal akan ditransferkan kepada Pemerintah Lokal karena Pemerintahan Lokal sedang berlangsung.

Perbandingan antara UU No. 22 Tahun 1999 dengan UU No. 32 Tahun 2004

Implementasi desentralisasi di Indonesia mengalami perkembangan yang sangat pesat pasca diberlakukannya UU No. 22 Tahun 1999 yang menganut prinsip otonomi yang seluas-luasnya. Lebih lanjut, pembagian urusan antara Pemerintah Pusat dan Provinsi diatur melalui PP No. 25 Tahun 2000. Mekanisme pembagian urusan tersebut dilaksanakan dengan prinsip urusan sisa (*residual function*) diserahkan ke tingkat Kabupaten/ Kota sedangkan urusan pemerintahan di tingkat Pusat dan Provinsi ditentukan secara spesifik dalam PP No. 25 Tahun 2000.

Akan tetapi dalam praktiknya justru muncul kesan bahwa prinsip yang dianut oleh Kabupaten/ Kota adalah otonomi seluas-luasnya karena urusan sisa yang diserahkan memiliki cakupan yang sangat luas, sedangkan di tingkat Provinsi justru menganut otonomi terbatas. Akibatnya, muncul permasalahan seperti ketidakjelasan pembagian urusan antar susunan pemerintahan dan ketidakjelasan hubungan antar tingkatan dan susunan pemerintahan seperti antara Pemerintah Daerah dengan Pemerintah Pusat dan antara Pemerintah Daerah Provinsi dengan Pemerintah Daerah Kabupaten/ Kota.

Di sisi lain, UU No. 22 Tahun 1999 ini membuat posisi DPRD sebagai lembaga legislatif di tingkat Daerah memiliki kewenangan yang terlampaui seluas-luasnya (*legislative heavy*) yakni melakukan pemilihan dan pemakzulan kepada Kepala Daerah apabila LPJ Kepala Daerah ditolak dua kali berturut-turut. Hal ini tentu saja berimbas pada terguncangnya stabilitas pemerintahan di tingkat Daerah karena konflik yang terjadi antara Kepala Daerah dengan DPRD sehingga mengganggu kelancaran pelaksanaan pemerintahan Daerah terutama pelayanan publik. Oleh karena itu, Pemerintah kemudian mengganti UU No. 22 Tahun 1999 dengan UU No. 32 Tahun 2004.

Dalam UU No. 32 Tahun 2004, menganut prinsip otonomi seluas-luasnya dengan semakin memperjelas pembagian urusan pemerintahan di tingkat Pusat dan Daerah, baik Provinsi maupun Kabupaten/ Kota

melalui PP No. 38 Tahun 2007. Seperti telah disebutkan di atas, terdapat 3 kriteria yang mendasari pembagian urusan tersebut yaitu: eksternalitas, akuntabilitas dan efisiensi. Pada bagian ini akan dibahas mengenai Norma, Standar, Prosedur, dan Kriteria (NSPK) yang berfungsi untuk mengatur hubungan antara tingkatan dan susunan pemerintahan yaitu antara Pusat dan Daerah maupun antar Pemerintah Daerah dalam pelaksanaan suatu urusan pemerintahan. Berikut adalah kewenangan di masing-masing level pemerintahan:⁴⁹

1. Pemerintah Pusat: berwenang untuk membuat pengaturan dalam bentuk Norma, Standar, Prosedur dan Kriteria (NSPK) yang menjadi acuan bagi Pemerintah Daerah Provinsi, Kabupaten/ Kota untuk melaksanakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah tersebut; berwenang melakukan monitoring, evaluasi, dan supervisi terhadap Pemerintah Daerah dan berwenang untuk melakukan urusan pemerintahan dalam skala Nasional (lintas Provinsi) dan Internasional (lintas Negara).

Disamping itu, Pemerintah Pusat wajib menyelesaikan penetapan NSPK tersebut dalam waktu 2 tahun dan apabila dalam kurun waktu tersebut Pemerintah Pusat tidak mampu menetapkan NSPK sebagai acuan bagi Pemerintah Daerah dalam melaksanakan urusan pemerintahan yang diserahkan ke Daerah, maka Pemda dapat menetapkan Peraturan Daerah untuk melaksanakan urusan yang menjadi kewenangannya.

2. Pemerintah Provinsi memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam skala Provinsi (lintas Kabupaten/ Kota) berdasarkan NSPK yang ditetapkan oleh Pusat.
3. Pemerintah Kabupaten/ Kota berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam skala Kabupaten/ Kota berdasarkan NSPK yang ditetapkan oleh Pusat.

Urusan pemerintahan dikategorikan menjadi dua yaitu urusan wajib dan urusan pilihan. Urusan wajib berkaitan dengan pelayanan dasar sedangkan urusan pilihan terkait dengan pengembangan sektor unggulan yang menjadi potensi untuk dikembangkan di masing-masing Daerah.

49. Lihat Naskah Akademik Revisi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, Kementrian Dalam Negeri, 2011.

Hal ini bermaksud untuk mendorong Pemerintah Daerah melaksanakan urusan pemerintahan yang benar-benar sesuai dengan karakter Daerah dan kebutuhan masyarakat Daerah tersebut demi mendukung tercapainya kesejahteraan masyarakat Daerah.

Apabila dibandingkan, UU No. 22 Tahun 1999 menggunakan “*residual function*”, sedangkan UU No. 32 Tahun 2004 menganut prinsip “*concurrency function*”. Perbedaan mendasarnya adalah dalam prinsip residual, perincian urusan Kabupaten/ Kota tidak secara tegas dinyatakan dalam PP No. 25 Tahun 2000, sedangkan dalam prinsip *concurrency*, segala sesuatu yang dikerjakan di Pusat juga menjadi kewenangan Provinsi dan Kabupaten/ Kota, hanya kadarnya saja yang berbeda. Jika Pemerintah Pusat mempunyai kewenangan yang berskala nasional atau lintas Provinsi, maka Provinsi akan mempunyai kewenangan dengan skala lintas Kabupaten/ Kota. Sedangkan Kabupaten/ Kota memiliki kewenangan skala Kabupaten/ Kota atas 31 urusan pemerintahan yang didesentralisasikan.

Ketiadaan aturan lebih lanjut terkait dengan urusan wajib dan urusan pilihan dalam UU No. 22/ 1999, berakibat pada ketidakjelasan implementasi di level Pusat dan Daerah dalam hal pembagian urusan antara Pemerintah, Pemerintah Provinsi, dan Pemerintah Kabupaten/ Kota. Dampak lebih lanjut, berbagai urusan yang sifatnya penting bagi upaya peningkatan kesejahteraan masyarakat tidak dilaksanakan dengan baik. Padahal, salah satu alasan mendasar adanya penyerahan urusan pilihan kepada Daerah agar masing-masing Daerah dapat mengembangkan berbagai inovasi sesuai dengan sumber daya, struktur ekonomi, dan struktur masyarakat yang ada di daerah tersebut.

UU No. 32/ 2004 kemudian dianggap mampu menjawab persoalan pembagian urusan pemerintah dan menyelesaikan beberapa permasalahan penyelenggaraan pemerintah. Akan tetapi, tidak dapat dipungkiri bahwa terdapat beberapa kelemahan dalam Undang-Undang tersebut dan upaya revisi masih terus dilakukan. Dari hasil penelaahan Naskah Akademik Revisi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah yang diterbitkan oleh Kementrian Dalam Negeri (2011), terdapat beberapa permasalahan mendasar yang harus dipecahkan sebagai berikut:

a. Problema ketidakjelasan pengaturan kewenangan

Belum jelasnya pengaturan dalam UU No. 32/2004 kerap menimbulkan interpretasi yang berlainan dari berbagai pemangku kepentingan dan menjadi salah satu sumber konflik. Interpretasi yang berbeda soal pembagian urusan antar susunan pemerintahan cenderung menimbulkan konflik antar susunan pemerintahan maupun antar Daerah. Misalnya pembagian urusan pemerintahan yang berbasis ekologis, karena pembagian wilayah administrasi pemerintahan yang kurang sesuai dengan eksternalitas yang ditimbulkan dari urusan pemerintahan yang berbasis ekologis. Oleh karena itu, dibutuhkan adanya pengaturan yang lebih jelas dan efektif.

b. Problema pembiayaan dan struktur organisasi pemerintahan dalam implementasi prinsip otonomi yang seluas-luasnya

Penyerahan 31 Urusanke Daerah merupakan wujud dari prinsip otonomi yang seluas-luasnya. Akan tetapi hal ini justru menjadi justifikasi bagi Pemerintah Daerah untuk menambah struktur organisasi perangkat daerah mereka. Terlebih dengan adanya Peraturan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor: PER/18/M.PAN/11/2008 Tentang Pedoman Organisasi Unit Pelaksana Teknis Kementrian dan Lembaga Pemerintah Nonkementrian, yang memberikan mandate bagi pembentukan suatu organisasi untuk mewedahi urusan terkait dengan Kementrian dan Lembaga Pemerintah Non Kementrian (LPNK) yang kadangkala tidak ada relevansi atau urgensinya dengan Daerah tersebut.⁵⁰ Hal ini dapat dilihat dari gejala yang terjadi di beberapa Pemerintah Daerah saat ini. Adanya urusan yang terlampaui banyak disertai dengan struktur Pemerintahan Daerah yang semakin gemuk seperti semakin banyaknya Badan, Kantor, dan Dinas di Level Daerah. Hal ini berakibat pada semakin bertambahnya jumlah pegawai di Daerah. Padahal dengan struktur yang relatif gemuk tersebut akan berdampak pada peningkatan kebutuhan pegawai yang secara langsung akan

50. Lihat Peraturan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor: PER/18/M.PAN/11/2008 Tentang Pedoman Organisasi Unit Pelaksana Teknis Kementrian dan Lembaga Pemerintah Nonkementrian.

menambah biaya aparatur atau *over head cost*. Penambahan biaya aparatur atau *over head cost* secara langsung akan mengurangi alokasi anggaran untuk pelayanan publik dasar yang justru merupakan alokasi anggaran yang secara langsung akan berpengaruh terhadap kondisi kesejahteraan masyarakat.

Urusan yang terlampaui banyak, minimnya sumber pendanaan, dan adanya biaya aparatur yang membengkak seperti telah dijelaskan di atas, kemudian berakibat pada munculnya masalah pembiayaan di daerah. Misalnya dari realisasi belanja APBD Kabupaten Banjarnegara pada tahun 2009 sebesar Rp 735 miliar, 90 persen di antaranya digunakan untuk belanja operasional. Dalam catatan DPKAD Kabupaten Banjarnegara, belanja pegawai menyedot anggaran terbesar yakni Rp 449.176.956.799 atau 68,36% dari keseluruhan realisasi belanja. Belanja barang sebesar Rp 84.278.577.572 atau 12,83%, belanja Hibah sebesar Rp 42.738.640.000 atau 6,5%. Belanja Bantuan Sosial sebesar Rp 14.280.921.715 atau 2,17% dan belanja Bantuan Keuangan sebesar Rp 66.645.144.502 atau 10,14%. Akibatnya, alokasi anggaran untuk pelayanan publik menjadi sangat minim dan tentu saja diiringi dengan kualitas dan distribusi pelayanan publik yang buruk. Kesimpulannya adalah otonomi Daerah yang diharapkan dapat menyejahterakan rakyat tidak mencapai tujuan dan sarannya.

Akibat lain dari manajemen keuangan Daerah yang tidak tepat ini adalah beberapa Pemerintah Daerah terancam bangkrut. Misalnya pada tahun 2011, sejumlah Daerah di Aceh nyaris gagal membayar gaji PNS yang seharusnya sudah termasuk dalam alokasi DAU yang mereka terima. Permasalahan lain terkait kebangkrutan Pemerintah Daerah ini adalah defisit dana di Provinsi Bangka Belitung sebesar Rp 100 miliar; menguapnya dana sebesar Rp 778 miliar di 13 Kabupaten/Kota di Provinsi Sulawesi Utara; dan Pemerintah Daerah TTU (NTT) yang berhutang sebesar Rp 23 miliar kepada pihak swasta.

Seharusnya Pemerintah Daerah menempatkan urusan-urusan pemerintahan yang sesuai dengan urusan wajib sebagai urusan prioritas yang terkait dengan pelayanan dasar serta memilah urusan

pilihan yang akan dikembangkan sesuai dengan keunggulan daerah. Otonomi yang seluas-luasnya seharusnya bukan diartikan sebagai pelembagaan semua urusan-urusan yang diserahkan ke Daerah, akan tetapi adanya penyerahan fungsi pelaksanaan urusan-urusan tersebut kepada Daerah yang bukan berarti pelaksanaan fungsi tersebut harus dilembagakan tersendiri yang mana justru akan memunculkan struktur yang makin gemuk dan tidak efektif. Oleh karena itu, diperlukan adanya penerapan kelembagaan yang “*right sizing*” dengan cirri struktur yang ramping namun kaya fungsi.

c. Kurangnya perhatian pada aspek Pelayanan Publik

Pelayanan publik seharusnya menjadi perhatian dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Akan tetapi selama ini belum terdapat finalisasi pengaturan standar pedoman pelayanan publik di Daerah dalam rangka penyelenggaraan pelayanan publik di Daerah. Padahal, salah satu tujuan utama dari pelaksanaan desentralisasi adalah agar Daerah dapat menyelenggarakan pelayanan publik yang berkualitas, sesuai dengan kebutuhan masyarakat serta terjangkau oleh seluruh masyarakat dengan lebih mudah. Olehkarenaitu, pengaturan tentang penyelenggaraan pelayanan public perlu untuk dimasukkan dalam kerangka Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah sebagai pedoman bagi Daerah dalam menyelenggarakan pelayanan publik yang berkualitas bagi masyarakat sebagai warga negara.

d. Kurangnya perhatian pada aspek Partisipasi Masyarakat

UU 32/2004 dinilai masih belum mampu mendorong Pemerintah Daerah untuk semakin terbuka bagi partisipasi masyarakat. Akibatnya, belum semua Pemerintah Daerah memahami dan menerapkan partisipasi masyarakat sebagai hak dari setiap warga yang seharusnya dijamin dan dilindungi oleh Negara. Padahal salah satu tujuan dari desentralisasi adalah meningkatkan akses masyarakat terhadap proses pembuatan kebijakan publik di Daerah. Selain itu, pada dasarnya partisipasi masyarakat merupakan salah satu factor penentu kesuksesan penyelenggaraan desentralisasi dan otonomi daerah. Oleh karena itu, perlu adanya pengaturan yang dapat memastikan bahwa Pemerintah Daerah membuka saluran dan menyediakan sistem yang

memungkinkan bagi warga negara untuk berpartisipasi secara aktif dalam proses kebijakan publik agar penyelenggaraan Pemerintahan Daerah senantiasa mengabdikan pada kepentingan warga.

ooo0ooo

BAB III

HUBUNGAN KEUANGAN ANTARA PEMERINTAH PUSAT DAN DAERAH

A. Pengantar

Salah satu aspek terpenting dalam pelaksanaan desentralisasi dan otonomi Daerah adalah Pemerintah Daerah harus mempunyai sumber-sumber keuangan yang memadai atau cukup untuk membiayai penyelenggaraan urusan rumah tangganya sendiri. Keuangan Pemerintah Daerah inilah yang kemudian menentukan mampu atau tidaknya Daerah melaksanakan tugas dan fungsinya.

Jika di runut kembali dari akar sejarah desentralisasi di Indonesia, regulasi yang mengatur mengenai hubungan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah-Daerah Otonom sudah ada sejak zaman kolonialisme, yaitu sejak diundangkannya *Decentralisatie Wet* tahun 1903. Hanya saja, belum di atur secara jelas mekanisme hubungan keuangan antara Pemerintah Kolonial dan *Gewest* (Daerah) dan unit-unit pemerintahan otonom dibawahnya, termasuk prinsip-prinsip keuangan, tata-cara penyusunannya dan sumber-sumber pendapatan dan pengeluaran/belanja yang dapat didefinisikan ke dalam jenis anggaran belanja tertentu. Setiap tahun Pemerintah Kolonial menyisihkan sejumlah uang tertentu yang dijadikan anggaran belanja Daerah. Untuk mengelola sejumlah uang tersebut, dibentuklah sebuah *Raad* atau Badan Perwakilan Daerah, yang tidak dipilih melainkan ditunjuk dan diangkat oleh Pemerintah Kolonial. Undang-undang Desentralisasi 1903 kemudian diganti dengan Undang-undang Desentralisasi yang Diperbaharui (Stb 1922/216). Dengan UU yang baru ini dibentuklah Provinsi-Provinsi Otonom, Kabupaten-

Kabupaten Otonom, dan Kota-Kota Otonom. Hubungan keuangan diatur dengan apa yang disebut *Sluitpost Systeem*.

Pada masa pendudukan Jepang tahun 1942 hingga tahun 1945, Pemerintah Bala Tentara Kerajaan Jepang tidak mengadakan perubahan apapun atau kebijakan masa kolonial tetap dipertahankan.

Sesudah Proklamasi 17 Agustus 1945, untuk sementara Pemerintah tetap melangsungkan kebijakan masa lalu. Baru pada 23 November 1945 diundangkanlah Undang-Undang No. 1 Tahun 1945 yang oleh para ahli disebut sebagai Undang-undang pertama tentang desentralisasi. Undang-undang ini mengubah Komite Nasional Daerah yang pada awalnya adalah sebuah lembaga yang dibentuk untuk membantu Kepala Daerah menjadi Badan Perwakilan Daerah (Badan Legislatif Daerah), sehingga di Daerah disamping ada Badan Eksekutif, juga ada lembaga Legislatif Daerah. Selanjutnya, ditetapkan bahwa Komite Nasional Daerah memilih sebanyak-banyaknya 5 (lima) orang sebagai Badan Eksekutif yang dipimpin oleh Kepala Daerah. Namun, hubungan keuangan belum diatur.

Pada tahun 1948, Pemerintah mengundang UU No. 22 Tahun 1948 tentang Pemerintahan Daerah yang mengatur secara lebih komprehensif jika dibandingkan dengan UU No.1 Tahun 1945. Hubungan keuangan diatur dalam Bab IV dari pasal 37 sampai dengan pasal 41. Meskipun demikian, ketentuan-ketentuan tersebut belum dilaksanakan karena keadaan Negara yang tidak memungkinkan. Disamping itu, NICA mulai melaksanakan politik *divide et impera* (memecah belah dan menguasai) dengan membentuk Negara-negara boneka, seperti Negara Indonesia Timur (NIT), Negara Madura, Jawa Timur, Pasundan, Sumatera Selatan, Bangka-Belitung, Sumatera Timur, Kalimantan dan sebagainya.

Sesuai dengan hasil Konferensi Meja Bundar (KMB), dibentuklah RIS. Dan Negara-negara bentukan NICA tersebut menjadi Negara-negara Bagian dari RIS. Diantara Negara-negara bagian tersebut, hanya NIT yang berhasil mengundang satu UU tentang Pemerintahan Daerah yang oleh beberapa ahli menyebutnya sebagai UU No. 44 Tahun 1950. Sebutan ini kurang tepat, sebab Pemerintah NIT tidak pernah memberikan nomor untuk UU-nya, tetapi pada nomor Staatblad/Lembaran Negara-nya,

mengikuti cara Belanda seperti *Proviencie Ordonnantie* (Stb 1924/78), *Regentschap Ordonnantie* (Stb 1924/79), *Stadtgemeente Ordonnantie* (Stb 1926/365). UU NIT tentang Pemerintahan Daerah ini adalah Stb 1950/44. Stb ini dibuat dengan meniru jiwa dan semangat serta isi UU No. 22/1948, disesuaikan dengan keadaan di NIT. Alasannya adalah demi penyesuaian ke arah terbentuknya Negara Kesatuan RI dengan UUDS 1950. Untuk menghindari adanya dualisme UU tentang Pemerintahan Daerah, maka pada tahun 1957 diundangkanlah UU No. 1 Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah. Hubungan keuangan diatur dalam Bab II pasal 56 sampai dengan pasal 61. Berdasarkan ketentuan-ketentuan tersebut, maka diundangkan juga UU No. 32 Tahun 1956 tentang Perimbangan Keuangan. Karena persoalan keuangan ini dianggap sangat penting, maka nomor Undang-undang didahulukan dari sumbernya, yaitu UU tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah. UU No. 32 Tahun 1956 diundangkan pada tanggal 31 Desember 1956, sedangkan UU No. 1 Tahun 1957 diundangkan pada 17 Januari 1957.

Dengan diberlakukannya kembali UUD 1945 melalui Dekrit Presiden 5 Juli 1959, UU No. 1 Tahun 1957 tetap berlaku kecuali hal-hal yang menyangkut Kepala Daerah dan Badan Pemerintah Harian sebagai pengganti Dewan Pemerintah Daerah diatur dengan Penetapan Presiden No. 6 Tahun 1950 (Disempurnakan) dan DPRD-GR dan Sekretaris Daerah diatur dengan Penetapan Presiden No. 5 Tahun 1960 (Disempurnakan). Hubungan keuangan masih berpegang pada UU No. 32 Tahun 1956.

Kemudian pada 1 September 1965 diundangkanlah UU No. 18 Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah untuk menggantikan Penpres No. 6 Tahun 1959 (Disempurnakan) dan Penpres No. 5 Tahun 1960 (Disempurnakan). Disamping itu diundangkan pula UU No. 19 tentang Desapraja sebagai bentuk peralihan menuju ke pembentukan Daerah Tingkat III. Namun, dengan terjadinya Gerakan Tiga Puluh September (G30S) tahun 1965, maka kedua UU tersebut dibatalkan pelaksanaannya oleh MPRS, karena sangat kental dengan ideologi Nasakom. Ideologi Nasakom ini sangat bertentangan dengan kebijakan Orde Baru.

Pemerintah Orde Baru berhasil mengundang UU No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di daerah yang sangat sentralistik. Mengenai Keuangan Daerah diatur dalam Bagian Ketiga Belas, Pasal 55 sampai dengan Pasal 64. Hanya saja peraturan-peraturan pelaksanaannya tidak sempat dibuat, sehingga ketentuan UU No. 32 Tahun 1956 masih tetap diberlakukan dengan beberapa kebijakan baru misalnya, diterapkan kebijakan tentang Alokasi Devisa Otomatis bagi Daerah-Daerah penghasil devisa seperti minyak bumi dan gas, karet dan sebagainya. Muncul pula beberapa kebijakan seperti Inpres Sekolah Dasar, Inpres Kesehatan dengan membentuk Puskesmas-Puskesmas, Inpres Pasar, Inpres Desa Tertinggal dan sebagainya.

Dengan runtuhnya Orde Baru dan digantikan dengan Orde Reformasi, maka diundangkanlah UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Hubungan keuangan diatur dengan UU No. 25 Tahun 1999. Kedua Undang-undang tidak bertahan lama, kemudian diganti dengan UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Hubungan Keuangan diatur dengan UU No. 33 Tahun 2004.

Dari uraian diatas dapat disimpulkan bahwa sejak Proklamasi Kemerdekaan, hanya ada 3 (tiga) Undang-undang yang mengatur tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah-Daerah di Indonesia, yakni UU No. 32 Tahun 1956 (yang paling lama berlaku), UU No. 25 Tahun 1999, dan UU No. 33 Tahun 2004.

Tabel 3.0

Perbandingan Hubungan Keuangan Pusat-Daerah Indonesia dan Beberapa Negara (dalam %)

Negara	Saham Daerah		Rasio A/B
	Pengeluaran Pusat (A)	Penerimaan Pusat (B)	
Cina	64	64	100
Brazil	37	22	60
Argentina	37	35	95
India	54	35	65
Kolombia	31	18	56
Korea Selatan	38	18	47
Indonesia	22	7	32

Sumber : World Bank (1997)

Oleh karena itu, ke depan penyelenggaraan otonomi Daerah harus selalu berorientasi pada peningkatan kesejahteraan masyarakat dengan selalu memperhatikan kepentingan dan aspirasi yang tumbuh dalam masyarakat. Untuk itu, otonomi Daerah diharapkan dapat:

1. Menciptakan efisiensi dan efektivitas pengelolaan sumber daya Daerah;
2. Meningkatkan kualitas pelayanan umum dan kesejahteraan masyarakat;
3. Membudayakan dan menciptakan ruang bagi masyarakat untuk ikut berpartisipasi dalam proses pembangunan. 1 (Lihat Mardiasmo, 2002).

B. Hubungan Keuangan Pusat dan Daerah dari Masa ke Masa

B.1. Hubungan Keuangan Pusat dan Daerah di Masa Kolonialisme: Sebelum diundangkannya Undang-Undang No.32 tahun 1956

Hubungan keuangan yang dalam bahasa Belanda disebut *financieele verhouding* atau lazim disebut perimbangan keuangan,² baru dikenal pada tahun 1938, yang merupakan suatu keharusan sebagai akibat dari usaha memperluas tugas *gebiedsdelen met eigen middelen*, yaitu *Regentschappen* dan *Stadsgemeenten* yang dalam tahun 1936 menerima penyerahan urusan “Sekolah Rakyat”, dan *Provincies* yang diserahi urusan-urusan pertanian rakyat, kehewanian dan sebagainya.

Penyerahan urusan-urusan tersebut merupakan dasar dari hubungan keuangan, sebab pada pokoknya usaha-usaha dalam rangka hak otonomi, yaitu *de zelfstandige behortiging van specifiek plaatselijke belangen* harus dibiayai dengan Pajak dan Retribusi Daerah. Pada masa ini, pengawasan atas pengeluaran Daerah dilakukan sangat ketat oleh instansi atasannya.

1. Lihat, Mardiasmo, *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah*, Andi, Yogyakarta, 2002.

2. *Verhouding* dalam bahasa Belanda memiliki dua arti, yaitu hubungan dan perimbangan. Istilah perimbangan keuangan sebenarnya kurang begitu tepat. Dalam bahasa Inggris disebut *financial relations* yang berarti hubungan keuangan. Penulis lebih cenderung untuk menggunakan istilah hubungan keuangan daripada perimbangan keuangan.

Maka apabila ada perbedaan antara pengeluaran dan pendapatan, maka selisih tersebut merupakan hal yang memang sudah tidak dapat dihindarkan. Untuk menutupi kekurangan pendapatan tersebut, maka dalam rangka *financieele verhouding 1938* tersebut Pemerintah menyerahkan sejumlah persentase tertentu dari hasil pungutan beberapa Pajak Negara. Jadi untuk menutupi ketekoran Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), maka digunakan *Sluitpost systeem*. Dan system ini (*Sluitpost systeem*) digunakan terus oleh Pemerintah Hindia Belanda sampai penyerahannya kepada Bala Tentara Jepang.

Dengan kekalahan Jepang terhadap Sekutu, maka Bangsa Indonesia memutuskan untuk mengambil alih pengelolaan nasibnya ke dalam tangan Bangsa Indonesia sendiri. Sesudah proklamasi, disamping berusaha mempertahankan dirinya dari serbuan-serbuan Belanda yang ingin menguasai Indonesia kembali, Pemerintah Indonesia juga berhasil mengeluarkan Undang-Undang No. 22 Tahun 1948 yaitu Undang-Undang Pokok tentang Pemerintah Daerah. Berdasarkan Undang-Undang ini, mulailah dibentuk Daerah-Daerah Otonom yaitu Daerah-Daerah yang disertai urusan-urusan tertentu sebagai urusan rumah tangganya sendiri oleh Pemerintah Pusat. Jadi Daerah Otonom adalah Daerah yang berhak, berwenang dan berkewajiban untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri, sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Untuk mengatur dan mengurus urusan rumah tangganya, Daerah membutuhkan biaya atau uang. Tanpa adanya biaya yang cukup, maka tidak mungkin Daerah-Daerah itu dapat menyelenggarakan tugas kewajibannya serta segala kewenangan yang ada padanya dalam mengatur dan mengurus rumah tangganya. Sehubungan dengan itu, maka J. Wajong mengatakan bahwa *berotonomi berarti juga berotonomi (money)*.³

Agar Daerah-Daerah dapat membiayai segala aktivitasnya, maka diperlukan sumber-sumber keuangan. Sumber-sumber keuangan Daerah ini menurut Undang-Undang No. 22 Tahun 1948, pasal 37 adalah sebagai berikut:

- a. Pajak Daerah termasuk Retribusi Daerah;
- b. Hasil Perusahaan Daerah;

3. J. Wajong, *Perimbangan Keuangan antara Negara dengan Daerah-Daerah*, Saptadarma, Jakarta, 1960, Hal.16.

- c. Pajak Negara yang diserahkan kepada Daerah;
- d. Lain-lain, misalnya:
 1. Pinjaman;
 2. Subsidi (sokongan)
 3. Hasil-hasil penjualan atau penyerahan barang milik Daerah;
 4. Lain-lain (misal uang derma, warisan dari penduduk atau pendapatan undian).⁴

Menurut pasal 32 undang-Undang No. 22 Tahun 1948 ditetapkan bahwa segala sesuatu yang mengenai penetapan dan pemungutan Pajak Daerah akan diatur lebih lanjut dengan Undang-Undang. Akan tetapi sampai tahun 1956, Undang-Undang yang dimaksud tidak pernah ditetapkan. Karena Kabupaten, Kota Besar, dan Kota Kecil merupakan kelanjutan dari *Regentschap* dan *Staatgemeente* dulu, maka Daerah-Daerah itu melanjutkan pemungutan Pajak-Pajak Daerah seperti semula. Pajak-Pajak Daerah tersebut adalah:

1. Pajak anjing;
2. Pajak forensen;
3. Pajak hiasan kuburan;
4. Pajak kendaraan tak bermotor;
5. Pajak minuman keras;
6. Pajak petasan/kembang api;
7. Pajak reklame, dan;
8. Pajak tontonan/keramaian umum

Disamping Pajak-Pajak Daerah tersebut diatas, beberapa Daerah tertentu juga memungut semacam Pajak Perseroan Terbatas yang tidak berhubungan dengan keuntungan Perseroan Terbatas tersebut, dan semacam pengganti kerugian dari perkebunan-perkebunan berhubungan dengan kerusakan jalan sebagai akibat pengangkutan hasil-hasil perkebunan tersebut.⁵

4. Drs. The Liang Gie, *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah di Negara Republik Indonesia*, Jilid I, Gunung Agung, Jakarta, 1967, hal 113.

5. J de Bruine, "*De Financieele Verhouding en de Locale Belasting en Retributieen/Hubungan Keuangan dan Pajak dan Restribusi-Retribusi Setempat, Ekonomi dan Keuangan Indonesia*,

Provinsi-Provinsi tidak mempunyai lapangan Pajak sendiri. Daerah-Daerah ini hanya memungut opsen dari beberapa Pajak Pemerintah Pusat, yaitu:

1. Opsen atas pokok Pajak Rumah Tangga, dan;
2. Opsen atas pokok Pajak Verponding

Kabupaten, Kota Besar dan Kota Kecil memungut Retribusi dari sumber-sumber berikut:

1. Bangunan (uang sempadan dan izin bangunan);
2. Izin Perusahaan;
3. Gedung dan Tanah;
4. Pasar;
5. Pekuburan;
6. Pelataran Parkir dan Stasiun Bis;
7. Pemandian;
8. Pemeriksaan Air Susu;
9. Penambangan;
10. Rumah Potong/abatoir;
11. Rumah Sakit;
12. Uang Leges, dan;
13. Uang Tol

Provinsi-Provinsi dapat menarik Retribusi dari:

1. Pengambilan pasir, kerikil dan mineral-mineral tertentu, dan;
2. Pemakaian tanah

Berdasarkan sumber-sumber pendapatan tersebut diatas, tiap-tiap Daerah menyusun Anggaran Pendapatan dan Belanja-nya tiap tahun. Pada umumnya selisih jumlah taksiran pengeluaran dan penerimaan tersebut diatas dimintakan dari Pemerintah Pusat. Jadi dengan demikian, sistem *sluitpost* yang dipraktekkan pada masa Pemerintah Hindia Belanda masih tetap dipegang teguh atau dijalankan terus.

VI/11 November 1953, Hal.717; VI/12 Desember 1953 Hal.795-796, dikutip dari Drs. The Liang Gie, *ibid*, Jilid II, Hal. 70.

Mengenai Pajak Negara yang diserahkan kepada Daerah, ini tetap merupakan Pajak Pusat yang dipungut oleh Pemerintah. Hanya hasil pungutannya itu, baik seluruh atau sebagian akan diserahkan kepada Daerah-Daerah. Jumlah yang diserahkan kepada suatu Daerah disesuaikan dengan kebutuhan Daerah yang bersangkutan.⁶

Dengan adanya hasil Pajak Negara yang diserahkan kepada Daerah, dimaksudkan oleh Undang-Undang No. 22 Tahun 1948 untuk mengganti sistem *sluitpost*. Akan tetapi pada akhirnya Pemerintah sendiri mengalami kesulitan, karena tidak bisa menentukan Pajak-Pajak apa saja yang hasilnya akan diserahkan kepada Daerah, dan kepada Daerah-Daerah mana saja akan diserahkan dan berapa besar jumlah uang yang akan diserahkan. Karena kesulitan tersebut, maka untuk sementara sistem *sluitpost* masih tetap dijalankan.

Walaupun *sluitpost* masih dianut, akan tetapi tambahan kepada Daerah-Daerah tidak diberikan sesuai dengan apa yang dikehendaki Daerah. Oleh sebab itu, Daerah tidak dapat dengan seenaknya menentukan pengeluarannya, sehingga selisih antara pengeluaran dan pendapatan menjadi sangat besar. Pemerintah Pusat telah menetapkan suatu *plafond* atau batas tertentu dalam memberikan bantuan kepada Daerah untuk menutupi kekurangannya. Besarnya *plafond* subsidi/bantuan yang diberikan kepada Daerah tiap tahun didasarkan pada jumlah bantuan tahun sebelumnya dengan tambahan (*acress*) seperlunya menurut keadaan keuangan Negara. *Acress* ini biasanya tidak lebih dari 10%.

Sistem *sluitpost* yang demikian ini di kritik oleh beberapa tokoh antara lain oleh Mr. Harjono⁷ yang menyebutnya sebagai *quasi sluitpost systeem*, yang dalam hal yang ekstrim dapat menjadi *willekeur* dari Pemerintah Pusat terhadap Daerah.⁸

Seorang pejabat Pemerintah Daerah menyebutnya sebagai *limit-post*, bukan *sluitpost* karena dasar penentuannya tidak ada.⁹

6. Drs, The Liang Gie, *Opcit*, Jilid II, Hal.71.

7. Mr atau *Meester inde Rechten* adalah istilah Bahasa Belanda untuk alumni Fakultas Hukum/ sekarang disebut Sarjana Hukum.

8. Mr. Harjono, "*Keuangan Daerah*", Majalah Administrasi Negara, I/7-8 Juli-Agustus 1959, Hal.229.

9. Soewarto Reksosoebroto, "*Usaha-usaha untuk Mengatasi Kesulitan-kesulitan dalam Masa Peralihan*", dalam buku "*Menuju Otonomi yang Sempurna*", 1955, Hal.61.

Bilamana pada akhir tahun anggaran terdapat surplus, maka kelebihan itu diperhitungkan oleh Pemerintah Pusat dalam memberikan subsidiya untuk tahun berikutnya. Hal demikian ini mendorong Daerah-Daerah untuk menghabiskan uangnya, sehingga menjelang akhir tahun anggaran terjadilah pengeluaran-pengeluaran yang kurang perlu atau dipaksakan.

Jumlah subsidi yang diberikan Pemerintah Pusat sampai dengan tahun 1956 terus membengkak. Pemerintah Republik Indonesia memberikan subsidi (dalam Tabel 3.1) sebagai berikut:

Tabel 3.1
Jumlah Subsidi Pemerintah RI kurun waktu 1946-1950

Tahun	Jumlah Subsidi
1946	Rp. 18.212.784,-
1947	Rp. 15.031.005,-
1948	Rp. 135.276.000,-
1949	Rp. 263.678.000,-
1950	Rp.1.428.088.000,-

Sistem *sluitpost* ini diteruskan oleh Pemerintah R.I. Kesatuan sampai 1956, dengan pemberian jumlah (dalam Tabel 3.2) sebagai berikut:

Tabel 3.2
Jumlah Subsidi Pemerintah RI kurun waktu 1951-1956¹⁰

Tahun	Jumlah Subsidi
1951	Rp.1.065.808.000,-
1952	Rp.1.887.311.000,-
1953	Rp.1.831.457.000,-
1954	Rp.2.244.628.000,-
1955	Rp.2.236.438.000,-
1956	Rp.3.115.000.000,-

Jumlah subsidi diatas rata-rata merupakan 70% dari pengeluaran Kabupaten, Kota Besar dan Kota Kecil di seluruh Indonesia. Ini berarti bahwa hasil Pendapatan Asli Daerah dari Pajak Retribusi dan lain-lainnya hanyalah 30%. Karena sumber-sumber pendapatan dari Provinsi lebih terbatas, maka subsidi yang diperoleh dari Pemerintah Pusat rata-rata

10. Drs. The Liang Gie, opcit., Jilid II, hal, 72.

95% dari anggaran belanja.¹¹ Untuk lebih jelasnya, maka penulis mempersilahkan pembaca melihat Tabel 3.3 dan 3.4 berikut ini:¹²

Tabel.3.3
Subsidi Pemerintah Pusat bagi Provinsi Tahun 1956

Provinsi	Pengeluaran 1956	Subsidi Pusat	% Subsidi
Jawa Barat	Rp.716.852.000,-	Rp.662.125.000,-	92%
Jawa Tengah	Rp.393.707.090,-	Rp.384.848.000,-	98%
Jawa Timur	Rp.381.037.500,-	Rp.369.247.000,-	97%
D.I Yogyakarta	Rp. 99.882.000,-	Rp. 84.252.022,-	84%
Sumatera Selatan	Rp.194.461.400,-	Rp.191.303.600,-	98%
Sumatera Tengah	Rp.196.600.300,-	Rp.188.793.000,-	96%
Sumatera Utara	Rp.224.319.170,-	Rp.198.450.000,-	88%
Kalimantan	Rp.103.500.000,-	Rp. 96.399.000,-	93%

Tabel 3.4
Subsidi Pemerintah Pusat bagi Daerah Kabupaten/Kota Tahun 1956

Daerah	Pengeluaran 1956	Subsidi Pusat	% Subsidi
Kab. Jember	Rp.5.745.560,-	Rp.2.062.318,-	36%
Kab. Boyolali	Rp.7.694.640,-	Rp.7.694.640,-	100%
Kota Besar Bogor	Rp.9.555.740,-	Rp.3.190.075,-	33%
Kota Besar Madiun	Rp.4.515.426,-	Rp.3.127.241,-	69%
Kota Kecil Magelang	Rp.6.255.174,-	Rp.2.937.050,-	47%
Kota Kecil Salatiga	Rp.4.343.880,-	Rp.3.188.099,-	73%

Dari angka-angka di atas, kita lihat bahwa subsidi Pemerintah Pusat bagi Provinsi-Provinsi diatas jauh lebih besar, dan berkisar antara 84% sampai 98% atau rata-rata 93,25%. Sedangkan bagi Daerah Kabupaten berkisar antara 36% sampai dengan 100%; Kota Besar antara 33% sampai dengan 69%; dan Kota Kecil antara 47% sampai dengan 73%. Rata-rata bantuan/subsidi untuk Kabupaten, Kota Besar dan Kota Kecil adalah 59,66%. Dalam perkembangan selanjutnya, Daerah-Daerah tersebut akhirnya menjadi Daerah-Daerah Tingkat II Kabupaten dan Kotamadya/Kota. Dengan demikian, maka dapatlah dikatakan bahwa memang sejak semula pendapatan Daerah-Daerah Tingkat II lebih besar dari Daerah Tingkat I.

11. J.Wajong, opcit., hal, 19.

12. Drs. The Liang Gie, opcit., Jilid II, hal, 73.

Hubungan keuangan seperti yang digambarkan di atas ini tidaklah memuaskan bagi Daerah-Daerah, karena harus selalu bergantung pada bantuan atau subsidi dari Pemerintah Pusat dalam menjalankan otonomi-nya. Bantuan Pemerintah Pusat berarti pembatasan terhadap otonomi, sebab Daerah tidak bisa menerapkan kebijakannya sendiri dalam menggunakan bantuan-bantuan tersebut. Setiap bantuan sudah terikat oleh pelbagai macam ketentuan, antara lain harus digunakan untuk hal-hal untuk mana bantuan itu diberikan. Jadi walaupun ada hal-hal yang sangat penting dan mendesak dimana Pemerintah Daerah tidak mempunyai dana untuk membiayainya, Daerah tetap tidak boleh menggunakan uang bantuan tersebut. Karena itu, maka timbullah desakan-desakan kepada Pemerintah Pusat untuk memperbaiki hubungan keuangan antara Pemerintah Pusat dengan Daerah-Daerah, dengan menghentikan sistem *shuitpost* tersebut.

B.2. Hubungan Keuangan Antara Pusat dan Daerah: Masa Berlakunya Undang-Undang No.32 Tahun 1956 tentang Perimbangan Keuangan

Untuk memperbaiki hubungan keuangan antara Pemerintah Pusat dengan Daerah-Daerah, maka Menteri Dalam Negeri membentuk sebuah Panitia Perimbangan Keuangan berdasarkan Surat Keputusan Menteri Dalam Negeri No. Des. 8/8/5 tertanggal 23 April 1952.

Panitia ini diketuai oleh Mr. Muhammad Nasroen sedangkan anggota-anggotanya terdiri dari pejabat-pejabat ahli dari Kementerian Keuangan dan Kementerian Dalam Negeri. Komposisi adalah sebagai berikut:¹³

I. Wakil-wakil dari Kementerian Keuangan:

1. M. Pramono, yang bila berhalangan diganti oleh J de Bruine;
2. I Gusti Njoman Wirja, yang bila berhalangan diganti oleh R. Soerjono Sastrohadikusumo;

II. Wakil-wakil dari Kementerian Dalam Negeri:

1. M. Siregar, jika berhalangan diganti oleh J. Wajong;
2. Mr. Hardi Sastrohadiwardojo, yang jika berhalangan diganti oleh Irawan Soejito;

13. J. Wajong, *opcit*, hal, 106-107.

3. H.J.A. Behouden, yang bila berhalangan diganti oleh R. Soetjipto.
4. M. Ali Amin, sebagai staf Sekretariat;
5. R. Moh. Ali.

Panitia yang diketuai oleh Mr. Muh. Nasroen ini bertugas untuk mempelajari dan merancangkan “Peraturan Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah-Daerah Otonom”.

Setelah kira-kira sepuluh (10) bulan bekerja, maka pada tanggal 28 Februari 1953, disampaikanlah sepuluh (10) buah rancangan peraturan yang terdiri dari tiga (3) buah Rancangan Undang-Undang dan tujuh (7) buah Rancangan Peraturan Pemerintah sebagai berikut:¹⁴

1. Rancangan Undang-Undang tentang Perimbangan Keuangan antara Negara dengan Daerah-Daerah yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri serta penjelasannya;
2. Rancangan Undang-Undang tentang Peraturan Umum tentang Pajak Daerah serta penjelasannya;
3. Rancangan Undang-Undang tentang Peraturan Umum tentang Retribusi Daerah serta penjelasannya;
4. Rancangan Peraturan Pemerintah tentang Penyerahan Pajak Negara kepada Daerah serta penjelasannya;
5. Rancangan Peraturan Pemerintah tentang Pemberian Bagian dari beberapa Pajak Negara Kepada Daerah beserta penjelasannya;
6. Rancangan Peraturan Pemerintah tentang Melakukan Pemberian Subsidi (Sokongan) dan Tunjangan serta penjelasannya;
7. Rancangan Peraturan Pemerintah tentang Panitia Negara Perimbangan Keuangan serta penjelasannya;
8. Rancangan Peraturan Pemerintah tentang Mulai Berlakunya “Undang-Undang Perimbangan Keuangan”.
9. Rancangan Peraturan Pemerintah tentang Mulai Berlakunya Pasal... (ayat...) dari Undang-Undang Perimbangan Keuangan di Daerah (Daerah) Otonom.....;

14. J. Wajong, *ibid*, hal, 112.

10. Rancangan Peraturan Pemerintah tentang Mulai Berlakunya Pasal... (ayat...) dari Undang-Undang Perimbangan Keuangan.

Dalam Lapornya kepada Menteri Dalam Negeri, Panitia Nasroen ini menyampaikan pokok-pokok pikiran yang mendasari Panitia dalam menjalankan tugasnya. Pokok-pokok pikiran tersebut adalah sebagai berikut:¹⁵

1. Dasar dari Pemerintah Daerah ialah: “kepada Daerah diberikan otonomi seluas-luasnya untuk mengurus rumah tangganya sendiri”, sebagaimana tercantum dalam Pasal 131 ayat (2) Undang-Undang Dasar Sementara Republik Indonesia. Maka dengan sendirinya untuk melaksanakan cita-cita ini, haruslah pula dijamin kedudukan keuangan yang sebesar-besarnya pula dari Daerah-Daerah otonomi itu. Pun berhubung dengan keadaan, bahwa Negara Indonesia ini terdiri dari pulau-pulau, maka berhubungan dengan kepentingan yang strategis, maka otonomi seluas-luasnya untuk mengurus rumah tangganya sendiri harus juga dijamin dengan kesanggupan keuangan yang sebesar-besarnya pula. Kesanggupan *self-supporting* dari Daerah-Daerah ini harus dicapai sebesar mungkin.
2. Sebuah dasar dari pelaksanaan otonomi yang sebesar-besarnya diantaranya ialah oto-aktiviteit dari Daerah-Daerah otonomi ini. Oto-aktiviteit ini hanya bisa subur jikalau ada kesanggupan keuangan yang sebesar-besarnya pula.
3. Undang-Undang Perimbangan Keuangan tentu harus berlaku untuk seluruh wilayah Republik Indonesia sebagai Negara Kesatuan.
4. Tetapi dibalik ketentuan, bahwa Negara Republik Indonesia adalah Negara Kesatuan, pun harus dimasukkan ke dalam perhitungan, ialah keadaan yang nyata dari Daerah-Daerah, yang satu dengan yang lainnya adalah berbeda dalam soal politik, sosial, ekonomi dan kultural.
5. Selanjutnya harus pula diperhitungkan, bahwa dalam tingkatan pun ada perbedaan antara Daerah-Daerah otonomi itu.
6. Maka berdasarkan perbedaan-perbedaan tersebut di atas tidaklah mungkin diadakan satu Undang-Undang yang mengatur segala-galanya sampai pada yang sekecil-kecil, yang akan berlaku buat

15. J. Wajong, *ibid*, hal, 110-111.

seluruh Daerah-Daerah, yang satu dengan yang lainnya berlain corak dan tingkatannya itu.

7. Maka yang diatur dalam Undang-Undang Perimbangan Keuangan, ialah dasar-dasar umum saja, yang akan berlaku untuk seluruh Daerah, bagaimana pun juga corak dan tingkatannya.
8. Pelaksanaan lebih lanjut dari dasar-dasar perimbangan keuangan ini terhadap suatu Daerah otonomi tertentu dapatlah selanjutnya mengaturnya dilakukan dengan Peraturan Pemerintah untuk menyesuaikan dengan keadaan Daerah masing-masing dan dapat dicocokkan dengan keadaan pertumbuhan dan perkembangan otonomi yang cepat.
9. Mengatur dengan Peraturan Pemerintah ini akan lebih mudah dan cepat menuruti perkembangan sesuatu Daerah dan soal otonomi yang belum sempurna diserahkan yang belum pula lagi sempurna tumbuhnya. Kalau semuanya ini diatur dengan Undang-Undang sudah tentu akan memakan waktu yang lama, yang pasti akan berakibat menghambat dan memperlambat pertumbuhan otonomi sebesar-besarnya yang menjadi dasar dari ketata-negaraan.
10. Yang menjadi materi dari Undang-Undang ini, yang berhubungan dengan Pajak-Pajak, ialah Pajak-Pajak yang ada sekarang.
11. Sumber lain yang sudah dijamin, berhubungan dengan taraf perkembangan dan berhubung berotonomi baru-baru dimulai, yaitu pemberian subsidi dan sumbangan (bijdrage).
12. Dengan memberikan sumber-sumber pendapatan sebanyak-banyaknya, maka pemberian subsidi akan dijadikan sedikit mungkin. Subsidi adalah secara pedagogis tidak baik dalam mencapai otonomi seluas-luasnya untuk mengurus rumah tangganya sendiri dari Daerah-Daerah. Tetapi kemungkinan subsidi-subsidi ini harus juga diadakan dalam Undang-Undang Perimbangan Keuangan ini.

Rancangan Undang-Undang Perimbangan Keuangan di atas akhirnya diajukan ke Dewan Perwakilan Rakyat. Setelah mengalami perubahan-perubahan dan perbaikan-perbaikan kecil disana-sini akhirnya disahkan sebagai Undang-Undang No.32 Tahun 1956 yang disebut Undang-Undang Perimbangan Keuangan 1957, serta mulai berlaku pada tanggal 1 Januari 1957.

Maksud dan tujuan Undang-Undang Perimbangan Keuangan ini adalah:

- a. Memberikan ketentuan sekedar menjamin keuangan Daerah;
- b. Mendorong ke arah penyehatan rumah tangga Daerah;
- c. Mendorong Daerah untuk meng-intensif-kan sumber-sumber pendapatan Daerah dan mengadakan sumber-sumber baru;
- d. Memupuk rasa tanggung jawab Daerah dalam menyelenggarakan rumah tangga Daerah, dan;
- e. Supaya Daerah lebih leluasa dalam menjalankan kebijakan keuangan untuk melakukan tugasnya.¹⁶

Menurut pasal 2 Undang-Undang No.32 Tahun 1956 tentang Perimbangan Keuangan, ditegaskan bahwa pendapatan pokok dari Daerah Otonom adalah:

- a. Pajak Daerah;
- b. Retribusi Daerah;
- c. Pendapatan Negara yang diserahkan kepada Daerah;
- d. Hasil Perusahaan Daerah;
- e. Tunjangan dari Pemerintah Pusat berupa Ganjaran, Subsidi dan Sumbangan.

Yang dimaksudkan dengan Pajak Daerah adalah pungutan Daerah menurut peraturan yang ditetapkannya guna pembiayaan pengeluaran Daerah sebagai badan hukum publik.¹⁷

Retribusi Daerah adalah pungutan Daerah sebagai pembayaran pemakaian atau karena memperoleh jasa pekerjaan, usaha atau milik Daerah bagi yang berkepentingan atau karena jasa yang diberikan oleh Daerah.¹⁸

Mengenai pendapatan Negara yang diserahkan kepada Daerah, dalam pasal 4 dan 5 Undang-Undang Perimbangan Keuangan ditetapkan bahwa kepada Daerah diserahkan:

16. J. Wajong, *ibid*, hal, 27.

17. Pasal 2 Undang-Undang Darurat No.11 Tahun 1957.

18. Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Darurat No.12 Tahun 1957.

1. Minimum 75% dan maksimum 95% dari hasil penerimaan 3 (tiga) Pajak Negara:
 - a. Pajak Meterai;
 - b. Pajak Peralihan;
 - c. Pajak Upah.
2. Sebagian dari pendapatan 2 (dua) Pajak Negara menurut persentasi yang ditetapkan tiap-tiap tahun:
 - a. Pajak Kekayaan
 - b. Pajak Perseroan
3. Sebagian dari hasil penerimaan Bea Masuk, Bea Keluar dan Cukai, menurut persentase yang ditetapkan tiap-tiap tahun;
4. Tambahan bagian dari pendapatan bea keluar dan cukai (khusus diberikan kepada Daerah yang memproduksi sesuatu bahan untuk ekspor).

Penyerahan sebagian dari kelima Pajak tersebut di atas dan sebagian dari hasil Bea Masuk, Bea Keluar, Cukai kepada Daerah-Daerah diatur dengan Peraturan Pemerintah. Hasil dari Pajak-Pajak dan bea-bea ini lebih dahulu dikumpulkan dalam suatu pot (fonds) dan sesudah itu baru dibagikan kepada Daerah-Daerah Otonom. Pembagiannya dilakukan secara bertingkat, yaitu mula-mula dibagikan kepada Provinsi-Provinsi dan sesudah itu dilakukan pembagian antara masing-masing Provinsi dengan Daerah-Daerah Tingkat II dalam lingkungannya dari hasil pembagian yang diperoleh setiap Provinsi pada pembagian tahap pertama. Pembagian kepada Provinsi-Provinsi dilakukan dengan mendasarkan diri pada dua kelompok indikator yaitu kelompok indikator yang mempengaruhi pengeluaran dan yang mempengaruhi penerimaan. Indikator-indikator yang mempengaruhi pengeluaran adalah:

1. Luas Daerah;
2. Jumlah Penduduk;
3. Potensi Perekonomian;
4. Tingkat Kecerdasan Rakyat;
5. Tingkat Kemahalan;

6. Panjang Jalan-jalan yang bukan Jalan Negara;
7. Panjang Saluran Pengairan yang bukan Saluran Pengairan Negara, dan;
8. Apakah Daerah tersebut sebagian atau seluruhnya terdiri dari pulau-pulau atau-kah tidak.

Sedangkan indikator-indikator yang mempengaruhi penerimaan adalah:

1. Luas Daerah;
2. Jumlah Penduduk;
3. Potensi Perekonomian;
4. Tingkat Kecerdasan Rakyat, dan;
5. Tingkat Kemahalan.

Setiap indikator tersebut diberi skor (score) tertentu untuk tiap-tiap Daerah. Berdasarkan perhitungan yang cukup berbelit-belit ditentukanlah bagian yang akan diberikan kepada setiap Provinsi. Hal yang sama juga dilakukan oleh Provinsi untuk membagi-bagi kepada Daerah-Daerah Tingkat II dalam lingkungannya.

Untuk membagi dana/fonds itu, tiap-tiap faktor (indikator) di atas diberi angka perbandingan penghargaan yang berlaku umum untuk semua Daerah. Kemudian bagi masing-masing Provinsi diberi pula angka khusus terhadap faktor-faktor itu. Selanjutnya ditetapkan angka perbandingan antara penerimaan dan pengeluaran masing-masing Provinsi yang menunjukkan berapa persen dari pengeluaran Daerah itu ditutup oleh hasil pendapatannya. Semua angka itu ditetapkan sekaligus oleh Pemerintah untuk jangka waktu tidak lebih dari satu tahun.

Tatacara penghitungan untuk membagi dana/fonds itu adalah sebagai berikut:

- Langkah 1: Mula-mula dijumlahkan hasil perkalian antara angka perbandingan penghargaan umum dengan angka perbandingan penghargaan khusus yang mempengaruhi pengeluaran suatu Provinsi;
- Langkah 2: Dijumlahkan pula hasil perkalian antara angka perbandingan penghargaan umum dengan angka perbandingan

penghargaan khusus dari faktor-faktor yang mempengaruhi penerimaan;

Langkah 3: Selanjutnya untuk masing-masing Provinsi dilakukan perkalian antara jumlah angka yang diperoleh dari perhitungan Langkah 2 di atas dengan angka perbandingan antara penerimaan dan pengeluaran Provinsi yang bersangkutan. Kalau hasil perkalian itu merupakan angka pecahan, ini lalu dibulatkan ke atas;

Langkah 4: Untuk masing-masing Provinsi, jumlah angka yang diperoleh dari perhitungan Langkah 1 dikurangi dengan hasil perhitungan Langkah 3. Sisa pengurangan ini merupakan angka indeks defisit Daerah;

Langkah 5: Akhirnya jumlah uang yang merupakan fonds/dana itu dikalikan dengan angka indeks defisit dari masing-masing Provinsi untuk mendapatkan jumlah uang yang harus diberikan kepada suatu Daerah.

Misalnya: Jumlah dana yang terkumpul Rp. 500 Milyard yang akan dibagikan kepada 4 Provinsi (W,X,Y dan Z), sedangkan angka-angka perbandingan penghargaan yang ditetapkan oleh Pemerintah adalah sebagai berikut;¹⁹

I. Angka perbandingan penghargaan umum:

<u>A. Faktor-faktor yang mempengaruhi pengeluaran</u>	<u>Angka</u>
a. Luas Daerah	1
b. Jumlah Penduduk	4
c. Potensi Perekonomian	3
d. Tingkat Kecerdasan Rakyat	5
e. Tingkat Kemahalan	2
f. Panjang Jalan-jalan	2
g. Panjang Saluran	1
h. Susunan Pulau-pulau	1

19. The Liang Gie, 1968, *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah di Negara Republik Indonesia (Jilid II)*, Jakarta: Gunung Agung, Hal. 79-83.

<u>B. Faktor-faktor yang mempengaruhi penerimaan</u>	<u>Angka</u>
a. Luas Daerah	3
b. Jumlah Penduduk	4
c. Potensi Perekonomian	3
d. Tingkat Kecerdasan Rakyat	2
e. Tingkat Kemahalan	1

II. Angka perbandingan penghargaan khusus bagi suatu Provinsi:

A. Faktor-faktor pada pengeluaran

	W	X	Y	Z
a.	3	3	3	7
b.	12	11	10	5
c.	4	4	4	7
d.	3	3	3	2
e.	2	2	2	3
f.	4	4	4	3
g.	3	3	3	2
h.	1	-	-	2

B. Faktor-faktor pada penerimaan

	W	X	Y	Z
a.	3	3	3	7
b.	12	11	10	5
c.	5	5	5	6
d.	5	5	5	3
e.	2	2	2	3

III. Angka perbandingan antara penerimaan dan pengeluaran suatu Provinsi

Provinsi W	---	1/5
Provinsi X	---	1/4
Provinsi Y	---	1/3
Provinsi Z	---	1/6

Perhitungan-perhitungan yang harus dilakukan:

Langkah 1:

$$\begin{aligned} \text{Provinsi W} & : (1 \times 3) + (4 \times 12) + (3 \times 4) + (5 \times 3) + (2 \times 2) + (2 \times 4) + (1 \times 3) + (1 \times 1) = 94 \\ \text{Provinsi X} & : (1 \times 3) + (4 \times 11) + (3 \times 4) + (5 \times 3) + (2 \times 2) + (2 \times 4) + (1 \times 3) + (1 \times 0) = 89 \end{aligned}$$

$$\begin{aligned} \text{Provinsi Y} & : (1 \times 3) + (4 \times 10) + (3 \times 4) + (5 \times 3) + (2 \times 2) + (2 \times 4) + (1 \times 3) + (1 \times 0) = 85 \\ \text{Provinsi Z} & : (1 \times 7) + (4 \times 5) + (3 \times 7) + (5 \times 2) + (2 \times 3) + (1 \times 2) + (1 \times 2) = 74 \end{aligned}$$

Langkah 2:

$$\begin{aligned} \text{Provinsi W} & : (3 \times 3) + (4 \times 12) + (3 \times 5) + (2 \times 5) + (1 \times 2) = 84 \\ \text{Provinsi X} & : (3 \times 3) + (4 \times 11) + (3 \times 5) + (2 \times 5) + (1 \times 2) = 80 \\ \text{Provinsi Y} & : (3 \times 3) + (4 \times 10) + (3 \times 5) + (2 \times 5) + (1 \times 2) = 76 \\ \text{Provinsi Z} & : (3 \times 7) + (4 \times 5) + (3 \times 6) + (2 \times 3) + (1 \times 3) = 68 \end{aligned}$$

Langkah 3:

$$\begin{aligned} \text{Provinsi W} & : 84 \times 1/5 = 17 \\ \text{Provinsi X} & : 80 \times 1/4 = 20 \\ \text{Provinsi Y} & : 76 \times 1/3 = 26 \\ \text{Provinsi Z} & : 68 \times 1/6 = 12 \end{aligned}$$

Langkah 4:

$$\begin{aligned} \text{Provinsi W} & : 94 - 17 = 77 \\ \text{Provinsi X} & : 89 - 20 = 69 \\ \text{Provinsi Y} & : 85 - 26 = 59 \\ \text{Provinsi Z} & : 74 - 12 = 62 \\ & \quad \quad \quad (+) \\ \text{Total} & \quad \quad \quad \underline{267} \end{aligned}$$

Langkah 5:

$$\begin{aligned} \text{Provinsi W} & : 77/267 \times \text{Rp } 500 \text{ M} = \text{Rp. } 144,2 \text{ M} \\ \text{Provinsi X} & : 69/267 \times \text{Rp } 500 \text{ M} = \text{Rp. } 129,2 \text{ M} \\ \text{Provinsi Y} & : 59/267 \times \text{Rp } 500 \text{ M} = \text{Rp. } 110,5 \text{ M} \\ \text{Provinsi Z} & : 62/267 \times \text{Rp } 500 \text{ M} = \text{Rp. } 116,1 \text{ M} \\ & \quad \quad \quad (+) \\ \text{Total} & \quad \quad \quad \underline{\text{Rp. } 500 \text{ M}} \end{aligned}$$

Selain dari apa yang telah diuraikan di atas, maka kepada Daerah-Daerah baik Tingkat I maupun Tingkat II diberi kesempatan untuk mendirikan dan memiliki Perusahaan Daerah.

Untuk mewujudkan hal tersebut maka perusahaan-perusahaan yang dapat didirikan oleh Daerah dengan sendirinya haruslah perusahaan-perusahaan yang bermanfaat bagi masyarakat dan penduduk Daerahnya, misalnya Perusahaan Air Minum, Perusahaan Pemotongan Hewan, Bank Pasar dan lain-lain.

Walaupun Perusahaan Daerah ditujukan untuk menambah pemasukan bagi Daerah atau sebagai salah satu sumber Keuangan Daerah,

akan tetapi Perusahaan Daerah juga harus berfungsi sosial, artinya tidak boleh mencari keuntungan yang sebesar-besarnya.

Apabila suatu Daerah mendirikan Perusahaan Daerah, maka hal tersebut tidak boleh mengganggu keseimbangan Keuangan Daerah, misalnya sebagian atau seluruh keuangan Daerah digunakan untuk modal perusahaan tersebut, sehingga selama perusahaan tersebut belum memberikan hasil, Daerah tersebut akan mengalami kesukaran keuangan. Oleh karena itu pada umumnya modal pokok untuk mendirikan Perusahaan Daerah haruslah diperoleh dengan jalan mengadakan pinjaman, yang akan dibayar kembali secara berangsur-angsur, sehingga keseimbangan Keuangan Daerah tidak akan terganggu. Mengenai Perusahaan Daerah ini telah dikeluarkan suatu Undang-Undang untuk mengaturnya yaitu Undang-Undang No.5 Tahun 1962.

Sumber pendapatan yang terakhir ialah bantuan keuangan yang dapat dibedakan ke dalam tiga jenis, yaitu:

1. Ganjaran;
2. Subsidi;
3. Sumbangan.

Bantuan keuangan dari Pemerintah Pusat yang disebut ganjaran ini ada tiga bentuk, yaitu:

- a. Ganjaran yang berhubungan dengan kewajiban untuk menyelenggarakan tugas Pemerintah. Bentuk ganjaran ini diberikan kepada Daerah karena Daerah telah menyelenggarakan tugas-tugas Pemerintah Pusat dalam rangka tugas pembantuan/*medebewind*. Besarnya ganjaran ini didasarkan pada biaya yang dikeluarkan oleh Daerah tersebut. Jadi kepada Daerah diberikan penggantian kerugian dalam melaksanakan kegiatan-kegiatan yang bukan urusannya/bukan urusan rumah tangganya.
- b. Ganjaran yang berhubungan dengan dan pada saat penyerahaan tugas Pemerintah Pusat menjadi urusan rumah tangga Daerah, sesudah mulai berlakunya Undang-Undang Perimbangan Keuangan 1957. Ganjaran jenis ini ialah jumlah uang yang diserahkan kepada suatu Daerah, berhubungan dengan pada saat penyerahaan urusan Pemerintah Pusat menjadi urusan rumah tangga Daerah sesudah

mulai berlakunya Undang-Undang Perimbangan Keuangan. Dalam hal suatu urusan Pusat diserahkan menjadi urusan rumah tangga suatu Daerah, umumnya Daerah tersebut tidak dapat memikul tambahan-tambahan biaya pengeluaran seketika itu juga. Dengan perkataan lain, Daerah tersebut belum dapat menyesuaikan diri dengan tambahan beban dalam anggaran pengeluarannya. Oleh karena itu untuk sementara perlu diberikan ganjaran, agar Daerah mempunyai kesempatan untuk mengambil tindakan-tindakan yang dipandang perlu untuk menghadapi dan menanggung tambahan pengeluaran sebagai akibat dari penyerahaan urusan-urusan baru kepadanya.

- c. Ganjaran yang berhubungan dengan tugas Pemerintah yang telah menjadi urusan rumah tangga Daerah, yang penyelenggaraannya melampaui kemampuan Keuangan Daerah walaupun telah ada Undang-Undang Perimbangan Keuangan. Ganjaran ini adalah jumlah uang yang diserahkan kepada suatu Daerah untuk membiayai urusannya yang sebagian atau seluruhnya tidak dapat diselenggarakan oleh Daerah berhubung dengan keadaan dan perkembangan setempat. Ganjaran ini diberikan berdasarkan pertimbangan bahwa taraf kemajuan Daerah-Daerah yang baru dibentuk berada jauh dibelakang Daerah-Daerah yang telah lama ada, sehingga Keuangan Daerah yang baru dibentuk belum dapat membiayai pelaksanaan tugas yang diserahkan kepadanya. Pemberian ganjaran ini merupakan kelanjutan dari butir (b) di atas, dan dalam hal ini inisiatif untuk memberikan berada dalam tangan Menteri Dalam Negeri. Jumlah ganjaran ditetapkan tiap-tiap kali untuk satu tahun dan dibebankan pada anggaran keuangan Kementerian Dalam Negeri.

Alasan-alasan bagi diadakannya ganjaran adalah:

- a. Suatu Daerah memerlukan waktu yang lama untuk dapat menyesuaikan keadaan keuangannya guna menanggung bertambahnya biaya yang dikeluarkan untuk menyelenggarakan tugas yang diserahkan kepadanya.
- b. Pada hakekatnya Pemerintah Pusat tidak dapat melepaskan diri sama sekali dari pertanggung-jawaban atas penyelenggaraan otonomi, karena didalam tugas yang diselenggarakan oleh setiap Daerah

senantiasa mengandung didalamnya unsur-unsur kepentingan umum yang juga menjadi tugas Negara atau Pemerintah Pusat.²⁰

Jenis bantuan keuangan Pemerintah Pusat yang kedua adalah Subsidi. Subsidi adalah bantuan keuangan dari Pemerintah Pusat kepada Daerah untuk membiayai kegiatan-kegiatan atau pekerjaan-pekerjaan yang biayanya melampaui kemampuan Daerah. Kegiatan-kegiatan yang dimaksudkan adalah:

- a. Penyelenggaraan pekerjaan atau tindakan Daerah yang walaupun tidak sangat mendesak, tetapi ada manfaatnya, atau dalam kondisi dimana Daerah menghendaki penyelenggaraan yang lebih luas dari yang sesungguhnya dibutuhkan, sedangkan biaya berada di atas kemampuan Daerah;
- b. Perbaikan atau rehabilitasi kerusakan-kerusakan besar pada pekerjaan-pekerjaan yang dilakukan oleh Daerah karena keadaan luar biasa misalnya karena akibat bencana alam banjir: gunung api, gempa, tanah longsor, kebakaran, dan lain-lain, yang biayanya tidak dapat dipikul oleh Daerah;
- c. Pelaksanaan pekerjaan atau tindakan Daerah tertentu yang tidak hanya bermanfaat bagi penduduk setempat akan tetapi juga untuk kepentingan umum.

Prakarsa untuk memperoleh subsidi harus datang dari Daerah yang bersangkutan. Daerah harus memintanya dari Menteri Dalam Negeri dan dalam pengajuan itu harus disebutkan juga alasan-alasannya, perhitungan jumlah pengeluaran untuk urusan yang dimintakan subsidi itu dan perhitungan jumlah subsidi yang diminta. Salinan permohonan disampaikan kepada Panitia Negara Perimbangan Keuangan yang dibentuk berdasarkan PP No. 5 Tahun 1957. Setelah mendapatkan pertimbangan-pertimbangan dari Panitia Negara Perimbangan Keuangan, maka Menteri Dalam Negeri dapat mengambil keputusan tentang pemberian subsidi tersebut dan jumlah subsidi yang diberikan. Subsidi diberikan dengan memperhatikan juga kemampuan keuangan Daerah. Subsidi yang diberikan dibebankan pada anggaran keuangan Kementerian Dalam Negeri.

20. Drs. The Liang Gie, *Pemerintah Daerah di Indonesia*, Djembatan, 1958, hal, 106.

Jenis bantuan keuangan yang terakhir adalah Sumbangan. Sumbangan adalah bantuan keuangan yang diberikan kepada suatu Daerah untuk menutupi kekurangan keuangan Daerah tersebut yang disebabkan oleh keadaan yang luar biasa, sehingga Daerah tersebut mengalami kesulitan keuangan. Sehubungan dengan itu, maka Menteri Dalam Negeri akan mengadakan pemeriksaan terhadap anggaran dan pengelolaan keuangan Daerah tersebut dan menyelidiki apakah kekurangan-kekurangan itu masih bisa ditutup dengan mengadakan penghematan, dan/atau dengan menambah penerimaan. Apabila setelah pemeriksaan tersebut ternyata Daerah yang bersangkutan tetap mengalami kekurangan, maka setelah memperoleh pertimbangan dari Panitia Negara Perimbangan Keuangan, Menteri Dalam Negeri lalu memberikan sumbangan kepada Daerah tersebut. Sumbangan diambil dari pos luar biasa dan diberikan dalam keadaan khusus. Sumbangan dibebankan pada anggaran keuangan Kementerian Dalam Negeri.

Undang-Undang No. 32 Tahun 1956 tentang Perimbangan Keuangan 1957 dibentuk berdasarkan pasal 131 Undang-Undang Dasar Sementara 1950. Walaupun kita telah kembali kepada Undang-Undang Dasar 1945 dan dibawah UUD 1945 telah beberapa kali mengalami pergantian Undang-Undang tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah/ di Daerah, akan tetapi UU No. 32 Tahun 1956 masih tetap berlaku.

Didalam UU No. 18 Tahun 1965, ditemukan pula ketentuan tentang Keuangan Daerah. Pasal 69 ayat (1) menegaskan bahwa sumber-sumber Keuangan Daerah ialah:

- a. Hasil Perusahaan Daerah dan sebagian hasil Perusahaan Negara;
- b. Pajak-Pajak Daerah;
- c. Retribusi Daerah;
- d. Pajak Negara yang diserahkan kepada Daerah;
- e. Bagian dari hasil Pajak Pemerintah Pusat;
- f. Pinjaman;
- g. Dan lain-lain hasil usaha yang sesuai dengan kepribadian Nasional.

Pasal 69 ayat (2) menyatakan bahwa:

Dengan Undang-Undang kepada Daerah dapat:

- a. Diserahkan Pajak Negara;
- b. Diberikan sebagian atau seluruh penerimaan Pajak Negara;
- c. Diberikan sebagian dari pendapatan Bea dan Cukai;
- d. Diberikan sebagian dari hasil Perusahaan Negara;
- e. Diberikan Ganjaran, Subsidi dan Sumbangan.

Kemudian pasal 70 ayat (1) menegaskan pula bahwa dengan Undang-Undang dapat diadakan Peraturan Pokok tentang Pemungutan Pajak dan Retribusi.

Pasal 71 ayat (2) menyebutkan bahwa dengan Undang-Undang dapat ditetapkan Pokok-pokok tentang Perusahaan Daerah.

Walaupun dalam ketentuan-ketentuan tersebut di atas dikatakan bahwa akan dikeluarkan Undang-Undang mengatur hal-hal yang disebutkan tadi, akan tetapi sampai dicabutnya UU No. 18 tahun 1965, pelbagai Undang-Undang yang dimaksudkan itu belum sempat dikeluarkan. Karena itu sebelum ada Undang-undang yang baru, maka UU No. 32 Tahun 1956 tentang Perimbangan Keuangan 1957 itu masih berlaku karena belum dicabut. Dalam Penjelasan Umum UU No.18 Tahun 1965 mengenai Keuangan Daerah dinyatakan bahwa:

- a. UU No. 32 Tahun 1956 tentang Perimbangan Keuangan antara Negara dan Daerah... .;
- b. PP No. 3 Tahun 1957 tentang Penyerahan Pajak Negara kepada Daerah;
- c. PP No. 4 Tahun 1957 tentang pemberian ganjaran, subsidi dan sumbangan;
- d. PP tentang penetapan persentase dari beberapa penerimaan Negara untuk Daerah, yang tiap tahun dikeluarkan oleh Pemerintah dinyatakan tidak berlaku lagi, apabila Undang-Undang yang mengatur keuangan Daerah berdasarkan UU 18/ 1945 sudah diundangkan dan berlaku.²¹

Setelah UU No. 18 Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintah Daerah dicabut, maka diundangkanlah Undang-Undang No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah. Dalam pasal 55

21. Bintang Regen Saragih, SH., *Himpunan Undang-Undang Dasar, Undang-Undang dan Beberapa Peraturan Perundangan lainnya tentang Pemerintah Daerah di Indonesia*, Fakultas Hukum Universitas Khatolik Indonesia Atmajaya, Jakarta, 1974, hal, 409.

UU No. 5 Tahun 1974 dinyatakan sebagai berikut: Sumber pendapatan Daerah adalah:

- a. Pendapatan Asli Daerah sendiri, yang terdiri dari:
 1. Hasil Pajak Daerah;
 2. Hasil Retribusi Daerah;
 3. Hasil Perusahaan Daerah;
 4. Lain-lain hasil Daerah yang sah;
- b. Pendapatan berasal dari pemberian Pemerintah yang terdiri dari:
 1. Sumbangan dari Pemerintah;
 2. Sumbangan-sumbangan lain, yang diatur dengan peraturan perundang-undangan;
- c. Lain-lain pendapatan yang sah.

Selanjutnya pasal 56 UU No.5 Tahun 1974 menetapkan pula bahwa dengan Undang-Undang sesuatu Pajak dapat diserahkan kepada Daerah. Pasal 57 Undang-Undang No.5 Tahun 1974 berbunyi: Perimbangan Keuangan antara Pemerintah dan Daerah diatur dengan Undang-Undang. Pasal 58 ayat (2) menegaskan bahwa dengan Undang-Undang ditetapkan Ketentuan Pokok tentang Pajak dan Retribusi Daerah. Akhirnya pasal 59 ayat (2) menentukan pula bahwa dengan Undang-Undang ditetapkan Ketentuan Pokok tentang Perusahaan Daerah.

Seperti telah kita ketahui bersama bahwa semua Undang-Undang yang dimaksudkan dalam ketentuan-ketentuan tersebut di atas belum ada dan sebagian sedang dalam proses pembuatannya. Selama Undang-undang baru yang dimaksudkan di atas belum ada atau belum dikeluarkan, agar supaya tidak terjadi kekosongan hukum, maka Undang-Undang No. 32 Tahun 1956 dan pelbagai peraturan pelaksanaannya masih tetap berlaku. Dalam Penjelasan Umum Undang-Undang No. 5 Tahun 1974 tentang Keuangan Daerah dijelaskan sebagai berikut:

Agar supaya Daerah dapat mengurus rumah tangganya sendiri dengan sebaik-baiknya, maka kepadanya perlu diberikan sumber-sumber pembiayaan yang cukup. Tetapi mengingat bahwa tidak semua sumber pembiayaan dapat diberikan kepada Daerah, maka kepada Daerah diwajibkan untuk menggali segala sumber-sumber keuangannya sendiri berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Sehubungan dengan itu, maka berdasarkan peraturan-peraturan yang ada jenis Pajak-Pajak Daerah, persentasi tertentu dari Pajak Negara yang diberikan kepada Daerah dan Retribusi Daerah yang seharusnya dimiliki Daerah adalah sebagai berikut:

A. Daerah Tingkat I:

- a. Pajak Daerah dan persentasi tertentu dari Pajak Negara yang diberikan kepada Daerah Tingkat I:
 1. Pajak atas Izin Menangkap Ikan diperairan umum dalam wilayahnya;
 2. Pajak Sekolah;
 3. Pajak Verponding;
 4. Pajak Rumah Tangga;
 5. Pajak Kendaraan Bermotor;
 6. Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor;
 7. Opsen atas Pokok Pajak Kekayaan;
 8. Opsen atas Pokok Pajak Penjualan Bensin;
 9. Opsen atas Pajak Penghasilan/Pendapatan;
 10. Persentasi tertentu dari Pajak Peralihan;
 - a. 75% dari Pajak Kekayaan;
 - b. 75% dari Pajak Perseroan;
 - c. 50% dari Penerimaan Bea Masuk;
 - d. 90% dari Penerimaan Bea Meterai;
 - e. 50% dari Penerimaan Bea Keluar;
 - f. 10% Cukai (gula, rokok, alkohol, dan lain-lain).
- b. Retribusi Daerah Tingkat I:
 1. Retribusi Pengambilan Pasir, Kerikil dan Mineral tertentu;
 2. Retribusi Pemakaian Tanah;
 3. Uang Leges;
 4. Uang Tol, Bea Jalan, Bea Pangkalan, dan Bea Penambangan;
 5. Retribusi Pintu Air;
 6. Retribusi Pemeriksaan Kendaraan Bermotor;

7. Retribusi Pemeriksaan Anjing, Kucing, Kera yang dibawa keluar Provinsi;
8. Bea Pemacakan;
9. Uang Sekolah Kejuruan;
10. Bea Tanah Hak Provinsi, dan lain-lain.

B. Daerah Tingkat II:

- a. Pajak Daerah dan persentasi tertentu dari Pajak Negara yang diberikan kepada Daerah Tingkat II:
 1. Pajak Pertunjukan/Tontonan dan Keramaian Umum;
 2. Pajak Reklame (tidak dimuat dalam majalah/Koran);
 3. Pajak Anjing;
 4. Pajak Petasan dan Kembang Api;
 5. Pajak Minuman Keras;
 6. Pajak Kendaraan Tak Bermotor;
 7. Pajak atas Izin Perjudian;
 8. Pajak Hiasan Kuburan;
 9. Pajak Berdiam di Daerah lebih dari 120 hari tanpa berkediaman tetap;
 10. Pajak atas Milik Bangunan dan Halaman yang berbatasan dengan jalanan umum;
 11. Pajak atas Milik Bangunan keturutannya/tanah kosong di bagian tertentu dari Daerah;
 12. Pajak atas Milik Bangunan dan Halaman yang berbatasan dengan jalan di darat, di air, dan lapangan;
 13. Pajak Sekolah;
 14. Pajak Penerangan Jalan;
 15. Pajak Pemberian Air Minum;
 16. Pajak Rumah Bola;
 17. Pajak Forensen;
 18. Pajak Pendaftaran Perusahaan;
 19. Pajak Rumah Penginapan;

20. Pajak terhadap barang yang menjulang di tanah jalanan atau tanah bangunan yang dikuasai Daerah;
 21. Pajak Perusahaan;
 22. Pajak Kendaraan Tak bermotor di atas Air;
 23. Pajak Pelabuhan Perahu;
 24. Pajak Pembikinan Garam;
 25. Pajak Mengangkut Garam keluar Daerah;
 26. Pajak Asuransi;
 27. Pajak atas Perusahaan Kandang Babi;
 28. Pajak atas Pengambilan Sarang Burung;
 29. Pajak atas Pengambilan Rumpun Laut dan Agar-agar;
 30. Pajak atas Pengumpulan Telur Penyu;
 31. Pajak Rumah Asap;
 32. Pajak Mendirikan Gudang Tembakau;
 33. Pajak atas Pelelangan Ikan;
 34. Pajak Radio;
 35. Pajak Bangsa Asing;
 36. Pajak Verponding Indonesia;
 37. Pajak Jalan;
 38. Pajak Potong Hewan;
 39. Pajak Pembangunan I;
 40. 30% dari Pajak Peralihan (ketetapan besar);
 41. 90% Upah Meterai;
 42. Opsen atas Pajak Rumah Tangga;
 43. Opsen atas Pajak Verponding;
 44. Opsen Telpon.
- b. Retribusi Daerah Tingkat II:
1. Uang Leges;
 2. Bea Jalan, Jembatan dan Tol;
 3. Bea Pangkalan;

4. Bea Penambangan;
5. Bea Pemeriksaan/Pembantaian hewan;
6. Uang Sewa Tanah/Bangunan;
7. Uang Sempadan dan Izin Bangunan;
8. Uang Pemakaian Tanah Milik Daerah;
9. Bea Penguburan;
10. Retribusi Pengerukan Kakus/WC;
11. Retribusi Pelelangan Ikan;
12. Izin Perusahaan Industri kecil;
13. Retribusi Pengujian Kendaraan Bermotor;
14. Retribusi Jembatan Timbang;
15. Stasiun Bis dan Taksi;
16. Balai Pengobatan;
17. Retribusi Reklame;
18. Retribusi Pasar;
19. Sewa Pasanggrahan;
20. Retribusi Pengeluaran Hasil Pertanian, Hasil Hutan dan Hasil Laut;
21. Bea Pemeriksaan Susu, dan lain-lain;
22. Retribusi Tempat Rekreasi.

Dari apa yang tertera di atas, nampak bahwa sumber pendapatan Daerah dari Pajak cukup banyak jenis/macamnya. Dengan demikian sepiantas lalu dapat dikatakan bahwa Pendapatan Asli Daerah dari sektor Pajak ini cukup banyak. Akan tetapi dalam kenyataannya tidaklah demikian. Suatu penelitian yang dilakukan pada tahun 1976/1977 berhasil mengumpulkan data tentang Pajak Daerah di beberapa Daerah dalam Tabel 3.5 sebagai berikut:²²

22. Drs. Josef Riwu Kaho, et.al., *Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah serta Peningkatan Pendapatan Sendiri oleh Daerah*, (laporan penelitian yang tidak dipublikasikan) Proyek Kerjasama Universitas Gadjah Mada-Departemen Dalam Negeri, 1976/1977, hal., 118-170.

Tabel 3.5
 Persentase Pajak Daerah di Berbagai Daerah Tahun 1976/1977

Nama Daerah	Persentase
Daerah Tingkat I Bali	8,55%
Daerah Tingkat I Bengkulu	1,89%
Daerah Tingkat I Maluku	1,30%
Daerah Tingkat I Sulawesi Utara	3,86%
Daerah Khusus IbuKota Jakarta Raya	36,73%
Daerah Tingkat II Kodya Ambon	10,76%
Daerah Tingkat II Kodya Banjarmasin	20,51%
Daerah Tingkat II Kodya Manado	17,72%
Daerah Tingkat II Kabupaten Badung	41,37%
Daerah Tingkat II Kabupaten Gunung Kidul	1,94%
Daerah Tingkat II Kabupaten Maluku Tengah	4,62%
Daerah Tingkat II Kabupaten Minahasa	8,72%
Daerah Tingkat II Kabupaten Mojokerto	1,54%

Dari Tabel tersebut nampak bahwa diantara Daerah Tingkat I, hanya DKI Jakarta Raya sajalah yang Pajak Daerah-nya merupakan sumber pendapatan yang besar. Demikian juga halnya di Daerah-Daerah Tingkat II Kotamadya. Di Provinsi-Provinsi lainnya dan di Daerah Tingkat II Kabupaten umumnya, Pajak Daerah belumlah dapat diandalkan sebagai suatu sumber pendapatan yang utama. Pajak Daerah di Kabupaten Badung mencapai angka yang cukup tinggi disebabkan karena banyaknya hotel-hotel besar, rumah-rumah makan, penginapan dan sebagainya terutama di Denpasar yang merupakan Ibukota-nya. Jadi kegiatan pariwisata-lah yang menyebabkan besarnya pendapatan dari sektor Pajak Daerah di Daerah ini. Penelitian lain yang dilakukan pada tahun 1981 di beberapa Daerah Tingkat II, baik Kotamadya maupun Kabupaten berhasil memperoleh data tentang Pajak Daerah dalam Tabel 3.6 sebagai berikut:²³

Tabel 3.6
 Persentase Pajak Daerah di Berbagai Daerah Tahun 1981

Nama Daerah	Persentase
Daerah Tingkat II Kotamadya Bogor	4%
Daerah Tingkat II Kotamadya Blitar	5,6%

23. Drs. Josef Riwu Kaho, et.al., *Otonomi Daerah yang Nyata, Dinamis dan Bertanggung-jawab dengan Titik Berat Otonomi Diletakkan pada Daerah Tingkat II* (laporan sementara penelitian yang tidak dipublikasikan), Proyek Kerjasama Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik UGM-Badan Litbang Departemen Dalam Negeri, 1981, hal., 39.

Daerah Tingkat II Kotamadya Bukit Tinggi	17,9%
Daerah Tingkat II Kabupaten Bandung	2,9%
Daerah Tingkat II Kabupaten Limapuluh Kota	4,5%
Daerah Tingkat II Kabupaten Hulu Sungai Utara	1,7%
Daerah Tingkat II Kabupaten Hulu Sungai Tengah	4,2%

Dari angka-angka di atas tampak bahwa Pajak Daerah di Daerah Tingkat II Kotamadya berkisar antara 4-17,9%, sedangkan Daerah-Daerah Tingkat II Kabupaten bergerak antara 1,7-4,5%. Jelaslah bahwa Pajak Daerah dapat dipungut dengan lebih baik dan lebih berhasil di Kotamadya, sedangkan di Kabupaten-Kabupaten kurang begitu memuaskan. Secara keseluruhan, dapatlah dikatakan bahwa Pajak Daerah merupakan sumber pendapatan yang belum dapat diandalkan.

Di Negara-negara lain, terutama di Negara-negara yang sudah maju, Pajak Daerah senantiasa menduduki tempat yang cukup terhormat di antara sumber-sumber pendapatan Daerah yang lainnya. Di Amerika Serikat misalnya, 70% dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Cities ditutupi oleh Pajak Daerah,²⁴ sedangkan unit-unit Pemerintahan Daerah lainnya seperti *County, Town/Township, Village, Borough, Special District* dan *School District*, 50% dari pengeluarannya ditutupi oleh Pajak Daerahnya masing-masing.²⁵ Khususnya di Negara Bagian California, 38,34% anggaran belanja *Country* berasal dari Pajak Daerah,²⁶ sedangkan untuk Cities dan lain-lainnya, Pajak Daerah menduduki tempat teratas dengan 49,85%.²⁷

Di Inggris, sumber Pendapatan Asli Daerah adalah sebesar 60% dan dari jumlah tersebut Pajak Daerah menduduki tempat teratas dengan 31%.²⁸

24. Edward W. Carter, Charles C. Rohlfing, *American Government and Its Work*, Macmillan Coy, New York, hal., 162.

25. William Anderson, Edward W. Weidner, *State and Local Government in the United States*, Henry Hold Company, New York, 1978, hal., 577.

26. Michael J. Ross, *California, Its Government and Politics*, Duxbury Press, Massachusetts, 1977, hal., 141.

27. J. Harvey Bsc, L Bather, BA., PhD., *The British Constitution*, Macmillan, London, 1977, hal., 162.

28. John Clarke Adams, et.a.l., *Foreign Government and Their Background*, Harper and Brothers, New York, 1969, hal., 348.

Untuk Asia dapat dikemukakan sebagai contoh ialah Republik Filipina. Pendapatan Provinsi dari sektor Pajak Daerah adalah sebesar 66,78%; *Cities*: 71,26%; dan *Municipalities*: 57, 79%.²⁹

Dari data yang dikemukakan di atas, walaupun jumlah jenis ajak Daerah cukup banyak dan beraneka ragam, akan tetapi hasil pungutannya ternyata kecil. Hal ini disebabkan karena tidak semua jenis Pajak Daerah tersebut dapat dipungut oleh Daerah-Daerah. Alasan-alasan tidak dapat dipungut oleh Daerah-Daerah adalah:

1. Obyeknya tidak ada di Daerah tersebut;
2. Walaupun obyeknya ada, akan tetapi hasil pungutannya jauh lebih kecil dari biaya pemungutannya;
3. Peraturan pelaksanaannya belum ada, sebab belum ada pedoman pelaksanaannya;
4. Ada pembekuan atau pencabutan oleh Pemerintah;
5. Ada larangan dari Pemerintah terhadap kegiatan-kegiatan tertentu yang sebenarnya merupakan obyek dari suatu Pajak Daerah.³⁰

Beberapa Pajak Daerah Tingkat I yang dibekukan/dicabut oleh Pemerintah misalnya Pajak Verponding, Opsen atas Pajak Penjualan Bensin, Persentasi tertentu dari beberapa Pajak-Pajak Negara seperti Pajak Peralihan, Pajak Kekayaan, Penerimaan dari Bea Masuk, Bea Keluar, Bea Meterai dan Cukai, dan sebagainya. Pajak Verponding dibekukan karena lapangannya disatukan dengan lapangan Pajak Hasil Bumi dan Pajak Verponding Indonesia menjadi Iuran Pembangunan Daerah (Ipeda).

Sebagai pengganti daripada pemberian Pemerintah dari persentase tertentu beberapa Pajak Negara adalah subsidi belanja pegawai. Sehubungan dengan hal ini, maka Soeparni Pamoedji dan Soewargono Prawirohardjo mengatakan sebagai berikut:

This taxing scheme cannot be realizing at present due to lack of skill to administer the apparatus to implement, and the psychological and political

29. Raul P. da Guzman, AB., PhD., and Proserpina D. Tapales, AB., MPA., *Philippine Local Government: Issues, Problems and Prospect*, University of the Philippine Press, Manila, 1977, hal., 124.

30. Drs. Josef Riwu Kaho, MPA., et.al., opcit., 1981, hal., 52.

*concliderations. These shares are replaced by subsidies to pay local officials wages and salaries.*³¹

Dengan demikian walaupun sebagian hasil Ipeda diberikan juga kepada Daerah Tingkat I dan subsidi Belanja Pegawai juga demikian, akan tetapi Daerah Tingkat I tidak dapat menerapkan kebijakannya sendiri dalam menggunakan uang dari sumber-sumber tersebut, sebab penggunaan uang-uang tersebut sudah ditentukan terlebih dahulu. Dengan tidak mungkinnya Daerah Tingkat I menerapkan kebijaksanaannya dalam penggunaan uang tersebut, maka hilang pulalah salah satu atribut dari Daerah otonom.

Beberapa jenis Pajak Daerah yang belum ada peraturan pelaksanaanya di Daerah Tingkat II misalnya Pajak berdiam di suatu Daerah lebih dari 120 hari tanpa bertempat tinggal tetap di Daerah tersebut, Pajak Sekolah, Pajak atas Milik Bangunan Keturutannya atau Tanah kosong di bagian tertentu dari Daerah, Pajak atas Milik berupa Bangunan/Halaman yang berbatasan dengan jalan di darat, di air, dan lapangan, Pajak terhadap barang yang menjulang di tanah, jalanan, tanah/bangunan yang dikuasai Daerah, Opsen atas Pajak Rumah Tangga, dan sebagainya.

Seperti halnya dengan pembekuan/pencabutan pemberian persentase tertentu dari beberapa jenis Pajak Negara kepada Daerah Tingkat I, maka Pemerintah juga membekukan pemberian persentase tertentu dari Pajak Peralihan Ketetapan Besar, dan Pajak Upah/Meterai. Sebagai gantinya Pemerintah memberikan subsidi anggaran belanja pegawai kepada Daerah-Daerah Tingkat II.

Pajak-Pajak yang tidak bisa dipungut misalnya Pajak atas Izin Pembikinan dan Penjualan Petasan. Hal ini disebabkan karena Pemerintah melarang orang membakar petasan. Demikian juga halnya dengan Pajak atas Izin Berjudi. Pajak Verponding Indonesia dibekukan sebab lapangannya telah disatukan dengan Pajak Hasil Bumi dan Pajak Verponding menjadi Ipeda, dan lain sebagainya.

31. Soeparni Pamoedji and Soewargono Prawirohardjo, *The Local Government System in Indonesia*, (Paper "Seminar on Financing Local Development", Kuala Lumpur, Malaysia, 10-27 May 1976; and "Seminar on Local Government Administration and Development", Manila and Baguio, 1977), hal., 26.

Di samping hal-hal tersebut, kecilnya pendapatan Daerah dari Pajak Daerah ini karena memang sebagian besar Pajak Daerah tergolong dalam Pajak “kurus”, misalnya Pajak Anjing, Pajak Minuman Keras, Pajak Forensen, Pajak Hiasan Kuburan, dan sebagainya. Pajak-Pajak yang “gemuk” masih tetap berada di tangan Pemerintah Pusat atau ditarik ke Pusat seperti halnya Ipeda. Pajak-Pajak pada umumnya adalah Pajak-Pajak yang bersifat mengatur atau *reguleerend*, bukan yang berfungsi *budgetair*. Dalam kaitannya dengan hal ini, maka Soedargo mengatakan sebagai berikut:

*Sering terjadi juga bahwa maksud bagi suatu pungutan Pajak sama sekali tidak ditujukan untuk mencari uang, maka dari itu dapat dikatakan bahwa maksud suatu pungutan Pajak sedemikian telah tercapai 100%, apabila pendapatannya adalah Rp.0,- alias nihil. Pungutan semacam ini pada hakekatnya merupakan suatu cara yang tidak langsung untuk melarang atau memberantas sesuatu.*³²

Penyebab lain dari kecilnya pendapatan Daerah dari Pajak-Pajak Daerah ini ialah adanya ketentuan bahwa lapangan Pajak Daerah adalah lapangan Pajak yang belum diusahakan oleh Pemerintah Pusat atau Daerah Tingkat Atasan. Dengan perkataan lain tidak boleh suatu lapangan Pajak diusahakan oleh Daerah bersama-sama dengan Pemerintah atasannya.

Masalah Pajak Daerah ini juga mendapat sorotan dari beberapa sarjana lainnya. M.D Dris mengatakan bahwa dalam pembagian *fonds/pot* yang berisi bagian dari pendapatan Negara (persentase tertentu dari Pajak-Pajak Negara yang diserahkan kepada Daerah) dilakukan melalui tata cara yang ruwet dan berbelit-belit. Delapan indikator yang mempengaruhi pengeluaran dan sindikatis yang mempengaruhi penerimaan, yang masing-masing diberi skor tertentu baik yang bersifat umum dan khusus diperhitungkan. Dalam prakteknya menimbulkan kesulitan sehingga akhirnya ditinggalkan dan diganti dengan subsidi belanja pegawai. Dalam hal ini Dris mengatakan sebagai berikut:

The allocation among the various regions of money from the joint participation fund raises extremely complex and delicate problems. Article 6 of Act of 31 December 1956, contains a number of criteria for that purpose, but, in the absence of a population census and in view of

32. Mr. R Soedargo, *Pajak Daerah dan Retribusi Daerah*, NV. Eresco, Bandung, 1964, hal., 5.

the inadequacy of statistics, most of this criteria cannot be reliably and accurately defined.

*As, moreover, the relative importance of each of the criteria will have to be determined arbitrarily, endless discussion and disputes can be expected to result.*³³

Seorang ahli lainnya yaitu Douglas S. Paauw mengatakan bahwa struktur perpajakan di Indonesia sesungguhnya terlalu memusingkan, padahal hasilnya kecil. Dikatakan oleh beliau sebagai berikut:

*As to the composition of the tax system itself, it is interesting to note, that there are numerous small levies which en-toto contribute little to total revenue. Most of these atavistic remnants of the Dutch colonial tax structure (lease and permit tax, slaughter tax, lottery duties, stamps duties) although some have been introduced since the transfer of the sovereignty (road tax, radio tax). The literature indicates that these small taxes are onerous from the nuisance point of view and that their abandonment might have some favorable effect on business efficiency and perhaps on investment itself.*³⁴

Dalam penelitian tentang Otonomi Daerah Yang Nyata, Dinamis dan Bertanggung Jawab: Dengan Titik Berat Otonomi diletakkan pada Daerah Tingkat II, seperti yang telah disinggung di atas, dari 44 jenis Pajak Daerah Tingkat II sebagian besar ternyata tidak dapat dipungut. Pajak-Pajak yang tidak dapat dipungut tersebut adalah:

1. Pajak atas Izin Perjudian;
2. Pajak Hiasan Kuburan;
3. Pajak Berdiam di suatu Daerah lebih dari 120 hari tanpa berkediaman tetap di Daerah itu;
4. Pajak atas Hak Milik Bangunan dan Tanah di kawasan pembangunan tertentu;
5. Pajak atas Hak Milik Bangunan dan Tanah di bagian Daerah tertentu;
6. Pajak Sekolah;
7. Pajak Pemberian Air Minum;

33. M.D Dris, dikutip dari Drs. The Liang Gie, *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah di Negara Republik Indonesia*, Jilid II, Gunung Agung, Jakarta, 1968, hal., 89.

34. Douglas S. Paauw, dikutip dari Drs. The Liang Gie, *ibid*, hal., 90.

8. Pajak Forensen;
9. Pajak Rumah Penginapan;
10. Pajak atas Barang-barang yang Menjulang;
11. Pajak Perusahaan;
12. Pajak atas Pembikinan Garam;
13. Pajak atas Pengangkutan Garam keluar Daerah;
14. Pajak Asuransi;
15. Pajak atas Pengambilan Rumput Laut dan Agar-agar;
16. Pajak atas Pengambilan Telur Penyus;
17. Pajak Rumah Asap;
18. Pajak Gudang Tembakau;
19. Pajak Pelelangan Ikan;
20. Opsen atas Pajak Rumah Tangga;
21. Opsen atas Pajak Verponding;
22. Pajak Verponding Indonesia;
23. 30% dari Hasil Pungutan Pajak Peralihan Ketetapan Kecil;
24. 90% hasil Pungutan Pajak Upah/Meterai.

Sisa dari jenis-jenis Pajak tersebut di atas, tidak semuanya dapat dipungut di setiap Daerah.

Diantara Pajak-Pajak Daerah yang dapat dipungut, tidak semuanya mempunyai prospek yang positif, yaitu yang menunjukkan gejala yang terus meningkat. Dengan menggunakan rumus-rumus *least square/lineair*, *quadratic* dan *exponential* dan di tes dengan *the best fit test*, dapatlah diketahui prospek dari tiap-tiap jenis Pajak Daerah yang dipungut oleh sesuatu Daerah. Sebagai contoh dapat penulis kemukakan hasil penelitian yang telah disebutkan di atas, misalnya di Daerah Tingkat II Kotamadya Bogor.³⁵

Di Daerah Tingkat II Kotamadya Bogor, Pemerintah Daerah hanya berhasil memungut 15 jenis Pajak, yaitu:

1. Pajak Keramaian Umum dan Pertunjukan/Tontonan;
2. Pajak Reklame;

35. Drs. Josef Riwu Kaho, MPA, et.al, *ibid*, 1981, hal., 69-70.

3. Pajak Minuman Keras;
4. Pajak Radio;
5. Pajak Potong Hewan;
6. Pajak Pembangunan I;
7. Pajak Penjualan Hewan Hidup;
8. Opsen atas Iuran Televisi;
9. Pajak Kendaraan Tak Bermotor;
10. Pajak Anjing;
11. Pajak Bangsa Asing;
12. Pajak Pendaftaran Perusahaan;
13. Pajak Jalan;
14. Pajak Rumah Bola;
15. Pajak Penerangan Jalan.

Dari ke-15 Pajak tersebut, yang bertendensi positif adalah:

1. Pajak Keramaian Umum dan Pertunjukan/Tontonan;
2. Pajak Reklame;
3. Pajak Minuman Keras;
4. Pajak Potong Hewan;
5. Pajak Radio;
6. Pajak Pembangunan I, dan;
7. Pajak Penjualan Hewan Hidup.

Sementara delapan Pajak lainnya menunjukkan trend yang negatif.

Di Daerah Tingkat II Kabupaten Bandung, Pajak-Pajak yang dipungut adalah:

1. Pajak Keramaian Umum dan Pertunjukan/Tontonan;
2. Pajak Reklame;
3. Pajak Minuman Keras;
4. Pajak Radio;
5. Pajak Potong Hewan;

6. Pajak Pembangunan I;
7. Pajak Usaha Kandang Babi;
8. Pajak Bangsa Asing;
9. Pajak Kendaraan Tak Bermotor;
10. Pajak atas Bangunan/Tanah ditepi jalan;
11. Pajak Penerangan Jalan.

Dari Pajak-Pajak tersebut di atas, yang menunjukkan trend yang negatif, artinya cenderung untuk menurun adalah:

1. Pajak Radio;
2. Pajak Bangsa Asing;
3. Pajak Kendaraan Tak Bermotor;
4. Pajak atas Bangunan/Tanah tepi jalan, dan;
5. Pajak Penerangan Jalan.

Bukti-bukti di atas cukup memberikan petunjuk bahwa Pajak-Pajak Daerah sekarang ini belum bisa diharapkan sebagai sumber pendapatan yang utama. Lain halnya dengan Retribusi Daerah. Memang di Daerah-Daerah Tingkat I, Retribusi kurang berperan dalam meningkatkan Pendapatan Asli Daerah, seperti yang nampak pada hasil penelitian tahun 1976/1977 yang menunjukkan angka-angka sebagai berikut:³⁶

Tabel 3.7

Persentase Kontribusi Retribusi Daerah Tingkat I Tahun Anggaran 1976/1977

Nama Daerah	Persentase
Daerah Tingkat I Bali	0,20%
Daerah Tingkat I Bengkulu	0,52%
Daerah Tingkat I Maluku	6,63%
Daerah Tingkat I Sulawesi Utara	0,36%
DKI Jakarta Raya	3, 58%

Bagi Daerah-Daerah Tingkat II, Retribusi selalu merupakan sumber utama. Data di bawah ini menunjukkan angka-angka sebagai berikut:³⁷

36. Drs. Josef Riwu Kaho, MPA, et.al, opcit, 1976/1977, hal., 118-127.

37. Drs. Josef Riwu Kaho, MPA, et.al, ibid, 1976/1977, hal., 146-170.

Tabel 3.8

Persentase Kontribusi Retribusi Daerah Tingkat II Tahun Anggaran 1976/1977

Nama Daerah	Persentase
Daerah Tingkat II Kotamadya Ambon	29,00%
Daerah Tingkat II Kotamadya Banjarmasin	15,46%
Daerah Tingkat II Kotamadya Manado	30,26%
Daerah Tingkat II Kabupaten Badung	16,58%
Daerah Tingkat II Kabupaten Gunung Kidul	16,54%
Daerah Tingkat II Kabupaten Minahasa	9,32%
Daerah Tingkat II Kabupaten Mojokerto	5,06%

Data penelitian yang terakhir (1981) menunjukkan keadaan sebagai berikut:

Tabel 3.9

Persentase Kontribusi Retribusi Daerah Tingkat II Tahun Anggaran 1981

Nama Daerah	Persentase
Daerah Tingkat II Kotamadya Bogor	21,20%
Daerah Tingkat II Kotamadya Blitar	19,70%
Daerah Tingkat II Kotamadya Bukit Tinggi	37,80%
Daerah Tingkat II Kabupaten Badung	7,00%
Daerah Tingkat II Kabupaten Limapuluh Kota	11,90%
Daerah Tingkat II Kabupaten Hulu Sungai Utara	35,50%
Daerah Tingkat II Kabupaten Hulu Sungai Tengah	27,20%

Tingginya pendapatan Daerah dari sektor Retribusi antara lain disebabkan karena hampir semua Retribusi Daerah dapat dipungut. Walaupun jenis-jenis Retribusi Daerah yang ditetapkan oleh Pemerintah bagi Daerah Tingkat II seperti yang telah disebutkan di atas hanya 22 jenis, akan tetapi karena pungutan Retribusi didasarkan atas kontra prestasi atau balas jasa yang telah diberikan oleh Daerah kepada masyarakat, maka Pemerintah Daerah dapat mengadakan pungutan Retribusi yang lain dari yang telah ditetapkan. Dengan perkataan lain, jenis Retribusi Daerah tidaklah bersifat limitatif dan karena itu dapat saja terjadi kekembaran. Ini berarti bahwa satu lapangan Retribusi bisa saja diusahakan oleh Pemerintah Pusat dan juga Pemerintah Daerah Tingkat I dan Daerah Tingkat II. Dari data yang berhasil dikumpulkan dalam suatu penelitian ternyata terdapat 43 jenis Retribusi yang dewasa dipungut oleh Daerah-Daerah Tingkat II yang diteliti, yaitu:

1. Retribusi Pasar;
2. Retribusi Balai Pengobatan;
3. Retribusi Pemeriksaan Pembantaian Hewan;
4. Izin Bangunan dan Uang Sempadan;
5. Retribusi Stasiun Bis dan Taksi;
6. Sewa Tanah dan Bangunan;
7. Uang Leges;
8. Bea Jembatan dan Jalan dan Uang Tol;
9. Pengujian Kendaraan Bermotor;
10. Tempat Rekreasi;
11. Sewa Rumah;
12. Huller Gabah;
13. Pengambilan Batu dan Pasir;
14. Izin Mendirikan Perusahaan;
15. Bea Pangkalan;
16. Bea Penambangan;
17. Pemakaian Tanah dan Gedung;
18. Bea Penguburan;
19. Izin Usaha Perindustrian Kecil;
20. Pas Ternak;
21. Retribusi Penumpukan Karet;
22. Sewa Los Pasar;
23. Retribusi Pengolahan Gambir;
24. Retribusi Air Minum;
25. Uang Sewa Ambulans;
26. Angkutan Barang;
27. Retribusi Sampah;
28. Sewa Kolam Renang;
29. Pemeriksaan Hewan, Daging dan Susu;
30. Sewa Lapangan Tenis;

31. *Sluitzegel* Limun;
32. Pengambilan Air Selokan;
33. Izin Usaha Pengangkutan Barang;
34. Pengambilan Air;
35. Rumah Potong Hewan;
36. SIM/STNK;
37. Izin Pemborong;
38. Pengujian Kendaraan Tak Bermotor;
39. Penerimaan dari Sekolah Dasar Kotamadya;
40. Pelayanan Kesehatan;
41. Tempat Pemungutan Retribusi (TPR);
42. Sewa Barang Bergerak, dan;
43. Tempat Penyerahan Hewan.

Dari jenis Retribusi Daerah yang telah ditetapkan oleh Pemerintah agar diusahakan oleh Daerah akan tetapi belum dipungut, ialah:

1. Retribusi Pengerukan Kakus/WC;
2. Retribusi Pelelangan Ikan;
3. Retribusi Jembatan Timbang, dan;
4. Retribusi Reklame;
5. Sewa Pasanggrahan.

Daerah-Daerah belum memungut Retribusi-retribusi tersebut di atas karena belum mempunyai fasilitas-fasilitas untuk memberikan jasanya dalam bidang-bidang tersebut. Memang nampaknya Retribusi mempunyai beberapa kelebihan dibandingkan dengan Pajak Daerah. Kelebihan-kelebihan ini merupakan ciri yang membedakan Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Perbedaan-perbedaan antara keduanya adalah:

- a. Lapangan Pajak Daerah adalah lapangan yang belum diusahakan oleh Pemerintah atasannya (Pemerintah Pusat atau Daerah Tingkat I). Jadi lapangan Pajak yang sama tidak boleh diusahakan/dipungut oleh dua atau lebih instansi/pihak. Kekembaran dalam lapangan Pajak tidak diperbolehkan sedangkan dalam Retribusi kekembaran diperbolehkan;

- b. Pajak dipungut tanpa mempersoalkan ada atau tidak adanya pemberian jasa oleh Daerah. Pemungutan Pajak sedikit banyak didasarkan atas paksaan dengan melalui peraturan perundang-undangan sedangkan pemungutan Retribusi didasarkan atas pemberian jasa kepada pemakai jasa. Kalau ingin memperoleh jasa/memakai jasa yang disediakan oleh Pemerintah Daerah barulah pemakai jasa membayarnya.
- c. Pajak dibayar oleh orang-orang tertentu yaitu para wajib Pajak, tetapi Retribusi dibayar oleh siapa saja yang telah mengenyam jasa dari Pemerintah Daerah, baik anak-anak, orang dewasa, dan sebagainya.
- d. Pada umumnya Pajak dikenakan setahun sekali. Pembayaran dapat dilakukan sekaligus akan tetapi kadang-kadang dapat pula dicicil. Pemungutan Retribusi dapat dilakukan berulang kali terhadap seseorang sepanjang ia berulang kali pula menikmati jasa yang disediakan. Karena Retribusi biasanya kecil, maka pembayarannya jarang diangsur.

Di atas telah dikatakan bahwa semua jenis Retribusi yang dipungut oleh Daerah adalah 43 jenis. Akan tetapi ini tidak berarti bahwa ke-43 jenis Retribusi tersebut dipungut setiap Daerah. Ada Retribusi yang berhasil dipungut di suatu Daerah akan tetapi di Daerah lainnya tidak bisa atau tidak ada, karena setiap Daerah mempunyai kondisi yang berbeda-beda. Masing-masing Daerah mempunyai ciri khasnya sendiri yang tidak dimiliki oleh Daerah lainnya, misalnya Retribusi SIM/STNK hanya dipungut di Kabupaten Bandung. Pemerintah Daerah berhasil memungut 22 jenis Retribusi. Dari jumlah tersebut, maka hanya 15 jenis Retribusi yang mempunyai trend yang positif, yaitu:

1. Uang Leges;
2. Bea Pemeriksaan Pembantaian Hewan;
3. Sewa Tanah dan Bangunan;
4. Uang Sempadan dan Izin Bangunan;
5. Bea Penguburan;
6. Tempat Rekreasi;

7. Pemeriksaan Hewan, Daging dan Susu;
8. Izin Usaha Kendaraan Angkutan;
9. Tempat Pemotongan Hewan;
10. Izin Membangun/HO;
11. Penggilingan Padi/Huller;
12. Pelaksanaan Pemborongan;
13. Bea Penambangan;
14. Parkir dan Titipan Kendaraan;
15. Izin Usaha Industri Kecil.

Retribusi Daerah yang cenderung negatif adalah:

1. Bea Pangkalan;
2. Stasiun Bis dan Taksi;
3. Balai Pengobatan;
4. Pasar;
5. Izin Mendirikan Perusahaan;
6. Pengambilan Air, dan;
7. SIM/STNK.³⁸

Sumber pendapatan lainnya ialah Perusahaan Daerah. Seperti halnya dengan sumber-sumber pendapatan Daerah lainnya maka Perusahaan Daerah ini pun berbeda-beda antara Daerah yang satu dengan yang lainnya. Peranan Perusahaan Daerah dalam meningkatkan pendapatan Daerah belumlah seberapa. Hal ini disebabkan karena kekurangan modal, kekurangan tenaga-tenaga ahli dan juga *mis-management* atau salah urus. Karena kekurangan-kekurangan modal dan tenaga, maka tidak semua Daerah, terutama Daerah-Daerah Tingkat II, memiliki Perusahaan Daerah. Daerah Tingkat II Kotamadya Bukittinggi memiliki PD Air Minum akan tetapi belum mempunyai prospek yang cerah. Pemasukan dari sektor Perusahaan Daerah di Kotamadya Bukittinggi hanyalah sebesar 1,1%; di Daerah Tingkat II Kabupaten Bandung hanya 0,1%; di Kabupaten Limapuluh Kota; 0,2 %; Daerah Tingkat II Kabupaten

38. Drs. Josef Riwu Kaho, MPA, et.al, opcit, 1981, hal., 74.

Hulu Sungai Utara hanya sebesar 0,8% dan Daerah Tingkat II Kabupaten Hulu Sungai Selatan 1,1%.³⁹

Ganjaran baru mulai diadakan lagi pada tahun anggaran 1981/1982 sedangkan sumbangan belum direalisasikan.

Secara keseluruhan dapatlah dikatakan bahwa Daerah-Daerah baik Daerah Tingkat I maupun Daerah Tingkat II masing-masing sangat bergantung pada Bantuan/Subsidi dari Pemerintah. Pendapatan Asli Daerah masih kecil, terutama Daerah-Daerah Tingkat I. Subsidi Pemerintah kepada Daerah-Daerah selama 1970/1971-1975/1976 adalah sebagai berikut:⁴⁰

Tabel 3.10

Persentase Subsidi Pemerintah Pusat kepada Daerah Tahun Anggaran 1970/1971-1975/1976

Nama Daerah	Persentase
Daerah Tingkat I Bali	85,06%
Daerah Tingkat I Bengkulu	92,45%
Daerah Tingkat I Maluku	80,95%
Daerah Tingkat I Sulawesi Utara	82,58%
Daerah Khusus Ibu Kota Jakarta Raya	25,83%
Daerah Tingkat II Kotamadya Ambon	50,00%
Daerah Tingkat II Kotamadya Banjarmasin	42,02%
Daerah Tingkat II Kotamadya Manado	36,03%
Daerah Tingkat II Kabupaten Badung	25,73%
Daerah Tingkat II Kabupaten Gunung Kidul	67,90%
Daerah Tingkat II Kabupaten Maluku Tengah	66,00%
Daerah Tingkat II Kabupaten Minahasa	49,72%
Daerah Tingkat II Kabupaten Mojokerto	57,75%

Subsidi Pemerintah untuk Daerah-Daerah Tingkat II selama tahun anggaran 1972/1973-1979/1980 adalah sebagai berikut:

Tabel 3.11

Persentase Subsidi Pemerintah Pusat kepada Daerah Tingkat II Tahun Anggaran 1972/1973-1979/1980

Nama Daerah	Persentase
Daerah Tingkat II Kotamadya Bogor	49,90%
Daerah Tingkat II Kotamadya Bukittinggi	41,00%
Daerah Tingkat II Kotamadya Blitar	72,80%
Daerah Tingkat II Kabupaten Bandung	81,00%

39. Drs. Josef Riwu Kaho, MPA, et.al, ibid, 1981, hal., 39.

40. Drs. Josef Riwu Kaho, MPA, et.al, op.cit, 1976/1977, hal., 184-185.

Daerah Tingkat II Kabupaten Limapuluh Kota	80,10%
Daerah Tingkat II Kabupaten Hulu Sungai Utara	60,40%
Daerah Tingkat II Kabupaten Hulu Sungai Tengah	62,70%

Kesimpulan yang dapat ditarik dari uraian di atas adalah sebagai berikut:

1. Dalam bidang keuangan Negara, ternyata Pendapatan Asli Daerah masih kecil dibandingkan dengan Bantuan dari Pemerintah Pusat.
2. Di antara Pendapatan Asli Daerah sendiri, maka Retribusi Daerah Tingkat II selalu menempati tempat yang utama.
3. Pajak Daerah belum dapat dijadikan sumber utama seperti di Negara-negara lainnya yang sudah maju maupun yang sedang berkembang.
4. Tidak semua jenis Pajak Daerah dapat dipungut di setiap Daerah karena:
 - a. Obyeknya tidak ada di Daerah tersebut;
 - b. Biaya pungutan jauh lebih besar dari hasilnya;
 - c. Peraturan dan pedoman pelaksanaannya belum ada;
 - d. Adanya larangan oleh Pemerintah;
 - e. Adanya pembekuan/pencabutan oleh Pemerintah.
5. Tidak semua Pajak Daerah, Retribusi Daerah, Hasil Perusahaan Daerah mempunyai prospek dan trend yang positif.

Agar hubungan keuangan antara Pemerintah Pusat dengan Daerah-Daerah dapat diperbaiki, maka langkah-langkah yang dapat diambil adalah sebagai berikut:

1. Perlu diatur kembali hubungan keuangan atau perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dengan Daerah karena hubungan yang diatur dengan UU No. 32 Tahun 1956 sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan Pemerintahan Daerah dewasa ini. Hubungan tersebut hendaknya diatur sedemikian rupa sehingga dapat mendorong Daerah-Daerah untuk mampu berdiri sendiri;
2. Berhubung dengan titik otonomi diletakkan pada Daerah tingkat II, maka sudah sewajarnya kepada Daerah-Daerah Tingkat

II diberikan sumber-sumber keuangan yang dapat menjamin dilaksanakannya maksud tersebut di atas;

3. Dalam penentuan sumber-sumber pendapatan bagi Daerah, perlu pula diperhatikan ciri-ciri khas setiap Daerah sehingga tidak perlu sumber pendapatan Daerah itu seragam/uniform. Oleh karena itu penentuan sumber-sumber pendapatan Daerah perlu dilakukan secara terperinci satu persatu atau secara limitative numeratif.
4. Ipeda yang lebih bersifat keDaerahan hendaknya dijadikan Pajak Daerah sehingga Daerah lebih leluasa menggunakan hasilnya sesuai dengan kebijaksanaannya sendiri.
5. Kepada Daerah-Daerah hendaknya juga diserahkan sumber-sumber yang “gemuk” (yang budgetair) tidak semata-mata yang bersifat mengatur (reguleerend) saja;
6. Sumber-sumber pendapatan Daerah tidak perlu banyak macamnya sehingga strukturnya menjadi ruwet, akan tetapi sedikit saja namun hasilnya besar;
7. Sumber-sumber pendapatan yang lebih efisien dipungut oleh Daerah atau karena sifatnya lebih cocok dipungut oleh Daerah, hendaknya diserahkan kepada Daerah.

Selama diberlakukannya UU No.5/1974, Pemerintah tidak menghapus pemberlakuan UU No.32/1956, akan tetapi UU itu dipandang tidak akomodatif dengan perkembangan yang berlangsung pada masa itu terutama dalam hal Bagi Hasil Pajak sehingga UU No. 32/1956 secara operasional tidak pernah dilaksanakan. Oleh sebab itu pada masa berlakunya UU No.5/1974 sebenarnya terjadi kekosongan aturan mengenai Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Segala Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah kemudian diatur dalam berbagai kebijakan yang bersifat *ad-hoc*. Beberapa kebijakan yang bersifat *ad-hoc* tersebut antara lain⁴¹:

- 1) Diserahkannya tambahan tiga Pajak negara kepada Daerah, yaitu Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor, Pajak Radio dan Pajak Bangsa Asing.

41. M. Ikhsan dan Roy V. Salomo, *Keuangan Daerah di Indonesia*, Jakarta: Sekolah Tinggi Administrasi Lembaga Administrasi Negara (STIA LAN), 2002, hal. 66.

- 2) Diberikannya subsidi kepada Daerah yang berupa Subsidi Daerah Otonom (SDO) untuk menutupi belanja rutin Daerah terutama untuk membayar gaji pegawai Daerah (sejak 1965). SDO ini diberikan sebagai pengganti dari bagi hasil Pajak yang tidak dapat dilaksanakan.
- 3) Diperkenalkannya Program Inpres sejak tahun 1969 kepada Daerah sebagai pengganti Subsidi, Ganjaran dan Bantuan/Sumbangan.
- 4) Diperkenalkannya pinjaman kepada Daerah yang dimulai dengan Bantuan Uang Muka (BUM) IPEDA pada tahun 1969, Inpres Pasar pada tahun 1976, pinjaman untuk PDAM dan pinjaman lainnya pada tahun 1978, serta Rekening Pembangunan Daerah (RPD).
- 5) Bagi hasil penerimaan non-Pajak yakni *royalty/licence fee* pertambangan dan kehutanan sejak tahun 1970.

B.3. Hubungan Keuangan Pusat dan Daerah Pasca Orde Baru:

B.3.1 Berlakunya UU No.25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah

Setelah berakhirnya rejim otoriter-sentralistik di bawah kepemimpinan Presiden Soeharto pada tahun 1998 dan ketika memasuki era reformasi awal, kebijakan desentralisasi mengalami perubahan mendasar, terutama dalam hal pengaturan Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Di era ini, desentralisasi mensyaratkan adanya pendistribusian wewenang atau kekuasaan dari tingkat Pemerintah yang lebih tinggi kepada Pemerintah yang lebih rendah. Sedangkan otonomi menjamin adanya kebebasan menjalankan sesuatu oleh suatu unit politik atau wilayah/teritori dalam kaitannya dengan masyarakat politik atau negara. Dalam konteks Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, berarti didalam setiap pendistribusian fungsi dan kewenangan dari tingkat Pemerintah yang lebih tinggi kepada Pemerintah yang lebih rendah harus disertai dengan distribusi pembiayaan atau keuangan yang memadai.⁴² Dengan demikian, dianutlah prinsip *money follow fuction*. Hubungan Keuangan Pusat

42. Juli Panglima Saragih, *Desentralisasi Fiskal dan Keuangan Daerah Dalam Otonomi*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 2003, hal. 40.

dan Daerah tersebut diatur dalam UU No.22 Tahun 1999, dan lebih rinci dijabarkan dalam UU No.25 Tahun 1999.

Berdasarkan regulasi tersebut, pembiayaan terhadap penyelenggaraan pemerintahan di Daerah bersumber dari APBN dan APBD. Bagian Daerah dari Penerimaan Pajak Bumi dan Bangunan sektor Pedesaan, Perkotaan dan Perkebunan serta Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan, diterima langsung oleh Daerah penghasil. Sementara sektor pertambangan serta kehutanan dan penerimaan dari sumber daya alam, diterima oleh Daerah penghasil dan Daerah lainnya untuk pemerataan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Pemerintah Daerah dapat melakukan peminjaman dari sumber dalam negeri dan/atau luar negeri untuk membiayai kegiatan Pemerintahan dengan persetujuan DPRD. Pinjaman dari dalam negeri diberitahukan kepada Pemerintah dan dilaksanakan sesuai dengan pedoman yang ditetapkan oleh Pemerintah. Sedangkan pinjaman yang berasal dari luar negeri harus mendapatkan persetujuan Pemerintah, sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Selain itu, menyangkut Keuangan Daerah, UU No.22 Tahun 1999 juga mengatur hal-hal yang berkaitan dengan:

1. Pajak dan Retribusi serta penentuan tarif dan tata cara pemungutan Pajak dan Retribusi Daerah;
2. Pemberian insentif fiskal dan non-fiskal tertentu oleh Pemerintah Pusat demi mendorong pemberdayaan Daerah;
3. Daerah dapat memiliki Badan Usaha Milik Daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan dan pembentukannya diatur dengan Peraturan Daerah;
4. Barang Milik Daerah yang digunakan untuk melayani kepentingan publik tidak boleh digadaikan, dibebani hak tanggungan, dan/atau dipindah-tangankan.
5. Kepala Daerah dengan persetujuan DPRD dapat menetapkan keputusan tentang;
 - a. Penghapusan Tagihan Daerah sebagian atau seluruhnya;
 - b. Persetujuan penyelesaian sengketa perdata secara damai, dan;
 - c. Tindakan hukum lain mengenai Barang Milik Daerah.

6. APBD selambat-lambatnya harus sudah ditetapkan satu (1) bulan setelah penetapan APBN;
7. Perubahan APBD ditetapkan dengan Peraturan Daerah selambat-lambatnya tiga (3) bulan sebelum tahun anggaran berakhir;
8. Perhitungan APBD ditetapkan dengan Peraturan Daerah selambat-lambatnya tiga (3) bulan setelah berakhirnya tahun anggaran Daerah;
9. Pedoman tentang Penyusunan, Perubahan dan Perhitungan APBD ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah;
10. APBD yang telah ditetapkan dengan Peraturan Daerah disampaikan kepada Gubernur bagi Pemerintah Kabupaten/ Kota dan kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri bagi Pemerintah Provinsi untuk diketahui;
11. Pedoman tentang Pengurusan, Pertanggung-jawaban dan Pengawasan Keuangan Daerah serta tata-cara penyusunan APBD, pelaksanaan tata usaha Keuangan Daerah dan penyusunan perhitungan APBD ditetapkan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Dengan kata lain, sebagaimana dituangkan dalam pasal 8 UU No.22 Tahun 1999, konsekuensi dari pelimpahan sebagian wewenang Pemerintahan dari Pusat ke Daerah Otonom, tidak lain adalah penyerahan dan pengalihan pembiayaan, sarana dan prasarana, serta sumber daya manusia (SDM) sesuai dengan kewenangan yang diserahkan tersebut. Oleh sebab itu, untuk merealisasikan pasal 8 UU No.22 Tahun 1999, maka dikeluarkanlah UU No.25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah yang menggantikan keberadaan UU No.32 Tahun 1956.

Sistem desentralisasi yang diterapkan bukan hanya pada tataran desentralisasi kewenangan dari Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah, akan tetapi desentralisasi fungsi yang didistribusikan berdasarkan seperangkat kewenangan yang diberikan kepada Daerah tersebut kemudian diikuti dengan desentralisasi fiskal. Desentralisasi fiskal adalah suatu proses distribusi anggaran dari tingkat Pemerintah yang lebih tinggi kepada Pemerintah yang lebih rendah untuk mendukung fungsi atau tugas pemerintahan dan pelayanan publik

sesuai dengan banyaknya kewenangan bidang pemerintahan yang dilimpahkan. Oleh karena itu, dalam melaksanakan desentralisasi fiskal diterapkan prinsip *money should follow function*, yang berarti setiap penyerahan atau pelimpahan wewenang Pemerintahan membawa konsekuensi pada anggaran yang diperlukan untuk melaksanakan kewenangan tersebut.

Didalam UU No.25 Tahun 1999 memang desentralisasi fiskal tidak secara jelas dinyatakan, akan tetapi komponen dana perimbangan merupakan sumber penerimaan Daerah yang sangat penting dalam pelaksanaan desentralisasi. Hal itu dikarenakan dalam kebijakan fiskal dana perimbangan merupakan inti dari desentralisasi fiskal. Kebijakan desentralisasi fiskal selalu berkorelasi dengan persoalan kebijakan fiskal nasional dalam APBN sehingga pengembangan konsep desentralisasi fiskal banyak tergantung kepada keputusan politik Pemerintah terhadap APBN.⁴³

Idealnya memang ada keseimbangan fiskal antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah yang disebut dengan *vertical fiscal balance*. Artinya, distribusi kapasitas fiskal seharusnya setara atau sama dengan distribusi kapasitas fungsi sehingga jika kapasitas fiskal masih lebih banyak berada di Pusat, sudah merupakan kewajiban Pemerintah Pusat segera untuk mendesentralisasikan kapasitas fiskal tersebut kepada Pemerintah Daerah agar Pemerintah Daerah dapat melaksanakan urusan-urusan yang menjadi kewenangannya.

Secara umum, tujuan desentralisasi fiskal adalah sebagai berikut:

1. Mengurangi *vertical fiscal imbalance* (ketimpangan fiskal antara Pusat dan Daerah)
2. Mengurangi *horizontal fiscal imbalance* (ketimpangan fiskal antar Daerah)
3. Menjamin *fiscal sustainability* di Daerah
4. Mendorong kinerja Daerah

Dengan kata lain, melalui desentralisasi fiskal, Daerah diharapkan mampu melakukan perbaikan efisiensi ekonomi, perbaikan

43. Juli Panglima Saragih, *Desentralisasi Fiskal dan Keuangan Daerah Dalam Otonomi*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 2003, hal. 84.

akuntabilitas dan peningkatan mobilisasi dana, dan keadilan.⁴⁴ Diintrodukirnya prinsip otonomi riil dan seluas-luasnya pada UU No. 22 Tahun 1999 dan UU No. 25 Tahun 1999 membuat Daerah berlomba-lomba untuk meningkatkan kapasitas perekonomiannya.

Akan tetapi untuk memberikan jalan agar pengelolaan keuangan Pusat-Daerah berjalan efektif dan efisien, terdapat beberapa tawaran kriteria dalam kebijakan perimbangan keuangan antara Pusat dan Daerah, yakni:⁴⁵

1. Memberikan otonomi Daerah yang lebih luas dalam arti Daerah otonom diberi kebebasan dan fleksibilitas dalam menentukan prioritas pengambilan keputusan di sektor publik.
2. Ketersediaan sumber-sumber penerimaan Daerah otonom yang memadai untuk menjalankan fungsinya.
3. *Equality*, alokasi bantuan Pusat meskipun bervariasi antar Daerah otonom, tetapi mencerminkan kebutuhan fiskal (*fiscal-needs*) antar Daerah otonom, sehingga porsi alokasi bantuan Pusat merupakan kebalikan dari kemampuan masing-masing Daerah otonom dalam menggali PAD-nya.
4. Bantuan Pusat harus menjamin kepastian ketersediaan dananya bagi Daerah otonom.
5. Netralitas, alokasi bantuan Pusat harus netral terhadap pilihan alokasi penggunaan dana untuk berbagai sektor yang diinginkan oleh Daerah otonom.
6. Kesederhanaan, formula pembagian bantuan Pusat kepada Daerah otonom (hindari kriteria pembagian yang ambigu dan tidak operasional).

44. Lihat Dr. Alfitra Salamn, "Otonomi Daerah dan Akuntabilitas Perimbangan Keuangan Pusat - Daerah", dalam Syamsuddin Haris (Ed.), *Desentralisasi dan Otonomi Daerah, Desentralisasi, Demokratisasi, dan Akuntabilitas Pemerintahan Daerah*, Asosiasi Ilmu Politik Indonesia (AIP) bekerjasama dengan Partnership for Governance Reform in Indonesia (PGRI), LIPI, Jakarta, 2005, hal.278.

45. H. Abdullah Zainie, SH, "Dilema Pelaksanaan Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah", dalam Syamsuddin Haris (Ed.), *Desentralisasi dan Otonomi Daerah, Desentralisasi, Demokratisasi, dan Akuntabilitas Pemerintahan Daerah*, Asosiasi Ilmu Politik Indonesia (AIP) bekerjasama dengan Partnership for Governance Reform in Indonesia (PGRI), LIPI, Jakarta, 2005, hal. 265-268.

7. Insentif, desain bantuan Pusat harus mampu memberikan insentif kepada Daerah otonom untuk melakukan efisiensi ekonomi dalam menentukan pelayanan sektor publik.
8. Memberikan kebebasan akuntabilitas ditingkat Daerah otonom, antara lain dengan menempatkan DPRD sebagai satu-satunya lembaga yang mengawasi dan memberi amanat kepada Gubernur, Bupati dan Walikota dalam menjalankan tugas pelayanan kepada masyarakat.
9. Kewenangan Daerah otonom dalam jangka panjang secara bertahap diarahkan untuk mencakup semua kewenangan dalam bidang Pemerintahan, kecuali kewenangan dalam bidang Politik Luar Negeri, Pertahanan dan Keamanan, Peradilan, Moneter dan Fiskal Nasional, Agama dan Kebijakan Strategis Nasional dalam penyelenggaraan Pemerintahan (terutama mencakup perumusan kebijakan, pengendalian pembangunan sektoral dan nasional dan kebijakan standarisasi nasional).

Adapun pertimbangan dari pelaksanaan Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah adalah:

- 1) Meningkatkan efisiensi pelayanan sektor publik
- 2) Mengoreksi ketimpangan fiskal baik *vertical fiscal imbalance* maupun *horizontal fiscal imbalance*
- 3) Pencapaian standar pelayanan yang minimum

B.3.2. Hubungan Keuangan Pusat dan Daerah dalam Konteks UU No. 22 Tahun 1999 dan UU No. 25 Tahun 1999

Menurut UU No.22 Tahun 1999, ketentuan tentang keuangan Daerah diatur tersendiri dalam Bab VIII Keuangan Daerah, yang terdiri dari Pasal 78 sampai pasal 86. Penegasan tentang pembiayaan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah diatur dalam Pasal 78 ayat (1) yang mengatakankan bahwa:

“Penyelenggaraan tugas Pemerintah Daerah dan DPRD dibiayai dari dan atas beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah”.

Selanjutnya, pada Pasal 78 ayat (2), disebutkan bahwa:

“Penyelenggaraan tugas Pemerintah di Daerah dibiayai dari dan atas beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara”.

Berdasarkan Pasal 78 ayat (1) dan (2) tersebut, ada dua hal penting yang bisa disimpulkan, yaitu:⁴⁶

- 1) APBD diperuntukkan bagi pelaksanaan tugas Pemerintah Daerah, termasuk tugas dan wewenang penyelenggaraan Pemerintahan yang sudah dilimpahkan atau didesentralisasikan Pusat ke Daerah. Jika terjadi penambahan wewenang maka Daerah membutuhkan penambahan dana. Begitu pula sebaliknya. Selama ini pelaksanaan pemerintahan di Daerah sebagian besar dibiayai oleh Pusat melalui bantuan Pusat atau Subsidi Daerah Otonom (SDO) karena Pendapatan Asli Daerah tidak cukup untuk mendukung pelaksanaan otonomi Daerah. Daerah masih membutuhkan dana dari Pusat.
- 2) Sumber pembiayaan penyelenggaraan Pemerintahan di Daerah, termasuk tugas dalam rangka desentralisasi bersumber dari: APBN dan APBD.

Dalam penjelasan lebih lanjut di dalam UU No.22 Tahun 1999, dikatakan bahwa untuk menyelenggarakan otonomi Daerah yang luas, nyata, dan bertanggungjawab diperlukan kewenangan dan kemampuan menggali sumber keuangan sendiri, yang didukung oleh Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah, serta antara Provinsi dan Kabupaten/Kota yang merupakan prasyarat dalam sistem Pemerintahan Daerah.⁴⁷

Dalam rangka menyelenggarakan otonomi Daerah, kewenangan keuangan yang melekat pada setiap kewenangan Pemerintah menjadi kewenangan Daerah. Jika pun pelaksanaan otonomi Daerah juga dibiayai oleh APBN, maka hal ini harus dimaknai sebagai kebijakan otonomi Daerah dalam kerangka Negara Kesatuan RI, sehingga sudah menjadi kewajiban Pemerintah Pusat mendukung pelaksanaan

46. Juli Panglima Saragih, *Desentralisasi Fiskal dan Keuangan Daerah Dalam Otonomi*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 2003, hal. 49-50.

47. *Loc. Cit.*

otonomi Daerah, tidak asal melimpahkan kewenangan sebagian urusan atau bidang Pemerintahan kepada Daerah.⁴⁸

Selanjutnya, dalam catatan sejarah pengaturan Hubungan Keuangan Pusat dan Daerah, setelah diundangkannya UU No. 32 Tahun 1956 tentang Perimbangan Keuangan Antar Negara dengan Daerah-Daerah dimasa Orde Lama, belum ada lagi undang-undang serupa sampai dikeluarkannya UU No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah.⁴⁹ Sebelum dikeluarkan UU No. 22 Tahun 1999, sumber keuangan Daerah baik Provinsi, Kabupaten, maupun Kotamadya didasarkan pada UU No.5 Tahun 1974 yang menerangkan bahwa Sumber Keuangan Daerah berasal dari:

1. Penerimaan Asli Daerah (PAD)
2. Bagi Hasil Pajak dan Non-Pajak
3. Bantuan Pusat (APBN) untuk Daerah Tingkat I dan Tingkat II
4. Pinjaman Daerah
5. Sisa lebih anggaran tahun lalu
6. Lain-lain penerimaan Daerah yang sah

Namun dengan diberlakukannya UU No.22 Tahun 1999 khususnya pada pasal 79 dan UU No.25 Tahun 1999 pasal 5 dan pasal 6, sumber Pendapatan Daerah terdiri dari:

1. PAD, yang berasal dari:

48. *Loc.Cit.*

49. Selama Pemerintahan Orde Baru UU No.32/1956 tersebut masih berlaku dengan tidak direvisi. Ketika Pemerintah Orde Baru memberlakukan UU No. 5/1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah, ada sekitar 10 pasal yang mengatur masalah keuangan Daerah, yaitu (1) pasal 55 tentang sumber-sumber pendapatan Daerah; (2) pasal 56 tentang Pajak Daerah, yang kemudian diatur oleh UU; (3) pasal 57 tentang perimbangan keuangan Pusat-Daerah yang diatur UU; (4) ketentuan Pajak dan Retribusi Daerah diatur dengan UU; (5) pasal 59 tentang perusahaan Daerah yang juga diatur dengan UU; (6) pasal 60 tentang perda sebagai sumber pendapatan Daerah; (7) pasal 61 tentang hutang piutang Daerah; (8) pasal 62 tentang pertanggungjawaban keuangan Kepala Daerah; (9) pasal 63 tentang pengaturan barang milik Daerah; dan (10) pasal 64 tentang pengaturan APBN/APBD. Lihat Dr. Alfitra Salamn, "Otonomi Daerah dan Akuntabilitas Perimbangan Keuangan Pusat - Daerah", dalam Syamsuddin Haris (Ed.), *Desentralisasi dan Otonomi Daerah, Desentralisasi, Demokratisasi, dan Akuntabilitas Pemerintahan Daerah*, Asosiasi Ilmu Politik Indonesia (AIP) bekerjasama dengan Partnership for Governance Reform in Indonesia (PGRI), LIPI, Jakarta, 2005, hal. 279.

- a. Pajak Daerah
 - b. Retribusi Daerah
 - c. Bagian Pemerintah Daerah dari hasil keuntungan Perusahaan Milik Daerah (BUMD)
2. Hasil pengelolaan kekayaan Daerah yang dipisahkan
 3. Dana Perimbangan, yang berasal dari:
 - a. Dana Bagi Hasil
 - b. Dana Alokasi Umum
 - c. Dana Alokasi Khusus
 4. Pinjaman Daerah
 5. Lain-lain Pendapatan Daerah yang sah

Terdapat perbedaan yang cukup signifikan diantara kedua UU tersebut yakni UU No.5 Tahun 1974 dengan UU No.22 Tahun 1999, terutama menyangkut Sumber-sumber Pendapatan Daerah. Menurut UU No.5 Tahun 1974 bantuan Pusat kepada Daerah baik Provinsi dan Daerah Kabupaten/Kotamadya dilakukan melalui instrumen kebijakan dana Instruksi Presiden (Inpres) dan Subsidi Daerah Otonom (SDO) serta Inpres Desa Tertinggal (IDT). Sementara itu, menurut UU No.22 Tahun 1999, bantuan Pusat dihapuskan dan digantikan dengan Dana Perimbangan yang intinya bahwa Daerah Otonom yang menerima dana perimbangan memiliki kewenangan penuh untuk mengelola dan menggunakannya.⁵⁰

Pada dasarnya, UU No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah merupakan kebijakan perubahan total dari sistem lama menuju sistem keuangan Daerah yang lebih adil dan aspiratif. Kebijakan baru ini tidak saja mengatur tentang desentralisasi fiskal, melainkan juga mengatur pengelolaan keuangan Daerah, keuangan Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan, Pinjaman Daerah dan Sistem Informasi Keuangan Daerah. Secara administrasi UU ini memisahkan pembiayaan Desentralisasi, Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan yang sebelumnya diatur

50. Juli Panglima Saragih, *Desentralisasi Fiskal dan Keuangan Daerah Dalam Otonomi*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 2003, hal. 53.

melalui UU No.5 Tahun 1974. Dampaknya bagi Daerah adalah posisi APBD yang berdasarkan UU ini hanya berisi tugas-tugas desentralisasi yang hanya dipertanggungjawabkan kepada DPRD.⁵¹

Terkait dengan desentralisasi fiskal yang dianut sebagai konsekuensi dari sistem desentralisasi, maka dalam hal penganggaran pelaksanaan dekonsentrasi dijelaskan bahwa:

1. Penganggaran pelaksanaan Dekonsentrasi dilakukan sesuai dengan ketentuan yang berlaku bagi APBN. Ketentuan lebih lanjut ditetapkan dengan Keputusan Menteri Keuangan dengan memperhatikan pertimbangan Menteri teknis terkait.
2. Anggaran pelaksanaan Dekonsentrasi merupakan bagian dari Anggaran Departemen/Lembaga Pemerintah Non Departemen yang bersangkutan.

Sedangkan untuk penyaluran dana dan pertanggungjawaban pelaksanaan dekonsentrasi adalah sebagai berikut:

1. Penyaluran dana pelaksanaan Dekonsentrasi dilakukan sesuai ketentuan yang berlaku bagi APBN, ketentuan lebih lanjut ditetapkan dengan Keputusan Menteri Keuangan.
2. Dalam hal pelaksanaan Dekonsentrasi menghasilkan penerimaan, maka penerimaan tersebut merupakan penerimaan APBN. Ketentuan lebih lanjut mengenai pemungutan dan penyetoran penerimaan disesuaikan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku bagi APBN.
3. Semua kegiatan pengelolaan keuangan yang dilakukan oleh Gubernur dalam pelaksanaan Dekonsentrasi diselenggarakan secara terpisah dari kegiatan pengelolaan keuangan untuk pelaksanaan Desentralisasi dan Tugas Pembantuan.
4. Tata cara pelaksanaan kegiatan pengelolaan keuangan oleh Gubernur dalam pelaksanaan Dekonsentrasi mengacu kepada peraturan perundang-undangan tentang tata cara pelaksanaan kegiatan pengelolaan keuangan APBN yang berlaku.
5. Dalam hal terdapat saldo anggaran pelaksanaan Dekonsentrasi, maka saldo tersebut disetor ke Kas Negara.

51. *Op.Cit.*, hal. 282.

6. Gubernur menyampaikan laporan pertanggungjawaban keuangan atas pelaksanaan Dekonsentrasi kepada Menteri/Pimpinan Lembaga Pemerintah Non Departemen yang bersangkutan.

Disamping tugas Dekonsentrasasi, Pemerintah Daerah juga melaksanakan tugas pembantuan. Penganggaran pelaksanaan Tugas Pembantuan, diatur sebagai berikut:

1. Penganggaran pelaksanaan Tugas Pembantuan dilakukan sesuai dengan ketentuan yang berlaku bagi APBN. Ketentuan lebih lanjut ditetapkan dengan Keputusan Menteri Keuangan dengan memperhatikan pertimbangan Menteri teknis terkait.
2. Anggaran pelaksanaan Tugas Pembantuan merupakan bagian dari anggaran Departemen/Lembaga Pemerintah Non Departemen yang menugaskannya.

Sementara itu, dalam penyaluran dana dan pertanggungjawaban pelaksanaan Tugas Pembantuan diatur hal-hal sebagai berikut:

1. Penyaluran dana pelaksanaan Tugas Pembantuan dilakukan sesuai dengan ketentuan yang berlaku bagi APBN. Ketentuan lebih lanjut mengenai penyaluran dana ditetapkan dengan Keputusan Menteri Keuangan.
2. Dalam hal pelaksanaan Tugas Pembantuan menghasilkan penerimaan, maka penerimaan tersebut merupakan penerimaan APBN. Ketentuan mengenai pemungutan dan penyetoran penerimaan diatur dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku bagi APBN.
3. Semua kegiatan pengelolaan keuangan yang dilakukan oleh Daerah dan Desa dalam pelaksanaan Tugas Pembantuan diselenggarakan secara terpisah dari kegiatan pengelolaan keuangan untuk pelaksanaan Desentralisasi dan Dekonsentrasi.
4. Tata cara pelaksanaan kegiatan pengelolaan keuangan oleh Pemerintah Daerah dan Desa dalam pelaksanaan Tugas Pembantuan mengacu kepada peraturan perundang-undangan tentang tata cara pelaksanaan kegiatan pengelolaan keuangan APBN yang berlaku.

5. Dalam hal terdapat saldo anggaran pelaksanaan Tugas Pembantuan, maka saldo tersebut disetor ke Kas Negara.
6. Pemerintah Daerah dan Desa menyampaikan laporan pertanggung-jawaban keuangan atas pelaksanaan Tugas Pembantuan kepada Departemen/Lembaga Pemerintah Non Departemen yang menugaskannya.

Menurut UU No.25 Tahun 1999 ini, ada beberapa perubahan yang sangat fundamental yang membawa dampak kepada Keuangan Daerah, yaitu:⁵²

- 1) Penetapan persentase bagi hasil yang jelas untuk PBB, BPHTB dan sumber daya alam dari sektor kehutanan, perikanan, minyak, mineral dan gas alam (dana perimbangan).
- 2) Plafon jumlah Dana Alokasi Umum (DAU) yang akan dibagikan ke Daerah dan Dana Alokasi Khusus (DAK) diatur Pemerintah Pusat melalui PP No.104 Tahun 2000.
- 3) Kebebasan Daerah untuk mengadakan Pinjaman dari sumber Dalam Negeri (PP No. 107 Tahun 2000).
- 4) Dibentuknya dana cadangan Daerah untuk membiayai pembangunan.
- 5) Perubahan format APBD yang sebelumnya “berimbang dinamis” menjadi format anggaran yang memungkinkannya defisit.
- 6) Isi dari laporan pertanggungjawaban Daerah yang tidak berisi laporan keuangan saja, namun juga laporan kinerja keuangan.
- 7) Kebebasan bagi Daerah dalam mengelola keuangan Daerah.

B.3.3. Pendapatan Asli Daerah

Dalam sistem desentralisasi, Daerah berhak merencanakan, menggali, mengelola dan menggunakan keuangan Daerah sesuai dengan kondisi Daerah untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah-nya. Dengan demikian, PAD menjadi salah satu cara untuk mengurangi ketergantungan suatu Daerah kepada Pusat. Pada prinsipnya semakin besar Pendapatan Asli Daerah kepada APBD

52. *Op.Cit.*, hal 282-283.

akan menunjukkan semakin kecil ketergantungan Daerah kepada Pusat. Sebab, di antara berbagai jenis penerimaan Daerah yang menjadi sumber daya sepenuhnya dapat dikelola oleh Daerah adalah dari Pendapatan Asli Daerah (PAD). Berikut ini beberapa sumber-sumber Pendapatan Asli Daerah:

I. Pajak Daerah

Yang dimaksud dengan Pajak Daerah adalah iuran wajib yang dilakukan oleh orang pribadi atau badan kepada Daerah tanpa imbalan langsung yang seimbang, yang dapat dipaksakan berdasarkan peraturan perundangan-undangan yang berlaku, yang digunakan untuk membiayai penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dan pembangunan Daerah.⁵³

Hadirnya UU No.18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah merupakan landasan hukum bagi Pemerintah Daerah dalam mengeluarkan Peraturan Daerah untuk memungut Pajak dan Retribusi di Daerah sebagai salah satu sumber pembiayaan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Sebelum diberlakukannya perubahan UU No. 18 Tahun 1997, jenis Pajak Daerah Provinsi meliputi tiga jenis Pajak, yakni:

- Pajak Kendaraan Bermotor (PKB)
- Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor (BBNKB)
- Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor (PBBKB)

Sedangkan Pajak Daerah Kabupaten/Kota terdiri dari:

- Pajak Hotel dan Restoran
- Pajak Penerangan Jalan
- Pajak Reklame
- Pajak Hiburan
- Pajak Pengambilan dan Pengolahan Bahan Galian Golongan C
- Pajak Pemanfaatan Air Bawah Tanah dan Air Permukaan

53. Definisi ini diambil dari UU No.34 Tahun 2000 tentang Perubahan atas UU No. 18 Tahun 1997 tentang Pajak dan Retribusi Daerah.

Semua jenis Pajak tersebut diatas merupakan kewenangan Provinsi, Kabupaten/Kota yang diatur dalam Peraturan Pemerintah, yakni PP No. 19 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan PP No.21 Tahun 1997 tentang Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor yang efektif mulai berlaku pada 4 Juli 1997.⁵⁴

Selanjutnya, regulasi yang mengatur tentang Pajak pasca Orde Baru adalah UU No. 34 Tahun 2000 tentang Perubahan atas Undang-Undang No.18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Pajak dan Retribusi Daerah merupakan sumber-sumber Pendapatan Asli Daerah. Dalam upaya peningkatan penyediaan pembiayaan dari sumber tersebut antara lain dilakukan melalui peningkatan kinerja pemungutan, penyempurnaan dan penambahan jenis pajak, serta pemberian keleluasaan bagi Daerah untuk menggali sumber-sumber penerimaan khususnya dari sektor Pajak Daerah melalui UU No. 34 Tahun 2000 yang kemudian diikuti dengan dikeluarkannya PP No. No.65 Tahun 2001 tentang Pajak Daerah sebagai pengganti PP tentang pajak sebelumnya. Jenis Pajak dan formula tarif telah ditetapkan secara nasional. Dalam hal ini, peran Pemerintah Daerah adalah pengembangan dan pemetaan potensi Daerah, penilaian, pemungutan, dan pengadministrasian pajak ke dalam APBD.

Berdasarkan PP No.65 Tahun 2001, beberapa sumber Pajak antara lain adalah:

1. Pajak Kendaraan Bermotor dan Kendaraan di atas air
2. Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor dan Kendaraan di atas air
3. Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor
4. Pajak Pengambilan dan Pemanfaatan Air Bawah Tanah dan Air Permukaan
5. Pajak Hotel
6. Pajak Restoran
7. Pajak Hiburan
8. Pajak Reklame
9. Pajak Penerangan Jalan

54. Juli Panglima Saragih, *Desentralisasi Fiskal dan Keuangan Daerah Dalam Otonomi*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 2003, hal.62.

10. Pajak Pengambilan Bahan Galian Golongan C

11. Pajak Parkir

12. Pajak lain-lain.⁵⁵

Artinya, selain jenis Pajak Kabupaten/Kota yang ditetapkan dengan Peraturan Daerah dapat ditetapkan pula jenis pajak lainnya sesuai kriteria yang ditetapkan dalam undang-undang. Penetapan jenis Pajak lainnya harus benar-benar bersifat spesifik dan potensial di Daerah. Dengan diberlakukannya UU No. 34 Tahun 2000 tentang Pajak dan Retribusi Daerah, maka terjadi perubahan mendasar dalam jenis Pajak Daerah dan Retribusi Daerah sebagaimana dalam Tabel 3.12 berikut ini:⁵⁶

Tabel 3.12

Jenis Pajak Daerah Menurut UU No. 34 Tahun 2000 dan PP No. 65 Tahun 2001

No.	Pajak Provinsi	Tarif Maksimum (%)	Tarif Final (%)	No.	Pajak Kabupaten/Kota	Tarif Maksimum (%)
1.	Pajak Kendaraan Bermotor: a. Kendaraan Bermotor Bukan Umum b. Kendaraan Bermotor Umum c. Kendaraan Bermotor Alat-alat Berat dan Alat-alat Besar	5	1,5 1,0 0,5	1.	Pajak Hotel	10
2.	Pajak Kendaraan di Atas Air	5	1,5	2.	Pajak Restoran	10
3.	Pajak Balik Nama Kendaraan Bermotor: • Penyerahan Pertama: a. Kendaraan Bermotor Non-Umum b. Kendaraan Bermotor Umum	10	10 10	3.	Pajak Hiburan	35

55. Di bidang Jasa Parkir, Pemerintah Daerah Pekanbaru membedakan dua jenis pendapatan, yaitu dari Pajak Parkir dan dari Retribusi Pelayanan Parkir di Tepi Jalan Umum. Pajak Parkir merupakan Pajak yang dipungut dari tempat parkir resmi yang telah ditetapkan Pemerintah Daerah. Sementara Retribusi Pelayanan Parkir di Tepi Jalan Umum merupakan Retribusi yang dipungut apabila dalam keadaan tertentu, sebagian jalan umum digunakan sebagai tempat parkir.

56. Tabel disarikan dari Juli Panglima Saragih, *Desentralisasi Fiskal dan Keuangan Daerah Dalam Otonomi*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 2003, hal.63.

	<ul style="list-style-type: none"> c.Kendaraan Alat- alat Berat dan Alat-alat Besar • Penyerahan kedua dan seterusnya: <ul style="list-style-type: none"> a.Kendaraan Bermotor Non-Umum b.Kendaraan Bermotor Umum c.Kendaraan Alat- alat Berat dan Alat-alat Besar • Penyerahan karena Warisan: <ul style="list-style-type: none"> a.Kendaraan Bermotor Non-Umum b.Kendaraan Bermotor Umum c.Kendaraan Alat- alat Berat dan Alat-alat besar 		<ul style="list-style-type: none"> 3 1 1 0,3 0,1 0,1 0,03 			
4.	<ul style="list-style-type: none"> Bea Balik Nama Kendaraan di Atas Air: <ul style="list-style-type: none"> • Penyerahan Pertama • Penyerahan Kedua • Penyerahan karena Warisan 	10	<ul style="list-style-type: none"> 5 1 0,1 	4.	Pajak Reklame	25
5.	Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor	5		5.	Pajak Penerangan Jalan	10
6.	Pajak Pengambilan dan Pemanfaatan Air Bawah Tanah	20		6.	Pajak Pengambilan Bahan Galian Gol. C	20
7.	Pajak Pengambilan dan Pemanfaatan Air Permukaan	10		7.	Pajak Parkir	20

Berdasarkan Tabel di atas dapat dilihat ada sejumlah perubahan jika dibandingkan dengan UU No. 18 Tahun 1997:

1. Terjadi perluasan untuk obyek Pajak Provinsi yang memasukkan kendaraan di atas air;
2. Penambahan obyek Pajak Provinsi yang memasukkan Pajak Pengambilan dan Pemanfaatan air bawah tanah dan Air Permukaan, yang sebelumnya menjadi Obyek Pajak Kabupaten/Kota;

3. Pajak Hotel dan Pajak Restoran dibedakan atau dipisahkan yang sebelumnya satu jenis pajak;
4. Pajak Pengambilan dan Pengolahan Bahan Galian Golongan C diubah menjadi Pajak Pengambilan Bahan Galian Golongan C;
5. Bertambahnya jenis pajak baru, yaitu Pajak Parkir yang merupakan pajak yang dikenakan bagi pengguna lahan untuk parkir;
6. Kabupaten/Kota diberikan keleluasaan untuk menambahkan jenis pajak baru, sehingga disebutkan dengan istilah pajak Lain-lain.

II. Retribusi Daerah

Sementara itu, Retribusi secara umum dapat didefinisikan sebagai pungutan yang dilakukan atas jasa-jasa atau layanan yang diberikan oleh Pemerintah atau pihak lainnya kepada masyarakat.⁵⁷ Menurut UU No. 34 Tahun 2000, Retribusi Daerah kemudian didefinisikan sebagai pungutan Daerah sebagai pembayaran atas jasa atau pemberian ijin tertentu yang khusus disediakan dan/atau diberikan oleh Pemerintah Daerah untuk kepentingan orang pribadi atau badan. Perbedaan antara Pajak dan Retribusi Daerah dapat dilihat dari obyek dan juga dari pendekatan tarifnya.

Tarif Retribusi bersifat fleksibel sesuai dengan tujuan Retribusi dan besarnya biaya yang dikeluarkan oleh Pemerintah Daerah masing-masing untuk melaksanakan atau mengelola jenis pelayanan publik di Daerahnya. Semakin efisien pengelolaan pelayanan publik di suatu Daerah, maka semakin kecil tarif Retribusi yang dikenakan. Sedangkan semakin banyak jenis pelayanan publik dan meningkatnya mutu pelayanan publik yang diberikan oleh Pemerintah Daerah terhadap masyarakatnya, maka kecenderungan perolehan dana Retribusi semakin besar.⁵⁸

Dari sisi regulasi tentang Retribusi Daerah pasca Orde Baru, biasanya diatur bersamaan dengan regulasi yang mengatur Pajak Daerah, yakni melalui UU No. 34 Tahun 2000. Berikut ini adalah Tabel obyek dan jenis Retribusi Daerah menurut UU No. 34 Tahun 2000.⁵⁹

57. Lihat M. Ikhsan dan Roy Salomo, *Keuangan Daerah*, STIA LAN Press, Jakarta, 2002, hal. 135.

58. Juli Panglima Saragih, *Desentralisasi Fiskal dan Keuangan Daerah Dalam Otonomi*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 2003, hal. 65.

59. Tabel disarikan dari Juli Panglima Saragih, *Desentralisasi Fiskal dan Keuangan Daerah Dalam Otonomi*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 2003, hal. 67.

Tabel 3.13
Obyek dan Jenis Retribusi Daerah Menurut UU No. 34 Tahun 2000

No.	Obyek atau Jenis Retribusi Daerah	Prinsip dan Kriteria Penentuan Tarif
1.	Retribusi Jasa Umum	<ul style="list-style-type: none"> • Kebijakan Daerah yang bersangkutan • Besarnya biaya penyediaan jasa yang bersangkutan • Kemampuan masyarakat • Aspek keadilan
2.	Retribusi Jasa Usaha	<ul style="list-style-type: none"> • Tujuan untuk memperoleh keuntungan yang layak
3.	Retribusi Perizinan Tertentu	<ul style="list-style-type: none"> • Tujuan untuk menutup sebagian/seluruh biaya penyelenggaraan pemberian izin yang bersangkutan

Selanjutnya, regulasi tentang Retribusi Daerah tersebut diturunkan kedalam PP No. 66 Tahun 2001 tentang Retribusi Daerah sebagai pengganti PP sebelumnya. Adapun jenis Retribusi Daerah menurut PP No.66 Tahun 2001 adalah sebagai berikut:

1. Retribusi Jasa Umum.

Yang menjadi objek dari Retribusi Jasa Umum adalah pelayanan yang disediakan atau diberikan Pemerintah Daerah untuk tujuan kepentingan dan kemanfaatan umum serta dapat dinikmati oleh orang pribadi atau badan. Yang termasuk jenis-jenis Retribusi Jasa Umum adalah sebagai berikut:

- a. Retribusi Pelayanan Kesehatan
- b. Retribusi Pelayanan Persampahan/Kebersihan
- c. Retribusi Penggantian Biaya Cetak Kartu Tanda Penduduk dan Akte Catatan Sipil
- d. Retribusi Pelayanan Pemakaman dan Penguburan Mayat
- e. Retribusi Pelayanan Parkir di Tepi Jalan Umum
- f. Retribusi Pelayanan Pasar
- g. Retribusi Pengujian Kendaraan Bermotor
- h. Retribusi Pemeriksaan Alat Pemadam Kebakaran
- i. Retribusi Penggantian Biaya Cetak Peta
- j. Retribusi Pengujian Kapal Perikanan

2. Retribusi Jasa Usaha.

Obyek dari Retribusi Jasa Usaha adalah pelayanan yang disediakan oleh Pemerintah Daerah dengan menganut prinsip komersial, meliputi:

- 1) Pelayanan dengan menggunakan kekayaan Daerah yang belum dimanfaatkan secara optimal.
- 2) Pelayanan oleh Pemerintah Daerah sepanjang belum memadai disediakan oleh pihak swasta.

Jenis-jenis dari Retribusi Jasa Usaha tersebut antara lain adalah:

- a. Retribusi Pemakaian Kekayaan Daerah
- b. Retribusi Pasar Grosir dan/atau Pertokoan
- c. Retribusi Tempat Pelelangan
- d. Retribusi Terminal
- e. Retribusi Tempat Khusus Parkir
- f. Retribusi Tempat Penginapan/Pesanggarahan/*Villa*
- g. Retribusi Penyedotan Kakus
- h. Retribusi Rumah Potong Hewan
- i. Retribusi Pelayanan Pelabuhan Kapal
- j. Retribusi Tempat Rekreasi dan Olah Raga
- k. Retribusi Penyeberangan di atas air
- l. Retribusi Pengolahan Limbah Cair
- m. Retribusi Penjualan Produksi Usaha Daerah

3. Retribusi Perijinan Tertentu.

Yang menjadi obyek dari Retribusi Perijinan Tertentu adalah kegiatan tertentu Pemerintah Daerah dalam rangka pemberian ijin kepada orang pribadi atau badan yang dimaksudkan untuk pembinaan, pengaturan, pengendalian dan pengawasan atas kegiatan pemanfaatan ruang, penggunaan sumberdaya alam, barang, prasarana, atau fasilitas tertentu guna melindungi kepentingan umum dan menjaga kelestarian lingkungan. Yang termasuk jenis-jenis Retribusi Perijinan Tertentu adalah:

- a. Retribusi Ijin Mendirikan Bangunan
- b. Retribusi Ijin Tempat Penjualan Minuman Beralkohol
- c. Retribusi Ijin Trayek

4. Retribusi Lain-lain.

Disamping jenis-jenis Retribusi yang telah ditetapkan menurut PP No.66 Tahun 2001 tersebut, dengan Peraturan Daerah dapat ditetapkan jenis Retribusi lainnya sesuai dengan kriteria yang ditetapkan dalam UU. Jenis Retribusi lainnya itu adalah Penerimaan Negara Bukan Pajak yang telah diserahkan kepada Daerah.

Untuk lebih jelasnya, perhatikan Tabel Kontribusi Penerimaan Retribusi Daerah terhadap Pendapatan Asli Daerah dibawah ini:

Tabel 3.14
Kontribusi Penerimaan Retribusi Daerah Terhadap PAD Kota
Pekanbaru Tahun Anggaran 1999-2003

Tahun	Realisasi Penerimaan Retribusi	Realisasi Penerimaan PAD	Kontribusi (%)
1999/2000	3.985.650.981	12.794.926.580	31,15
2000	6.847.475.155	15.574.363.200	43,97
2001	18.465.827.170	37.615.518.830	49,09
2002	21.205.755.590	48.294.830.500	43,91
2003	22.717.993.210	58.828.674.990	38,62

Sumber: Dinas Pendapatan Daerah Kota Pekanbaru 1999-2003

Dari Tabel 3.14 tersebut nampak bahwa kontribusi penerimaan Retribusi terhadap PAD Kota Pekanbaru selama lima tahun berturut-turut adalah sebesar 41,35%. Kontribusi Retribusi yang paling kecil terjadi tahun 1999/2000 yaitu sebesar 31,15%. Kemudian mengalami peningkatan signifikan tahun 2001 sebesar 49,09%. Namun, penerimaan Pendapatan Asli Daerah dari sektor Retribusi relatif lebih rendah dibandingkan sektor Pajak. Bahkan pada tahun 2003 mengalami penurunan kontribusi menjadi 38,62%. Hal ini dapat diamati dari komposisi penerimaan Pajak dan Retribusi. Lihat Tabel realisasi penerimaan Pajak dan Retribusi Kota Pekanbaru untuk tahun 2003 berikut ini:

Tabel 3.15
 Realisasi Penerimaan Pajak dan Retribusi Kota
 Pekanbaru Tahun 2003 (*Satuan Rupiah*)

I	Pajak Daerah	Jumlah
1	Pajak Hotel dan Restoran	10.635.366.010
2	Pajak Hiburan	809.508.829
3	Pajak Reklame	2.269.775.593
4	Pajak Penerangan Jalan	15.663.630.105
5	Pajak Pengambilan Bahan Galian Gol. C	110.775.395
6	Pajak Parkir	664.023.734
II	Retribusi Daerah	
1	Ret. Pelayanan Kesehatan	672.710.500
2	Ret. Pelayanan Sampah Kebersihan	497.873.500
3	Ret. Penggantian Biaya Cetak KTP dan Akte Cipil	1.264.884.850
4	Ret. Parkir di Tepi Jalan Umum	1.314.713.100
5	Ret. Ret. Terminal	125.000.000
6	Ret. Rumah Potong Hewan	170.639.500
7	Ret. Izin Trayek	69.145.000
8	Ret. Gangguan	1.314.460.750
9	Ret. Izin Peruntukan Penggunaan Lahan	328.147.770
10	Ret. Pelayanan Pasar	519.250.650
11	Ret. Izin Mendirikan Bangunan	8.776.556.798
12	Ret. Pemeriksaan Alat Pemadam Kebakaran	33.590.000
13	Ret. Pengujian Kendaraan Bermotor	2.026.308.000
14	Ret. Pelayanan Pemakaman & Pengabuan Mayat	7.411.000
15	Ret. Izin Usaha Pondok Wisata	124.013.000
16	Ret. Pasar	519.250.650
17	Ret. Izin Usaha Perikanan	18.630.000
18	Ret. Izin Usaha Rumah Makan	31.500.000
19	Ret. Izin Tempat Usaha	0
20	Ret. Uang Leges	1.275.624.000
21	Ret. Izin Usaha Angkutan	154.520.000
22	Ret. Izin Dispensasi kelas Jalan	69.592.500
23	Ret. Penempatan Tenaga Kerja Lokal	228.902.000
24	Ret. Usaha Perdagangan & Perindustrian	737.146.010

Sumber: Dinas Pendapatan Daerah Kota Pekanbaru 2003

Dari Tabel tersebut dapat disimpulkan bahwa jumlah jenis Retribusi Daerah di Kota Pekanbaru lebih banyak empat kali lipat dari jumlah jenis Pajak. Namun Penerimaan pendapatan dari sektor Retribusi lebih kecil dari Pajak dengan jumlah penerimaan hanya sekitar 20,27 Milyar Rupiah. Di samping itu, Pajak Penerangan Jalan dan Retribusi Izin Mendirikan Bangunan menempati urutan teratas dalam penerimaan

PAD Kota Pekanbaru. Sedangkan Pajak untuk Pengambilan Bahan Galian Golongan C lebih kecil atau kurang memberikan kontribusi yang berarti bagi PAD, bahkan tidak ada nominal Retribusi Izin Tempat Usaha. Tabel 3.15 tersebut menunjukkan bahwa adanya kesenjangan pemerataan dalam penerimaan sektor-sektor strategis. Bandingkan dengan Retribusi Uang Leges, maka Retribusi sektor pelayanan publik masih relatif rendah seperti Retribusi pelayanan kesehatan dalam meningkatkan pembangunan infrastruktur pelayanan kesehatan di Kota Pekanbaru tahun 2003.

B.3.4. Dana Perimbangan

Dana perimbangan merupakan inti dari Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Di dalam UU No.25 Tahun 1999 tersebut ketentuan tentang Dana Perimbangan, yaitu pasal 6 sampai dengan pasal 10, UU No. 22 Tahun 1999 pasal 80 ayat (1), dan PP No. 104 Tahun 2000. Poin penting dari UU No.25 Tahun 1999 adalah mengatur tentang Sistem Perimbangan Keuangan antara Pusat dan Daerah.

Dana perimbangan didefinisikan sebagai sumber Pendapatan Daerah yang berasal dari APBN untuk mendukung pelaksanaan kewenangan Pemerintah Daerah dalam mencapai tujuan pemberian otonomi kepada Daerah, yaitu terutama peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat. Dana perimbangan ini merupakan kelompok sumber pembiayaan pelaksanaan desentralisasi yang alokasinya tidak dapat dipisahkan satu dengan yang lain, mengingat tujuan masing-masing jenis penerimaan tersebut saling mengisi dan melengkapi. Dana Perimbangan tersebut berupa: Dana Bagi Hasil, Dana Alokasi Umum (DAU) dan Dana Alokasi Khusus (DAK).

B.3.4.1 Dana Bagi Hasil

Dana Bagi Hasil ini merupakan bagian dari desentralisasi fiskal, yaitu berupa pemberian sebagian persentase (%) pendapatan Nasional dari suatu sumber tertentu kepada Daerah di mana pendapatan itu diperoleh. Dana Bagi Hasil bisa berupa Bagi Hasil Pajak dan Bagi Hasil Non-Pajak. Dengan kata lain, sumber Bagi Hasil merupakan

bagian Daerah dari Penerimaan Pajak Bumi dan Bangunan, Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan, dan Penerimaan dari Sumber Daya Alam. Dana Bagi Hasil ini intinya memperhatikan potensi Daerah penghasil. Bagi Hasil bagian Dana Perimbangan ini ditujukan untuk mengatasi masalah *ketimpangan vertikal* (antara Pusat dan Daerah) yang dilakukan melalui pembagian hasil antara Pemerintah Pusat dan Daerah penghasil, dari sebagian penerimaan perpajakan (Nasional) dan penerimaan sumber daya alam.

Tabel 3.16

Persentase Dana Bagi Hasil Berdasarkan Jenisnya Menurut UU No.25 Tahun 1999

No	Jenis Bagi Hasil	Persentase		Keterangan
		Pemerintah Pusat	Pemerintah Daerah	
1	Penerimaan Negara dari Pajak Bumi dan Bangunan	10%	90%	10% dari penerimaan Pemerintah Pusat tersebut dibagikan kepada Kabupaten/Kota di seluruh Indonesia
2	Penerimaan Negara dari Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan	20%	80%	20% dari penerimaan Pemerintah Pusat tersebut dibagikan kepada Kabupaten/Kota di seluruh Indonesia
3	Penerimaan Negara dari Sumber Daya Alam sektor Kehutanan, sektor Pertambangan Umum, sektor Perikanan	20%	80%	
4	Penerimaan Negara dari Sumber Daya Alam sektor Pertambangan Minyak yang dihasilkan Daerah tertentu	85%	15%	Setelah dikurangi komponen Pajak
5	Penerimaan Negara dari Sumber Daya Alam sektor Pertambangan Gas Alam yang dihasilkan Daerah tertentu	70%	30%	Setelah dikurangi komponen Pajak

Implikasi dari Dana Bagi Hasil di atas adalah:

- a) Memperbaiki kepercayaan politik antara Pusat dengan Daerah di mana Bagi Hasil diperoleh.
- b) Meningkatkan rasa memiliki masyarakat Daerah terhadap sumber daya yang bersangkutan.
- c) Namun bisa mempunyai fungsi yang kontraproduktif, malahan bisa memperburuk, yaitu terjadinya *horizontal fiscal imbalance*.
- d) Mendorong konflik perbatasan antar Daerah.
- e) Mendorong minat pemekaran Daerah.

B.3.4.2. Subsidi: Dana Alokasi Umum dan Dana Alokasi Khusus

Subsidi adalah dana alokasi Pusat dalam rangka untuk;

1. Memperbaiki ketimpangan fiskal horisontal (ketimpangan antar Daerah);
2. Mendorong Daerah berbuat sesuatu melalui insentif;
3. Memperbaiki ketimpangan fiskal vertikal;
4. Menjamin sustainabilitas fiskal Daerah, dan;
5. Mendukung kebijakan ekonomi makro.

Jenis subsidi ada dua macam, yaitu:

1. Subsidi Umum/*Block Grant* atau Dana Alokasi Umum (DAU)

DAU adalah dana yang berasal dari APBN yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antar Daerah untuk membiayai kebutuhan pengeluarannya dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. Alokasi dalam DAU ini disesuaikan dengan tujuan pemerataan dengan memperhatikan potensi Daerah, luas Daerah, keadaan geografi, jumlah penduduk, dan tingkat pendapatan masyarakat di Daerah sehingga perbedaan antara Daerah yang maju dengan Daerah yang belum berkembang dapat diperkecil. Dengan kata lain, DAU merupakan transfer yang bersifat umum (*block grant*) untuk mengatasi masalah *ketimpangan horizontal* dengan tujuan utama pemerataan kemampuan keuangan antar Daerah. Penggunaan DAU ini ditetapkan oleh Daerah. Penggunaan DAU dan penerimaan

umum lainnya dalam APBN harus tetap dalam kerangka pencapaian pelayanan dan kesejahteraan masyarakat yang semakin baik seperti pelayanan kesehatan, pendidikan dan lain-lain. Prinsip penggunaan DAU antara lain adalah:

- a) Daerah leluasa (otonom) menggunakannya.
- b) Subsidi dipakai untuk pendanaan urusan Daerah yang Pusat tidak boleh mencampurinya
- c) Subsidi dipakai untuk lebih mendukung otonomi Daerah karena Daerah leluasa menggunakannya

DAU ini sendiri terdiri dari:

- DAU untuk Daerah Provinsi
- DAU untuk Daerah Kabupaten/Kota

Berikut ini adalah Tabel DAU Pemerintah Provinsi di Indonesia pasca Orde Baru untuk melihat kecenderungan alokasi pemberian DAU kepada Pemerintah Provinsi.⁶⁰

Tabel 3.17

DAU Pemerintah Provinsi di Indonesia Tahun 2001 dan 2002 (dalam milyaran Rupiah)

No.	Pemerintah Tingkat Provinsi	2001	2002	Perubahan % (+/-)
1.	DKI Jakarta	773,02	535,70	-44,50 %
2.	Jawa Tengah	754,80	560,63	-34,63%
3.	Jawa Timur	660,37	543,21	-45,70%
4.	Jawa Barat	552,33	393,88	-40,22%
5.	Papua	339,04	345,53	1,76%
6.	Sumatera Utara	278,37	260,61	-6,81%
7.	NTT	264,32	244,03	-4,10%
8.	Sulawesi Selatan	246,26	257,41	4,4%
9.	Kalimantan Timur	257,11	96,96	-165,17%
10.	Riau	251,94	110,71	-127,56%
11.	Sulawesi Utara	220,51	233,47	5,8%
12.	Kalimantan Barat	200,10	228,28	14,0%
13.	Sumatera Barat	227,68	193,52	-17,65%
14.	DIY	221,92	214,48	-3,46%
15.	Kalimantan Tengah	159,41	204,84	28,5%

60. Tabel DAU ini disarikan dari Juli Panglima Saragih, *Desentralisasi Fiskal dan Keuangan Daerah Dalam Otonomi*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 2003, hal.108-109.

16.	Sumatera Selatan	168,77	211,53	25,3%
17.	Lampung	189,69	211,11	11,3%
18.	NTB	168,21	193,80	15,2%
19.	Maluku	159,02	191,71	20,5%
20.	Sulawesi Tengah	146,05	190,51	30,4%
21.	Jambi	141,29	181,92	28,7%
22.	Sulawesi Tenggara	149,56	179,37	20,0%
23.	Nanggroe Aceh Darussalam	172,43	150,56	-14,53%
24.	Bali	153,75	168,17	9,4%
25.	Bengkulu	138,39	162,55	17,4%
26.	Kalimantan Selatan	129,35	161,80	25,0%
27.	Banten	143,77	155,59	8,2%
28.	Bangka Belitung	66,81	146,22	118,8%
29.	Maluku Utara	85,06	144,28	69,6%
30.	Gorontalo	46,15	129,04	179,6%
	Jumlah Total	7,465,48	7,001,42	

Berdasarkan Tabel diatas dapat dilihat bahwa Provinsi baru yaitu Bangka Belitung dan Gorontalo, di tahun 2002 memperoleh DAU yang cukup besar dibandingkan tahun sebelumnya (2001). Bahkan kenaikan DAU di dua Provinsi tersebut mencapai 100% lebih. Tetapi jika dianalisis lebih dalam lagi berdasarkan formula, maka kenaikan DAU tahun 2002 itu tidak sedrastis yang dipaparkan diatas. Mengapa? Karena sebagai Provinsi baru, maka selama satu tahun (2001-2002) tidak mungkin terjadi suatu perubahan (peningkatan) variabel di kedua Provinsi tersebut.⁶¹

Dari Tabel diatas dapat dilihat pula bahwa ada dua Provinsi yang mengalami penurunan DAU di tahun 2002, yaitu Provinsi Kalimantan Timur dan Riau. Keduanya mengalami penurunan penerimaan DAU yang cukup besar, yaitu 165,17% dan 127,56%. Penurunan DAU di kedua Provinsi itu dikarenakan oleh pengurangan bobot dari berbagai variabel di Provinsi yang bersangkutan, dan juga dikarenakan oleh pengaruh dari berkurangnya tugas dan wewenang Pemerintah Provinsi dimana sudah dilimpahkan sepenuhnya kepada Daerah Kabupaten/Kota.⁶²

61. *Ibid.* hal. 109.

62. *Loc.Cit.*

2. Subsidi Khusus/*Specific Grant* atau Dana Alokasi Khusus (DAK)

DAK adalah dana yang berasal dari APBN yang dialokasikan kepada Daerah untuk membantu membiayai kebutuhan tertentu. Dana ini diperuntukkan guna membantu membiayai kebutuhan-kebutuhan khusus Daerah. Singkatnya, Dana Alokasi Khusus merupakan transfer yang bersifat khusus (*specific grant*) untuk memenuhi pembiayaan *kebutuhan khusus* Daerah dan/atau kepentingan Nasional. Pengalokasian dana ini dengan memperhatikan ketersediaan dana dalam APBN. Oleh karena itu besaran DAK tidak dapat dipastikan setiap tahunnya. Kebutuhan khusus yang dimaksud disini adalah:

- a) Kebutuhan yang tidak dapat diperkirakan secara umum dengan menggunakan rumus alokasi umum, dan/atau kebutuhan yang tidak dapat diperkirakan secara umum dengan rumus, kebutuhan yang bersifat khusus yang tidak sama dengan kebutuhan Daerah lain, misalnya kebutuhan di kawasan transmigrasi, dan kebutuhan-kebutuhan jenis investasi/prasarana baru, pembangunan di kawasan terpencil, saluran irigasi primer, dan saluran *drainase* primer.
- b) Kebutuhan yang merupakan komitmen atau prioritas Nasional, termasuk antara lain proyek yang dibiayai donor, pembiayaan Reboisasi Daerah dan proyek-proyek kemanusiaan untuk memenuhi kebutuhan dasar manusia.

Prinsip penggunaan subsidi DAK adalah sebagai berikut:

- 1) Penggunaan sudah ditentukan pemberi subsidi.
- 2) Subsidi dipakai untuk pendanaan urusan Daerah dalam prioritas kebijakan nasional.
- 3) Subsidi dipakai untuk lebih mendukung standarisasi pelayanan tingkat nasional sebab Pusat bisa mengarahkan penggunaannya untuk SPM (Standar Pelayanan Minimal) nasional.

Sektor atau kegiatan yang tidak dapat dibiayai dari DAK adalah biaya administrasi, biaya penyiapan proyek fisik, biaya penelitian, biaya pelatihan, biaya perjalanan pegawai Daerah dan lain-lain biaya umum sejenis. Sementara itu, kriteria teknis sektor/kegiatan yang dapat

dibiayai dari DAK ditetapkan oleh Menteri Teknis/instansi terkait setelah berkonsultasi dengan Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah sesuai dengan bidang tugas masing-masing. Pembiayaan kebutuhan khusus memerlukan dana pendamping dari penerimaan umum APBD. Porsi dana pendamping ditetapkan sekurang-kurangnya 10%, kecuali pembiayaan kegiatan reboisasi yang berasal dari Dana Reboisasi.

Jika terjadi keperluan yang mendesak, maka Daerah tertentu yang bersangkutan diberikan Dana Darurat yang berasal dari APBN. Keperluan mendesak didefinisikan sebagai terjadinya keadaan yang sangat luar biasa yang tidak dapat ditanggulangi oleh Daerah dengan pembiayaan dari APBD, seperti bencana alam dan/atau peristiwa lain yang dinyatakan Pemerintah Pusat sebagai bencana nasional.

Tabel 3.18
Komposisi Dana Alokasi Umum dan Dana Alokasi Khusus

Jenis Subsidi	Komponen
Dana Alokasi Umum	- Dati I : 10% - Dati II : 90%
Dana Alokasi Khusus	- Kebutuhan khusus - Dana Reboisasi - Pusat : 60% - Dati I : 40% - Dana darurat

Sumber : UU No. 25 Tahun 1999.

Formula utama distribusi subsidi (DAU & DAK) adalah *Fiscal Gap*. Daerah dengan *fiscal gap* (kesenjangan fiskal) yang tinggi, memperoleh subsidi yang lebih besar. Rumus *fiscal gap* adalah sebagai berikut:

$$\text{Fiscal Gap} = \text{Fiscal Needs} - \text{Fiscal Capacity}$$

(*kesenjangan fiskal = kebutuhan fiskal dikurangi kapasitas fiskal*).

Sesuai dengan penyerahan kewenangan dari Pusat ke Daerah, maka Provinsi dan Kabupaten/Kota masing-masing memperoleh DAU yang jumlahnya berbeda-beda sesuai dengan kapasitas fiskal atau nilai bobot tiap-tiap Daerah. Dalam penjelasan UU No.25 Tahun 1999 ditegaskan bahwa formula DAU tiap Provinsi, Kabupaten, dan Kota ditetapkan sebagai berikut:

- Jumlah DAU = $\frac{\text{Bobot Provinsi A}}{\text{Jumlah bobot seluruh Provinsi}}$
- Jumlah DAU = $\frac{\text{Bobot Kabupaten A / Kota A}}{\text{Jumlah bobot seluruh Kabupaten/Kota}}$

Bobot Daerah ditentukan berdasarkan hasil kajian empiris dengan memperhitungkan variabel-variabel yang relevan. Kebutuhan suatu Daerah otonom dapat dicerminkan dari variabel-variabel, yaitu jumlah penduduk, tingkat pendapatan penduduk dengan memperhatikan persentase penduduk miskin, luas wilayah, dan keadaan geografi. Jadi, bobot Daerah adalah proporsi kebutuhan DAU suatu Daerah dengan total keseluruhan kebutuhan DAU seluruh Daerah.

Adapun formula menentukan bobot suatu Daerah adalah sebagai berikut:

Bobot DAU Daerah A = kebutuhan DAU Daerah A dibagi total kebutuhan DAU semua Daerah.

Berdasarkan ketentuan dalam PP No.104 Tahun 2000:

Kebutuhan DAU Daerah A = (total kebutuhan Daerah A) *dikurangi* (potensi penerimaan Daerah A).

Unsur-unsur kebutuhan Daerah adalah:

- Pengeluaran (belanja) Daerah rata-rata
- Indeks Penduduk
- Indeks Luas Daerah
- Indeks Harga Bangunan
- Indeks Kemiskinan Relatif

Sedangkan potensi penerimaan Daerah adalah:

- Penerimaan Daerah rata-rata
- Indeks Industri
- Indeks Sumber Daya Alam (SDA)
- Indeks Sumber Daya Manusia (SDM)

Disamping ketiga jenis Dana Perimbangan tersebut (Bagi Hasil, DAU dan DAK), sejak tahun anggaran 2002 dikenal apa yang disebut dengan *Dana Otonomi Khusus* dan *Dana Penyeimbang*. Dana Otonomi Khusus adalah dana yang dialokasikan untuk membiayai pelaksanaan otonomi khusus suatu Daerah, sedangkan Dana Penyeimbang adalah dana yang dialokasikan untuk penyeimbang kekurangan DAU.

B.3.6. Pinjaman Daerah

Selain Dana Perimbangan di atas, dalam pembiayaan pelaksanaan desentralisasi dikenal juga apa yang disebut sebagai Pinjaman Daerah. Pinjaman Daerah merupakan pelengkap dari sumber-sumber penerimaan Daerah yang ada dan ditujukan untuk membiayai pengadaan prasarana Daerah atau harta tetap lain yang berkaitan dengan kegiatan yang bersifat meningkatkan penerimaan yang dapat digunakan untuk mengembalikan pinjaman, serta memberikan manfaat bagi pelayanan masyarakat. Daerah juga dimungkinkan melakukan pinjaman dengan tujuan mengatasi masalah jangka pendek yang berkaitan dengan arus kas Daerah.

Pengelolaan Pinjaman Daerah diatur dalam PP No. 107/2000 tentang Pinjaman Daerah yang bertujuan untuk mengatur lebih lanjut hal-hal yang menyangkut Pinjaman Daerah, dengan mengantisipasi kebutuhan masa depan serta mempertimbangkan perlunya mempertahankan kondisi kesehatan dan kesinambungan perekonomian nasional.

Sumber dan jenis Pinjaman Daerah terdiri dari:

1. Pinjaman Daerah dari Dalam Negeri, antara lain bersumber dari:
 - a. Pemerintah Pusat
 - b. Lembaga Keuangan Bank
 - c. Lembaga Keuangan Bukan Bank
 - d. Masyarakat. Pinjaman Daerah yang bersumber dari masyarakat antara lain melalui penerbitan Obligasi Daerah.
 - e. Sumber lainnya, misalnya Pinjaman Daerah dari Pemerintah Daerah lain.

2. Pinjaman Daerah dari Luar Negeri. Jenis pinjaman ini terdiri dari dua jenis, yaitu :

a. Pinjaman Jangka Panjang.

Jenis pinjaman ini hanya dapat digunakan untuk membiayai pembangunan prasarana yang merupakan aset Daerah dan dapat menghasilkan penerimaan untuk pembayaran kembali pinjaman, serta memberikan manfaat bagi pelayanan masyarakat. Sedangkan yang dimaksud dengan “menghasilkan penerimaan” adalah hasil penerimaan yang berkaitan dengan pembangunan prasarana yang dibiayai dari pinjaman jangka panjang tersebut, baik yang langsung dan atau yang tidak langsung. Pinjaman jangka panjang ini tidak dapat digunakan untuk membiayai belanja administrasi umum serta belanja operasional dan pemeliharaan.

b. Pinjaman Jangka Pendek.

Daerah dapat melakukan Pinjaman Jangka Pendek untuk pengaturan kas guna mengelola Kas Daerah. Pinjaman jenis ini dapat dimanfaatkan untuk:

- 1) Membantu kelancaran arus kas untuk keperluan jangka pendek
- 2) Dana talangan tahap awal suatu investasi yang akan dibiayai dengan Pinjaman Jangka Panjang, setelah ada kepastian tentang tersedianya Pinjaman Jangka Panjang yang bersangkutan.

Terkait dengan batas waktu pinjaman Daerah, sudah diatur bahwa batas maksimum jangka waktu Pinjaman Jangka Panjang disesuaikan dengan umur ekonomis aset yang dibiayai dari pinjaman tersebut, dengan jangka waktu paling lama 30 tahun termasuk masa tenggang. Masa Tenggang adalah suatu masa pada awal jangka waktu pinjaman yang dapat ditetapkan dalam perjanjian pinjaman sehingga dalam masa tersebut pinjaman tidak membayar angsuran pengembalian pokok pinjaman.

Selanjutnya, berdasarkan PP No. 107 Tahun 2000, Pemerintah Daerah dalam melakukan pinjaman untuk mendanai pembangunan

harus memperhatikan Rasio kemampuan Keuangan Daerah untuk mengembalikan pinjaman atau dikenal dengan istilah *Debt Service Coverage ratio* (DSCR), dimana batas minimal DSCR adalah 2,5.

Debt Service Coverage Ratio (DSCR) merupakan perbandingan antara penjumlahan Pendapatan Asli Daerah, bagian Daerah dari Pajak bumi dan bangunan, bea perolehan hak atas tanah dan bangunan serta penerimaan sumber daya alam dan bagian Daerah lainnya seperti Pajak penghasilan perorangan, dana alokasi umum (DAU) setelah dikurangi belanja wajib dengan penjumlahan angsuran pokok, bunga dan biaya pinjaman lainnya yang telah jatuh tempo. Bila dirumuskan secara matematis perhitungan DSCR yaitu :

DSCR	$\frac{(PAD + BD + DAU) - BW}{(P + B + BL)}$ DSCR = $\geq 2,5$
Keterangan	
DSCR	Debt Service Coverage Ratio
PAD	Pendapatan Asli Daerah
BD	Bagian Daerah dari PBB, BPHTB, Penerimaan Sumber Daya Alam serta Bagian Daerah Lainnya seperti PPh Perseorangan
DAU	Dana Alokasi Umum
BW	Belanja Wajib yaitu belanja yang harus dipenuhi/tidak bisa dihindarkan dalam tahun anggaran yang bersangkutan
P	Angsuran Pokok Pinjaman yang jatuh tempo anggaran yang bersangkutan
B	Bunga Pinjaman yang jatuh tempo pada tahun anggaran yang bersangkutan
BL	Biaya Lainnya Yang Jatuh Tempo (Biaya komitmen, Biaya Bank dan Lain-lain yang jatuh tempo)

Untuk lebih jelasnya, perhatikan Tabel 3.19 dan 3.20 berikut ini:

Tabel 3.19

Sumber Pinjaman, Penggunaan Pinjaman, dan Jumlah Pinjaman Daerah Kota Semarang Tahun 1994-2004

No	Tanggal dan Naskah Perjanjian Pinjaman	Sumber Pinjaman	Masa Pinjaman	Tingkat Suku Bunga	Penggunaan Pinjaman	Jumlah Pinjaman (dalam ribuan rupiah)
1	8 Juli 2004 SP. No. 658. 1/34	PT. New Ratna Motor (Dalam Negeri)	2 Tahun	14	Pengadaan Armada Roll Truck dan Container sampah	4,074,000

2	25 Agustus 2003 No.89/PK/BPD/ KRD-PEMDA/ VIII/2003	BPD Jateng (Dalam Negeri)	3 Tahun	3	Pembelian Gedung Dinas	21,000,000
3	1 Oktober 2001 900/1003/2001	Pemprov Jateng (Dalam Negeri)	2 Tahun	5	Lampu Mercury son-T	9,000,000
4	5 Maret 1997 No.08/PK/BPD/ III/1997	BPD Jateng (Dalam Negeri)	5 Tahun	21	Penunjang SSUDP dan fasilitas RSU	11,500,000
5	20 Juni 1996 No.04/PK/BPD/ II/1996	BPD Jateng (Dalam Negeri)	5 Tahun	19	Pembebasan Tanah Penunjang P3KT	16,420,000
6	21 September 1994 SLA-768/ DP3/1994	World Bank (Luar Negeri)	20 Tahun	11.75	Pinjaman SSUDP/P3KT	27,181,766
Total						89,175,766

Sumber: DPKD Kota Semarang, 2004

Tabel 3.20

Kemampuan Kota Semarang dalam Mengembalikan Pinjaman Daerah Menurut PP No.107 Tahun 2000 Tahun Anggaran 1994/1995-2004 (dalam ribuan rupiah)

Tahun Anggaran	Penerimaan Umum	Belanja Wajib	Dana Netto	Angsuran Pinjaman	DSCR
(1)	(2)	(3)	(4)=(2)-(3)	(5)	(6)=(4):(5)
1994/1995	75,939,972	41,320,146	34,619,826	6,157,321	5.6
1995/1996	89,708,648	49,746,521	39,962,127	7,935,848	5.0
1996/1997	110,490,038	65,059,002	45,431,016	9,434,811	4.8
1997/1998	142,575,438	80,021,699	62,553,739	10,317,675	6.1
1998/1999	147,825,157	114,959,776	32,865,381	11,492,045	2.9
1999/2000	189,984,047	155,831,666	34,152,381	12,470,038	2.7
2000	213,267,273	140,988,626	72,278,647	133,667,715	5.4
2001	396,151,350	332,400,249	63,751,101	17,412,500	3.7
2002	499,258,921	369,748,900	129,510,021	16,400,000	7.9
2003	598,971,007	446,424,124	152,546,883	23,954,141	6.4
2004	667,724,699	490,789,099	176,935,600	24,151,215	7.3

Sumber: APBD 1994/1995-2004, dan DPKD Kota Semarang 2004

Dengan demikian, melihat Tabel 3.20 dapat disimpulkan bahwa Pemerintah Daerah Kota Semarang untuk periode sebelas tahun (1994-2004) mampu mengembalikan pinjaman Daerah karena rata-rata DSCR-nya setiap tahun di atas 2,5.

B.3.7. Problematika implementasi UU No. 22 Tahun 1999 dan UU No. 25 Tahun 1999

Ketika UU Pemerintah Daerah dan Perimbangan Keuangan diimplementasi selama kurang lebih 5 tahun pasca tumbangnya Pemerintahan Orde Baru, ternyata implikasi langsung dari fungsi yang diserahkan kepada Daerah berdasarkan UU No.25 Tahun 1999 adalah kebutuhan dana yang cukup besar untuk membiayai pelaksanaan urusan-urusan rumah tangga Daerah. Pembiayaan urusan-urusan rumah tangga Daerah tersebut dilakukan melalui sumber-sumber pembiayaan baik yang melalui pemberian kewenangan dalam pemungutan Pajak/Retribusi, sistem transfer, dan pemberian kewenangan untuk melakukan pinjaman.

Namun, dalam prakteknya dapat dikatakan bahwa Dana Perimbangan merupakan sumber pendapatan yang utama bagi banyak Daerah. Di Provinsi Sumatera Barat misalnya, pada tahun 2002 sebesar 56,39% dari pendapatan Daerah Provinsi Sumatera Barat bersumber dari dana perimbangan. Sedangkan untuk Daerah Kota Sawahlunto sebesar 89%. Bahkan, bagian dana yang diperoleh dari APBN tersebut sebagai besar justru terserap untuk pengeluaran rutin Pemerintah Daerah, bukan untuk pembangunan Daerah (lihat Tabel dibawah).

Tabel 3.21

Persentase Anggaran Rutin dan Pembangunan APBD Provinsi Sumatera Barat Tahun 2002

Kode	Uraian	Total Anggaran (Rp)		Persen terhadap total pendapatan
		PAD & Penerimaan Lain-Lain	Dana Perimbangan	
I.	Pendapatan	194.594.289.140	251.667.716.500	100
II.	Rutin	296.463.277.323		66
III.	Pembangunan	149.798.728.317		34

Tabel 3.22

Persentase Anggaran Rutin dan Pembangunan RAPBD Kota Sawahlunto Tahun 2002

Kode	Uraian	Total Anggaran (Rp)		Persen terhadap total pendapatan
		PAD & Penerimaan Lain-Lain	Dana Perimbangan	
I.	Pendapatan	9.402.881.640,57	77.472.967.543,43	100
II.	Rutin	66.783.432.703,64		76,87
III.	Pembangunan	20.092.416.480,36		23,13

Selanjutnya, menurut UU No.25 Tahun 1999 tersebut Kepala Daerah diberikan kewenangan untuk memungut Pajak/Retribusi sebagaimana diatur dalam UU No.18 Tahun 1997 dan telah disempurnakan dengan UU No.34 Tahun 2000 yang lebih mencerminkan keleluasaan Daerah. Dengan UU No.34 Tahun 2000 tersebut yang ditindaklanjuti dengan aturan pelaksanaannya PP No.65 Tahun 2001 tentang Pajak Daerah dan PP No.66 Tahun 2001 tentang Retribusi Daerah, maka Pemerintah Kabupaten/Kota dan Pemerintah Provinsi diberikan kewenangan untuk memungut Pajak selain yang ditetapkan dalam UU yang tentunya harus memenuhi kriteria-kriteria tertentu.

Sedangkan implementasi kebijakan Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah dilakukan untuk mengurangi ketidakmampuan Daerah dalam membiayai kebutuhan pengeluarannya yang bersumber dari Pajak dan Retribusi tersebut, disamping juga melihat beranekaragamnya kebutuhan Daerah.

Menurut UU No.25 Tahun 1999, Dana Perimbangan terdiri dari Dana Bagi Hasil Pajak dan Sumber Daya Alam yang disebut dengan Bagian Daerah: Dana Alokasi Umum (DAU), dan Dana Alokasi Khusus (DAK). Penerimaan Pajak yang dibagi-hasilkan yaitu Pajak Penghasilan Perorangan, Pajak Bumi dan Bangunan (PBB), dan Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB); sementara itu penerimaan Sumber Daya Alam yang dibagi-hasilkan adalah Minyak Bumi, Gas Alam, Pertambangan Umum, Kehutanan, dan Perikanan.

Namun, berdasarkan perhitungan ekonomi melalui UU No.25 Tahun 1999 ini membawa perubahan besar bagi APBD Kabupaten/Kota dimana terjadi peningkatan perolehan dana yang luar biasa, terutama bagi Daerah yang memiliki Sumber Daya Alam. Sebaliknya, meskipun APBD Provinsi meningkat dibandingkan dengan sebelumnya, tapi perubahan itu tidak sebesar yang diperoleh Kabupaten. Perbedaan ini disebabkan karena Provinsi hanya memperoleh bagian 10% dari total DAU. Hal tersebut didorong pula oleh letak otonomi yang diletakkan di tingkat Kabupaten/Kota sehingga menurut UU ini fokus pembangunan telah beralih dari Provinsi menuju Kabupaten/Kota sebagai Daerah otonom. Secara

tidak langsung hal tersebut menyebabkan semakin berkurangnya kewenangan Gubernur. Bahkan berdasarkan kebijakan baru ini, segala proses pembangunan tidaklah perlu lagi harus mendapat persetujuan dari Provinsi (baca: Bappeda Provinsi) dan cukup diputuskan di tingkat Kabupaten/Kota.⁶³

Sedangkan terkait dengan penerimaan Negara secara umum dari Pajak bisa disebutkan bahwa Indonesia termasuk negara dengan kontribusi Pajak yang rendah terhadap pendapatan Negara/Daerah. Indonesia lebih tergantung pada pendapatan dari SDA dan bantuan luar negeri. Akibatnya, elite negara lebih otonom dari rakyat. Akibat jangka panjangnya adalah ketergantungan Pemerintah terhadap masyarakat (pembayar Pajak) rendah sehingga Akuntabilitas terhadap rakyat rendah dan responsivitas terhadap rakyat rendah. Disamping itu, akibat jangka panjang lainnya adalah insentif untuk memperkuat kapasitas politik dan organisasi Pemerintah rendah sehingga akan melahirkan negara yang lemah.

Dapat disimpulkan bahwa meskipun penerimaan terhadap UU No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Daerah ditanggapi secara positif, namun sebagaimana digambarkan diatas, implementasinya tidak berjalan mulus seperti yang diharapkan. Setidaknya ada sembilan isu yang berkembang di Daerah dalam proses implementasi UU ini, yaitu sebagai berikut:⁶⁴

1. Terkait dengan ketidakadilan dalam pembagian DAU. Banyak muncul protes dari Daerah karena dua hal. *Pertama*, DAU yang diberikan kepada Daerah untuk membayar gaji pegawai dan pembangunan ternyata tidak mencukupi. Protes tersebut dilatarbelakangi oleh Pemerintah Pusat yang tidak

63. Dr. Alfira Salam, "Otonomi Daerah dan Akuntabilitas Perimbangan Keuangan Pusat - Daerah", dalam Syamsuddin Haris (Ed.), *Desentralisasi dan Otonomi Daerah, Desentralisasi, Demokratisasi, dan Akuntabilitas Pemerintahan Daerah*, Asosiasi Ilmu Politik Indonesia (AIPI) bekerjasama dengan Partnership for Governance Reform in Indonesia (PGRI), LIPI, Jakarta, 2005, hal. 283.

64. Isu-isu lokal ini disarikan dari Dr. Alfira Salam, "Otonomi Daerah dan Akuntabilitas Perimbangan Keuangan Pusat - Daerah", dalam Syamsuddin Haris (Ed.), *Desentralisasi dan Otonomi Daerah, Desentralisasi, Demokratisasi, dan Akuntabilitas Pemerintahan Daerah*, Asosiasi Ilmu Politik Indonesia (AIPI) bekerjasama dengan Partnership for Governance Reform in Indonesia (PGRI), LIPI, Jakarta, 2005, hal. 292-294.

memperhitungkan gaji pegawai Daerah (termasuk eks 15 Kanwil yang dilimpahkan ke Daerah). *Kedua*, DAU yang diterima Daerah jumlahnya dirasa terlalu sedikit jika dibandingkan dengan Daerah lain padahal jika dilihat dari rumusan DAU diperkirakan akan mendapatkan jumlah dana yang sama.

2. Kurang transparannya Pemerintah Pusat dalam membagi DAU Daerah. Walaupun sudah ada rumusan pasti dalam regulasi terkait dengan besaran yang akan diterima tiap Daerah, tetapi pada praktiknya rumusan-rumusan tersebut tidak pasti dan terbuka peluang Daerah untuk melakukan *lobby* guna memperbesar DAU.
3. Masih adanya perbedaan persepsi antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah tentang penggunaan DAU. Bagi Pemerintah Pusat perhitungan pendapatan Daerah untuk DAU berdasarkan selisih antara kebutuhan Daerah dan potensi Daerah, dengan memasukkan variabel jumlah penduduk, luas wilayah, penduduk miskin, dsb. Namun, Daerah dalam kenyataannya justru mengukur DAU dari unsur APBD yang antara lain berupa komponen gaji, non-gaji dan pembangunan sehingga terjadi ketiadaan keterkaitan dalam penggunaan DAU antara Pusat dan Daerah.
4. Masih kurang transparannya Pemerintah Pusat dalam bagi hasil sumber daya alam, padahal berdasarkan UU No. 25 Tahun 1999 sudah sangat jelas persentase pembagian antara Pusat dan Daerah.
5. Masih adanya arogansi Departemen di Pusat yang belum menyerahkan kewenangan pengelolaan SDA kepada Daerah. Sikap Pusat ini sangat menyulitkan Departemen Keuangan untuk menghitung secara pasti berapa penghasilan yang didapat dalam pengelolaan SDA di Daerah.
6. Perebutan sumber pendapatan antar Kabupaten/Kota tetangga dan Kabupaten dengan Provinsi. Sebagai contohnya adalah Pajak Kendaraan yang masih menjadi sumber pendapatan Provinsi padahal keberadaan motor sebagai besar di kawasan Kabupaten/Kota. Perebutan ini terjadi karena Pajak Kendaraan ini merupakan sumber pendapatan yang relatif besar sehingga terjadi 'rebutan' antara Provinsi dan Kabupaten/Kota.

7. Berkaitan dengan Pajak Penghasilan (PPH), dimana selama ini Daerah telah memberikan fasilitas yang ikut mendukung kelancaran usaha penyediaan sarana, perizinan dan situasi usaha yang kondusif, tetapi selama ini Daerah tidak memperoleh “bagi hasil Pajak” dari hasil penerimaannya. Menurut UU No. 17 Tahun 2000 Daerah akan memperoleh bagian 20%, hanya sebagai obyek Pajak Perorangan, namun sebagai obyek Badan Usaha, Daerah tidak memperolehnya. Perusahaan besar belum memberikan kontribusi apa-apa kecuali ekses keberadaannya di Daerah dan risiko sosial yang dialami masyarakat setempat.
8. Secara umum Daerah masih menganggap bahwa peruntukan DAU untuk Daerah yang ditetapkan 25% dari penerimaan dalam negeri masih belum mencukupi kebutuhan pembangunan Daerah. Daerah menginginkan supaya jumlah tersebut disesuaikan dengan besarnya cakupan kewenangan yang diberikan kepada Daerah.
9. Sebagian besar Daerah mengeluhkan karena unsur PAD tidak dimasukkan kedalam rumusan perhitungan DAU. Bagi Daerah, tidak mungkin hanya mengandalkan PAD sebagai unsur penunjang pembangunan Daerah, padahal rumusan DAU yang ada masih belum mengakomodasi kebutuhan riil Daerah. Akibatnya, muncul tuntutan dari beberapa Daerah yang mempersoalkan agar persentase bagi hasil SDA ditinjau ulang.

Secara singkat, implementasi UU No.25 Tahun 1999 menyisakan beberapa persoalan dalam manajemen keuangan Daerah di Indonesia, yaitu:⁶⁵

1. Kebutuhan anggaran (*fiscal need*) dan kapasitas anggaran (*fiscal capacity*) tidak seimbang
2. Tanggapan negatif atas layanan publik. Rendahnya ketaatan membayar Pajak/Retribusi
3. Lemahnya infrastruktur, sarana, dan sumber daya manusia
4. Berkurangnya subsidi dari Pusat
5. Potensi PAD belum mencerminkan kondisi riil

65. Sumber: <http://kumoro.staff.ugm.ac.id/wp-content/uploads/2007/12/dasar-hukum-konsep-strategi-pad.pdf> . Diunduh pada Hari Selasa, 21 April 2009, jam 11.08 WIB.

B.4. Hubungan Keuangan Pusat dan Daerah Era Reformasi:

B.4.1. Berlakunya UU No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah

Ketika era reformasi memasuki tahun ke-6, muncul dorongan kuat untuk meningkatkan kinerja keuangan Daerah dan mengurangi ketergantungan Daerah terhadap Pemerintah Pusat agar Daerah mampu lebih mandiri dalam urusan menyojjahterakan masyarakatnya. Disamping itu, untuk mewujudkan semangat desentralisasi di bidang ekonomi yang lebih berdampak nyata bagi pelayanan publik dan kesejahteraan masyarakat, maka diperlukan efisiensi dan efektivitas pengelolaan keuangan. Disini, prinsip *Good Governance* menjadi salah satu cara mendorong transparansi, akuntabilitas dan mengarus-utamakan partisipasi masyarakat dalam proses kebijakan. Oleh karenanya, perubahan UU dan peraturan lainnya tentang Keuangan Daerah yang dapat menghambat proses ke arah tersebut, mutlak diperlukan. Selain itu, ada tuntutan untuk segera dilakukan perbaikan atau revisi terhadap kondisi konfliktual yang timbul akibat implementasi UU No. 22 Tahun 1999 dan UU No. 25 Tahun 1999, terutama menyojjahter ketimpangan fiskal dan tumpang tindih kewenangan.

Dari aspek regulasi, perubahan ini berkaitan langsung dengan amandemen Konstitusi Dasar Negara yang mengatur sistem penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, yaitu UUD 1945. Ada 13 pasal yang di amandemen, diantaranya Pasal 1; pasal 5; pasal 18, pasal 18A dan 18B; pasal 20; pasal 21; pasal 22D; pasal 23E ayat (2); pasal 24 ayat (1); pasal 31 ayat (1); pasal 33, dan; pasal 34. Selain amandemen UUD 1945, Ketetapan dan Keputusan MPR yang mengatur tata kelola dan hubungan kelembagaan Negara juga turut berubah, terutama Ketetapan MPR No. IV/MPR Tahun 2000 tentang Rekomendasi Kebijakan dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah.

Dengan demikian, terbitnya UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No. 33 Tahun 2004 tentang Keuangan Daerah dinilai sebagai respons atas perubahan tersebut. Terbitnya Undang-undang baru ini diharapkan derajat desentralisasi semakin meningkat. Sebab, dari sudut pandang kebijakan, derajat

desentralisasi menjadi kata kunci untuk memahami Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Tinggi rendahnya derajat desentralisasi menentukan apakah Pusat memegang kendali atau tidak dalam urusan keuangan Daerah. Sejak berlakunya *Decentralizatie Wet tahun 1903*, derajat desentralisasi di Indonesia mengalami fluktuasi atau pasang surut.

Tabel 3.23
Derajat Desentralisasi Dari Masa ke Masa⁶⁶

	Tipe Kebijakan	UU		Derajat Desentralisasi
		UU	Dominan	
UNDANG-UNDANG	Dekonsentrasi	Decentralizatie Wet 1903	Pusat	Rendah
	Dekonsentrasi	UU No.1 Tahun 1945	Pusat	Rendah
	Desentralisasi	UU No. 22 Tahun 1948	Daerah	Tinggi
	Desentralisasi	UU No. 1 Tahun 1957	Daerah	Tinggi
	Dekonsentrasi	Penpres No.6 Tahun 1959 (disempurnakan)	Pusat	Rendah
	Desentralisasi	UU No. 18 Tahun 1965	Daerah	Tinggi
	Dekonsentrasi	UU No. 5 Tahun 1974	Pusat	Rendah
	Desentralisasi	UU No. 22 Tahun 1999	Daerah	Tinggi

Bagaimana dengan derajat desentralisasi dalam UU No. 32 Tahun 2004? Secara prinsip, UU No. 32 Tahun 2004 tidak jauh berbeda dengan UU No. 22 Tahun 1999. Hanya saja, ada perbaikan dan penambahan di beberapa pasal dan pengaturan lainnya yang berkaitan dengan aspek penyelenggaraan desentralisasi, sehingga UU No. 32 Tahun 2004 tampak lebih gemuk dari Undang-undang sebelumnya. Termasuk UU No. 33 Tahun 2004 yang merupakan perbaikan dari UU No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pusat dan Daerah. Perbaikan ini bertujuan untuk membangun konsistensi dan keselarasan dengan Undang-undang yang lain, yaitu: UU No. 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara

66. Djohermansyah, 2005, *Pembagian Kewenangan Antar Pemerintah, Pemerintah Provinsi, dan Pemerintah Kabupaten/Kota*, Makalah dalam Seminar Semiloka Evaluasi Kebijakan Dana dekonsentrasi, Jakarta, Departemen Keuangan RI.

Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme; UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara; UU No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara; UU No. 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara, dan; UU No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional. Hal ini terlihat dari karakter anggaran yang masih *defisit-surplus*, sistem anggaran terpadu (*I-Account*) yang mencakup; pendapatan dan belanja yang disusun menurut organisasi, fungsi, kegiatan, program dan jenis belanja. Selain itu, UU No. 33 Tahun 2004 menambahkan pula aspek pembiayaan sebagai salah satu sumber penerimaan Daerah selain Pendapatan. Artinya, UU No. 33 Tahun 2004 dalam hal struktur penerimaan Daerah hampir sama dengan UU No. 25 Tahun 1999. Hanya yang membedakan, UU No. 33 Tahun 2004 membagi sumber Penerimaan Daerah atas dua macam, yaitu Pendapatan Daerah dan Pembiayaan.

Menurut UU No. 32 Tahun 2004, Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah adalah suatu sistem pembagian keuangan yang adil, proporsional, demokratis, transparan, dan bertanggung jawab dalam rangka pendanaan penyelenggaraan desentralisasi, dengan mempertimbangkan potensi, kondisi, dan kebutuhan Daerah serta besaran pendanaan penyelenggaraan dekonsentrasi dan tugas pembantuan. Dalam UU No. 33 Tahun 2004, menyebutkan penyelenggaraan urusan Pemerintahan Daerah dalam rangka pelaksanaan Desentralisasi didanai APBD. Sedangkan Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan oleh Gubernur yang mewakili Pemerintah Pusat di Daerah (Provinsi) didanai APBN. Dana Perimbangan bertujuan mengurangi kesenjangan fiskal antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah dan Antar-Pemerintah Daerah. Dengan demikian, berdasarkan regulasi ini, sumber pembiayaan penyelenggaraan Pemerintah Daerah sama dengan UU No. 22 Tahun 1999, bahwa pembiayaan terhadap penyelenggaraan pemerintahan di Daerah bersumber dari APBN dan APBD. Oleh sebab itu, UU No. 32 Tahun 2004 menegaskan bahwa adanya pemisahan antara pendanaan penyelenggaraan urusan Pemerintah Pusat dan Daerah.

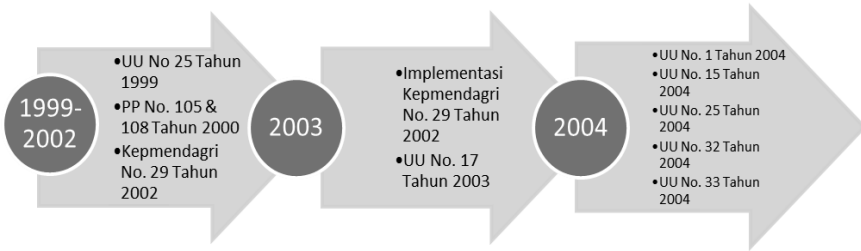
Secara spesifik, UU No. 32 Tahun 2004 mengatur tentang keuangan Daerah khususnya di Bab VIII Paragraf ke-1 hingga Paragraf ke-11, yaitu pasal 155 sampai dengan 194. Selanjutnya, dalam Undang-undang ini juga ditegaskan bahwa kekuasaan atas pengelolaan keuangan Daerah di pegang oleh Kepala Daerah. Namun dari segi penerimaan, Pusat masih memegang porsi yang lebih besar. Tetapi, ada sumber penerimaan baru Daerah, yaitu Bagi Hasil Panas Bumi dan proporsi penerimaan Provinsi yang lebih besar dibandingkan UU No. 25 Tahun 1999. Begitu juga dana Reboisasi yang masuk dalam skema DAK, dalam UU No. 32 Tahun 2004 yang dirinci dalam UU No. 33 Tahun 2004 berubah menjadi Dana Bagi Hasil.

Tabel 3.24

Perubahan Sistematika Keuangan Daerah Dalam UU Pemerintah Daerah

UU No. 22 Tahun 1999	UU No. 32 Tahun 2004
<p>Bab VIII, terdiri dari 1 bagian yaitu Keuangan Daerah, 9 pasal yang dijabarkan dalam beberapa ayat dan butir</p>	<p>Bab VIII, terdiri dari 1 bagian yaitu Keuangan Daerah, 11 paragraf, 40 pasal yang dijelaskan dengan beberapa ayat dan butir. Rincian paragraf sebagai berikut:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Paragraf kesatu: Umum - Paragraf kedua: Pendapatan, Belanja, dan Pembiayaan - Paragraf ketiga: Surplus dan Defisit APBD - Paragraf keempat: Pemberian Insentif dan Kemudahan Investasi - Paragraf kelima: BUMD - Paragraf keenam: Pengelolaan Barang Daerah - Paragraf ketujuh: APBD - Paragraf kedelapan: Perubahan APBD - Paragraf kesembilan: Pertanggungjawaban Pelaksanaan APBD - Paragraf kesepuluh: Evaluasi Rancangan Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah tentang APBD, Perubahan APBD dan Pertanggungjawaban Pelaksanaan APBD - Paragraf kesebelas: Pelaksanaan Tata Usaha Keuangan Daerah

Bagan 3.1 Metamorfosa Kebijakan Keuangan Daerah



Secara keseluruhan pasal-pasal yang mencakup Keuangan Daerah dalam UU No. 32 Tahun 2004 mengatur hal-hal sebagai berikut:

1. Penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah didanai dari dan atas beban APBN dan APBD. Administrasi pendanaan penyelenggaraan urusan pemerintahan dilakukan secara terpisah dari administrasi pendanaan penyelenggaraan urusan Pemerintahan Pusat dan Daerah.
2. Kepala Daerah adalah pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan Daerah. Dalam melaksanakan kekuasaan tersebut, Kepala Daerah melimpahkan sebagian atau seluruh kekuasaannya yang berupa perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan dan pertanggungjawaban, serta pengawasan keuangan Daerah kepada para pejabat perangkat Daerah. Pelimpahan sebagian atau seluruh kekuasaan didasarkan pada prinsip pemisahan kewenangan antara yang memerintahkan, menguji, dan yang menerima/mengeluarkan uang.
3. Sumber pendapatan Daerah terdiri atas:
 - a. Pendapatan Asli Daerah, yaitu: hasil Pajak Daerah; hasil Retribusi Daerah; Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah yang dipisahkan; dan lain-lain PAD yang sah.
 - b. Dana perimbangan;
 - c. Lain-lain pendapatan Daerah yang sah.
4. Pajak Daerah dan Retribusi Daerah ditetapkan dengan Undang-Undang yang pelaksanaannya di Daerah diatur lebih lanjut dengan Perda. Pemerintah Daerah dilarang melakukan pungutan

atau dengan sebutan lain di luar yang telah ditetapkan undang-undang. Hasil pengelolaan kekayaan Daerah yang dipisahkan dan lain-lain PAD yang sah, ditetapkan dengan Perda yang berpedoman pada peraturan perundang-undangan.

5. Dana Perimbangan terdiri atas: Dana Bagi Hasil, Dana Alokasi Umum, dan Dana Alokasi Khusus. Dana Bagi Hasil bersumber dari Pajak dan Sumber Daya Alam. Dana Bagi Hasil yang bersumber dari Pajak, terdiri dari:
 - a. Pajak Bumi dan Bangunan (PBB) sektor Perdesaan, Perkotaan, Perkebunan, Pertambangan serta Kehutanan;
 - b. Bea Perolehan Atas Hak Tanah dan Bangunan (BPHTB) sektor Perdesaan, Perkotaan, Perkebunan, Pertambangan serta Kehutanan;
 - c. Pajak Penghasilan (PPh), wajib Pajak orang pribadi dalam negeri.
6. Dana Bagi Hasil yang bersumber dari Sumber Daya Alam berasal dari:
 - a. Penerimaan kehutanan yang berasal dari iuran hak perusahaan hutan (IHPH), Provisi sumber daya hutan (PSDH) dan dana reboisasi yang dihasilkan dari wilayah Daerah yang bersangkutan;
 - b. Penerimaan pertambangan. umum yang berasal dari penerimaan iuran tetap (*landrent*) dan penerimaan iuran eksplorasi dan iuran eksplorasi (*royalty*) yang dihasilkan dari wilayah Daerah yang bersangkutan;
 - c. Penerimaan perikanan yang diterima secara nasional yang dihasilkan dari penerimaan pungutan perusahaan perikanan dan penerimaan pungutan hasil perikanan;
 - d. Penerimaan pertambangan minyak yang dihasilkan dari wilayah Daerah yang bersangkutan;
 - e. Penerimaan pertambangan gas alam yang dihasilkan dari wilayah Daerah yang bersangkutan;
 - f. Penerimaan pertambangan panas bumi yang berasal dari penerimaan setoran bagian Pemerintah, iuran tetap dan

uran produksi yang dihasilkan dari wilayah Daerah yang bersangkutan.

7. Daerah penghasil sumber daya alam ditetapkan oleh Menteri Dalam Negeri berdasarkan pertimbangan dari Menteri teknis terkait. Dasar penghitungan bagian Daerah dari Daerah penghasil sumber daya alam ditetapkan oleh Menteri Teknis terkait setelah memperoleh pertimbangan Menteri Dalam Negeri. Pelaksanaan ketentuan tersebut lebih lanjut diatur dalam Peraturan Pemerintah.
8. DAU dialokasikan berdasarkan persentase tertentu dari pendapatan dalam negeri neto yang ditetapkan dalam APBN. DAU untuk suatu Daerah ditetapkan berdasarkan kriteria tertentu yang menekankan pada aspek pemerataan dan keadilan yang selaras dengan penyelenggaraan urusan Pemerintahan yang formula dan penghitungan DAU-nya ditetapkan sesuai Undang-Undang.
9. Dana Alokasi Khusus (DAK) dialokasikan dari APBN kepada Daerah tertentu dalam rangka pendanaan pelaksanaan desentralisasi untuk:
 - a. mendanai kegiatan khusus yang ditentukan Pemerintah atas dasar prioritas nasional;
 - b. mendanai kegiatan khusus yang diusulkan Daerah tertentu.
10. Penyusunan kegiatan khusus yang ditentukan oleh Pemerintah dikoordinasikan dengan Gubernur. Penyusunan kegiatan khusus dilakukan setelah dikoordinasikan oleh Daerah yang bersangkutan: Ketentuan lebih lanjut mengenai DAK diatur dengan Peraturan Pemerintah.
11. Pedoman penggunaan, supervisi, monitoring, dan evaluasi atas Dana Bagi Hasil Pajak, Dana Bagi Hasil Sumber Daya Alam, DAU, dan DAK diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri. Pengaturan lebih lanjut mengenai pembagian dana perimbangan ditetapkan dalam Undang-Undang tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.

12. Lain-lain pendapatan Daerah yang sah merupakan seluruh pendapatan Daerah selain PAD dan dana perimbangan, yang meliputi hibah, dana darurat, dan lain-lain pendapatan yang ditetapkan Pemerintah. Hibah merupakan bantuan berupa uang, barang, dan/atau jasa yang berasal dari Pemerintah, masyarakat, dan Badan Usaha Dalam Negeri atau Luar Negeri. Pendapatan dana darurat merupakan bantuan Pemerintah dari APBN kepada Pemerintah Daerah untuk mendanai keperluan mendesak yang diakibatkan peristiwa tertentu yang tidak dapat ditanggulangi APBD. Keadaan yang dapat digolongkan sebagai peristiwa tertentu ditetapkan dengan Peraturan Presiden. Besarnya alokasi dana darurat ditetapkan oleh Menteri Keuangan dengan memperhatikan pertimbangan Menteri Dalam Negeri dan Menteri teknis terkait. Tata cara pengelolaan dan pertanggungjawaban penggunaan dana darurat diatur dalam Peraturan Pemerintah. Pemerintah dapat mengalokasikan dana darurat kepada Daerah yang dinyatakan mengalami krisis keuangan Daerah, yang tidak mampu diatasi sendiri, sehingga mengancam keberadaannya sebagai Daerah otonom. Tata cara pengajuan permohonan, evaluasi oleh Pemerintah, dan pengalokasian dana darurat di atur dalam Peraturan Pemerintah.
13. Belanja Daerah diprioritaskan untuk melindungi dan meningkatkan kualitas kehidupan masyarakat dalam upaya memenuhi kewajiban Daerah. Perlindungan dan peningkatan kualitas kehidupan masyarakat diwujudkan dalam bentuk peningkatan pelayanan dasar, pendidikan, penyediaan fasilitas pelayanan kesehatan, fasilitas sosial dan fasilitas umum yang layak, serta mengembangkan sistem jaminan sosial. Belanja Daerah mempertimbangkan analisis standar belanja, standar harga, tolok ukur kinerja; dan standar pelayanan minimal yang ditetapkan sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Sedangkan, Belanja Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah diatur dalam Perda yang berpedoman pada Peraturan Pemerintah. Belanja Pimpinan dan Anggota DPRD diatur dalam Perda yang berpedoman pada Peraturan Pemerintah.

14. Untuk membiayai penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, Pemerintah Daerah dapat melakukan pinjaman yang bersumber dari Pemerintah, Pemerintah Daerah lain, Lembaga Keuangan Bank, lembaga keuangan bukan bank, dan masyarakat. Pemerintah Daerah dengan persetujuan DPRD dapat menerbitkan obligasi Daerah untuk membiayai investasi yang menghasilkan penerimaan Daerah.
15. Pemerintah Daerah dapat melakukan pinjaman yang berasal dari penerusan pinjaman hutang luar negeri dari Menteri Keuangan atas nama Pemerintah setelah memperoleh pertimbangan Menteri Dalam Negeri. Perjanjian penerusan pinjaman dilakukan antara Menteri Keuangan dan Kepala Daerah. Ketentuan mengenai pinjaman Daerah dan Obligasi Daerah diatur dengan Peraturan Pemerintah. Peraturan Pemerintah sekurang-kurangnya mengatur tentang:
 - a. persyaratan bagi Pemerintah Daerah dalam melakukan pinjaman;
 - b. penganggaran kewajiban pinjaman Daerah yang jatuh tempo dalam APBD;
 - c. penerapan sanksi dalam hal Pemerintah Daerah tidak memenuhi kewajiban membayar pinjaman kepada Pemerintah, Pemerintah Daerah lain, lembaga perbankan, serta lembaga keuangan bukan bank dan masyarakat;
 - d. tata cara pelaporan posisi kumulatif pinjaman dan kewajiban pinjaman, setiap semester dalam tahun anggaran berjalan;
 - e. persyaratan penerbitan Obligasi Daerah, pembayaran bunga dan pokok obligasi;
 - f. pengelolaan obligasi Daerah yang mencakup pengendalian risiko, penjualan dan pembelian obligasi, pelunasan dan penganggaran dalam APBD.
16. Pemerintah Daerah dapat membentuk dana cadangan guna membiayai kebutuhan tertentu yang dananya tidak dapat disediakan dalam satu tahun anggaran. Pengakhiran tentang dana cadangan Daerah ditetapkan dengan Peraturan

- Pemerintah. Peraturan Pemerintah sekurang-kurangnya mengatur persyaratan pembentukan dana cadangan, serta pengelolaan dan pertanggungjawabannya.
17. Pemerintah Daerah dapat melakukan penyertaan modal pada suatu Badan Usaha Milik Pemerintah dan/atau milik swasta. Penyertaan modal dapat ditambah, dikurangi, dijual kepada pihak lain, dan/atau dapat dialihkan kepada Badan Usaha Milik Daerah. Penyertaan modal dilaksanakan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
 18. Dalam hal APBD diperkirakan surplus, penggunaannya ditetapkan dalam Perda tentang APBD. Surplus dapat digunakan untuk:
 - a. Pembayaran cicilan pokok utang yang jatuh tempo;
 - b. Penyertaan modal (investasi Daerah);
 - c. Transfer ke rekening dana cadangan.
 19. Dalam hal APBD diperkirakan defisit, dapat didanai dari sumber pembiayaan Daerah yang ditetapkan dalam Perda tentang APBD. Pembiayaan Daerah bersumber dari:
 - a. Sisa lebih perhitungan anggaran tahun lalu;
 - b. Transfer dari dana cadangan;
 - c. Hasil penjualan kekayaan Daerah yang dipisahkan, dan;
 - d. Pinjaman Daerah.
 20. Menteri Dalam Negeri melakukan pengendalian defisit anggaran setiap Daerah. Pemerintah Daerah wajib melaporkan posisi surplus/defisit APBD kepada Menteri Dalam Negeri dan Menteri Keuangan setiap semester dalam tahun anggaran berjalan. Dalam hal Pemerintah Daerah tidak memenuhi kewajibannya, Pemerintah Pusat dapat melakukan penundaan atas penyaluran dana perimbangan.
 21. Pemerintah Daerah dalam meningkatkan perekonomian Daerah dapat memberikan insentif dan/atau kemudahan kepada masyarakat, dan/atau investor yang diatur dalam Perda dengan berpedoman pada peraturan perundang-undangan.

22. Pemerintah Daerah dapat memiliki BUMD yang pembentukan, penggabungan, pelepasan kepemilikan, dan/atau pembubarannya ditetapkan dengan Perda yang berpedoman pada peraturan perundang-undangan.
23. Barang milik Daerah, yang dipergunakan untuk melayani kepentingan umum tidak dapat dijual, diserahkan haknya kepada pihak lain, dijadikan tanggungan, atau digadaikan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Barang milik Daerah dapat dihapuskan dari daftar inventaris barang Daerah untuk dijual, dihibahkan, dan/atau dimusnahkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Pelaksanaan pengadaan barang dilakukan sesuai dengan kemampuan keuangan dan kebutuhan Daerah berdasarkan prinsip efisiensi, efektivitas, dan transparansi dengan mengutamakan produk dalam negeri sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
24. Pelaksanaan penghapusan dilakukan berdasarkan kebutuhan Daerah, mutu barang, usia pakai, dan nilai ekonomis yang dilakukan secara transparan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
25. APBD merupakan dasar pengelolaan keuangan Daerah dalam masa 1 (satu) tahun anggaran terhitung mulai 1 Januari sampai dengan tanggal 31 Desember. Kepala Daerah dalam penyusunan Rancangan APBD menetapkan prioritas dan plafon anggaran sebagai dasar penyusunan rencana kerja dan anggaran Satuan Kerja Perangkat Daerah. Berdasarkan Prioritas dan plafon anggaran, Kepala Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) menyusun rencana kerja dan anggaran Satuan Kerja Perangkat Daerah dengan pendekatan berdasarkan prestasi kerja yang akan dicapai. Rencana kerja dan anggaran Satuan Kerja Perangkat Daerah disampaikan kepada pejabat pengelola keuangan Daerah sebagai bahan penyusunan rancangan Perda tentang APBD tahun berikutnya. Kepala Daerah mengajukan Rancangan Perda tentang APBD disertai penjelasan dan dokumen-dokumen pendukungnya kepada DPRD untuk memperoleh persetujuan bersama. Rancangan Perda sebagaimana dibahas Pemerintah

Daerah bersama DPRD berdasarkan kebijakan umum APBD, serta prioritas dan plafon anggaran. Pengambilan keputusan DPRD untuk menyetujui rancangan Perda dilakukan selambat-lambatnya 1 (satu) bulan sebelum tahun anggaran dilaksanakan. Atas dasar persetujuan DPRD, Kepala Daerah menyiapkan Rancangan Peraturan Kepala Daerah tentang penjabaran APBD dan Rancangan Dokumen Pelaksanaan Anggaran Satuan Kerja Perangkat Daerah. Tata cara penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran Satuan Kerja Perangkat Daerah serta tata cara penyusunan Dokumen Pelaksanaan Anggaran Satuan Kerja Perangkat Daerah diatur dalam Perda yang berpedoman pada peraturan perundang-undangan.

26. Perubahan APBD dapat dilakukan apabila terjadi:
 - a. perkembangan yang tidak sesuai dengan asumsi kebijakan umum APBD;
 - b. keadaan yang menyebabkan harus dilakukan pergeseran anggaran antar unit organisasi, antarkegiatan, dan antarjenis belanja, dan;
 - c. keadaan yang menyebabkan sisa lebih perhitungan anggaran tahun sebelumnya harus digunakan untuk pembiayaan dalam tahun anggaran berjalan.
27. Pemerintah Daerah mengajukan Rancangan Perda tentang Perubahan APBD, disertai penjelasan dan dokumen-dokumen pendukungnya kepada DPRD. Pengambilan keputusan mengenai Rancangan Perda tentang perubahan APBD dilakukan oleh DPRD paling lambat 3 (tiga) bulan sebelum tahun anggaran yang bersangkutan berakhir.
28. Kepala Daerah menyampaikan Rancangan Perda tentang Pertanggungjawaban Pelaksanaan APBD kepada DPRD berupa Laporan Keuangan yang telah diperiksa oleh Badan Pemeriksa Keuangan paling lambat 6 (enam) bulan setelah Tahun Anggaran berakhir. Laporan Keuangan sekurang-kurangnya meliputi laporan Realisasi APBD, Neraca, Laporan Arus Kas, dan Catatan Atas Laporan Keuangan, yang dilampiri dengan Laporan Keuangan Badan Usaha Milik Daerah. Laporan Keuangan

disusun dan disajikan sesuai dengan Standar Akuntansi Pemerintahan yang ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah.

29. Rancangan Perda Provinsi tentang APBD yang telah disetujui bersama dan Rancangan Peraturan Gubernur tentang Penjabaran APBD sebelum ditetapkan oleh Gubernur paling lambat 3 (tiga) hari disampaikan kepada Menteri Dalam Negeri untuk dievaluasi. Hasil evaluasi disampaikan oleh Menteri Dalam Negeri kepada Gubernur paling lambat 15 (lima belas) hari terhitung sejak diterimanya rancangan dimaksud. Apabila Menteri Dalam Negeri menyatakan hasil evaluasi Rancangan Perda tentang APBD dan Rancangan Peraturan Gubernur tentang penjabaran APBD sudah sesuai dengan kepentingan umum dan peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi, Gubernur menetapkan Rancangan dimaksud menjadi Perda dan Peraturan Gubernur. Apabila Menteri Dalam Negeri menyatakan hasil evaluasi Rancangan Perda tentang APBD dan Rancangan Peraturan Gubernur tentang penjabaran APBD bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, Gubernur bersama DPRD melakukan penyempurnaan paling lama 7 (tujuh) hari terhitung sejak diterimanya hasil evaluasi. Apabila hasil evaluasi tidak ditindaklanjuti oleh Gubernur dan DPRD, dan Gubernur tetap menetapkan Rancangan Perda tentang APBD dan Rancangan Peraturan Gubernur tentang penjabaran APBD menjadi Perda dan Peraturan Gubernur, Menteri Dalam Negeri menandatangani Perda dan Peraturan Gubernur dimaksud sekaligus menyatakan berlakunya pagu APBD tahun sebelumnya.
30. Rancangan Perda Kabupaten/Kota tentang APBD yang telah disetujui bersama dan Rancangan Peraturan Bupati/WaliKota tentang Penjabaran APBD sebelum ditetapkan oleh Bupati/WaliKota paling lama 3 (tiga) hari disampaikan kepada Gubernur untuk dievaluasi. Hasil evaluasi disampaikan oleh Gubernur kepada Bupati/WaliKota paling lama 15 (lima belas) hari terhitung sejak diterimanya Rancangan Perda Kabupaten/Kota dan Rancangan Peraturan Bupati/WaliKota tentang

Penjabaran APBD. Apabila Gubernur menyatakan hasil evaluasi Rancangan Perda tentang APBD dan Rancangan Peraturan Bupati/WaliKota tentang Penjabaran APBD sudah sesuai dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, Bupati/WaliKota menetapkan rancangan dimaksud menjadi Perda dan Peraturan Bupati/WaliKota. Apabila Gubernur menyatakan hasil evaluasi Rancangan Perda tentang APBD dan Rancangan Peraturan Bupati/WaliKota tentang Penjabaran APBD tidak sesuai dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, Bupati/WaliKota bersama DPRD melakukan penyempurnaan paling lama 7 (tujuh) hari sejak diterimanya hasil evaluasi. Apabila hasil evaluasi tidak ditindaklanjuti oleh Bupati/WaliKota dan DPRD, dan Bupati/WaliKota tetap menetapkan Rancangan Perda tentang APBD dan Rancangan Peraturan Bupati/WaliKota tentang penjabaran APBD menjadi Perda dan Peraturan Bupati/WaliKota, Gubernur membatalkan Perda dan Peraturan Bupati/WaliKota dimaksud sekaligus menyatakan berlakunya pagu APBD tahun sebelumnya. Gubernur menyampaikan hasil, evaluasi rancangan Perda Kabupaten/Kota tentang APBD dan Rancangan Peraturan Bupati/WaliKota tentang Penjabaran APBD kepada Menteri Dalam Negeri.

31. Apabila DPRD sampai batas waktu tidak mengambil keputusan bersama dengan Kepala Daerah terhadap Rancangan Peraturan Kepala Daerah tentang APBD, Kepala Daerah melaksanakan pengeluaran setinggi-tingginya sebesar angka APBD tahun anggaran sebelumnya untuk membiayai keperluan setiap bulan yang disusun dalam Rancangan Peraturan Kepala Daerah tentang APBD. Rancangan Peraturan Kepala Daerah dapat dilaksanakan setelah memperoleh pengesahan dari Menteri Dalam Negeri bagi Provinsi dan Gubernur bagi Kabupaten/Kota. Untuk memperoleh pengesahan, Rancangan Peraturan Kepala Daerah tentang APBD beserta lampirannya disampaikan paling lambat 15 (lima belas) hari terhitung sejak DPRD tidak mengambil keputusan bersama dengan Kepala Daerah terhadap

Rancangan Perda tentang APBD. Apabila dalam batas waktu 30 (tiga puluh) hari Menteri Dalam Negeri atau Gubernur tidak mengesahkan Rancangan Peraturan Kepala Daerah, Kepala Daerah menetapkan Rancangan Peraturan Kepala Daerah dimaksud menjadi Peraturan Kepala Daerah.

32. Proses penetapan Rancangan Perda tentang Perubahan APBD dan Rancangan Peraturan Kepala Daerah tentang Penjabaran Perubahan APBD menjadi Perda dan Peraturan Kepala Daerah berlaku ketentuan yang tercantum dalam butir 29, 30 dan 31 di atas. Proses penetapan Rancangan Perda yang berkaitan dengan Pajak Daerah, Retribusi Daerah, dan Tata Ruang Daerah menjadi Perda, berlaku butir 29 dan 30, dengan ketentuan untuk Pajak Daerah dan Retribusi Daerah dikoordinasikan terlebih dahulu dengan Menteri Keuangan, dan untuk Tata Ruang Daerah dikoordinasikan dengan Menteri yang membidangi Urusan Tata Ruang.
33. Peraturan Kepala Daerah tentang Penjabaran APBD dan Peraturan Kepala Daerah tentang Penjabaran Perubahan APBD dijadikan dasar penetapan dokumen pelaksanaan anggaran Satuan Kerja Perangkat Daerah.
34. Dalam rangka evaluasi pengelolaan keuangan Daerah dikembangkan Sistem Informasi Keuangan Daerah yang menjadi satu kesatuan dengan Sistem Informasi Pemerintahan Daerah.
35. Semua penerimaan dan pengeluaran Pemerintah Daerah dianggarkan dalam APBD dan dilakukan melalui rekening kas Daerah yang dikelola oleh Bendahara Umum Daerah. Untuk setiap pengeluaran atas beban APBD, diterbitkan Surat Keputusan Otorisasi oleh Kepala Daerah atau Surat Keputusan lain yang berlaku sebagai Surat Keputusan Otorisasi. Pengeluaran tidak dapat dibebankan pada Anggaran Belanja Daerah jika untuk pengeluaran tersebut tidak tersedia atau tidak cukup tersedia dalam APBD. Kepala Daerah, Wakil Kepala Daerah, Pimpinan DPRD, dan pejabat Daerah lainnya, dilarang melakukan pengeluaran atas beban Anggaran Belanja Daerah untuk tujuan lain dari yang telah ditetapkan dalam APBD.

36. Uang milik Pemerintah Daerah yang sementara belum digunakan dapat didepositokan dan/atau diinvestasikan dalam investasi jangka pendek sepanjang tidak mengganggu likuiditas keuangan Daerah. Bunga deposito, bunga atas penempatan uang di bank, jasa giro, dan/atau bunga atas investasi jangka pendek merupakan Pendapatan Daerah. Kepala Daerah dengan persetujuan DPRD dapat menetapkan peraturan tentang :
 - a. penghapusan tagihan Daerah, sebagian atau seluruhnya, dan;
 - b. penyelesaian masalah Perdata.
37. Penyusunan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, pengawasan dan pertanggungjawaban keuangan Daerah diatur lebih lanjut dengan Perda yang berpedoman pada Peraturan Pemerintah.

B.4.2. Hubungan Keuangan Pusat dan Daerah dalam Konteks UU No. 32 Tahun 2004 dan UU No. 33 Tahun 2004

Prinsip kebijakan keuangan dalam pasal 2 UU No. 33 Tahun 2004 menyatakan bahwa Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah merupakan subsistem keuangan Negara sebagai konsekuensi pembagian tugas antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Pemberian sumber keuangan Negara kepada Pemerintah Daerah dalam rangka pelaksanaan Desentralisasi didasarkan atas penyerahan tugas oleh Pemerintah kepada Pemerintah Daerah dengan memperhatikan stabilitas dan keseimbangan fiskal. Perimbangan Keuangan antara Pemerintah dan Pemerintah Daerah merupakan suatu sistem yang menyeluruh dalam rangka pendanaan penyelenggaraan asas Desentralisasi, Dekonsentrasi, dan Tugas Pembantuan.

Dalam UU No.33 Tahun 2004, ketentuan mengenai pengesahan APBD, perubahan APBD dan perhitungan APBD sama dengan UU No. 25 Tahun 1999. Artinya, Kepala Daerah membentuk Peraturan Daerah dan menetapkan APBD yang telah disetujui oleh DPRD. Sementara yang merupakan ketentuan baru dalam UU No. 33 Tahun 2004 adalah menyangkut dana darurat. Pemerintah Daerah dapat membelanjakan APBD yang belum tersedia anggarannya untuk mengatasi kondisi-kondisi darurat. Belanja darurat ini diusulkan

dalam Rancangan Perubahan APBD dan/atau disampaikan dalam Laporan Realisasi Anggaran. Dimungkinkan untuk melakukan perubahan APBD untuk satu kali saja dalam satu tahun anggaran, atau lebih dalam kondisi khusus, misalnya estimasi penerimaan dan pengeluaran APBD mengalami kenaikan atau penurunan lebih dari 50%.

Adapun klasifikasi dari sumber-sumber keuangan Daerah menurut Pasal 157 sampai dengan pasal 173 UU No. 32 Tahun 2004 dan kemudian dirinci dalam UU No.33 Tahun 2004 pasal 5 dan seterusnya adalah sebagai berikut:

1. Pendapatan Daerah bersumber dari:
 - a. Pendapatan Asli Daerah (PAD);
 - b. Dana Perimbangan, dan;
 - c. Lain-lain Pendapatan
2. Pembiayaan bersumber dari:
 - a. Sisa lebih perhitungan anggaran Daerah;
 - b. Penerimaan pinjaman Daerah;
 - c. Dana cadangan Daerah, dan;
 - d. Hasil penjualan kekayaan Daerah yang dipisahkan.

A. Pendapatan Asli Daerah

Pendapatan Asli Daerah (PAD) merupakan pendapatan yang diperoleh Daerah yang dipungut berdasarkan Peraturan Daerah sesuai Pasal 6 UU No. 33 Tahun 2004 yang menyebutkan bahwa Pendapatan Asli Daerah (PAD) bersumber dari:

1. Pajak Daerah;
2. Retribusi Daerah;
3. Hasil pengelolaan kekayaan Daerah yang dipisahkan, dan;
4. Lain-lain PAD yang sah, mencakup:
 - a. Hasil penjualan kekayaan Daerah yang tidak dipisahkan;
 - b. Jasa giro;
 - c. Pendapatan bunga;

- d. Keuntungan selisih nilai tukar rupiah terhadap mata uang asing, dan;
- e. Komisi, potongan, ataupun bentuk lain sebagai akibat dari penjualan dan/atau pengadaan barang dan/atau jasa oleh Daerah.

Dalam upaya meningkatkan PAD, Daerah dilarang menetapkan Peraturan Daerah tentang pendapatan yang menyebabkan ekonomi biaya tinggi dan menetapkan Peraturan Daerah tentang pendapatan yang menghambat mobilitas penduduk, lalu lintas barang dan jasa antar-Daerah, dan kegiatan impor/ekspor. Pemberian wewenang kepada Daerah untuk mendapatkan PAD bertujuan untuk memberikan keleluasaan kepada Daerah dalam menggali pendanaan dalam pelaksanaan otonomi Daerah sebagai perwujudan asas desentralisasi.

Peningkatan PAD, terutama dari sektor Pajak dan Retribusi sah-sah saja sepanjang mengikuti aturan yang berlaku, sehingga Pajak Daerah dan Retribusi Daerah menjadi lebih bermanfaat bagi kesejahteraan masyarakat sebab, tanpa kontrol terhadap pungutan Pajak dan Retribusi di Daerah dapat mengakibatkan inefisiensi penyelenggaraan pemerintahan dan berpotensi menimbulkan implikasi yang serius bagi penyelenggaraan pemerintahan dan masyarakat. Mengapa hanya Pajak dan Retribusi yang harus mendapat perhatian serius? Sebab, dua pungutan ini merupakan sumber pendapatan Daerah yang paling dominan dalam PAD dan rentan dilanggar. Demi meningkatkan pendapatan, Daerah menambah jenis Pajak-pajak baru dan Retribusi-retribusi baru diluar ketentuan Pemerintah Pusat dan abai terhadap beban yang ditimbulkannya pada masyarakat.

Intinya, Pendapatan Asli Daerah (PAD) harus ditempatkan secara proporsional sebagai salah satu komponen sumber penerimaan keuangan Daerah di samping penerimaan lainnya berupa dana perimbangan, pinjaman Daerah dan lain-lain penerimaan yang sah. Artinya, PAD diperjuangkan demi tujuan ideal, yaitu kesejahteraan masyarakat, bukan untuk mengakumulasi dana masyarakat untuk kemudian di korupsi. Sebenarnya, sisa anggaran tahun sebelumnya dapat ditambahkan sebagai sumber pendanaan penyelenggaraan pemerintahan di Daerah, sehingga yang diperlukan oleh penyelenggara pemerintahan Daerah adalah

bagaimana menggunakan anggaran dengan efisien dan efektif. Meskipun PAD tidak seluruhnya dapat menutupi beban APBD, paling tidak upaya peningkatan PAD terhadap total penerimaan tetap berorientasi pada kesejahteraan masyarakat sebagai wujud “kemandirian “ Daerah.

A.1 Pajak dan Retribusi Daerah

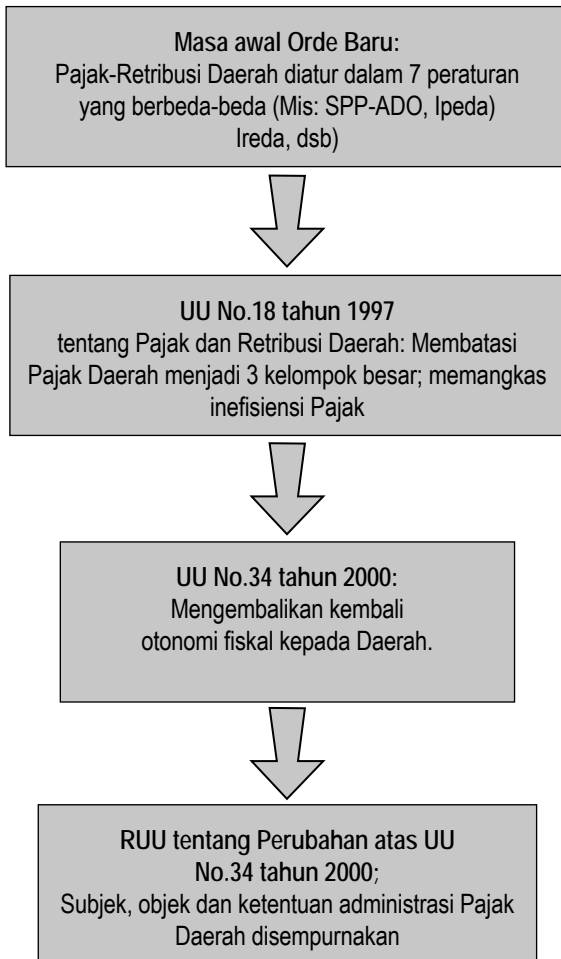
Aturan mengenai penerimaan Pajak Daerah dan Retribusi Daerah masih mengacu pada UU No. 34 Tahun 2000 yang kemudian dijabarkan teknisnya dalam PP No. 65 Tahun 2001 tentang Pajak dan PP No. 66 Tahun 2001 tentang Retribusi. Untuk mengingatkan kembali, lihat Tabel 3.12 dan 3.13 halaman sebelumnya.

Peraturan Daerah tentang Pajak dan Retribusi tersebut menjadi dasar bagi kebijakan yang berkaitan dengan kegiatan pemungutan Pajak maupun Retribusi yang diselenggarakan oleh Pemerintah Daerah. Sesuai dengan ketentuan perundang-undangan, pemberlakuan Peraturan Daerah harus mendapat persetujuan dari DPRD, kemudian ditandatangani oleh Kepala Daerah serta diundangkan dalam Lembaran Daerah. Namun demikian, Pemerintah Daerah berkewajiban menyampaikan Peraturan Daerah kepada Pemerintah Pusat dalam hal ini Menteri Keuangan dan Menteri Dalam Negeri, lima belas (15) hari setelah ditetapkan. Kewajiban tersebut berkaitan dengan kewenangan Pusat untuk melakukan pengawasan yang sudah harus ditetapkan dalam tempo satu (1) bulan sejak diterimanya Perda tersebut. Tindak lanjut atas pengawasan tersebut adalah keputusan untuk membatalkan suatu Perda Pajak atau Retribusi apabila berdasarkan hasil pengkajian dinyatakan bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Dalam hal peraturan tentang Pajak dan Retribusi Daerah, dapat disimpulkan beberapa perubahan regulasi dan fokus Pajak sebagai berikut:⁶⁷

67. Sumber: <http://kumoro.staff.ugm.ac.id/wp-content/uploads/2007/12/dasar-hukum-konsep-strategi-pad.pdf>. Diunduh pada Hari Selasa, 21 April 2009, jam 11.08 WIB.

Bagan 3.2
Perubahan Regulasi Pajak dan Retribusi



Jika dicermati Zaman Orde Lama dan Orde Baru, jumlah pungutan dari sektor Pajak dan Retribusi di Daerah sangat bervariasi. Misalnya UU Darurat No. 11 Tahun 1957 tentang Pajak, jumlah jenis Pajak Kabupaten/Kota ada sekitar 20 jenis. Munculnya kebijakan yang memberi Daerah wewenang untuk mengembangkan sumber Pajak baru menyebabkan jumlah jenis Pajak membengkak secara signifikan menjadi 40 jenis. Bahkan Retribusi Daerah lebih banyak lagi. UU Darurat No. 12 Tahun 1957 tentang Retribusi menunjukkan bahwa ada sekitar 36 jenis Retribusi di tingkat Provinsi dan 58 jenis di tingkat Kabupaten/Kota.

Hingga sebelum UU No. 18 Tahun 1997 terbit, ada sekitar 180 jenis Retribusi yang tercantum dalam sumber penerimaan Daerah.⁶⁸

Oleh sebab itu, lahirnya UU No. 18 Tahun 1997 merupakan babak baru dalam penataan sumber penerimaan Daerah, sehingga tidak menimbulkan dampak yang buruk bagi Daerah. UU ini diterbitkan untuk:

1. menyederhanakan jenis Pajak dan Retribusi Daerah;
2. mengurangi ekonomi biaya tinggi;
3. menata kembali beberapa jenis Retribusi yang pada hakekatnya bersifat Pajak;
4. meningkatkan jumlah penerimaan Daerah yang potensial, serta mencerminkan kegiatan ekonomi Daerah.

Namun dalam prakteknya, UU ini pun mengandung sejumlah kelemahan, diantaranya; bias perkotaan; karakteristik Daerah yang berbeda-beda menyebabkan ketimpangan dari segi hasil; muncul penolakan dari Daerah yang berbasis pedesaan. UU No. 22 dan 25 Tahun 1999 merupakan respons dari adanya tuntutan ini.

Tabel 3.25

Perbandingan Sumber-Sumber Keuangan Daerah Menurut UU No. 18 Tahun 1997 Dan UU No. 25 Tahun 1999

UU No. 18 Tahun 1997	UU No. 25 Tahun 1999
1. Pendapatan Asli Daerah (PAD) <ol style="list-style-type: none"> a. hasil Pajak Daerah b. hasil Retribusi Daerah c. bagian laba Perusahaan Daerah (BUMD) d. penerimaan lain-lain yang sah 	1. PAD <ol style="list-style-type: none"> a. hasil Pajak Daerah b. hasil Retribusi Daerah c. hasil BUMD d. hasil pengolahan kekayaan Daerah lainnya yang dipisahkan. e. Penerimaan lain-lain yang sah
2. Bagi hasil Pajak dan bukan Pajak; <ol style="list-style-type: none"> a. bagi hasil Pajak b. bagi hasil bukan Pajak 	2. Dana Perimbangan; <ol style="list-style-type: none"> a. bagi hasil <ul style="list-style-type: none"> - Bag. Daerah penerimaan PBB - Bag. Daerah penerimaan BPHTB - Bag. Daerah penerimaan SDA • sumber kehutanan <ol style="list-style-type: none"> a) IHH b) provisi sumber daya hutan (PSDH)

68. Simanjuntak, Robert, 2005, Hubungan Keuangan Pusat dan Daerah, dalam "Pasang Surut Otonomi Daerah, Jakarta: Tifa, hal. 281.

	<ul style="list-style-type: none"> • sumber pertambangan umum <ul style="list-style-type: none"> a) landrent b) royalti • sumber perikanan <ul style="list-style-type: none"> a) royalti perikanan • sumber minyak bumi <ul style="list-style-type: none"> a) royalti minyak bumi • sumber gas alam <ul style="list-style-type: none"> a) royalti gas alam b) dana alokasi umum (DAU) c) dana alokasi khusus (DAK)
3. Pemberian yang berasal dari Pemerintah; a. SDO b. Bantuan Inpres	3. Pinjaman Daerah yang terdiri atas pinjaman Dalam Negeri dan Luar Negeri.

Format baru pengaturan Pajak dan Retribusi menurut UU No. 25 Tahun 1999 dituangkan dalam UU No. 34 Tahun 2000 tentang Pajak dan Retribusi Daerah. Setelah UU No. 32 dan 33 Tahun 2004 terbit, UU No. 34 Tahun 2000 ini masih tetap berlaku. Lihat kembali Tabel 3.12 (halaman sebelumnya).

Sumber penerimaan Pajak Provinsi menurut UU No. 34 Tahun 2000 adalah:

1. Pajak Kendaraan Bermotor dan Kendaraan di atas Air;
2. Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor dan Kendaraan di atas Air;
3. Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor, dan;
4. Pajak Pengambilan dan Pemanfaatan Air Bawah Tanah dan Air Permukaan.

Sementara sumber Pajak Kabupaten/Kota adalah:

1. Pajak Hotel;
2. Pajak Restoran;
3. Pajak Hiburan;
4. Pajak Reklame;
5. Pajak Penerangan Jalan;
6. Pajak Pengambilan Bahan Galian Golongan C, dan;
7. Pajak Parkir.

Ada beberapa aturan yang penting dipahami ketika merumuskan jenis Pajak:

1. Bersifat Pajak dan bukan Retribusi
2. Obyek Pajak terletak atau terdapat di wilayah Daerah Kabupaten/ Kota yang bersangkutan dan mempunyai mobilitas rendah, serta hanya melayani masyarakat di wilayah Daerah yang bersangkutan;
3. Obyek dan dasar pengenaan Pajak tidak bertentangan dengan kepentingan umum;
4. Obyek Pajak bukan merupakan obyek Pajak Provinsi dan atau obyek Pajak Pusat;
5. Potensinya memadai;
6. Tidak menimbulkan dampak ekonomi yang negatif;
7. Memperhatikan aspek keadilan dan kemampuan masyarakat, dan;
8. Menjaga kelestarian lingkungan.

Oleh sebab itu, khusus untuk bidang perpajakan, dalam UU No. 34 Tahun 2000 dikatakan bahwa Pemerintah Pusat dapat meminta Daerah untuk membatalkan sejumlah Pajak yang menyalahi aturan.

Selanjutnya, Retribusi yang mencakup Retribusi Jasa Umum, Jasa Usaha dan Perijinan harus pula memenuhi kriteria berikut:

1. Retribusi Jasa Umum:
 - a. Bersifat bukan Pajak dan bukan Retribusi Jasa Usaha atau Retribusi perijinan tertentu;
 - b. Jasa yang bersangkutan merupakan kewenangan Daerah;
 - c. Memberi manfaat;
 - d. Layak;
 - e. Tidak bertentangan dengan kebijakan nasional;
 - f. Dapat dipungut secara efisien dan efektif;
 - g. Potensial, dan;
 - h. Meningkatkan kualitas pelayanan public dengan penyediaan jasa yang lebih baik

2. Retribusi Jasa Usaha:
 - a. Bersifat bukan Pajak dan bukan Retribusi jasa umum atau Retribusi jasa perijinan tertentu;
 - b. Bersifat komersial
3. Retribusi perijinan tertentu:
 - a. Kewenangan yang diberikan Pemerintah Pusat kepada Daerah;
 - b. Melindungi kepentingan umum, dan;
 - c. Biaya yang menjadi beban Daerah dalam penyelenggaraan ijin tersebut dan biaya untuk menanggulangi dampak negatif dari pemberian ijin tersebut cukup besar sehingga layak dibiayai dari Retribusi perijinan.

B. Perimbangan Keuangan

Dana perimbangan adalah transfer atau alokasi dari Pemerintah Pusat kepada Daerah. Pada umumnya, dana perimbangan merupakan *bagian terbesar* dalam pembiayaan kegiatan Pemerintah Daerah. Dan secara teknis pelaksanaannya diatur dalam PP No. 55 tahun 2005. Dana perimbangan menurut pasal 10 UU No. 33 Tahun 2004 terdiri atas:

- a. Dana Bagi Hasil (DBH);
- b. Dana Alokasi Umum (DAU), dan;
- c. Dana Alokasi Khusus (DAK).

B.1. Dana Bagi Hasil

Dana Bagi Hasil adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada Daerah berdasarkan angka persentase untuk mendanai kebutuhan Daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. Berdasarkan UU No. 33 Tahun 2004 pasal 11, Dana Bagi Hasil bersumber dari Pajak dan sumber daya alam.

1. Dana Bagi Hasil yang bersumber dari Pajak terdiri atas:
 - a. Pajak Bumi dan Bangunan (PBB);
 - b. Bea Perolehan atas Hak Tanah dan Bangunan (BPHTB), dan;

- c. Pajak Penghasilan (PPh) Wajib Pajak Orang Pribadi Dalam Negeri dan PPh.
2. Dana Bagi Hasil yang bersumber dari sumber daya alam berasal dari:
 - a. Kehutanan;
 - b. Pertambangan umum;
 - c. Perikanan;
 - d. Pertambangan minyak bumi;
 - e. Pertambangan gas bumi, dan;
 - f. Pertambangan panas bumi.

Jika ditelisik, perubahan yang sangat mendasar dari UU No.25 Tahun 1999 ke UU No. 33 Tahun 2004 adalah menyangkut Bagi Hasil pengelolaan SDA, PBB, BPHTB (Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan) serta DAU yang ditentukan dengan kondisi dan potensi Daerah. Dalam UU No. 33 Tahun 2004, Bagian Daerah dari PBB, BPHTB dan SDA ditetapkan dalam persentase sebagai berikut:⁶⁹

- 1) Penerimaan PBB, 10% untuk Pemerintah Pusat dan 90% untuk Daerah (16,2% Provinsi, 64,8% Kabupaten/Kota dan 9% upah pungutan. Selanjutnya 10% bagian Pusat dibagi rata untuk Kabupaten/Kota).
- 2) Penerimaan BPHTB, 20% untuk Pemerintah Pusat dan 80% untuk Daerah (16% Provinsi dan 64% Kabupaten/Kota. Selanjutnya 20% bagian Pusat dibagi rata untuk Kabupaten/Kota).
- 3) Penerimaan Hak Penguasaan Hutan (HPH), 20% untuk Pusat dan 80% untuk Daerah (16% Provinsi dan 64% Kabupaten penghasil).
- 4) Penerimaan Provinsi sumber daya hutan, 20% untuk Pusat dan 80% untuk Daerah (16% Provinsi, 32% Kabupaten/Kota penghasil, 32% Kabupaten lainnya dalam Provinsi yang bersangkutan)
- 5) Penerimaan iuran tetap pertambangan umum, 20% untuk Pusat dan 80% untuk Daerah (16% Provinsi dan 64% Kabupaten/Kota)

69. *Op.Cit.*, hal. 284.

- 6) Penerimaan iuran eksplorasi dan iuran eksploitasi pertambangan umum, 20% untuk Pusat dan 80% untuk Daerah (16% Provinsi, 32% Kabupaten/Kota penghasil, 32% Kabupaten lainnya)
- 7) Penerimaan pungutan perusahaan perikanan dan pungutan hasil perikanan, 20% untuk Pusat dan 80% untuk Daerah
- 8) Penerimaan pertambangan minyak (setelah dikurangi komponen Pajak), 85% Pusat dan 15% Daerah (3% Provinsi, 6% Kabupaten/Kota penghasil dan 6% kabupaten lainnya)
- 9) Penerimaan dari pertambangan gas alam (setelah dikurangi Pajak), 70% untuk Pusat dan 30% untuk Daerah (6% Provinsi, 12% Daerah penghasil dan 12% Kabupaten lainnya).

Untuk lebih jelasnya, perhatikan persentase Dana Bagi Hasil menurut UU No. 33 Tahun 2004 yang disajikan dalam Tabel berikut ini:

Tabel 3.26
 Persentase Dana Bagi Hasil Berdasarkan Jenisnya Menurut UU No.33 Tahun 2004

No	Jenis Bagi Hasil	Persentase			Penjelasan
		Pusat	Provinsi	Kabupaten/ Kota	
1	Dana Bagi Hasil dari penerimaan PBB	10%	16,2%	64,8%	<ul style="list-style-type: none"> - 9% untuk biaya pungutan - Disetor ke kas Daerah - 10% dari penerimaan Pemerintah Pusat dibagikan kepada Kabupaten/Kota di seluruh Indonesia dengan rincian: <ul style="list-style-type: none"> a. 6,5% dibagikan secara merata kepada seluruh Daerah Kabupaten dan Kota; b. 3,5% dibagikan sebagai insentif kepada Daerah Kabupaten dan Kota yang realisasi tahun sebelumnya mencapai/melampaui rencana penerimaan sektor tertentu.
2	Dana Bagi Hasil dari penerimaan BPHTB	20%	16%	64%	20% dari penerimaan Pemerintah Pusat tersebut dibagikan kepada Kabupaten/Kota di seluruh Indonesia dengan porsi yang sama yang disetor ke Kas Daerah
3	Dana Bagi Hasil dari penerimaan PPh perorangan	80%	40%	60%	Bagian Daerah hanya 20% dari Total PPh Negara, yang kemudian dibagi menjadi: 60% (Kabupaten/Kota) dan 40% (Provinsi). Penyalurannya dilakukan tiap tiga bulan.
4	Penerimaan Kehutanan yang berasal dari penerimaan Iuran Hak Pengusahaan Hutan (IHPH) yang dihasilkan dari wilayah Daerah yang bersangkutan	20%	16%	64%	<ul style="list-style-type: none"> - Penerimaan Negara yang berasal dari SDA; - 16% tersebut hanya ditujukan bagi Provinsi bersangkutan - 64% tersebut hanya ditujukan bagi Kabupaten/Kota penghasil

5	Provisi Sumber Daya Hutan (PSDH) yang dihasilkan dari wilayah Daerah yang bersangkutan	20%	<table border="1"> <tr> <td data-bbox="142 1006 254 1093">16%</td> <td data-bbox="142 1093 254 1183">16%+32%+(32%)=80%</td> </tr> <tr> <td data-bbox="254 1006 312 1093">16%</td> <td data-bbox="254 1093 312 1183">32%</td> </tr> </table>	16%	16%+32%+(32%)=80%	16%	32%	<ul style="list-style-type: none"> - Penerimaan Negara yang berasal dari SDA; - 16% tersebut hanya ditujukan bagi Provinsi bersangkutan - 32% tersebut hanya ditujukan bagi Kabupaten/Kota penghasil - 32% sisanya dibagikan dengan porsi yang sama besar untuk Kabupaten/Kota lainnya dalam Provinsi yang bersangkutan. 		
16%	16%+32%+(32%)=80%									
16%	32%									
6	Penerimaan Kehutanan yang berasal dari Dana Reboisasi	60%	40%	<ul style="list-style-type: none"> - Penerimaan Negara yang berasal dari SDA; - 60% bagian Pemerintah digunakan untuk rehabilitasi hutan dan lahan secara nasional - 40% bagian Daerah (Provinsi dan Kabupaten/Kota) penghasil digunakan untuk kegiatan rehabilitasi hutan dan lahan di Kabupaten/Kota penghasil 						
7	Penerimaan Pertambangan Umum yang dihasilkan dari wilayah Daerah yang bersangkutan	20%	<table border="1"> <tr> <td data-bbox="428 1006 671 1093">16%</td> <td data-bbox="428 1093 671 1183">64%</td> </tr> <tr> <td data-bbox="671 1006 779 1093">16%</td> <td data-bbox="671 1093 779 1183">16%+32%+(32%)=80%</td> </tr> <tr> <td data-bbox="779 1006 833 1093">16%</td> <td data-bbox="779 1093 833 1183">32%</td> </tr> </table>	16%	64%	16%	16%+32%+(32%)=80%	16%	32%	<ul style="list-style-type: none"> - Penerimaan Negara yang berasal dari SDA; - Penerimaan luran Tetap (Land-rent) <ul style="list-style-type: none"> a. Penerimaan luran Tetap (Land-rent) b. Penerimaan luran Eksplorasi dan luran Eksploitasi (Royalti) - Dana Bagi Hasil dari penerimaan Negara luran Tetap (Land-rent) yang menjadi bagian Daerah dibagi dengan rincian: 16% untuk Provinsi yang bersangkutan dan 64% untuk Kabupaten/Kota penghasil. - Eksplorasi dan luran Eksploitasi (Royalti) yang menjadi bagian Daerah, dibagi dengan rincian: <ul style="list-style-type: none"> - 16% untuk Provinsi yang bersangkutan dan 32% untuk Kabupaten/Kota penghasil. Sisa yang 32% untuk Kabupaten/Kota lainnya dalam Provinsi yang bersangkutan dimana bagian Kabupaten/Kota dibagikan dengan porsi yang sama besar untuk semua Kabupaten/Kota dalam Provinsi yang bersangkutan.
16%	64%									
16%	16%+32%+(32%)=80%									
16%	32%									
8	Penerimaan Perikanan yang diterima secara nasional	20%	-	<ul style="list-style-type: none"> - Penerimaan Negara yang berasal dari SDA; - Pembagian 80% untuk Kabupaten/Kota diseluruh Indonesia, tanpa menyebutkan bagian Provinsi - Penerimaan Perikanan terdiri atas: Penerimaan Pungutan Pengusahaan Perikanan, dan; Penerimaan Pungutan Hasil Perikanan - Dana Bagi Hasil dari penerimaan negara sektor perikanan dibagikan dengan porsi yang sama besar kepada Kabupaten/Kota di seluruh Indonesia. 						

9	Penerimaan Pertambangan Minyak Bumi yang dihasilkan dari wilayah Daerah yang bersangkutan	84,5%	<table border="1"> <tr> <td data-bbox="158 1001 476 1064">15,5%</td> <td data-bbox="158 156 511 1001"> <ul style="list-style-type: none"> - Penerimaan Negara yang berasal dari SDA; - Setelah dikurangi komponen Pajak dan pungutan lainnya sesuai dengan peraturan perundang-undangan; - 3% dibagikan untuk Provinsi yang bersangkutan; 6% dibagikan untuk Kabupaten/Kota penghasil, dan 6% dibagikan untuk Kabupaten/Kota lainnya dalam Provinsi yang bersangkutan. Sedangkan sisanya 0,5% dialokasikan untuk menambah anggaran pendidikan yang dirinci: 0,1% dibagikan untuk Provinsi bersangkutan, 0,2% dibagikan untuk Kabupaten/Kota penghasil, dan; 0,2% dibagikan untuk Kabupaten/Kota lainnya dalam Provinsi yang bersangkutan - Bagian Kabupaten/Kota dibagikan dengan porsi yang sama besar untuk semua Kabupaten/Kota dalam Provinsi yang bersangkutan </td> </tr> <tr> <td data-bbox="476 1001 511 1064">3%</td> <td data-bbox="476 156 511 1001">6%</td> </tr> </table>	15,5%	<ul style="list-style-type: none"> - Penerimaan Negara yang berasal dari SDA; - Setelah dikurangi komponen Pajak dan pungutan lainnya sesuai dengan peraturan perundang-undangan; - 3% dibagikan untuk Provinsi yang bersangkutan; 6% dibagikan untuk Kabupaten/Kota penghasil, dan 6% dibagikan untuk Kabupaten/Kota lainnya dalam Provinsi yang bersangkutan. Sedangkan sisanya 0,5% dialokasikan untuk menambah anggaran pendidikan yang dirinci: 0,1% dibagikan untuk Provinsi bersangkutan, 0,2% dibagikan untuk Kabupaten/Kota penghasil, dan; 0,2% dibagikan untuk Kabupaten/Kota lainnya dalam Provinsi yang bersangkutan - Bagian Kabupaten/Kota dibagikan dengan porsi yang sama besar untuk semua Kabupaten/Kota dalam Provinsi yang bersangkutan 	3%	6%	<ul style="list-style-type: none"> - Penerimaan Negara yang berasal dari SDA; - Setelah dikurangi komponen Pajak dan pungutan lainnya sesuai dengan peraturan perundang-undangan; - 6% dibagikan untuk Provinsi yang bersangkutan; 12% dibagikan untuk Kabupaten/Kota penghasil, dan 12% dibagikan untuk Kabupaten/Kota lainnya dalam Provinsi yang bersangkutan. Sedangkan sisanya 0,5% dialokasikan untuk menambah anggaran pendidikan yang dirinci: 0,1% dibagikan untuk Provinsi bersangkutan, 0,2% dibagikan untuk Kabupaten/Kota penghasil, dan; 0,2% dibagikan untuk Kabupaten/Kota lainnya dalam Provinsi yang bersangkutan - Bagian Kabupaten/Kota dibagikan dengan porsi yang sama besar untuk semua Kabupaten/Kota dalam Provinsi yang bersangkutan
15,5%	<ul style="list-style-type: none"> - Penerimaan Negara yang berasal dari SDA; - Setelah dikurangi komponen Pajak dan pungutan lainnya sesuai dengan peraturan perundang-undangan; - 3% dibagikan untuk Provinsi yang bersangkutan; 6% dibagikan untuk Kabupaten/Kota penghasil, dan 6% dibagikan untuk Kabupaten/Kota lainnya dalam Provinsi yang bersangkutan. Sedangkan sisanya 0,5% dialokasikan untuk menambah anggaran pendidikan yang dirinci: 0,1% dibagikan untuk Provinsi bersangkutan, 0,2% dibagikan untuk Kabupaten/Kota penghasil, dan; 0,2% dibagikan untuk Kabupaten/Kota lainnya dalam Provinsi yang bersangkutan - Bagian Kabupaten/Kota dibagikan dengan porsi yang sama besar untuk semua Kabupaten/Kota dalam Provinsi yang bersangkutan 							
3%	6%							
10	Penerimaan Pertambangan Gas Bumi yang dihasilkan dari wilayah Daerah yang bersangkutan	69,5%	<table border="1"> <tr> <td data-bbox="511 1001 711 1064">30,5%</td> <td data-bbox="511 156 858 1001"> <ul style="list-style-type: none"> - Penerimaan Negara yang berasal dari SDA; - Setelah dikurangi komponen Pajak dan pungutan lainnya sesuai dengan peraturan perundang-undangan; - 6% dibagikan untuk Provinsi yang bersangkutan; 12% dibagikan untuk Kabupaten/Kota penghasil, dan 12% dibagikan untuk Kabupaten/Kota lainnya dalam Provinsi yang bersangkutan. Sedangkan sisanya 0,5% dialokasikan untuk menambah anggaran pendidikan yang dirinci: 0,1% dibagikan untuk Provinsi bersangkutan, 0,2% dibagikan untuk Kabupaten/Kota penghasil, dan; 0,2% dibagikan untuk Kabupaten/Kota lainnya dalam Provinsi yang bersangkutan - Bagian Kabupaten/Kota dibagikan dengan porsi yang sama besar untuk semua Kabupaten/Kota dalam Provinsi yang bersangkutan </td> </tr> <tr> <td data-bbox="711 1001 858 1064">6%+12%+(12%)+(0,5%)=30,5%</td> <td data-bbox="711 156 858 1001">12%</td> </tr> </table>	30,5%	<ul style="list-style-type: none"> - Penerimaan Negara yang berasal dari SDA; - Setelah dikurangi komponen Pajak dan pungutan lainnya sesuai dengan peraturan perundang-undangan; - 6% dibagikan untuk Provinsi yang bersangkutan; 12% dibagikan untuk Kabupaten/Kota penghasil, dan 12% dibagikan untuk Kabupaten/Kota lainnya dalam Provinsi yang bersangkutan. Sedangkan sisanya 0,5% dialokasikan untuk menambah anggaran pendidikan yang dirinci: 0,1% dibagikan untuk Provinsi bersangkutan, 0,2% dibagikan untuk Kabupaten/Kota penghasil, dan; 0,2% dibagikan untuk Kabupaten/Kota lainnya dalam Provinsi yang bersangkutan - Bagian Kabupaten/Kota dibagikan dengan porsi yang sama besar untuk semua Kabupaten/Kota dalam Provinsi yang bersangkutan 	6%+12%+(12%)+(0,5%)=30,5%	12%	<ul style="list-style-type: none"> - Penerimaan Negara yang berasal dari SDA; - Setelah dikurangi komponen Pajak dan pungutan lainnya sesuai dengan peraturan perundang-undangan; - 6% dibagikan untuk Provinsi yang bersangkutan; 12% dibagikan untuk Kabupaten/Kota penghasil, dan 12% dibagikan untuk Kabupaten/Kota lainnya dalam Provinsi yang bersangkutan. Sedangkan sisanya 0,5% dialokasikan untuk menambah anggaran pendidikan yang dirinci: 0,1% dibagikan untuk Provinsi bersangkutan, 0,2% dibagikan untuk Kabupaten/Kota penghasil, dan; 0,2% dibagikan untuk Kabupaten/Kota lainnya dalam Provinsi yang bersangkutan - Bagian Kabupaten/Kota dibagikan dengan porsi yang sama besar untuk semua Kabupaten/Kota dalam Provinsi yang bersangkutan
30,5%	<ul style="list-style-type: none"> - Penerimaan Negara yang berasal dari SDA; - Setelah dikurangi komponen Pajak dan pungutan lainnya sesuai dengan peraturan perundang-undangan; - 6% dibagikan untuk Provinsi yang bersangkutan; 12% dibagikan untuk Kabupaten/Kota penghasil, dan 12% dibagikan untuk Kabupaten/Kota lainnya dalam Provinsi yang bersangkutan. Sedangkan sisanya 0,5% dialokasikan untuk menambah anggaran pendidikan yang dirinci: 0,1% dibagikan untuk Provinsi bersangkutan, 0,2% dibagikan untuk Kabupaten/Kota penghasil, dan; 0,2% dibagikan untuk Kabupaten/Kota lainnya dalam Provinsi yang bersangkutan - Bagian Kabupaten/Kota dibagikan dengan porsi yang sama besar untuk semua Kabupaten/Kota dalam Provinsi yang bersangkutan 							
6%+12%+(12%)+(0,5%)=30,5%	12%							

Pemerintah menetapkan alokasi Dana Bagi Hasil yang berasal dari Sumber Daya Alam sesuai dengan penetapan dasar perhitungan dan Daerah penghasil. Dana Bagi Hasil yang merupakan bagian Daerah disalurkan berdasarkan realisasi penerimaan tahun anggaran berjalan. Selanjutnya, dalam pasal 24 dan 25 UU No.33 Tahun 2004 menyebutkan bahwa realisasi penyaluran Dana Bagi Hasil yang berasal dari sektor minyak bumi dan gas bumi tidak melebihi 130% dari asumsi dasar harga minyak bumi dan gas bumi dalam APBN tahun berjalan. Dalam hal Dana Bagi Hasil sektor Minyak Bumi dan Gas Bumi melebihi 130%, penyaluran dilakukan melalui mekanisme APBN Perubahan. Pelanggaran terhadap ketentuan ini dikenakan sanksi administrasi berupa pemotongan atas penyaluran Dana Bagi Hasil sektor minyak bumi dan gas bumi.

Dengan perkataan lain, implikasi dari dana bagi hasil adalah bervariasinya penerimaan Daerah karena didasarkan pada Daerah penghasil sehingga hanya akan menguntungkan Daerah-Daerah tertentu saja yang kaya akan sumber daya alam. Akan tetapi variasi antar Daerah tersebut coba untuk diatasi melalui DAU yang diberikan dan didesain dengan mempertimbangkan sisi kemampuan keuangan dan kebutuhan Daerah. DAU ditujukan guna pemerataan kemampuan keuangan antar Daerah supaya semua Daerah memiliki kemampuan relatif sama dalam membiayai pengeluarannya.

B.2 Dana Alokasi Umum

Dana Alokasi Umum (DAU) adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antar-Daerah untuk mendanai kebutuhan Daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi.

Jumlah keseluruhan DAU ditetapkan sekurang-kurangnya 26% dari Pendapatan Dalam Negeri Neto yang ditetapkan dalam APBN. DAU untuk suatu Daerah dialokasikan atas dasar celah fiskal dan alokasi dasar. Celah fiskal dihitung berdasarkan selisih antara kebutuhan fiskal Daerah dan kapasitas fiskal Daerah. Alokasi dasar dihitung berdasarkan jumlah gaji Pegawai Negeri Sipil Daerah.

Kebutuhan fiskal Daerah merupakan kebutuhan pendanaan Daerah untuk melaksanakan fungsi layanan dasar umum. Setiap kebutuhan pendanaan diukur secara berturut-turut dengan jumlah penduduk, luas wilayah, Indeks Kemahalan Konstruksi, Produk Domestik Regional Bruto per kapita, dan Indeks Pembangunan Manusia. Kapasitas fiskal Daerah merupakan sumber pendanaan Daerah yang berasal dari PAD dan Dana Bagi Hasil.

Proporsi DAU antara Daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota ditetapkan berdasarkan imbangannya kewenangan antara Provinsi dan Kabupaten/Kota. DAU atas dasar celah fiskal untuk suatu Daerah Provinsi dihitung berdasarkan perkalian bobot Daerah Provinsi yang bersangkutan dengan jumlah DAU seluruh Daerah Provinsi. Bobot Daerah Provinsi merupakan perbandingan antara celah fiskal Daerah Provinsi yang bersangkutan dan total celah fiskal seluruh Daerah Provinsi.

DAU atas dasar celah fiskal untuk suatu Daerah Kabupaten/Kota dihitung berdasarkan perkalian bobot Daerah Kabupaten/Kota yang bersangkutan dengan jumlah DAU seluruh Daerah Kabupaten/Kota. Bobot Daerah Kabupaten/Kota merupakan perbandingan antara celah fiskal Daerah Kabupaten/Kota yang bersangkutan dan total celah fiskal seluruh Daerah Kabupaten/Kota.

Daerah yang memiliki nilai celah fiskal sama dengan nol menerima DAU sebesar alokasi dasar. Daerah yang memiliki nilai celah fiskal negatif dan nilai negatif tersebut lebih kecil dari alokasi dasar, menerima DAU sebesar alokasi dasar setelah dikurangi nilai celah fiskal. Daerah yang memiliki nilai celah fiskal negatif dan nilai negatif tersebut sama atau lebih besar dari alokasi dasar tidak menerima DAU.

Data untuk menghitung kebutuhan fiskal dan kapasitas fiskal diperoleh dari Lembaga Statistik Pemerintah dan/atau lembaga Pemerintah yang berwenang menerbitkan data yang dapat dipertanggungjawabkan. Pemerintah merumuskan formula dan penghitungan DAU dengan memperhatikan pertimbangan Dewan yang bertugas memberikan saran dan pertimbangan terhadap kebijakan otonomi Daerah. Hasil penghitungan DAU per Provinsi, Kabupaten, dan Kota ditetapkan dengan Keputusan Presiden.

Penyaluran DAU dilaksanakan setiap bulan masing-masing sebesar 1/12 (satu perdua belas) dari DAU Daerah yang bersangkutan. Penyaluran

DAU dilaksanakan sebelum bulan bersangkutan. Penjelasan lebih lanjut mengenai DAU disajikan dalam Tabel berikut ini:⁷⁰

Tabel 3.27
Contoh Penghitungan DAU Berdasarkan UU No. 33 Tahun 2004 Pasal 32

Ayat (1)	Ayat (2)	Ayat (3)
CF = 0 DAU = AD	CF < 0 DAU = AD + CF	(CF) > AD DAU = AD + CF ≤ 0
Kb F = 100 M	Kb F = 100 M	Kb F = 100 M
Kp F = 100 M	Kp F = 125 M	Kp F = 175 M
CF = Kb F – Kp F	CF = Kb F – Kp F	CF = Kb F – Kp F
AD = 50M	AD = 50M	AD = 50M
CF = 100 M – 100 M = 0	CF = 100 M – 125 M = (25) M	CF = 100 M – 175 M = (75) M
DAU = AD + CF = 50 M – 0 = 50 M	DAU = AD + CF = 50 M – (25) M = 25 M	DAU = AD + CF = 50 M – (75) M = (25) M
Rp. 50 M	Rp. 25 M	Di sesuaikan menjadi Rp. 0

Keterangan:

CF = Celah Fiskal

AD = Alokasi Dasar

DAU = Dana Alokasi Umum

Kb F = Kebutuhan Fiskal

Kp F = Kapasitas Fiskal

B.3 Dana Alokasi Khusus

UU No.32/2004 Pasal 157 menyatakan tentang sumber-sumber pendapatan Daerah dan salah satunya adalah Dana Perimbangan yang di dalam Pasal 159 dijelaskan terdiri dari Dana Bagi Hasil, Dana Alokasi Umum, dan Dana Alokasi Khusus. Pengertian DAK kemudian diatur lebih lanjut dalam Pasal 1 angka 23 Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Keuangan Pusat dan Keuangan Daerah, yang menyebutkan bahwa:

“Dana Alokasi Khusus, selanjutnya disebut DAK adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada Daerah

70. Penjelasan UU No. 33 Tahun 2004 Pasal 32, dalam Modul Sosialisasi UU Pemerintahan Daerah, Jakarta: Depdagri, November 2004.

tertentu dengan tujuan untuk membantu mendanai kegiatan khusus yang merupakan urusan Daerah dan sesuai dengan prioritas nasional.”

Pasal 162 UU No.32/2004 menyebutkan bahwa DAK dialokasikan dalam APBN untuk Daerah tertentu dalam rangka pendanaan desentralisasi untuk:

- 1) Membiayai **kegiatan khusus yang ditentukan Pemerintah Pusat** atas dasar prioritas nasional dan;
- 2) Membiayai **kegiatan khusus yang diusulkan Daerah** tertentu. Kebutuhan khusus yang dapat dibiayai oleh DAK adalah kebutuhan yang tidak dapat diperkirakan secara umum dengan menggunakan rumus DAU, dan kebutuhan yang merupakan komitmen atau prioritas nasional.

Berdasarkan ketentuan Pasal 162 Ayat (4) UU Nomor 32 Tahun 2004 yang mengamanatkan agar DAK ini diatur lebih lanjut dalam bentuk PP. Pemerintah telah mengeluarkan PP Nomor 55 Tahun 2005 tentang Dana Perimbangan. Pelaksanaan DAK sendiri diarahkan pada kegiatan investasi pembangunan, pengadaan, peningkatan, dan/atau perbaikan sarana dan prasarana fisik pelayanan masyarakat dengan umur ekonomis yang panjang, termasuk pengadaan sarana fisik penunjang, dan tidak termasuk penyertaan modal.⁷¹ DAK tidak dapat digunakan untuk mendanai administrasi kegiatan, penyiapan kegiatan fisik, penelitian, pelatihan, dan perjalanan dinas seperti pelaksanaan penyusunan rencana dan program, pelaksanaan tender pengadaan kegiatan fisik, kegiatan penelitian dalam rangka mendukung pelaksanaan kegiatan fisik, kegiatan perjalanan pegawai Daerah dan kegiatan umum lainnya yang sejenis.

Dalam UU No. 33 Tahun 2004 pasal 39 sampai dengan pasal 42 menyebutkan bahwa Besaran DAK ditetapkan setiap tahun dalam APBN. DAK dialokasikan kepada Daerah tertentu untuk mendanai kegiatan khusus yang merupakan urusan Daerah. Kegiatan khusus sesuai dengan fungsi yang telah ditetapkan dalam APBN. Pemerintah menetapkan kriteria DAK yang

71. Sebagai contoh, penggunaan DAK bidang pendidikan meliputi: 1. Rehabilitasi gedung sekolah/ruang kelas, 2. Pengadaan/rehabilitasi sumber dan sanitasi air bersih serta kamar mandi dan WC, 3. Pengadaan/perbaikan meubelair ruang kelas dan lemari perpustakaan, 4. Pembangunan/rehabilitasi rumah dinas penjaga/guru/kepala sekolah, dan 5. Peningkatan mutu sekolah dengan pembangunan/penyediaan sarana dan prasarana perpustakaan serta fasilitas pendidikan lainnya di sekolah.

meliputi kriteria umum, kriteria khusus, dan kriteria teknis. Kriteria umum ditetapkan dengan mempertimbangkan kemampuan keuangan Daerah dalam APBD. Kriteria khusus ditetapkan dengan memperhatikan peraturan perundang-undangan dan karakteristik Daerah. Kriteria teknis ditetapkan oleh Kementerian Negara/Departemen teknis.

Daerah penerima DAK wajib menyediakan Dana Pendamping sekurang-kurangnya 10% dari alokasi DAK. Dana Pendamping dianggarkan dalam APBD. Daerah dengan kemampuan fiskal tertentu tidak diwajibkan menyediakan Dana Pendamping. Ketentuan lebih lanjut mengenai DAK diatur dalam Peraturan Pemerintah.

Secara umum, struktur pendapatan Provinsi, Kabupaten/Kota menurut UU No. 33 Tahun 2004 disajikan dalam Tabel berikut ini:⁷²

Tabel 3.28
Struktur Pendapatan Provinsi Menurut UU No. 33 Tahun 2004

No	Sumber Pendapatan	Bagian Provinsi	Potensi Pendapatan	Prospek
1	Pajak Kendaraan Bermotor	100%	Besar, khususnya Daerah maju	Baik
2	Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor	100%	Besar, khususnya Daerah maju	Baik
3	Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor	10%	Besar, khususnya Daerah perkotaan	Baik
4	PBB	16,2%	Menengah, khususnya Daerah maju	Baik
5	Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan	16%	Menengah, khususnya Daerah maju	Menengah
6	Bagi Hasil SDA	16% (Kehutanan, Perikanan, Pertambangan); 3% (minyak); 6% (gas); 16% (panas bumi),	Besar, khususnya Provinsi kaya SDA	Baik
7	DAU	-	Formula	Besar bagi Daerah yang miskin
8	DAK	Tidak jelas	Tidak jelas	Sangat kecil

72. Simanjuntak, 2005, Hubungan Keuangan Pusat dan Daerah, dalam Pasang Surut Otonomi Daerah, Jakarta: Tifa, hal. 256-257.

Tabel 3.29
Struktur Pendapatan Kabupaten/Kota Menurut UU No. 33 Tahun 2004

No	Sumber Pendapatan	Bagian Kab/Kota	Potensi Pendapatan	Prospek
1	Pajak Hotel	100%	Besar, khususnya Daerah Perkotaan	Baik
2	Pajak Restoran	100%	Besar, khususnya Daerah Perkotaan	Baik
3	Pajak Hiburan	100%	Besar, khususnya Daerah Perkotaan	Baik
4	Pajak Reklame	100%	Besar, khususnya Daerah Perkotaan	Baik
5	Pajak Penerangan Jalan	100%	Besar, khususnya Daerah Perkotaan	Baik
6	Pajak Pengambilan Galian Gol. C	100%	Besar, khususnya Daerah Perdesaan	Baik
7	Pajak Parkir	100%	Besar, khususnya Daerah Perkotaan	Baik
8	Retribusi	100%	Besar, khususnya Daerah Perkotaan	Menengah dan rendah, kadang-kadang menyebabkan distorsi ekonomi diberbagai Daerah
9	PBB	64,8%	Menengah, khususnya Daerah Perkotaan	Baik
10	Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan	64%	Menengah khususnya Daerah Perkotaan	
11	Bagi Hasil SDA	64% (kehutanan); 40% (reboisasi pertambangan); 12% (minyak); 24% (gas); 64% (panas bumi)	Besar, hanya bermanfaat bagi Daerah kaya SDA	Baik
12	Bagi Hasil PPh	20%	Besar, khususnya Daerah Metropolitan	Baik
13	DAU	-	Tidak jelas	Diperuntukan bagi Daerah yang miskin, wilayah yang luas dan penduduk yang besar
14	DAK	Tidak jelas	Formula	Sangat kecil

B. Pendapatan Lain-Lain

Dalam UU No. 33 Tahun 2004 pasal 43 sampai dengan pasal 48 menjelaskan bahwa Lain-lain Pendapatan terdiri atas Pendapatan Hibah dan Pendapatan Dana Darurat. Pendapatan Hibah merupakan bantuan yang tidak mengikat. Hibah kepada Daerah yang bersumber dari Luar Negeri dilakukan melalui Pemerintah. Hibah dituangkan dalam suatu naskah perjanjian antara Pemerintah Daerah dan Pemberi hibah. Hibah digunakan sesuai dengan naskah perjanjian.

Tata cara pemberian, penerimaan, dan penggunaan hibah, baik dari Dalam Negeri maupun Luar Negeri diatur dengan Peraturan Pemerintah. Pemerintah mengalokasikan Dana Darurat yang berasal dari APBN untuk keperluan mendesak yang diakibatkan oleh bencana nasional dan/atau peristiwa luar biasa yang tidak dapat ditanggulangi oleh Daerah dengan menggunakan sumber APBD. Keadaan yang dapat digolongkan sebagai bencana nasional dan/atau peristiwa luar biasa ditetapkan oleh Presiden. Pemerintah dapat mengalokasikan Dana Darurat pada Daerah yang dinyatakan mengalami krisis solvabilitas. Daerah dinyatakan mengalami krisis solvabilitas berdasarkan evaluasi Pemerintah sesuai dengan peraturan perundang undangan. Krisis solvabilitas ditetapkan oleh Pemerintah setelah berkonsultasi dengan Dewan Perwakilan Rakyat. Ketentuan lebih lanjut mengenai Dana Darurat diatur dengan Peraturan Pemerintah.

Lain-lain pendapatan dalam UU No. 32 dan 33 Tahun 2004 merupakan hal baru dalam pendapatan Daerah.

C. Pinjaman Daerah

Pinjaman Daerah adalah semua transaksi yang mengakibatkan Daerah menerima sejumlah uang atau menerima manfaat yang bernilai uang dari pihak lain sehingga Daerah tersebut dibebani kewajiban untuk membayar kembali. Menyangkut teknis pelaksanaannya diatur dalam PP No. 54 Tahun 2005.

Berkaitan dengan batas pinjaman, Pemerintah menetapkan batas maksimal kumulatif pinjaman Pemerintah dan Pemerintah Daerah dengan memperhatikan keadaan dan prakiraan perkembangan perekonomian nasional. Batas maksimal kumulatif pinjaman tidak melebihi 60% dari Produk Domestik Bruto tahun bersangkutan. Menteri

Kuangan menetapkan batas maksimal kumulatif pinjaman Pemerintah Daerah secara keseluruhan selambat-lambatnya bulan Agustus untuk tahun anggaran berikutnya. Pengendalian batas maksimal kumulatif pinjaman Daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Daerah tidak dapat melakukan pinjaman langsung kepada pihak Luar Negeri. Pelanggaran terhadap ketentuan, dikenakan sanksi administratif berupa penundaan dan/atau pemotongan atas penyaluran Dana Perimbangan oleh Menteri Keuangan.

Pinjaman Daerah bersumber dari:

- a. Pemerintah;
- b. Pemerintah Daerah lain;
- c. Lembaga Keuangan Bank;
- d. Lembaga Keuangan Bukan bank, dan;
- e. Masyarakat.

Pinjaman Daerah yang bersumber dari Pemerintah diberikan melalui Menteri Keuangan. Pinjaman Daerah yang bersumber dari masyarakat berupa Obligasi Daerah yang diterbitkan melalui pasar modal.

Berdasarkan jenis dan jangka waktunya, Pinjaman terdiri atas:

- a. Pinjaman Jangka Pendek, yaitu pinjaman Daerah dalam jangka waktu kurang atau sama dengan satu tahun anggaran dan kewajiban pembayaran kembali pinjaman yang meliputi pokok pinjaman, bunga, dan biaya lain seluruhnya harus dilunasi dalam tahun anggaran yang bersangkutan. Pinjaman Jangka Pendek dipergunakan hanya untuk menutup kekurangan arus kas.
- b. Pinjaman Jangka Menengah, yaitu pinjaman Daerah dalam jangka waktu lebih dari satu tahun anggaran dan kewajiban pembayaran kembali pinjaman yang meliputi pokok pinjaman, bunga, dan biaya lain harus dilunasi dalam kurun waktu yang tidak melebihi sisa masa jabatan Kepala Daerah yang bersangkutan. Pinjaman Jangka Menengah dan Jangka Panjang wajib mendapatkan persetujuan DPRD. Pinjaman Jangka Menengah dipergunakan untuk membiayai penyediaan layanan umum yang tidak menghasilkan penerimaan.

- c. Pinjaman Jangka Panjang, yaitu pinjaman Daerah dalam jangka waktu lebih dari satu tahun anggaran dan kewajiban pembayaran kembali pinjaman yang meliputi pokok pinjaman, bunga, dan biaya lain harus dilunasi pada tahun-tahun anggaran berikutnya sesuai dengan persyaratan perjanjian pinjaman yang bersangkutan. Pinjaman Jangka Panjang dipergunakan untuk membiayai proyek investasi yang menghasilkan penerimaan.

Dalam melakukan pinjaman, Daerah wajib memenuhi persyaratan:

- a. jumlah sisa pinjaman Daerah ditambah jumlah pinjaman yang akan ditarik tidak melebihi 75% dari jumlah penerimaan umum APBD tahun sebelumnya;
- b. rasio kemampuan keuangan Daerah untuk mengembalikan pinjaman ditetapkan oleh Pemerintah;
- c. Daerah tidak dapat memberikan jaminan atas pinjaman pihak lain.
- d. Pendapatan Daerah dan/atau barang milik Daerah tidak boleh dijadikan jaminan pinjaman Daerah.
- e. Proyek yang dibiayai dari Obligasi Daerah beserta barang milik Daerah yang melekat dalam proyek tersebut dapat dijadikan jaminan Obligasi Daerah.

Pemerintah dapat memberikan pinjaman kepada Pemerintah Daerah yang dananya berasal dari Luar Negeri. Pinjaman kepada Pemerintah Daerah dilakukan melalui perjanjian penerusan pinjaman kepada Pemerintah Daerah. Perjanjian penerusan pinjaman dilakukan antara Menteri Keuangan dan Kepala Daerah. Perjanjian penerusan pinjaman dapat dinyatakan dalam mata uang Rupiah atau mata uang asing.

Pemerintah Daerah wajib melaporkan posisi kumulatif pinjaman dan kewajiban pinjaman kepada Pemerintah setiap semester dalam tahun anggaran berjalan. Dalam hal Daerah tidak menyampaikan laporan, Pemerintah dapat menunda penyaluran Dana Perimbangan.

Seluruh kewajiban pinjaman Daerah yang jatuh tempo wajib dianggarkan dalam APBD tahun anggaran yang bersangkutan. Dalam hal Daerah tidak memenuhi kewajiban membayar pinjamannya kepada Pemerintah, kewajiban membayar pinjaman tersebut diperhitungkan

dengan DAU dan/atau Dana Bagi Hasil dari penerimaan negara yang menjadi hak Daerah tersebut. Ketentuan lebih lanjut mengenai Pinjaman Daerah termasuk Obligasi Daerah diatur dengan Peraturan Pemerintah.

Obligasi Daerah

Obligasi Daerah adalah pinjaman Daerah yang ditawarkan kepada publik melalui penawaran umum di pasar modal. Daerah dapat menerbitkan Obligasi Daerah dalam mata uang Rupiah di pasar modal domestik. Nilai Obligasi Daerah pada saat jatuh tempo sama dengan nilai nominal Obligasi Daerah pada saat diterbitkan. Penerbitan Obligasi Daerah wajib memenuhi ketentuan persyaratan serta mengikuti peraturan perundang-undangan di bidang pasar modal. Hasil penjualan Obligasi Daerah digunakan untuk membiayai investasi sektor publik yang menghasilkan penerimaan dan memberikan manfaat bagi masyarakat. Penerimaan dari investasi sektor publik digunakan untuk membiayai kewajiban membayar bunga dan pokok Obligasi Daerah terkait dan sisanya disetorkan ke kas Daerah.

Dalam hal Pemerintah Daerah menerbitkan Obligasi Daerah, Kepala Daerah terlebih dahulu mendapatkan persetujuan DPRD dan Pemerintah. Penerbitan Obligasi Daerah ditetapkan dengan Peraturan Daerah. Persetujuan diberikan atas nilai bersih maksimal Obligasi Daerah yang akan diterbitkan pada saat penetapan APBD. Namun, Pemerintah tidak menjamin Obligasi Daerah.

Setiap Obligasi Daerah sekurang-kurangnya mencantumkan:

- b. Nilai nominal;
- c. Tanggal jatuh tempo;
- d. Tanggal pembayaran bunga;
- e. Tingkat bunga (kupon);
- f. Frekuensi pembayaran bunga;
- g. Cara perhitungan pembayaran bunga;
- h. Ketentuan tentang hak untuk membeli kembali Obligasi Daerah sebelum jatuh tempo, dan;
- i. Ketentuan tentang pengalihan kepemilikan.

Persetujuan DPRD mengenai penerbitan Obligasi Daerah meliputi pembayaran semua kewajiban bunga dan pokok yang timbul sebagai akibat penerbitan Obligasi Daerah dimaksud. Pemerintah Daerah wajib membayar bunga dan pokok setiap Obligasi Daerah pada saat jatuh tempo. Dana untuk membayar bunga dan pokok disediakan dalam APBD setiap tahun sampai dengan berakhirnya kewajiban tersebut. Dalam hal pembayaran bunga melebihi perkiraan dana, Kepala Daerah melakukan pembayaran dan menyampaikan realisasi pembayaran tersebut kepada DPRD dalam pembahasan Perubahan APBD. Pengelolaan Obligasi Daerah diselenggarakan oleh Kepala Daerah.

Pengelolaan Obligasi Daerah sekurang-kurangnya meliputi:

- a. Penetapan strategi dan kebijakan pengelolaan Obligasi Daerah termasuk kebijakan pengendalian risiko;
- b. Perencanaan dan penetapan struktur portofolio pinjaman Daerah;
- c. Penerbitan Obligasi Daerah;
- d. Penjualan Obligasi Daerah melalui lelang;
- e. Pembelian kembali Obligasi Daerah sebelum jatuh tempo;
- f. Pelunasan pada saat jatuh tempo, dan;
- g. Pertanggungjawaban.

Terkait dengan obligasi, ada beberapa jenis obligasi Daerah, yaitu:⁷³

1. *General Obligation Bond*

Obligasi ini merupakan obligasi yang diterbitkan oleh Pemerintah Daerah dalam rangka memperoleh dana untuk pembiayaan umum Daerah, baik untuk pengeluaran rutin maupun untuk proyek-proyek sarana umum yang dibangun oleh Pemerintah Daerah. Sebagai contoh: pembangunan jalan, jembatan, tanggul pengendali banjir, dan fasilitas lain yang tidak mendatangkan penghasilan. Kupon dan pengembalian general obligation bond sepenuhnya menjadi beban APBD.

2. *Special Revenue Bond*

Obligasi ini diterbitkan secara khusus untuk membiayai pembangunan proyek-proyek yang menghasilkan pendapatan, sehingga pembayaran kupon dan pelunasan obligasi ini akan dibayar dari penghasilan proyek

73. Materi Kuliah Politik Keuangan Daerah, PLOD UGM.

yang didanai. Contoh special revenue bond adalah pembangunan jalan tol, atau pembangunan kawasan pariwisata. Kedua proyek tersebut dapat menghasilkan pendapatan yang bisa digunakan untuk membayar kupon dan melunasi obligasi.

3. *Limited tax bond*

Obligasi ini merupakan obligasi yang digunakan untuk membangun proyek tertentu, misalnya Pusat perbelanjaan, dimana untuk membayar kupon dan mengembalikan pokok pinjaman obligasi ini di *back-up* dengan Pajak yang dipungut dari kawasan Pusat perbelanjaan tersebut.

4. *Double Barrel Bond*

Obligasi jenis ini diperlukan untuk membiayai proyek-proyek dalam jumlah besar. Karena besarnya jumlah pinjaman, pengembalian obligasi ini perlu di *back-up* dua lapis. Misalnya obligasi yang diterbitkan dalam rangka pembangunan jalan tol. Selain menggunakan pendapatan dari jalan tol, pelunasan obligasi jenis ini juga dibayar dari penghasilan Pajak kendaraan sebagai backup lapis kedua. Apabila *back-up* lapis kedua dirasa kurang, bisa ditambah dengan back up lapis ketiga, dan seterusnya.

5. *Incremental Tax Bond*

Hasil penjualan obligasi jenis ini digunakan untuk membiaya proyek-proyek yang secara langsung tidak menghasilkan penghasilan, namun secara tidak langsung dapat memberikan tambahan pendapatan bagi Pemerintah Daerah. Tambahan pendapatan ini yang digunakan untuk membayar kupon dan melunasi *incremental tax bond*. Sebagai contoh, pembangunan jalan untuk membuka isolasi suatu wilayah tertentu yang dibiayai dengan incremental tax bond. Pembangunan jalan tersebut akan menyebabkan nilai jual tanah di wilayah tersebut menjadi naik. Kenaikan harga tanah akan mengakibatkan Pajak Bumi dan Bangunan (PBB) meningkat.

6. *Special Assessment Bond*

Special assessment bond digunakan untuk membiayai infrastruktur yang dibangun untuk dinikmati oleh sebagian masyarakat saja, misalnya untuk membangun jaringan gas untuk masyarakat perkotaan.

Penerima manfaat dari proyek ini hanyalah penduduk yang tinggal di wilayah perkotaan. Oleh karenanya, hanya masyarakat perkotaan yang berlangganan gas saja yang seharusnya bertanggung jawab terhadap pembayaran kupon dan pelunasan obligasi. Sementara itu, masyarakat perkotaan yang tidak berlangganan gas, serta masyarakat pedesaan, tidak dikenai beban untuk melunasi special assessment bond.

7. *Private Activity Bond*

Organisasi swasta yang bergerak di bidang sosial kemanusiaan dan nirlaba, dapat mengeluarkan obligasi yang dijamin oleh Pemerintah Daerah. Obligasi semacam ini dikenal dengan istilah private activity bond. Sebagai contoh, obligasi yang diterbitkan untuk pembangunan rumah sakit atau sekolah swasta.

Tabel 3.30

Analisis SWOT penerbitan obligasi Daerah sebagai alternatif pembiayaan Infrastruktur Daerah⁷⁴

STRENGTH	WEAKNESS
<ul style="list-style-type: none"> • Semangat membangun Daerah • Masyarakat memiliki potensi untuk membeli obligasi Daerah • Jaringan perbankan telah menjangkau Daerah-Daerah, berpotensi sebagai outlet untuk melayani penjualan dan pembelian obligasi Daerah 	<ul style="list-style-type: none"> • Pengalaman default obligasi Negara • Pengalaman default obligasi korporasi • Masa jabatan Kepala Daerah dan DPRD hanya 5 tahun • Nilai nominal obligasi yang beredar saat ini terlalu tinggi untuk dapat dijangkau oleh masyarakat
OPPORTUNITY	THREAT
<ul style="list-style-type: none"> • Undang-undang Keuangan Negara memberikan peluang kepada Daerah untuk memperoleh pinjaman, antara lain dalam bentuk obligasi Daerah • Pembangunan infrastruktur yang dibiayai dengan penerbitan obligasi Daerah berpeluang untuk mempercepat pertumbuhan ekonomi Daerah • Bunga obligasi dinikmati oleh masyarakat (pembeli obligasi) setempat, sehingga dapat meningkatkan perputaran perekonomian Daerah 	<ul style="list-style-type: none"> • Penerbitan obligasi Daerah akan meningkatkan volume utang Pemerintah, yang dapat mengakibatkan meningkatnya country risk • Penerbitan obligasi Daerah dapat menimbulkan moral hazard bagi pejabat Daerah, dengan cara menikmati hasil pinjaman dan memberikan beban utang kepada generasi berikutnya • Penerbitan obligasi Daerah dapat mempertajam kesenjangan antar Daerah

74. Purwoko, *Analisis Peluang Penerbitan Obligasi Daerah sebagai Alternatif Pembiayaan Infrastruktur Daerah*, dalam *Jurnal Kajian Ekonomi dan Keuangan*, Edisi November 2005, hal 38.

D. Pembiayaan

Pembiayaan adalah setiap penerimaan yang perlu dibayar kembali dan/atau pengeluaran yang akan diterima kembali, baik pada tahun anggaran yang bersangkutan maupun pada tahun-tahun anggaran berikutnya. Menurut UU No. 33 Tahun 2004, pembiayaan merupakan salah satu sumber penerimaan Daerah. Sumbernya berasal dari Sisa Lebih Perhitungan Anggaran (SiLPA) Daerah, penerimaan pinjaman Daerah, dana cadangan Daerah, dan hasil penjualan kekayaan yang dipisahkan. Pembiayaan Daerah dilakukan dan ditetapkan apabila Daerah mengalami defisit anggaran.

Pinjaman dan obligasi Daerah memberikan pengaruh bagi pembiayaan Daerah. Oleh sebab itu, Pemerintah Pusat memberikan perhatian serius kepada pinjaman dan obligasi untuk menjamin stabilitas dan kelangsungan keuangan di Daerah.

Sumber pembiayaan pembangunan berupa pinjaman dan obligasi dibutuhkan oleh Pemerintah Daerah sebab keterbatasan anggaran untuk menyelenggarakan program pembangunan. Sumber-sumber pembiayaan ini dapat dimanfaatkan untuk meningkatkan akselerasi pembangunan di Daerah, termasuk untuk membiayai infrastruktur pelayanan publik yang produktif.

Dengan demikian secara keseluruhan, alur Hubungan Keuangan antara Pusat dan Daerah menurut UU No. 33 Tahun 2004 disajikan dalam bagan 3.3 berikut ini:⁷⁵



75. Adisasmito, Wiku, 2008, RUU Perubahan UU No. 33 Tahun 2004, Jakarta: UI, hal. 6.

B.4.3 Perubahan Selanjutnya

Menyusul diberlakukannya UU No.33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, dikeluarkanlah peraturan teknis pelaksanaannya, yaitu: PP No. 56 Tahun 2005 tentang Sistem Informasi Keuangan Daerah, PP No. 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah dan Perpres RI No. 74 Tahun 2005 tentang Dana Alokasi Umum Daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota Tahun 2006. Kemudian tahun-tahun berikutnya diberlakukan sejumlah Peraturan Pemerintah yang mengatur tentang keuangan Daerah atau peraturan pengganti, diantaranya; PP No. 8 Tahun 2006 tentang Pelaporan Keuangan dan Kinerja Instansi Pemerintah, Permendagri No. 26 Tahun 2006 tentang Pedoman Penyusunan APBD Tahun Anggaran 2007; Permendagri No. 59 Tahun 2007 tentang Sistem Pengelolaan Keuangan Daerah menggantikan Permendagri No. 13/2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah, Permendagri No. 32 Tahun 2008, UU No. 28 Tahun 2009 tentang Pajak dan Retribusi Daerah, dan peraturan-peraturan lainnya.

Tidak banyak yang berubah dalam hal pengelolaan keuangan Daerah pasca digantinya UU No.25 Tahun 1999 dengan UU No.33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah.

B.4.4 Problematika Implementasi UU No. 32 Tahun 2004 dan UU No. 33 Tahun 2004

B.4.4.1 Regulasi

Setelah lebih dari satu dasawarsa praktek otonomi Daerah dijalankan dengan payung hukum UU No. 32 dan 33 Tahun 2004, maka berbagai persoalan, kritik dan evaluasi telah menyertai jejak langkah regulasi ini. Hanya dalam beberapa tahun saja, muncul sejumlah tuntutan untuk segera dilakukan perubahan secara substantif. Tahun 2010 misalnya, DPD RI menemukan 45 Undang-undang yang bermasalah di Daerah, dan 11 Undang-undang diantaranya berkaitan dengan desentralisasi fiskal. Temuan tersebut ditelusuri sejak tahun 1960-an hingga sekarang.

Berikut ini daftar UU yang tidak selaras dengan Otonomi dalam hubungan dengan Keuangan Daerah, yaitu:

1. UU No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA);
2. UU No. 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak-Hak Tanah dan Benda-Benda yang Ada di Atasnya;
3. UU No. 5 Tahun 1983 tentang Zona Ekonomi Eksklusif (ZEE) Indonesia;
4. UU No. 5 Tahun 1985 tentang Perindustrian;
5. UU No. 5 Tahun 1990 tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya;
6. UU No. 10 Tahun 1995 tentang Kepabeanaan;
7. UU No. 7 Tahun 1996 tentang Pangan;
8. UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan;
9. UU No. 18 Tahun 2000 tentang Perubahan Kedua atas UU No. 8 Tahun 1983 tentang Pajak Pertambahan Nilai Barang dan Jasa dan Pajak Penjualan atas Barang Mewah;
10. UU No. 20 Tahun 2000 tentang Perubahan atas UU No. 21 Tahun 1997 tentang Bea Perolehan Hak Atas Tanah, dan;
11. UU No. 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi.

Dengan masih berlakunya UU tersebut, maka pelaksanaan desentralisasi keuangan di Daerah sulit untuk dikatakan berhasil. Di sisi lain, Pemerintah Daerah acapkali mengeluhkan banyaknya UU, PP, Kepmen, dan aturan-aturan Pemerintah Pusat yang tidak sinkron dengan spirit desentralisasi. Keluhan ini disebabkan oleh Undang-undang yang mudah berubah-ubah, ketiadaan pedoman pelaksanaan, dan betapa kompleksnya hubungan kewenangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah menyebabkan banyak peraturan Pemerintah Pusat yang saling bertentang satu sama lain, atau bahkan tumpang tindih. Belum lagi di internal Kementerian Dalam Negeri, kadang muncul pertentangan peraturan yang dikeluarkan oleh masing-masing Direktorat Jenderal. Di samping itu, tidak sedikit UU sektoral dan departemental yang membutuhkan sinkronisasi dengan UU Pemerintah Pusat. Artinya, peraturannya banyak dan

variatif, tetapi tidak tuntas dan ada yang saling bertabrakan atau malah saling menegasikan. Belum lagi kaitannya dengan kewenangan Kementerian Keuangan yang memunculkan kewenangan kembar dengan Kementerian Dalam Negeri. Akibat tumpang tindih kewenangan ini, Pemerintah Daerah di bikin pusing tujuh keliling. Bahkan, diantara 26 PP yang diamanatkan UU No. 32 Tahun 2004, baru 14 PP saja yang sudah diterbitkan. Padahal PP fungsinya sangat vital, yaitu menjadi pedoman untuk melaksanakan UU.⁷⁶ Jika hal ini berlangsung terus-menerus, Hubungan Keuangan antara Pusat dan Daerah akan menimbulkan kekacauan sistemik. Sebab ada wilayah abu-abu yang memberi ruang bagi penyelenggara pemerintahan untuk membuat kebijakan, sehingga muncul multi tafsir terhadap hak untuk menangani urusan keuangan Daerah. Parahnya lagi, kondisi ini menelan banyak kerugian. Banyak pejabat Daerah yang tersangkut kasus pidana gara-gara menjalankan kebijakan yang tidak didukung oleh kelengkapan peraturan pelaksanaannya.

B.4.4.2 Pendapatan Daerah

Sejak berlakunya UU No. 32 Tahun 2004, banyak Daerah mengandalkan sumber pendapatan Daerahnya dari kebaikan Pemerintah Pusat lewat skema Dana Perimbangan, terutama Dana Alokasi Umum (DAU) yang jumlahnya berpuluh kali lipat dari Pendapatan Asli Daerah. Bahkan sejak tahun 2007 hingga 2011, Pemerintah Daerah yang ada di Indonesia tidak lagi mengandalkan sumber pendapatan utamanya dari Pendapatan Asli Daerah (PAD) melalui Pajak dan Retribusi, maupun pendapatan sah lainnya. Dengan transfer Pemerintah Pusat maka, rata-rata sumber pendapatan Pemerintah Daerah didominasi oleh dana perimbangan yaitu sekitar 80-90%.⁷⁷ Transfer Pusat tersebut sangat besar jika dibandingkan dengan PAD yang hanya 17% dan pendapatan lainnya yang hanya 10%. Hal tersebut menyebabkan ketergantungan Daerah kepada Pusat demikian tinggi, jauh dari kesan mandiri yang selama ini menjadi spirit desentralisasi.

76. Radar Jogja, Selasa 21 Desember 2010.

77. Kementerian Keuangan RI Tahun 2011.

Tabel 3.31
APBD Kota Sibolga Tahun Anggaran 2006

Jenis	Uraian	Realisasi Anggaran
Pendapatan Asli Daerah	Pajak	Rp. 7.508.502.900
	Retribusi	Rp. 1.656.561.000
	BUMD	Rp. 620.000.000
	Lain-lain PAD yang sah	Rp. 1.150.000.000
Dana Perimbangan	Bagi Hasil Pajak dan Non-Pajak	Rp. 13.782.835.769
	DAU	Rp. 163.031.000.000
	DAK	Rp. 9.000.000.000
	Bantuan keuangan dari Provinsi	Rp. 7.120.000.000

Sumber: APBD Kota Sibolga T.A 2006

Desentralisasi fiskal sebagai sebuah sistem Nasional, memang memerlukan kontrol Pemerintah Pusat untuk menyamakan mindset dalam pembangunan Daerah. Akan tetapi, perlu disadari juga bahwa Daerah memiliki ciri khas tertentu, suatu keunikan potensial tertentu yang membutuhkan perlakuan khusus dalam desentralisasi keuangan. Misalnya, wilayah Kota dan Desa memiliki karakteristiknya masing-masing. Daerah di seluruh Indonesia itu faktanya berbeda-beda, baik menyangkut luas wilayah, jumlah penduduk, SDA, SDM, budaya, dan lain-lain. Pemerintah Pusat sebagai aktor utama dalam merumuskan regulasi perlu menata ulang alokasi besaran dana perimbangan sambil memperhatikan karakteristik masing-masing Daerah agar memberikan rasa adil bagi semua Daerah.

B.4.4.3 Belanja Daerah

Menurut UU No. 33 Tahun 2004, klasifikasi belanja secara ekonomi dibagi kedalam 10 (sepuluh) jenis, yaitu belanja pegawai, barang dan jasa, modal, belanja bunga, belanja subsidi, belanja hibah, belanja bantuan sosial, belanja bagi hasil Prop/Kab/Kota dan Pemdes, belanja bantuan keuangan Prop/Kab/Kota dan Pemdes, dan belanja tidak terduga. Belanja pegawai, barang jasa dan modal merupakan tiga jenis belanja dengan persentase terbesar dibanding jenis belanja lainnya.

Pada Tahun 2011, Forum Indonesia untuk Transparansi Anggaran (Fitra) menemukan bahwa belanja pegawai negeri dalam

kurun waktu lima tahun belakangan mulai membebani APBD. Fitra menyebutkan ada 124 Daerah menggunakan lebih dari 50% APBD-nya hanya untuk belanja pegawai.⁷⁸ Tingginya belanja pegawai tersebut membuat keuangan Daerah terancam bangkrut. Berdasarkan data Ditjen Keuangan Kemenkeu Tahun 2011, terdapat 124 Daerah yang menggunakan lebih dari 60% APBD untuk Tahun Anggaran 2011. Bahkan, ada 16 Daerah yang sebagian besar APBD-nya terkuras demi membayar gaji pegawai.

Tabel 3.32
Persentase Belanja Pegawai Terhadap APBD Tahun 2011

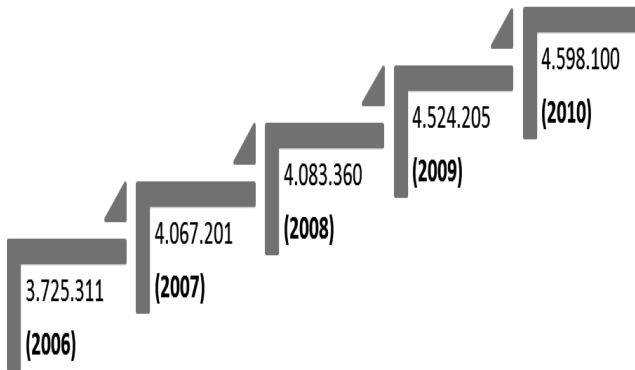
No	Kabupaten/Kota	Persentase
1	Kabupaten Lumajang	83%
2	Kabupaten Karanganyar	75%
3	Kota Ambon	73%
4	Kabupaten Agam	72%
5	Kabupaten Simalungun	72%
6	Kota Palu	71%
7	Kabupaten Kuningan	71%
8	Kabupaten Bantul	71%
9	Kabupaten Kulon Progo	71%
10	Kabupaten Pemalang	70%
11	Kabupaten Purworejo	70%
12	Kabupaten Sragen	70%
13	Kabupaten Padang Sidempuan	70%
14	Kota Bitung	70%
15	Kabupaten Klaten	70%
16	Kota Tasikmalaya	70%

Setiap tahun, persentase rata-rata belanja pegawai di seluruh Daerah di Indonesia mengalami kenaikan. Tahun 2007, persentase belanja pegawai hanya sekitar 44% dari APBD. Dan secara signifikan meningkat menjadi 55% pada tahun 2010. Yang lebih memprihatinkan, belanja modal dan penambahan inventaris aset menurun, yaitu dari 24% pada tahun 2007 menjadi 15% pada tahun 2010. Hal tersebut disebabkan oleh sistem rekrutmen pegawai yang tidak memperhatikan

78. Menurut data Dirjen Perimbangan Keuangan RI Tahun 2011, wilayah Indonesia terdiri dari 33 Provinsi, 398 Kabupaten dan 93 Kota yang diakomodir oleh Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 33 Tahun 2004 tentang Hubungan Keuangan Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah dalam kaitannya dengan desentralisasi fiskal.

keterbatasan APBD. Ditambah lagi dengan sejumlah kebijakan Pemerintah yang memiliki implikasi terhadap beban belanja pegawai, misalnya pengangkatan Sekretaris Desa menjadi PNS.⁷⁹

Bagan 3.3
Jumlah PNS di Indonesia Tahun 2006-2010



Sumber: Badan Kepegawaian Nasional (BKN) Tahun 2010

Menurut sumber tersebut, tahun 2011, ada sekitar 300-350 ribu pengangkatan PNS yang justru semakin membebani APBN dan APBD. Pada tahun 2007, PNS menyerap 90,43 Trilyun rupiah atau sekitar 17,91% APBN. Tahun 2011 naik dua kali lipat menjadi 180,82 Trilyun rupiah atau sekitar 21,61% dari APBN. Angka ini sangat fantastis jika dibandingkan dengan anggaran untuk infrastruktur yang hanya 100 Trilyun. Yang lebih mencengangkan lagi, belanja pegawai rata-rata 100% terserap semua, sementara untuk pembangunan acapkali macet penyerapannya.⁸⁰

Kecenderungan ini terus meningkat dari tahun ke tahun. Data terbaru yang dirilis oleh Fitra untuk tahun 2012, ada sekitar 11 Kabupaten dengan gaji pegawai diatas 70% dari APBD dan dari 398 Kabupaten serta 93 Kota di seluruh Indonesia, 291 Kabupaten/Kota memproyeksikan beban belanja pegawai lebih dari 50%. Diantara 11 Kabupaten/Kota tersebut masih terdapat nama-nama lama seperti Bantul, Karanganyar dan Padang Sidempuan. Namun beberapa

79. Radar Jogja, Senin 4 Juli 2011.

80. Radar Jogja, Senin 5 Juli 2011.

daerah lainnya masuk daftar baru dan yang lebih menarik perhatian adalah diantara daftar yang ada, di dominasi dari Kabupaten/Kota yang berasal dari Provinsi Aceh.

Tabel 3.33
Persentase Belanja Pegawai Terhadap APBD Tahun 2012⁸¹

No	Kabupaten/Kota	Persentase
1	Kota Langsa-NAD	76,7%
2	Kabupaten Kuningan-Jabar	74,0%
3	Kota Ambon-Maluku	73,4%
4	Kabupaten Ngawi-Jatim	73,0%
5	Kabupaten Bantul-DIY	71,9%
6	Kabupaten Bireuen-NAD	71,8%
7	Kabupaten Klaten-Jateng	71,6%
8	Kabupaten Aceh Barat-NAD	70,9%
9	Kota Gorontalo-Gorontalo	70,3%
10	Kabupaten Karanganyar-Jateng	70,1%
11	Kabupaten P. Sidempuan-Sumut	70,0%

Kondisi ini menyebabkan sisa anggaran untuk belanja program pembangunan yang berorientasi peningkatan fasilitas pelayanan publik hanya berkisar 9% dan paling tinggi hanya 14%. Selain itu, setiap tahun, sejak 2007 hingga 2011, terjadi kenaikan gaji antara 5% sampai dengan 15%, ditambah lagi dengan beban gaji ke-13. Membengkaknya beban APBD untuk belanja pegawai juga disebabkan oleh politisasi birokrasi, dimana rekrutmen PNS tidak didasarkan pada pertimbangan kemampuan APBD, tetapi didasarkan atas kalkulasi politik. Tidak adanya pembatasan terhadap organisasi Daerah di Kabupaten/Kota juga turut memegang andil dalam membebani APBD. Memang, Pemerintah Pusat sudah mengupayakan moratorium rekrutmen CPNS dan kebijakan lain yang mendorong Daerah untuk menghemat APBD, tetapi upaya ini tampaknya belum menunjukkan hasil yang menggembirakan.

B.4.4.4 APBD

Sebetulnya jika ditelusuri, Inefisiensi APBD berakar dari karakter dan model anggaran itu sendiri, yaitu surplus-defisit. Dengan logika

81. Jawa Pos, Selasa 10 April 2012.

tersebut, Daerah dengan sengaja menghambur-hamburkan APBD-nya setiap tahun agar Pusat menilai bahwa Pemerintah Daerah telah memberikan pelayanan secara optimal kepada masyarakat. Sekalipun APBD surplus, sisa anggaran tahun sebelumnya tidak digunakan untuk meningkatkan pelayanan publik, tetapi untuk menutupi selisih antara pendapatan dan belanja Daerah di tahun berikutnya--dalam skema sumber penerimaan pembiayaan, dan berlaku sebaliknya. Disinilah celah APBD dikelola dengan cara yang tidak proporsional, tidak bijak, bahkan terkesan boros dan tidak tepat sasaran. Bagaimana pun, pengelolaan keuangan Daerah seperti ini akan menimbulkan high cost economy dan inflasi tinggi di Daerah. Padahal APBD sangat vital fungsinya untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan dan peningkatan pelayanan publik. Jika kondisi ini terus-menerus berlaku, maka akan semakin membebani masyarakat dan Negara (APBN).

Selain itu, UU Pemda No. 32 Tahun 2004 mensyaratkan pula bahwa APBD harus disusun bersama dan harus mendapat persetujuan DPRD (pasal 181). Faktanya, proses penyusunan ini seringkali tersandera oleh tarik-ulur kepentingan elit Daerah, baik di eksekutif maupun legislatif. Bahkan sebelum disetujui saja sudah memakan waktu tiga bulan, dan setelah itu diproses lagi di Depdagri untuk di evaluasi (pasal 185-186). Implikasinya, APBD efektif dibelanjakan secara resmi sekitar bulan April dan Mei. Proses ini pun belum termasuk perubahannya (pasal 183). Padahal perhitungan tahun belanja APBD ditetapkan mulai bulan Januari, sehingga molor-nya proses penyusunan dan persetujuan APBD ini otomatis mendistorsi efektivitas kinerja aparatur Daerah dan secara langsung berimbas ke kualitas pelayanan publik. Bagaimana pun, APBD memiliki fungsi untuk menggerakkan roda perekonomian Daerah. Dengan adanya keterlambatan dan rendahnya penyerapan belanja APBD, maka akan menghambat pertumbuhan ekonomi Daerah. Fenomena keterlambatan ini berlangsung hampir di semua Pemda.

Dengan demikian, ada beberapa persoalan yang dapat disimpulkan dari implementasi UU No. 32 dan UU No. 33 Tahun 2004, yaitu:

1. Dalam Hubungan Keuangan, komprehensivitas antara pengaturan dengan konsep dasarnya mengalami bias;
2. Kurang terbangunnya sinkronisasi antara kewenangan Pusat maupun Kewenangan Daerah dalam mengelola keuangan Daerah;
3. Dalam hal Pajak dan Retribusi, acapkali terjadi pelanggaran, yaitu Daerah melanggar ketentuan yang sudah ditetapkan oleh Pemerintah Pusat;
4. Antar pasal terjadi tumpang tindih dan menimbulkan multi tafsir.
5. Berlakunya asas Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan bersamaan dengan asas otonomi seluas-luasnya sehingga mengesankan adanya otonomi bertingkat;
6. Pembagian wilayah masih berbasiskan Provinsi. Padahal semangat desentralisasi adalah meletakkan Daerah Tingkat II pada posisi strategis dalam desentralisasi fiskal.
7. Dalam pengelolaan keuangan, sering muncul friksi antar tingkat pemerintahan sehingga mengganggu pelayanan umum;
8. Timbulnya kebijakan sektoral di Daerah yang tidak sejalan dengan semangat otonomi akibat kurangnya pedoman yang diperlukan;
9. Munculnya berbagai kebijakan Daerah yang tidak sejalan dengan UU di atasnya;
10. Belum jelasnya formulasi DAU dan DAK yang dibagikan di tiap-tiap Daerah;
11. Penggunaan APBD lebih banyak untuk belanja pegawai ketimbang pelayanan publik. Diperburuk dengan pelayanan publik yang semakin menurun;
12. Pemekaran Daerah membebani keuangan Daerah dan mengurangi porsi pembagian DAU dan DAK di seluruh Daerah;
13. Pengelolaan keuangan Daerah yang tidak efisien menimbulkan *high cost economy* dan inflasi tinggi di beberapa Daerah;
14. Perbedaan kesejahteraan antara Daerah dengan SDA dan Daerah tanpa SDA.

C. Mengukur Kinerja Keuangan Daerah

Ada sejumlah kajian yang dapat digunakan untuk menilai kinerja keuangan Daerah, salah satunya adalah Analisis Rasio Keuangan untuk mengukur Akuntabilitas Pemerintah Daerah. Rasio-rasio tersebut sebagai berikut:⁸²

1. Rasio kemandirian Daerah
2. Rasio efektivitas
3. Rasio efisiensi
4. Rasio belanja terhadap APBD
5. Rasio Modal kerja
6. Current ratio
7. Rasio kas
8. Working capital to total asset
9. Rasio Solvabilitas
10. TDER (*Total Debt to Equity Ratio*)
11. Rasio Utang terhadap aset modal
12. Rasio Utang terhadap PAD
13. Rasio Utang terhadap pendapatan Daerah

Analisis Rasio Keuangan dilakukan dengan membandingkan hasil yang dicapai oleh suatu Daerah dari satu tahun periode anggaran (APBD) dibandingkan dengan satu tahun periode anggaran (APBD) tahun sebelumnya sehingga dapat diketahui perkembangan kinerja keuangan Daerah, apakah mengalami peningkatan atau penurunan, atau malah stagnan. Untuk mengetahui cara mengukur kinerja keuangan Daerah berdasarkan rasio-rasio tersebut, perhatikan Tabel 3.33 berikut ini:

82. Halim, Abdul, 2004, Bunga Rampai Manajemen Keuangan Daerah, Edisi Revisi, Yogyakarta: AMP YKPN, hal. 284.

Tabel 3.33

Contoh Analisis Rasio Laporan Keuangan Pemerintah Kabupaten Sleman dan Bantul APBD Tahun Anggaran 2008 dan 2009

UKURAN KINERJA KEUANGAN	Sleman 2009 (Realisasi Anggaran)	Sleman 2008 (Realisasi Anggaran)	Bantul 2009 (Realisasi Anggaran)	Bantul 2008 (Realisasi Anggaran)
Rasio kemandirian Daerah	1,86	1.32	1.01	0.29
Rasio efektivitas	1,04		1.14	
Rasio efisiensi	5,72	5.80	8.92	13.25
Rasio belanja rutin terhadap APBD	0,1	0.11	0.12	0.29
Modal kerja	187 M	237 M	74 M	97 M
Current ratio	55.25	66.94	232.20	21.96
Rasio kas	47.33	71.67	244.58	23.00
Working capital to total asset	0.07	0.10	0.03	0.05
TDER	0.00175	0.0020	0.00043	0.0026
Solvabilitas	586.08	505.96	2,350.91	389.43
Rasio Utang terhadap aset modal	0.00201	0.0023	0.0005	0.0028
Rasio Utang terhadap PAD	0.03	0.03	0.01	0.08
Rasio Utang terhadap pendapatan Daerah	0.0045	0.0050	0.00105	0.01

Sumber: diolah dari Laporan Keuangan Pemerintah Daerah Sleman dan Bantul, APBD T.A 2008 & 2009.

❖ Rasio kemandirian Daerah

Rasio ini menunjukkan kemampuan Pemerintah Daerah dalam membiayai sendiri semua kegiatannya melalui penerimaan Pajak dan Retribusi sebagai sumber pendapatannya, dibandingkan dengan pendapatan yang diperoleh dari sumber lain (menunjukkan tingkat ketergantungan terhadap dana ekstern). Semakin tinggi angka rasio ini, semakin kecil tingkat ketergantungan kinerja suatu Daerah terhadap sumber dari Daerah lain (sebagian transfer dari Pemerintah Pusat dan pinjaman dan atau bantuan dari Daerah lain, misalnya Provinsi).

$\frac{\text{Pendapatan Asli Daerah (PAD)}}{\text{Bantuan Pemerintah Pusat/Provinsi \& Pinjaman}}$
--

Menurut Halim (2004), berkaitan dengan kemandirian Daerah, ada empat pola hubungan Pusat-Daerah dalam pelaksanaan otonomi, yaitu:

1. Pola *instruktif*, disini peran Pemerintah Pusat lebih dominan dari Pemerintah Daerah. Akibatnya Daerah yang tidak mampu melaksanakan otonomi menjalankan apa-apa yang sudah menjadi kehendak Pemerintah Pusat, sehingga Daerah tidak mandiri samasekali;
2. Pola *konsultatif*, intervensi Pemerintah Pusat sedikit demi sedikit mulai berkurang, karena Daerah dianggap sedikit lebih mampu melaksanakan otonomi;
3. Pola *partisipatif*, peran Pemerintah Pusat semakin berkurang dan Daerah yang bersangkutan semakin mandiri dan dinilai mampu melaksanakan otonomi;
4. Pola *delegatif*, campur tangan Pemerintah Pusat sudah tidak ada karena Daerah telah benar-benar mampu mandiri dalam melaksanakan otonomi.

Berdasarkan data dari Tabel di atas, dapat diambil suatu pemahaman bahwa Kabupaten Sleman relatif lebih mandiri dalam penyelenggaraan Pemerintahan jika ditinjau dari proporsi dana yang berasal dari sumber eksternal (DAU dan DAK, pinjaman maupun pendapatan lainnya yang bukan PAD) dibandingkan dengan Kabupaten Bantul. Meskipun Sleman lebih mandiri dari Bantul, namun hubungan keuangan kedua Daerah dengan Pemerintah Pusat masih berpola *instruktif*, sebab angka pembagi, yaitu dana eksternal (DAU, DAK, pinjaman, dll) masih jauh lebih besar daripada jumlah PAD di kedua Daerah.

❖ Rasio efektivitas

Menunjukkan kemampuan Pemerintah Daerah dalam merealisasikan Pendapatan Asli Daerah yang direncanakan dibandingkan dengan target yang ditetapkan berdasarkan potensi riil Daerah. Angka minimal bagi rasio ini adalah 1 atau 100% target penerimaan Daerah dalam satu periode dapat direalisasikan. Jika semakin tinggi semakin baik.

Realisasi Pendapatan Asli Daerah (PAD)
Target Penerimaan PAD yang Ditetapkan Berdasarkan Potensi
Riil Daerah

Berdasarkan Tabel di atas, pencapaian target penerimaan Daerah pada Kabupaten Bantul mendapatkan hasil yang lebih tinggi dibandingkan Kabupaten Sleman. Jika disimak pada laporan keuangan yang menjadi acuan analisis, persentase penerimaan pendapatan Daerah (PAD) kedua Daerah telah melampaui target penerimaannya. Pemerintah Kabupaten Bantul memperoleh angka yang lebih baik dikarenakan sumber penerimaan dari aktivitas non operasional Pemerintah Daerah Bantul turut berkontribusi pada angka yang tinggi tersebut.

❖ **Rasio efisiensi**

Rasio efisiensi menggambarkan perbandingan antara besarnya biaya yang dikeluarkan untuk memperoleh pendapatan dengan realisasi pendapatan yang diterima. Kinerja Pemerintah Daerah dalam melakukan pemungutan pendapatan dikategorikan efisien, apabila rasio yang dicapai kurang dari 1 (satu) atau dibawah 100 persen. Semakin kecil rasio efisien berarti kinerja Pemerintah semakin baik.

Biaya dalam rangka PAD
Penerimaan PAD

Data di atas menunjukkan bahwa kedua Daerah masih belum efisien dalam hal pengelolaan anggaran, terutama dalam penggunaan anggaran bagi pencapaian target penerimaan Daerah. Berdasarkan Tabel diatas, proporsi biaya yang dikeluarkan Pemkab Bantul lebih besar dibanding Pemkab Sleman dalam rangka merealisasikan target penerimaan melalui pos belanja rutin (Belanja pegawai dan belanja barang dan jasa) serta belanja modal melalui beberapa program Pemerintah yang mungkin diselenggarakan kurang tepat sasaran.

❖ **Rasio belanja terhadap APBD**

Menggambarkan bagaimana Pemerintah Daerah memprioritaskan alokasi dananya pada belanja rutin dan belanja pembangunan secara optimal. Semakin tinggi persentase dana yang yang dialokasikan untuk

belanja rutin, berarti persentasi belanja investasi (pembangunan) yang digunakan untuk menyediakan sarana dan prasarana ekonomi masyarakat akan cenderung turun.

Belanja pembangunan
Total belanja APBD

Dari analisis diatas, dapat diterjemahkan bahwa alokasi anggaran pada pos belanja rutin di Kabupaten Sleman relatif lebih kecil. Artinya, alokasi anggaran pada pos belanja modal dan pembiayaan program pembangunan mendapatkan ruang yang lebih luas. Perbandingan rasio keserasian anggaran di Kabupaten Sleman dengan tahun sebelumnya juga menunjukkan kebijakan pengalokasian anggaran yang lebih diarahkan pada pos belanja pembangunan.

❖ **Modal Kerja**

Analisis modal kerja bermanfaat untuk menilai kecukupan keuangan Pemerintah Daerah dalam memenuhi kebutuhan pelaksanaan operasi rutin harian tanpa harus mencairkan investasi jangka pendek dan jangka panjang, menggunakan dana cadangan atau penggunaan pos pembiayaan lainnya.

Aset lancar-Utang lancar

Dari Tabel diatas, menunjukkan bahwa Pemerintah Sleman memiliki modal yang besar dan mencukupi untuk memenuhi kebutuhan pelaksanaan operasi rutin dibandingkan Bantul. Hal ini disebabkan perbedaan jumlah aset dan utang di kedua Kabupaten. Jika aset lebih besar, maka kinerja akan semakin baik dan positif dalam peningkatan kapasitas keuangan Daerah. Namun sebaliknya, jika utang lebih besar dibandingkan aset, tentu saja pengaruhnya negatif bagi keuangan Daerah.

❖ **Current Ratio**

Rasio ini menunjukkan apakah Pemerintah Daerah memiliki aset yang cukup untuk melunasi utang yang jatuh tempo.

Aset Lancar
Utang Lancar

Berdasarkan Tabel diatas, meskipun mengalami penurunan, Pemerintah Sleman cukup stabil dalam mengelola aset untuk melunasi utang yang jatuh tempo. Hal ini berbeda jauh dengan Bantul, aset pada tahun 2009 mengalami peningkatan drastis mencapai sepuluh kali lipat lebih tinggi dibandingkan tahun 2008. Kondisi ini mungkin terjadi karena adanya program *recovery* pasca gempa tahun 2006, yaitu perbaikan infrastruktur dan sejumlah proyek pembangunan yang selesai dikerjakan tahun 2009, sehingga menambah jumlah aset yang dapat digolongkan sebagai aset Pemerintah. Jadi ketika jumlah aset meningkat, sementara kewajiban utang jatuh tempo tetap atau menurun, maka wajar apabila angka *current ratio* di Bantul lebih tinggi daripada Sleman.

❖ **Rasio Kas**

Rasio kas bermanfaat untuk mengetahui kemampuan Pemerintah Daerah dalam membayar utang yang harus dipenuhi dengan kas dan efek yang dimiliki Pemerintah Daerah.

$$\frac{\text{Kas+Efek}}{\text{Utang Lancar}}$$

Dari Tabel diatas, analisis rasio kas tidak berbeda jauh dengan *current ratio*, dimana kemampuan Kabupaten Sleman untuk membayar utang jatuh tempo mengalami penurunan sebesar 24,34 poin dibanding tahun sebelumnya. Sedangkan Bantul mengalami peningkatan tajam sebesar 221,58 poin dari tahun sebelumnya. Itu artinya, Bantul mendapatkan suntikan dana yang sangat besar sehingga berkontribusi terhadap jumlah kas Daerah.

❖ **Working Capital to Total Assets**

Rasio keuangan ini digunakan untuk mengukur likuiditas dari total aktiva dengan posisi modal kerja netto.

$$\frac{\text{Aset Lancar-Utang Lancar}}{\text{Total Aset}}$$

Dari Tabel diatas, kedua Daerah mengalami penurunan yang besarnya hampir sama, yaitu 0,3 poin (Sleman) dan 0,2 poin

(Bantul). Artinya, operasionalisasi anggaran untuk keseluruhan aset Daerah mulai berkurang. Semakin rendah nilainya, maka kinerja keuangan semakin baik.

❖ *Total Debt to Equity Ratio*

Rasio ini digunakan untuk mengetahui bagian dari setiap rupiah ekuitas dana yang dijadikan jaminan untuk keseluruhan utang. Dalam kerangka konsep pengelolaan keuangan Daerah pada UU no. 33 tahun 2004, aliran ekuitas dana yang merupakan transfer dari Pemerintah Pusat dapat digunakan sebagai jaminan bagi Pemerintah Daerah untuk mendapatkan dana dari sumber yang lain.

$$\frac{\text{Total Utang}}{\text{Ekuitas Dana}}$$

Dari Tabel diatas, kedua Daerah mengalami peningkatan meskipun tidak terlalu besar. Peningkatan ini terjadi seiring dengan peningkatan transfer dari Pusat sehingga Daerah pun meningkatkan jumlah jaminannya untuk mendapatkan sumber dana dari luar.

❖ *Rasio Solvabilitas*

Rasio ini membandingkan jumlah aset yang dimiliki Pemerintah Daerah dengan jumlah seluruh kewajiban atau utang. Semakin tinggi proporsi total aset terhadap kewajiban maka semakin baik kemampuan Pemerintah Daerah untuk memenuhi seluruh kewajibannya, baik kewajiban jangka pendek maupun jangka panjang.

$$\frac{\text{Total Aset}}{\text{Total Utang}}$$

Dari Tabel diatas, kedua Daerah mengalami peningkatan jumlah aset, tetapi yang paling signifikan peningkatannya adalah Kabupaten Bantul, yaitu dari 389.43 poin menjadi 2,350.91 poin. Peningkatan ini lebih dari 600% jika dibandingkan dengan tahun sebelumnya. Artinya, Bantul memiliki peningkatan kemampuan untuk memenuhi seluruh kewajibannya, baik itu utang jangka pendek maupun utang jangka panjang.

❖ **Rasio Utang terhadap Aset modal**

Rasio ini digunakan untuk mengetahui berapa bagian dari aset modal yang dapat digunakan untuk menjamin utang.

$$\frac{\text{Total Utang}}{\text{Aset Modal}}$$

Dari Tabel diatas, Sleman mengalami peningkatan, sementara Bantul mengalami penurunan. Jika dilihat dari analisis rasio sebelumnya, terlihat bahwa Bantul mengalami peningkatan aset modal, sehingga ketika aset modal meningkat, maka otomatis jumlah pembagi untuk total utang semakin besar, dan ketika total utang lebih kecil dari aset modal, maka hasilnya akan ikut kecil. Dengan demikian, peningkatan aset modal ini menurunkan rasio utang terhadap aset modal.

❖ **Rasio Utang terhadap PAD**

Rasio ini digunakan untuk menggambarkan kapasitas Pemerintah Daerah untuk membayar kembali utangnya dengan PAD.

$$\frac{\text{Total Utang}}{\text{Pendapatan Asli Daerah}}$$

Dari Tabel diatas, Kabupaten Sleman mengalami stagnasi atau nilai yang tetap tidak berubah jika dibandingkan tahun sebelumnya. Sedangkan Bantul mengalami penurunan. Hal ini disebabkan oleh jumlah PAD Kabupaten Bantul mengalami penurunan di tahun 2009.

❖ **Rasio Utang terhadap Total Pendapatan Daerah**

Rasio ini digunakan untuk menggambarkan kapasitas Pemerintah Daerah untuk membayar kembali utangnya dengan keseluruhan pendapatan yang dihasilkan oleh Daerah tersebut.

$$\frac{\text{Total Utang}}{\text{Total Pendapatan Daerah}}$$

Dari Tabel diatas, Bantul mengalami peningkatan drastis dari tahun sebelumnya dibandingkan dengan Sleman yang mengalami penurunan. Hal ini dipengaruhi oleh jumlah transfer Pemerintah

Pusat ke Kabupaten Bantul yang lebih besar daripada Sleman. Meskipun jumlah PAD Bantul kecil, apabila transfer Pusat sangat besar, maka kemampuan Daerah untuk membayar utangnya akan semakin besar pula.

D. Penutup

Sejak diberlakukannya Decentralisatie Wet 1903, 108 tahun silam, dan saat ini yang berlaku UU No. 33 Tahun 2004, hubungan keuangan Pusat dan Daerah justru mengalami involusi dan rapuh secara sistemik. Jika di era Kolonial, persoalan keuangan lebih pada ketiadaan mekanisme yang mengatur hubungan keuangan antara Pemerintah Kolonial dan Gewest (Daerah), maka di era sekarang, hubungan keuangan cenderung berdasarkan kalkulasi politik elit-elit di pemerintahan. Bahkan mereka cenderung abai pada amanat desentralisasi, yaitu menyejahterakan masyarakat.

Oleh sebab itu, tidak mengherankan apabila media massa acapkali membeberkan kehadiran publik adanya kebocoran APBN dan penyelewengan dana APBD untuk kepentingan segelintir elit. Bahwa anggaran digunakan sebagai mesin ATM partai politik demi tujuan mendapatkan atau mempertahankan kekuasaan. Jadi, tidak berlebihan apabila beberapa hasil survei terbaru menunjukkan kinerja keuangan Daerah memburuk dalam kurun waktu 5 (lima) tahun belakangan. Kondisi ini memunculkan dilemma sekaligus trauma bagi pejabat di Daerah. Sebab ada ruang kosong yang menggoda penyelenggara pemerintahan Daerah untuk membuat kebijakan strategis, sehingga muncul multi-tafsir terhadap hak untuk menangani urusan keuangan. Akibatnya, banyak pejabat Daerah terperangkap kasus korupsi gara-gara pakai kacamata kuda dalam mengambil kebijakan tanpa pedoman peraturan teknis pelaksanaannya.

Jika dicermati, di usia yang lebih dari satu abad, kecenderungan praktek desentralisasi di Indonesia mengalami perubahan tidak saja dari aspek regulasinya, tetapi juga menyentuh ke level implementasi. Isu-isu seperti korupsi pejabat Daerah, konflik Pilkada dan *money politics*, konflik perbatasan, kompleksitas pembagian kewenangan Pemerintah Pusat-Daerah dan yang akhir-akhir ini paling banyak menyita perhatian

Pemerintah Pusat adalah masalah moratorium pemekaran, turut mewarnai tema sentral dalam wacana desentralisasi.

Ketika buku ini disusun kembali tahun 2012, dinamika hubungan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia berlangsung dalam suasana benci tapi rindu. Ada kalanya kontrol Pemerintah Pusat terhadap keuangan Daerah tinggi/ketat dan dominan, dan ada pula masanya Daerah diberikan keleluasaan yang besar dalam mengelola keuangannya. Namun belakangan ini, kesan yang sangat mencolok dari Hubungan Keuangan antara Pusat dan Daerah adalah dependensi (ketergantungan) fiskal Daerah terhadap Pusat masih relatif tinggi. Dependensi fiskal ini tergambar dalam APBD lima tahun terakhir, dimana jumlah PAD rata-rata Daerah di seluruh Indonesia sangat kecil dan jauh di bawah rata-rata besaran transfer dari Pusat. Rata-rata PAD di seluruh Daerah hanya berkontribusi dikisaran 17% dan lain-lain pendapatan tak pula lebih menggembirakan, hanya sekitar 10% saja. Sedangkan rata-rata dana perimbangan bisa mencapai 73% dari total pendapatan Daerah.

Tabel 3.34

Jumlah Pendapatan Daerah di Seluruh Indonesia Tahun 2007-2011 (dalam milyar Rupiah)

Jenis Pendapatan	2007	2008	2009	2010	2011	Rata-rata	%
PAD	35.546	64.746	67.457	71.852	87.674	65.455	17
Dana Perimbangan	208,674	276,101	281,285	292,281	302,264	272,121	73
Lain-lain Pendapatan	23,649	24,028	44,347	38,908	52,297	36,646	10
Total	267,869	364,875	393,089	403,041	442,235	374,222	100

Sumber: Depkeu, 2011

Ketergantungan ini berakibat pada keterbatasan ruang gerak Pemerintah Daerah dalam mengambil keputusan-keputusan penting, meskipun harus berseberangan dengan kepentingan Pemerintah Pusat. Jika suatu Daerah di anggap *mbalelo*, maka Pemerintah Pusat dapat mengancam Daerah bersangkutan dengan penundaan pengucuran dana perimbangan. Bukan rahasia umum lagi bahwa selama ini dana perimbangan dijadikan alat kontrol Pemerintah Pusat terhadap Daerah. Tanpa kucuran dana perimbangan, Daerah dengan cepat dan pasti akan *kolaps* alias bangkrut.

Artinya, hampir bisa dipastikan bahwa 99,9% Kabupaten/Kota di Indonesia mengemis pada Pemerintah Pusat lewat skema Dana Perimbangan, terutama Dana Alokasi Umum (DAU). Sebab rata-rata sumber pendapatan Pemerintah Daerah di dominasi oleh dana perimbangan yang merupakan transfer Pusat yaitu sekitar 70-90% dari total APBD. Bahkan sejak tahun 2007 hingga 2011, Pemerintah Daerah di Indonesia tidak lagi mengandalkan sumber pendapatan utamanya dari Pendapatan Asli Daerah (PAD). Yang lebih memprihatinkan, survey Fitra yang menyebutkan bahwa sekitar 124 Daerah menggunakan lebih dari 60% APBD-nya hanya untuk belanja pegawai. Sedangkan untuk belanja modal dan penambahan inventaris aset cenderung menurun. Fakta ini semakin mempertegas kenyataan bahwa pengelolaan keuangan di Daerah dilakukan secara inefisien.

Sebenarnya, Daerah memiliki potensi untuk meningkatkan PAD agar dapat mengurangi ketergantungan pada Pemerintah Pusat. Dan upaya ini sudah mulai gencar dilakukan sejak UU No. 33 Tahun 2004 efektif diberlakukan. Hanya saja target penerimaan dari PAD masing-masing Daerah masih relatif kecil, bercokol pada angka kenaikan 10% per tahun. Dengan angka ini, Daerah dengan mudahnya berpuas diri dan menjadikan kenaikan angka tersebut sebagai ukuran kesuksesan pembangunan di Daerahnya. Padahal angka tersebut tidak rasional jika dilihat dari potensi yang dimiliki Daerah, baik itu berupa SDA maupun SDM. Rasanya tidak terlalu sulit untuk meningkatkan PAD melebihi target 10% per tahun. Misalnya, memaksimalkan penerimaan dari sektor Pajak dan Retribusi yang didukung oleh analisis inflasi yang akurat untuk jangka waktu tertentu, sehingga Daerah dapat memberlakukan tarif yang sesuai dengan kemampuan masyarakat.

Intinya, Pendapatan Asli Daerah (PAD) harus ditempatkan secara proporsional sebagai salah satu komponen sumber penerimaan keuangan Daerah, di samping penerimaan lainnya berupa; dana perimbangan, pinjaman Daerah dan lain-lain penerimaan yang sah. Artinya, PAD diperjuangkan demi tujuan ideal, yaitu kesejahteraan masyarakat, bukan untuk mengakumulasi dana masyarakat lewat Perda-Perda “kecap”, lalu uangnya di korupsi. Sebenarnya, sisa anggaran tahun sebelumnya dapat ditambahkan sebagai sumber pendanaan penyelenggaraan pemerintahan

di Daerah, sehingga yang diperlukan oleh penyelenggara pemerintahan Daerah adalah bagaimana menggunakan anggaran secara efisien dan efektif. Meskipun PAD tidak seluruhnya dapat menutupi beban APBD, paling tidak upaya peningkatan PAD terhadap total penerimaan tetap berorientasi pada kesejahteraan masyarakat sebagai wujud kemandirian Daerah.

Selain itu, pengembangan BUMD sebagai salah satu sumber penerimaan Daerah mutlak diperlukan. Disini, kerjasama antar Daerah dan perluasan jaringan kerjasama BUMD diprioritaskan untuk mengatasi kendala infrastruktur dan mengurangi egoisme sektoral. Artinya, penerimaan pendapatan dari Pajak dan Retribusi tidak ditempatkan sebagai sumber utama penyumbang PAD terbesar, tetapi bagaimana menjaga keseimbangan antar sektor di Daerah bekerja secara maksimal. Daerah harus memiliki kemampuan untuk menggali sumber-sumber ekonomi yang potensial, mengelola dan menggunakan hasilnya untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan Daerahnya. Dengan begitu, Daerah dapat lebih mandiri dan bangga atas kemampuannya meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Singkatnya, ada beberapa hal yang bisa dilakukan Pemerintah Pusat dan Daerah untuk meningkatkan kemampuan keuangan Daerah, yaitu:

1. Sinkronisasi dan harmonisasi regulasi dan kebijakan antara Pemerintah Pusat dan Daerah;
2. Penerapan Standar Pelayanan Minimal (SPM) dalam penyelenggaraan Pemerintahan dan Pembangunan di Daerah;
3. Melakukan perubahan dan perbaikan regulasi dan kebijakan yang menghambat kinerja Daerah dalam hal ini keuangan Daerah dengan prinsip keadilan (keseimbangan vertikal);
4. Memperkuat kapasitas keuangan Daerah dengan sistem perencanaan yang matang;
5. Memperkuat kapasitas kelembagaan formal birokrasi dengan mengurangi politisasi PNS;
6. Melakukan efisiensi dan pengendalian jumlah organisasi Daerah;
7. Mereformulasi sistem rekrutmen PNS dan distribusinya untuk mengurangi ketimpangan di bidang-bidang administrasi dan pelayanan langsung;

8. Pengalihan dana dekonsentrasi dan tugas pembantuan ke Dana Alokasi Khusus (DAK);
9. Meningkatkan pemerataan distribusi keuangan antar Daerah (keseimbangan horizontal);
10. Pemberdayaan Pendapatan Asli Daerah dan mencari sumber alternatif pembiayaan pembangunan Daerah;
11. Meningkatkan pemberian insentif bagi kerjasama antar Daerah dalam penyelenggaraan pembangunan dan insentif untuk daerah yang tingkat kemandiriannya tinggi;
12. Meningkatkan kerjasama antar Pemerintah Daerah dengan swasta;
13. Perbaiki pengelolaan keuangan Daerah untuk mewujudkan transparansi, akuntabilitas, profesionalisme, efisiensi dan efektivitas pengeluaran Pemerintah Daerah;
14. Penegakan hukum dan pengawasan keuangan di Daerah;
15. Mengkaji ulang atau bila perlu membatalkan Perda-perda yang bermasalah;
16. Monitoring dan evaluasi keuangan Daerah secara simultan oleh Pemerintah Pusat;
17. Meningkatkan kinerja keuangan Daerah dengan sistem pelaporan yang akurat dan sistem prioritas anggaran tahunan;
18. Mencari sumber-sumber alternatif PAD, misalnya memperluas jaringan BUMD;
19. Memperbaiki struktur keuangan Daerah, misalnya PBB dan BPHTB diserahkan kepada Daerah sebagai salah satu jenis Pajak Daerah;
20. Intensifikasi Pajak dan Retribusi dengan mengedepankan peningkatan kualitas pelayanan dan kesejahteraan masyarakat;
21. Memberantas korupsi dan praktek yang merugikan keuangan Daerah;
22. Mengembangkan inovasi, daya kreativitas dan produktivitas SDM di pemerintahan;
23. Memperkuat aliansi dengan masyarakat dengan merancang kebijakan anggaran yang partisipatif.

ooo0ooo

BAB IV

HUBUNGAN PENGAWASAN PEMERINTAH PUSAT DAN DAERAH

Di samping persoalan yang menyangkut isi otonomi atau hubungan kewenangan dan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, maka hubungan kekuasaan antara Pemerintah Pusat dengan Daerah menyangkut pula pengawasan, yang tidak dapat tidak, harus dilakukan oleh Pemerintah Pusat terhadap hak dan wewenang setiap Daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Di dalam suatu Negara Kesatuan dengan azas desentralisasi, hak dan kewenangan untuk mengatur rumah tangganya sendiri, sekali-kali tidak boleh mengakibatkan rusaknya hubungan antara Negara dengan Daerah-Daerahnya sebagai suatu Negara Kesatuan. Oleh karena itu, hubungan kekuasaan yang harmonis dan tepat antara Pemerintah Pusat dengan Daerah-Daerah harus ada dan terpelihara, sehingga dengan demikian dapat dicapai keleluasaan-keleluasaan bagi tiap-tiap Daerah untuk menyelenggarakan pemerintahan Daerahnya, disamping tetap dapat terpeliharanya Negara itu sebagai kesatuan yang utuh dan harmonis. Hal ini disebabkan karena Pemerintah Pusatlah yang membentuk Daerah, karena itu eksistensinya tergantung pada Pemerintah Pusat. Dengan perkataan lain Daerah merupakan "subordinasi" dari Pusat. Di Negara-negara yang sudah maju, walaupun Daerah-daerah itu telah memiliki otonomi yang cukup luas, tetapi Daerah-daerah ini tidaklah sepenuhnya bebas dari pengawasan Pemerintah. Banyak keputusan-keputusan politik pada tingkat Daerah, khususnya yang menyangkut keuangan Daerah misalnya dan program-program pembangunan Daerah, harus dikaitkan dengan kebijakan-kebijakan dan program-program Pemerintah Pusat.

Alasan-alasan diadakannya pengawasan yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat terhadap Daerah-daerah dapat dikaitkan dengan hal-hal sebagai berikut:

- (a) *to maintain minimum standards in the performance of services by local authorities;*
- (b) *to maintain of standard of administration as well as coordinate administration between and among various levels of government;*
- (b) *to protect the citizens against the abuse of powers by local authorities;*
- (d) *to control local expenditures as part of the management and planning of the national economy;*
- (e) *to wield and integrate the diverse people into a nation.*¹

Sebagai akibatnya maka Pemerintah harus menetapkan dan menjaga/ mempertahankan standard minimum dalam pemberian pelayanan kepada masyarakat oleh Pemerintah Daerah. Dengan demikian, kualitas atau mutu pelayanan akan tetap terpelihara dengan baik. Demikian juga halnya dengan standard minimum administrasi harus ditetapkan agar keseragaman dan kontinuitas dapat terjamin. Sebab itu maka penentuan standard secara nasional akan dapat membantu mendorong adanya perlakuan yang sama terhadap rakyat di Daerah yang memerlukan pelayanan dari Pemerintah Daerah, seperti halnya dengan pelayanan yang diberikan oleh Pemerintah Pusat kepada masyarakat secara umum. Pengawasan yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat dapat menghasilkan koordinasi antara pelbagai tingkatan pemerintahan, khususnya antara pejabat-pejabat Daerah yang berbeda-beda satu dengan yang lainnya.

Menjaga atau melindungi warga negara dari perlakuan yang sewenang-wenang dan penyalahgunaan kekuasaan oleh pejabat-pejabat Daerah, merupakan salah satu tujuan daripada pengawasan yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat. Dengan demikian maka Pemerintah Pusat telah membuka kesempatan bagi warga masyarakat untuk menyampaikan keluhan-keluhannya dan berbarengan dengan itu mengawasi serta menetapkan sanksi-sanksinya dengan paling sedikit dapat mengurangi dan maksimal dapat meniadakan penyalahgunaan kekuasaan tersebut.

1. Raul P. de Guzman and Arturo Pacho, "Control Mechanism in Central-Local Relations", Philippine Journal of Public Administration, vol XIV, January-April 1975 No 1-2, hal. 47.

Selanjutnya Pemerintah Pusat harus juga memberikan pengarahannya bagi Daerah dalam hal mengadakan pengeluaran-pengeluaran, agar disesuaikan dengan kebijakan-kebijakan pembangunan ekonomi sosial. Hal ini dilakukan karena pengeluaran-pengeluaran yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah mempunyai dampak dan pengaruh yang luas terhadap perkembangan ekonomi nasional secara keseluruhan. Pengendalian terhadap inflasi misalnya merupakan tugas dari Pemerintah Pusat.

Akhirnya pengawasan yang dilakukan adalah untuk mempersatukan Rakyat yang mempunyai pelbagai macam perbedaan-perbedaan, baik dalam bahasa, suku bangsa, agama, dan lain-lain, sehingga tetap merupakan bangsa yang utuh dan kuat.²

Pengawasan yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat terhadap Daerah-daerah bersumber pada beberapa sebab yaitu sebab-sebab historis, sosial ekonomi dan politis.

Dengan mempelajari sejarah, maka akan dapat diketahui sebab-sebab timbulnya kecenderungan ke arah pengawasan yang ketat oleh Pemerintah Pusat. Di masa yang lalu, sentralisasi merupakan suatu kecenderungan yang umum yang disebabkan oleh beberapa hal. Salah satu alasan adalah timbulnya keinginan untuk mempersatukan wilayah dan Rakyat yang berbeda-beda itu ke dalam suatu Negara-bangsa (nation-state) yang kokoh dan kuat. Alasan lainnya ialah usaha-usaha sentralisasi sangat menarik perhatian bagi pertumbuhan kota-kota besar yang lebih maju pembangunannya dibandingkan dengan bagian-bagian lain dari wilayah Negara. Selanjutnya, karena ketidakmampuannya atau karena terpaksa, maka Pemerintah-Pemerintah Daerah, khususnya di Negara-negara yang sedang berkembang, tidak menuntut agar diberikan wewenang dan tanggungjawab untuk menyelenggarakan otonomi Daerah. Selama bertahun-tahun Pemerintah-Pemerintah Daerah di beberapa Negara yang sedang berkembang telah memberikan peluang dan memungkinkan Pemerintah Pusat untuk mendominasinya. Demikian juga halnya dengan adanya kepribadian yang kuat dari pejabat-pejabat eksekutif tingkat Pusat, yang kemudian didukung oleh penguasaan sumber-sumber daya baik

2. Josef Riwu Kaho, "*Beberapa Segi Pengawasan Pemerintah Pusat terhadap Daerah: Suatu Perbandingan*", (mimeografi, tidak dipublikasikan), Jurusan Ilmu Pemerintahan, FISIPOL UGM, Yogyakarta, 1981, hal. 7.

ekonomi, militer dan politik, telah menyebabkan unit-unit pemerintahan Daerah berada di bawah pengawasannya.

Akhirnya pengaruh tatanan kolonial di masa lampau juga memainkan peranan yang penting sekali dalam menentukan hubungan antara Pusat dan Daerah, terutama di Negara-negara yang sedang berkembang. Sistem sentralisasi ala Perancis dalam pemerintahan Daerah merupakan suatu model yang sangat menguntungkan penjajah untuk diterapkan di daerah-daerah jajahannya. Memang benar telah terjadi perubahan-perubahan secara bertahap sesuai dengan berkembangnya kesadaran untuk memberikan lebih banyak kekuasaan/ wewenang bagi unit-unit Pemerintahan Daerah, namun demikian masih terdapat anggapan bahwa satuan-satuan Pemerintah Daerah hanyalah merupakan subordinasi semata-mata dari Pemerintah Pusat seperti halnya Filipina serta si beberapa Negara bekas jajahan lainnya, pada dasarnya bentuk pemerintahan Daerahnya masih tetap mengikuti pola-pola Pemerintah Daerah semasa penjajahan.³

Selain sebab-sebab historis diatas, maka sebab-sebab sosial ekonomis yang dimaksudkan adalah keadaan ekologi dari suatu Daerah. Semakin terbelakang suatu Daerah, maka semakin besar pula hasrat Pemerintah Pusat untuk mengawasinya agar dengan demikian maka sumber daya yang ada di Pusat dapat diarahkan dan dibagikan ke Daerah tersebut. Sehubungan dengan itu, maka dapatlah dikatakan dijalankannya pengawasan adalah untuk :

- (a) meredistribusikan sumber daya nasional secara lebih merata;
- (b) mendorong atau memajukan pembangunan di Daerah-daerah, terutama di Daerah-daerah yang pembangunannya sangat ketinggalan.

Sehubungan dengan itu maka Adelman dan Morris mengatakan sebagai berikut :

“Among countries at this low stage of socio-economic growth, a movement from very low to somewhat higher levels of development is typically accompanied by greater centralization of political power.....”

3. Josef Riwu Kaho, *ibid*, hal. 10.

*There is also historical evidence that politically more unified countries tended to perform better economically*⁴

Disamping pembangunan ekonomi maka kebudayaan dan sikap daripada Rakyat suatu Negara juga ikut memberikan warna bagi pengawasan oleh Pemerintah Pusat. Sistem keluarga atau paternalistik yang uniter yang tumbuh dalam masyarakat, senantiasa akan menampakkan dirinya dalam hubungan antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Nilai budaya yang berorientasikan ke atas akan mendorong dan memperkuat pengawasan yang dilakukan oleh Pusat.

Demikian juga halnya dengan tingkat pendidikan rakyat, mempunyai korelasi dengan pengawasan oleh Pemerintah Pusat. Sistem keluarga atau paternalistik yang uniter tumbuh dalam masyarakat, senantiasa akan menampakkan dirinya dalam hubungan antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Hal ini disebabkan karena kepemimpinan dalam pemerintahan Daerah memerlukan latihan-latihan, persiapan-persiapan dan pengalaman. Karena rakyat di Daerah rendah pengetahuan, kurang pengalamannya, rendah kecakapan dan keterampilannya dalam pemerintahan, maka terbukalah peluang bagi Pemerintah Pusat untuk mencampuri urusan-urusan yang bersifat lokal dan mendorong semakin kuatnya pengawasan oleh Pusat.

Sifat sistem politik juga sangat besar pengaruhnya pada hubungan antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Pada umumnya tingkatan otonomi Daerah berbeda-beda antara Negara yang satu dengan yang lainnya yang sistem politiknya berlainan. Pola hubungan politik yang demikian ini dapat ditinjau dari dua segi yaitu keanggotaan dalam partai politik atau organisasi dan kekuatan partai-partai tersebut pada tingkat nasional, baik dalam bidang eksekutif maupun legislatif. Melalui partai atau organisasi politik yang ada, dapat dijamin adanya penyesuaian dengan Pusat atau paling tidak dengan tujuan partai atau organisasi. Disamping itu di Daerah ditemukan pula organisasi-organisasi atau assosiasi-assosiasi perangkat Daerah, dimana melalui assosiasi-assosiasi atau organisasi-organisasi ini Pemerintah Pusat saling menukar informasi dan masalah-masalah yang dihadapi masing-masing pihak. Di Negeri Belanda misalnya terdapat *Union of Netherlands Municipalities*, di Swedia terdapat *The Swedish*

4. Irma Adelman and Cynthia Taft Morris, *Economic Growth and Social Economic Equity in Developing Countries*, Stanford University Press, California, 1973, hal. 44.

Association of Local Authorities, Association of Municipal Corporations di Inggris dan Wales. Asosiasi-asosiasi ini merupakan juru bicara dalam bidang politik dari aparat Daerah. Di Inggris dan Wales, *Association of Municipal Corporations* seringkali mengirim wakil-wakil dalam lembaga-lembaga Nasional.

Afiliasi terhadap partai atau organisasi oleh pejabat-pejabat Daerah dapat pula menentukan sifat pengawasan yang dilakukan oleh Pusat terhadap Daerah. Di beberapa Negara, pejabat-pejabat Daerah yang dipilih oleh Rakyatnya masing-masing dapat menjadi anggota Dewan Perwakilan Rakyat Pusat. Dengan demikian secara tidak langsung mereka dapat mempengaruhi keputusan-keputusan yang diambil oleh badan legislatif Pusat tersebut karena keanggotaan rangkapnya itu.

Bagaimana dengan pengawasan yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat terhadap Daerah-Daerah di Indonesia?

Berbicara mengenai pengawasan terhadap Daerah-Daerah di Indonesia kita tidak dapat melepaskan diri dari tidak membicarakan landasan dari pengawasan itu sendiri. Landasan pengawasan terhadap Daerah pada umumnya dapat ditemukan dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku. De Guzman dan Pacho mengatakan bahwa:

“There are three bases of formal Central control over local authorities namely: a) constitutional, b) statutory, c) executive orders including administrative regulation.

Dari apa yang dikatakan di atas, maka landasan dari pengawasan oleh Pemerintah Pusat terhadap Daerah-Daerah dapat ditemukan dalam alinea IV Pembukaan UUD 1945, serta dalam pasal 1 ayat (1) UUD 1945 (sebelum diamandemen), pasal 4, 5, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 17, dan pasal 18 UUD 1945 (sebelum diamandemen). Sedangkan dalam UUD 1945 setelah diamandemen, terdapat dalam pasal 1 ayat (1), pasal 4, 5, 10, 11, 12, 14, 15, 17, 18, 18A, 18B.

Intisari dari ketentuan-ketentuan tersebut di atas adalah bahwa Negara Republik Indonesia adalah Negara Kesatuan. Kekuasaan untuk menjalankan pemerintahan dan tanggungjawab dalam menjalankannya berada dalam tangan Presiden. (*Concentration of power and responsibility upon the President*).

Dalam UUD 1945 sebelum diamandemen, sebagai Negara Kesatuan, maka wilayah Indonesia dibagi-bagi ke dalam Daerah-daerah Otonom dan Wilayah-wilayah Administratif. Karena kekuasaan untuk menjalankan pemerintahan berada dalam tangan Presiden, maka berarti yang menjalankan pemerintahan di daerah-daerah adalah Presiden. Demikian juga tanggungjawab atas jalannya pemerintahan di Daerah berada dalam tangannya. Akan tetapi Presiden tidak mungkin melaksanakannya sendiri, maka Presiden mendelegasikan wewenang untuk menjalankan pemerintahan di Daerah-daerah pada pejabat-pejabat yang dipercayakannya. Para pejabat inilah yang atas nama Presiden menjalankan pemerintahan dan mengawasi jalannya pemerintahan. Pengawasan atas jalannya pemerintahan di Daerah-daerah ini sangat penting sebab pada tingkat terakhir Presiden sebagai Mandataris MPR yang bertanggungjawab dalam penyelenggaraan pemerintahan baik pada tingkat nasional maupun regional.

Sedangkan dalam UUD 1945 setelah diamandemen, terdapat beberapa perubahan yang mengatur mengenai Pemerintahan Daerah. Sebagai negara kesatuan, Indonesia dibagi menjadi daerah-daerah Provinsi dan daerah Provinsi itu dibagi atas Kabupaten dan Kota. Masing-masing Provinsi, Kabupaten dan Kota, mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi. Otonomi yang dilaksanakan bersifat seluas-luasnya kecuali urusan pemerintahan yang oleh Undang-Undang ditentukan sebagai urusan Pusat. Sedangkan Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai Kepala Pemerintah Daerah Provinsi, Kabupaten, dan Kota dipilih secara demokratis.

Realisasi dari hal-hal pokok tersebut di atas dapat dilihat dalam pelbagai Undang-Undang tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah/ di daerah. Dari pelbagai macam Undang-Undang tersebut maka menurut sifatnya pengawasan yang ada ialah (a). pengawasan preventif; (b). pengawasan represif; dan (c). pengawasan umum. Pengawasan preventif dan represif dianut oleh UU No. 22/1948; SIT No. 44/1950; UU No. 1/1957; UU No. 18/1965 dan UU No. 5/1975. Pengawasan umum hanya dalam UU No. 5/1974.

Pasca diberlakukannya Undang-Undang Pemerintahan Daerah yang baru, yaitu UU No. 22/ 1999 pasal 112, hanya menyebutkan bahwa

pengawasan atas penyelenggaraan Otonomi Daerah ditetapkan dengan Peraturan Daerah. Sedangkan dalam UU No. 32/2004 pasal 218, diatur mengenai pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan Daerah yang dilaksanakan oleh Pemerintah yang meliputi pengawasan atas pelaksanaan urusan pemerintahan Daerah dan pengawasan terhadap Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah.

Berkaitan dengan sifat pengawasan yang telah disebutkan di atas, pengertian preventif berasal dari kata *preventie* yang berarti pencegahan, sedangkan represif dari kata *repressie* yang berarti penekanan atau pengekanan. Antara keduanya terdapat perbedaan baik dalam lingkungan berlakunya, perwujudan maupun jangka waktu pelaksanaannya. Perbedaan-perbedaan itu adalah sebagai berikut:

(a) Lingkungan berlakunya:

Pengawasan preventif hanya dilaksanakan terhadap beberapa Peraturan Daerah atau Keputusan Kepala Daerah tertentu saja yang menyangkut kepentingan-kepentingan besar atau yang mungkin menimbulkan keresahan-keresahan, kegelisahan-kegelisahan dan gangguan-gangguan dalam pelaksanaan atau penyelenggaraan kepentingan umum, apabila tidak ditetapkan dengan sebaik-baiknya oleh Pemerintah Daerah.

Pengawasan represif dijalankan terhadap semua Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah tanpa kecuali. Jadi pengawasan ini mempunyai *scope* yang lebih luas dari pengawasan preventif.

Peraturan-peraturan Daerah dan Keputusan-keputusan Kepala Daerah tertentu yang diawasi secara preventif adalah ketentuan-ketentuan yang memberikan beban kepada rakyat, yang mengandung perintah, larangan, keharusan, ancaman pidana, dan yang menyangkut kepentingan rakyat banyak.

(b) Mengenai waktu pelaksanaannya :

Pengawasan preventif dilaksanakan sebelum Peraturan-peraturan Daerah atau Keputusan-keputusan Kepala Daerah tersebut mulai berlaku; jadi sebelum peraturan-peraturan/keputusan-keputusan tersebut dijalankan.

Pengawasan represif dilakukan sesudah Peraturan-peraturan Daerah/ Keputusan-keputusan Kepala Daerah tersebut berlaku dan dijalankan.

(c) **Wujud dari masing-masing pengawasan :**

Pengawasan preventif berwujud kewajiban atau keharusan untuk memperoleh pengesahan lebih dahulu dari pihak pengawas yaitu Menteri Dalam Negeri bagi Peraturan-peraturan Daerah/Keputusan-keputusan Gubernur, dan Gubernur bagi Peraturan-peraturan Daerah/Keputusan-Keputusan Bupati/ Walikota, sebelum peraturan-peraturan itu mulai berlaku dan dijalankan. Jadi pengawasan ini di satu pihak merupakan hak pengawasan dari pihak pengawas dan di lain pihak merupakan kewajiban untuk memintakan pengesahan dari pihak yang diawasi. Apabila pihak pengawas beranggapan bahwa peraturan-peraturan yang dimintakan pengesahan tersebut bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi tingkatnya atau bertentangan dengan kepentingan umum, maka pengawas dapat menolak untuk memberikan pengesahan. Penolakan tersebut dengan disertai alasan-alasannya disampaikan kepada Pemerintah Daerah yang bersangkutan. Dengan penolakan tersebut, maka peraturan yang dimintakan pengesahan tersebut tidak dapat berlaku.

Keputusan-keputusan/peraturan-peraturan lain di luar hal-hal tersebut di atas (di luar ketentuan-ketentuan yang memberikan beban kepada rakyat, perintah, larangan, keharusan, ancaman pidana dan yang menyangkut kepentingan rakyat banyak), dikenakan pengawasan represif.

Pengawasan represif berwujud penundaan/penangguhan atau pembatalan oleh pihak pengawas terhadap Peraturan-peraturan Daerah/Keputusan-keputusan Kepala Daerah yang telah berjalan tersebut. Penundaan atau pembatalan dilakukan apabila peraturan-peraturan Daerah atau Keputusan-Keputusan Kepala Daerah yang telah dijalankan itu bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatnya atau dengan kepentingan umum.

Apabila sesuatu Peraturan Daerah atau Keputusan Kepala Daerah yang telah berlaku dengan tanpa pengesahan, diduga atau dianggap mungkin bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatnya atau dengan kepentingan umum, maka instansi/pejabat yang berwenang dalam pengawasan represif dapat menunda keputusan/peraturan tersebut.

Penundaan bermaksud untuk menahan buat sementara waktu berjalannya Keputusan Kepala Daerah/Peraturan Daerah yang telah berlaku selama masih dalam pertimbangan untuk dibatalkan. Jadi penundaan adalah langkah awal dari pembatalan.

Setelah Keputusan Kepala Daerah dan Peraturan Daerah itu ditangguhkan berlakunya, maka pihak pengawas akan mengadakan peninjauan atau penyelidikan lebih lanjut apakah memang keputusan tersebut memang perlu dibatalkan atautakah tidak. Keputusan untuk menunda harus disampaikan kepada Daerah beserta alasan-alasannya penundaan dalam waktu 15 hari. Lama penundaan tidak boleh lebih dari 6 bulan. Pada saat ditetapkannya penundaan tersebut, Keputusan Kepala Daerah atau Peraturan Daerah yang bersangkutan untuk sementara berhenti berlaku. Apabila jangka waktu penundaan itu telah dilewati tanpa keputusan terhadap Keputusan Kepala Daerah/Peraturan Daerah yang ditunda itu, maka Peraturan Daerah/Keputusan Kepala Daerah tersebut berlaku lagi.

Dalam prakteknya tidaklah demikian. Daerah-daerah tidak akan berani melaksanakan Peraturan Daerah/Keputusan Kepala Daerah tersebut walaupun batas waktu 6 bulan yang ditetapkan untuk pembatalannya telah dilampaui tanpa keputusan pembatalan.

Pembatalan dimaksudkan untuk meniadakan atau menghapuskan Peraturan-Peraturan Daerah/Keputusan Kepala Daerah yang memang benar-benar bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tingkatnya atau dengan kepentingan umum.

Sesuatu Peraturan Daerah/Keputusan Kepala Daerah yang telah berlaku dan telah dijalankan sebelumnya ada pembatalan tentunya telah menimbulkan akibat-akibat tertentu.

Apabila Peraturan Daerah/Keputusan Kepala Daerah tersebut dibatalkan, bagaimanakah hubungan antara pembatalan tersebut dengan akibat-akibat yang timbul sebelum pembatalan itu?

Undang-Undang No. 5 Tahun 1974, Undang-Undang No. 18 tahun 1965 dan SIT No. 44 tidak menyebut-nyebutnya.

Undang-Undang No. 22 tahun 1948 hanya menyebutnya dalam penjelasan pasal 42. Lain halnya dengan Undang-Undang No. 1 tahun 1957 yang mengaturnya secara tersendiri dalam pasal 66. Menurut Undang-Undang No. 1 tahun 1957, apabila suatu Peraturan Daerah/Keputusan Kepala Daerah dibatalkan oleh pihak pengawas dalam hal :

- a. bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatnya, maka pembatalan itu mengandung arti juga pembatalan terhadap segala akibat dari Peraturan Daerah atau Keputusan Kepala Daerah yang dibatalkan, sepanjang akibat-akibat yang telah terjadi sebelum pembatalan itu masih dapat dibatalkan.
- b. bertentangan dengan kepentingan umum, maka pembatalan itu hanya membawa pembatalan terhadap akibat-akibat yang bertentangan dengan kepentingan itu saja. Jadi akibat-akibat lain yang tidak bertentangan dengan kepentingan umum itu dapat berlaku terus.

(d) Mengenai jangka waktu dijalankannya :

Pengawasan preventif dijalankan dalam jangka waktu terbatas yaitu 3 bulan. Jadi dalam waktu 3 bulan itu pejabat yang berwenang untuk memberikan pengesahan harus memberikan pengesahan yang dimintakan atau menolaknya. Bilamana sesudah jangka waktu 3 bulan tersebut belum ada pengesahan atau penolakan, maka menurut ketentuan, Peraturan Daerah atau Keputusan Kepala Daerah itu dapat diberlakukan.

Kalau ditolak maka alasan-alasan penolakan itu disampaikan kepada Daerah yang bersangkutan. Bilamana Daerah berkeberatan atas penolakan tersebut, maka Daerah dapat mengajukan keberatannya dalam waktu 1 bulan mulai saat pemberitahuan tentang penolakan tersebut.

Apabila pejabat yang berwenang untuk mengesahkan/ menolak pengesahan terhadap Peraturan Daerah/ Keputusan Kepala Daerah yang diajukan, maka sebelum habis jangka waktu 3 bulan lagi dengan memberitahukan kepada Daerah yang bersangkutan.

Dalam prakteknya, Daerah-Daerah tetap tidak berani menjalankan Peraturan Daerah/Keputusan Kepala Daerah yang dimintakan pengesahannya walaupun jangka waktu 3 bulan itu telah dilewati tanpa adanya keputusan disahkan atau ditolak.

Pengawasan represif dilakukan untuk jangka waktu yang tidak terbatas, yaitu selama sesuatu Peraturan Daerah/Keputusan Kepala Daerah masih berlaku, sewaktu-waktu dapat ditangguhkan atau dibatalkan.

Jenis pengawasan yang ketiga adalah pengawasan umum. Pengawasan umum ini dijalankan oleh Menteri Dalam Negeri dan pejabat-pejabat lain yang ditunjuknya termasuk Kepala-kepala Wilayah sebagai wakil Pemerintah Pusat di Daerah.

Pengawasan ini dilakukan oleh Pemerintah terhadap segala kegiatan Pemerintah Daerah agar penyelenggaraan pemerintahan Daerah dapat dilakukan dengan sebaik-baiknya. Menteri Dalam Negeri menjalankan pengawasan umum terhadap jalannya pemerintahan di Daerah dan mengadakan pemeriksaan dan penyelidikan tentang segala hal yang menyangkut pekerjaan Pemerintah Daerah pada semua tingkat. Untuk melaksanakannya, Menteri Dalam Negeri menunjuk Inspektur Jenderal Departemen Dalam Negeri sebagai pejabat yang atas nama Menteri Dalam Negeri melakukan pengawasan umum.

Selanjutnya Gubernur dalam kedudukan dan fungsinya sebagai Wakil Pemerintah Pusat memiliki kewenangan untuk melakukan pengawasan umum atas jalannya pemerintahan di daerah dan melakukan pemeriksaan dan penyelidikan tentang segala hal yang menyangkut pekerjaan Pemerintah Daerah Kabupaten/ Kota meliputi:

- (1) Pengawasan atas penggunaan dana keuangan dan material;
- (2) Pengawasan atas penggunaan tenaga personalia;

- (3) Pengawasan atas pelaksanaan tugas-tugas teknis operasional yang dilakukan oleh Departemen Dalam Negeri untuk mencapai sasarannya.

Agar supaya pengawasan itu dapat berjalan dengan baik maka pihak pengawasan juga dilengkapi dengan hak-hak untuk mengadakan pemeriksaan atau penyelidikan terhadap sesuatu Daerah dan juga hak untuk menjatuhkan sanksi.

Di Indonesia pengawasan dilakukan dengan tujuan-tujuan sebagai berikut:

- (1) Untuk mengetahui apakah pelaksanaan telah sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan ataukah tidak;
- (2) Untuk mengetahui kesulitan-kesulitan apa yang dijumpai oleh para pelaksana sehingga dengan demikian dapat diambil langkah-langkah perbaikan di kemudian hari;
- (3) Mempermudah atau memperingan tugas-tugas pelaksana, karena para pelaksana tidak mungkin dapat melihat kemungkinan-kemungkinan kesalahan yang dibuatnya karena kesibukan-kesibukannya sehari-hari.
- (4) Pengawasan bukanlah untuk mencari kesalahan akan tetapi untuk memperbaiki kesalahan.

ooo0ooo

BAB V

LAMPIRAN

❁ Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah di Bawah Undang-Undang No. 5 Tahun 1974

Sebelum membicarakan tentang hubungan antara pemerintah Pusat dan Daerah sesuai dengan ketentuan-ketentuan dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1974, maka lebih dahulu akan diuraikan secara singkat tentang struktur Pemerintahan di daerah termasuk segala hak dan wewenangnya, fungsi dan tugas kewajibannya masing-masing.

Sesuai dengan ketentuan-ketentuan dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di daerah, maka perangkat pemerintahan di daerah terdiri dari perangkat Pemerintah Daerah dan perangkat wilayah-wilayah Administratif, yang dapat diperinci sebagai berikut:

- (a) Gubernur/ Wakil Gubernur Kepala Daerah, sebagai Kepala/ Wakil Kepala Daerah Tingkat I merangkap Kepala/ Wakil Kepala Daerah Tingkat I merangkap Kepala/ Wakil Kepala Wilayah Administratif Propinsi;
- (b) Bupati/ Wakil Bupati Kepala Daerah, sebagai Kepala/ Wakil Kepala Daerah Tingkat II merangkap Kepala/ Wakil Kepala Wilayah Administratif Kabupaten;
- (c) Walikota/ Wakil Walikota Kepala Daerah, sebagai Kepala/ Wakil Kepala Daerah Tingkat II merangkap Kepala/ Wakil Kepala Wilayah Administratif Kotamadya;
- (d) Camat sebagai Kepala Wilayah Kecamatan.

Disamping itu, jika dipandang perlu menurut kebutuhan, sesuai dengan pertumbuhan dan perkembangannya, dengan Peraturan Pemerintah dapat dibentuk Kota-Kota Administratif di bawah Kabupaten (Ibukota Kabupaten), dan jika perlu menurut kebutuhan, Menteri Dalam Negeri dapat menunjuk Pembantu Gubernur, Pembantu Bupati/Walikota madya yang menjalankan tugas penyelenggaraan urusan pemerintahan umum, dengan wilayah lingkungan kerja tertentu dalam rangka dekonsentrasi.

Sebagai perangkat Pemerintah Daerah ditentukan adanya:

- (a) Sekretaris Daerah yang merangkap sebagai Sekretaris Wilayah Administratif yang disebut Sekretaris Wilayah Daerah disingkat Sekwilda;
- (b) Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;
- (c) Sekretaris Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;
- (d) Badan Pertimbangan Daerah.

Sebagai kelengkapan Wilayah Administratif ditentukan adanya Polisi Pamongpraja yang bertugas membantu Kepala Wilayah dalam menyelenggarakan tugas-tugas Pemerintahan Umum.

Fungsi-fungsi perangkat pemerintahan di daerah seperti yang ditentukan dalam Undang-Undang No. 5 tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di daerah adalah sebagai berikut:

- (1) **Kepala Daerah sebagai perangkat Daerah otonom mempunyai fungsi sebagai berikut:**
 - (a) menjalankan hak, wewenang dan kewajiban pimpinan Pemerintahan Daerah;
 - (b) menjalankan hak, wewenang dan kewajiban pemerintahan Daerah. Kepala Daerah menurut hierarkinya bertanggung jawab kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri. Istilah “melalui” di sini, bukanlah berarti bahwa Menteri Dalam Negeri hanya meneruskan bahan-bahan pertanggungjawaban Kepala Daerah kepada Presiden, akan tetapi sebagai Pembantu Presiden, Menteri Dalam Negeri akan mengolah bahan-bahan pertanggungjawaban tersebut dan mengambil tindakan-tindakan

yang dianggapnya perlu sesuai dengan wewenangnya, dan melaporkan hal-hal yang dianggap pokok dan penting kepada Presiden.

- (c) dalam menjalankan hak, wewenang, dan kewajiban pemerintahan Daerah, Kepala Daerah berkewajiban memberikan keterangan pertanggungjawaban kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, sekurang-kurangnya sekali setahun, atau jika dipandang perlu olehnya, atau apabila diminta oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

(2) Fungsi Kepala Daerah sebagai Kepala Wilayah/ Aparat Pemerintah Pusat

Sebagai Wakil Pemerintah dan Penguasa Tunggal yang menjalankan pimpinan Pemerintahan, mengkoordinasikan pembangunan an membina kehidupan masyarakat di segala bidang dengan wewenang, tugas dan kewajiban sebagai berikut:

- (a) membina ketentraman dan ketertiban di wilayahnya sesuai dengan kebijakan ketentraman dan ketertiban yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat;
- (b) melaksanakan segala usaha dan kegiatan di bidang pembinaan kesatuan bangsa sesuai dengan kebijakan yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat;
- (c) menyelenggarakan koordinasi atas kegiatan-kegiatan instansi-instansi vertikal dengan Dinas-dinas Daerah, baik dalam perencanaan maupun dalam pelaksanaannya untuk mencapai daya guna dan hasil guna yang semaksimal mungkin;
- (d) membimbing dan mengawasi penyelenggaraan pemerintahan Daerah;
- (e) mengusahakan secara terus-menerus agar segala peraturan perundang-undangan dan Peraturan Daerah dijalankan oleh instansi-instansi Pemerintah dan Pemerintah Daerah serta pejabat-pejabat yang ditugaskan untuk itu, serta mengambil segala tindakan yang dianggap perlu untuk menjamin kelancaran penyelenggaraan pemerintahan;

- (f) melaksanakan segala tugas pemerintahan yang dengan atau berdasarkan peraturan perundang-undangan diberikan kepadanya;
- (g) melaksanakan segala tugas pemerintahan yang tidak masuk dalam tugas sesuatu instansi lainnya.

(3) Hak dan Kewajiban Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Sesuai dengan ketentuan yang ada dalam Undang-undang No. 5 tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah, maka Dewan Perwakilan Rakyat Daerah mempunyai beberapa hak sebagai berikut:

- (a) hak anggaran;
- (b) hak mengajukan pertanyaan bagi setiap anggotanya;
- (c) hak meminta keterangan;
- (d) hak mengadakan/ mengajukan perubahan
- (e) hak mengajukan pernyataan pendapat
- (f) hak prakarsa
- (g) hak penyelidikan

Hak-hak tersebut di atas dilakukan sesuai dengan Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, sedangkan mengenai hak penyelidikan diatur dengan Undang-Undang.

Di samping hak-hak seperti yang telah disebutkan di atas, maka Dewan Perwakilan Rakyat Daerah pun dibebani dengan beberapa kewajiban, yaitu:

- (a) mempertahankan, mengamankan serta mengamalkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945
- (b) menjunjung tinggi dan melaksanakan secara konsekuen Garis-Garis Besar Haluan Negara, Ketetapan-Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat serta mentaati segala peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- (c) bersama-sama Kepala Daerah menyusun Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah dan Peraturan-Peraturan Daerah untuk kepentingan Daerah dalam batas-batas wewenang yang diserahkan kepada Daerah atau untuk melaksanakan peraturan-

peraturan perundang-undangan yang pelaksanaannya ditugaskan kepada Daerah;

- (d) memperhatikan aspirasi dan memajukan tingkat kehidupan Rakyat dengan berpegang pada program pembangunan Pemerintah;
- (e) mengadakan sidang sedikit-dikitnya sekali dalam setahun sesuai dengan Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang ada.

(4) Wewenang, tugas dan kewajiban Wakil Kepala Daerah/ Kepala Wilayah

Wakil Kepala Daerah/ Wilayah membantu Kepala Daerah/ Wilayah dalam menjalankan tugas wewenangnya sehari-hari sesuai dengan pedoman yang ditetapkan oleh Menteri Dalam Negeri.

(5) Wewenang, tugas dan kewajiban Sekretaris Wilayah/ Daerah

Sekretaris Wilayah/ Daerah adalah unsur staf yang membantu Kepala Daerah/ Wilayah dalam menyelenggarakan pemerintahan Daerah.

(6) Wewenang, tugas dan kewajiban Sekretaris Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Sekretaris Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah unsur staf yang membantu pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam menyelenggarakan tugas dan kewajibannya.

(7) Wewenang, tugas dan kewajiban Badan Pertimbangan Daerah

Badan Pertimbangan Daerah bertugas memberikan pertimbangan-pertimbangan kepada Kepala Daerah. Keanggotaannya terdiri dari Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan unsur-unsur Fraksi-fraksi yang belum terwakili dalam Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Pembentukan, jumlah anggota dan tata kerja Badan Pertimbangan Daerah ini diatur dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri.

(1) Hubungan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah/ Wilayah

Dalam mewujudkan keikutsertaan rakyat dalam menentukan kebijakan pemerintahan di daerah, pemerintah menyerahkan penyelenggaraan fungsi-fungsi pemerintahan di daerah secara desentralisasi teritorial kepada Badan-Badan Pemerintahan yang dibentuk di daerah-daerah, yaitu Daerah Tingkat I dan Daerah Tingkat II, yang mempunyai wilayah tertentu sebagai Daerah yang berhak, berwenang dan berkewajiban mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Wilayah dan Wilayah Administratif merupakan lingkungan kerja perangkat Pemerintah Pusat di daerah yang melaksanakan fungsi-fungsi pemerintahan yang disebut urusan Pemerintahan umum.

Pembentukan Wilayah-Wilayah Administratif itu adalah dalam rangka pelaksanaan asas dekonsentrasi.

(2) Hubungan antara Daerah dan Wilayah

Daerah dan wilayah merupakan satu wilayah yang sama. Daerah Tingkat I dan Daerah Tingkat II adalah juga Wilayah Propinsi dan Wilayah Kabupaten/ Kotamadya. Pimpinan/ Kepala Daerah dan Kepala Wilayah berada dalam satu tangan yaitu Kepala/ Waki Kepala Daerah yang karena jabatannya adalah juga Kepala/ Wakil Kepala Wilayah yang disebut Gubernur untuk Wilayah Propinsi dan Bupati tau Walikota untuk Wilayah Kabupaten atau Kotamadya.

Sekretaris Daerah karena jabatannya adalah juga Sekretaris Wilayah.

Gubernur Kepala Daerah dalam menjalankan tugas-tugas pemerintahan yang meliputi urusan-urusan rumah tangga Daerah dan urusan-urusan pemerintahan umum bertanggung jawab kepada Preside melalui Menteri Dalam Negeri.

- (3) **Hubungan antara Menteri Dalam Negeri dengan Daerah/ Wilayah**
- (4) **Hubungan kerja antara Presiden, Menteri Dalam Negeri dengan Pemerintah Daerah dan Pemerintah Wilayah dalam pelaksanaan pemerintahan di daerah**

Dengan Kepala Daerah/ Pemerintah Daerah

- (a) Presiden mengangkat Kepala Daerah Tingkat I dari sedikit-dikitnya dua orang calon yang diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah melalui Menteri Dalam Negeri.

Calon-calon Kepala Daerah itu dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dari sedikit-sedikitnya tiga dan sebanyak-banyaknya lima orang calon yang telah dimufakati dan disepakati bersama antara Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah/ Pimpinan Fraksi-fraksi dengan Menteri Dalam Negeri.

- (b) Presiden mengambil sumpah/ janji dan melantik Kepala Daerah Tingkat I, yang untuk ini dapat ditunjuk Menteri Dalam Negeri untuk melaksanakannya atas nama Presiden.

Menteri Dalam Negeri mengambil sumpah/ janji dan melantik Kepala Daerah Tingkat II, yang untuk ini dapat ditunjuk Gubernur Kepala Daerah untuk melaksanakannya atas nama Menteri Dalam Negeri ;

- (c) Dalam menjalankan hak, wewenang dan kewajiban pemerintahan Daerah, Kepala Daerah menurut hierarkinya bertanggungjawab kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri;
- (d) Menteri Dalam Negeri menentukan peraturan tentang pejabat yang mewakili Kepala Daerah dalam hal Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah berhalangan;
- (e) Presiden mengangkat Wakil Kepala Daerah Tingkat I dari Pegawai Negeri yang dicalonkan oleh Gubernur Kepala Daerah melalui Menteri Dalam Negeri, dengan memperoleh persetujuan dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tanpa melalui pemilihan.

Menteri Dalam Negeri atas nama Presiden mengambil sumpah dan melantik Wakil Kepala Daerah Tingkat I. Menteri Dalam

Negeri menetapkan tata cara pelaksanaannya dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri;

- (f) Menteri Dalam Negeri menetapkan pedoman tata tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;
- (g) Menteri Dalam Negeri menentukan cara bagaimana hak, wewenang dan kewajiban Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Tingkat I dijalankan, apabila ternyata Dewan Perwakilan Rakyat Daerah itu melalaikan atau karena sesuatu hal tidak dapat menjalankan fungsinya, setelah mendapatkan pertimbangan dari Gubernur Kepala Daerah;
- (h) Menteri Dalam Negeri menetapkan pedoman pembentukan, susunan organisasi dan formasi Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;
- (i) Menteri Dalam Negeri mengangkat Sekretaris Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Tingkat I dari Pegawai Negeri yang dicalonkan oleh Gubernur Kepala Daerah, dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tanpa melalui pemilihan.

Menteri Dalam Negeri menetapkan persyaratan dan tata cara pelaksanaannya dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri;

- (j) Menteri Dalam Negeri menentukan bentuk Peraturan Daerah;
- (k) Menteri Dalam Negeri menentukan pembentukan, jumlah anggota dan tata kerja Badan Pertimbangan Daerah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri;
- (l) Menteri Dalam Negeri menetapkan pedoman pembentukan, susunan organisasi dan formasi Sekretariat Daerah;
- (m) Menteri Dalam Negeri mengangkat Sekretaris Daerah Tingkat I dari Pegawai Negeri atas usul Gubernur Kepala Daerah setelah mendengar pertimbangan Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;
- (n) Menteri Dalam Negeri menetapkan pedoman mengenai pembentukan, susunan organisasi dan formasi Dinas-Dinas Daerah;
- (o) Menteri Dalam Negeri menetapkan pedoman tentang pengangkatan, pemberhentian sementara, gaji, pensiun, uang tunggu dan hal-hal lain mengenai kedudukan hukum Pegawai Daerah;

- (p) Menteri Dalam Negeri mengesahkan keputusan Kepala Daerah tentang mengadakan utang piutang atau menanggung pinjaman bagi kepentingan atau beban Daerah;
- (q) Menteri Dalam Negeri mengesahkan Keputusan Kepala Daerah tentang penghapusan sebagian atau seluruh tagihan Daerah, persetujuan penyelesaian perkara perdata secara damai, tindakan hukum lain mengenai barang milik atau hak Daerah;
- (r) Menteri Dalam Negeri menetapkan tata cara pelaksanaan penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, pengurusan pertanggungjawaban dan pengawasan keuangan Daerah, penyusunan perhitungan atas Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah;
- (s) Menteri Dalam Negeri menetapkan peraturan untuk memperlancar pelaksanaan kerjasama antar Pemerintah Daerah;
- (t) Menteri Dalam Negeri menyelesaikan perselisihan antar Pemerintah Daerah Tingkat I, antara Pemerintah Daerah Tingkat I dengan Pemerintah Daerah Tingkat II dan antara Pemerintah Daerah Tingkat II yang tidak terletak dalam Daerah Tingkat I yang sama;
- (u) Menteri Dalam Negeri melaksanakan pembinaan terhadap Pemerintah Daerah;
- (v) Menteri Dalam Negeri menanggukhan atau membatalkan Peraturan Daerah atau Keputusan Kepala Daerah Tingkat II apabila Gubernur Kepala Daerah tidak menjalankannya, jika ternyata Peraturan Daerah atau Keputusan Kepala Daerah itu bertentangan dengan kepentingan umum, peraturan perundangan atau Peraturan Daerah Tingkat atasannya;
- (w) Menteri Dalam Negeri mengadakan pengawasan umum atas jalannya pemerintahan Daerah;
- (x) Menteri Dalam Negeri atau pejabat yang ditunjuknya mengadakan penyelidikan dan pemeriksaan tentang segala hal mengenai pekerjaan urusan rumah tangga Daerah maupun mengenai urusan tugas pembantuan;

- (y) Menteri Dalam Negeri menetapkan cara pengawasan umum dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri;
- (z) Menteri Dalam Negeri mengesahkan Peraturan Daerah atau Keputusan Kepala Daerah yang untuk berlakunya memerlukan pengesahan lebih dahulu;

Dengan Kepala Wilayah/ Pemerintah Wilayah

- (a) Menteri Dalam Negeri menunjuk Pembantu-pembantu Gubernur/ Bupati/ Walikota/madya;
 - (b) Menteri Dalam Negeri menetapkan ketentuan tentang pengangkatan dan pemberhentian Kepala Wilayah Kota Administratif dan Kepala Wilayah Kecamatan dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri;
 - (c) Menteri Dalam Negeri menetapkan ketentuan-ketentuan tentang susunan organisasi dan formasi Sekretariat Wilayah, selain Sekretariat Wilayah Propinsi dan Kabupaten/ Kotamadya.
Demikian juga pengangkatan dan pemberhentian pejabatnya.
 - (d) Menteri Dalam Negeri menetapkan susunan organisasi dan formasi satuan Polisi Pamongpraja;
 - (e) Menteri Dalam Negeri menetapkan pola organisasi Pemerintah Daerah dan Wilayah;
 - (f) Presiden memberikan persetujuan pelaksanaan tindakan kepolisian terhadap Kepala Wilayah Propinsi/ Gubernur Kepala Daerah.
- (5) **Hubungan kerja antara Kepala Daerah dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan sebaliknya.**
- (a) Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Tingkat I dan Tingkat II/ Pimpinan Fraksi-fraksi memusyawarahkan pengajuan calon-calon Kepala Daerah Tingkat I dan Tingkat II dengan Menteri Dalam Negeri/ Gubernur Kepala Daerah;
 - (b) Kepala daerah berkewajiban memberikan keterangan pertanggungjawaban kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, sekurang-kurangnya sekali dalam setahun, atau jika dipandang

perlu olehnya, atau apabila diminta oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;

- (c) Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dapat mengadakan rapat-rapat tertutup Dewan Perwakilan Rakyat Daerah atas permintaan Kepala Daerah;
- (d) Dewan Perwakilan Rakyat Daerah memebrikan persetujuan tanpa melalui pemilihan atas pengajuan calon Sekretaris Dewan Perwakilan Rakyat Daerah oleh Kepala Daerah kepada Menteri Dalam Negeri untuk Daerah Tingkat I, dan kepada Gubernur Kepala Daerah untuk Daerah Tingkat II;
- (e) Dewan Perwakilan Rakyat Daerah memberikan persetujuan dalam penetapan Peraturan Daerah oleh Kepala Daerah;
- (f) Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan unsur Fraksi-Fraksi menjadi anggota Badan Pertimbangan Daerah;
- (g) Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah memberikan pertimbangan atas usul pengangkatan Sekretaris Daerah oleh Gubernur Kepala Daerah kepada Menteri Dalam Negeri bagi Daerah Tingkat I, dan oleh Bupati/ Walikota/madya kepada Gubernur Kepala Daerah bagi Daerah Tingkat II;
- (h) Dewan Perwakilan Rakyat Daerah memberikan persetujuan atas Keputusan Kepala Daerah tentang penjualan, penyerahan hak kepada pihak lian, menggadaikan atau menjadikan tanggungan barang-barang milik Daerah yang dipergunakan untuk kepentingan umum;
- (i) Dewan Perwakilan Rakyat Daerah memberikan persetujuan atas Keputusan Kepala Daerah untuk mengadakan utang piutang atau menanggung pinjaman bagi kepentingan dan atas beban Daerah;
- (j) Dewan Perwakilan Rakyat Daerah memberikan persetujuan atas Keputusan Kepala Daerah tentang penghapusan tagihan Daerah sebagian atau seluruhnya, persetujuan penyelesaian perkara perdata secara damai, dan ntindakan hukum lain mengenai barang-barang milik atau hak Daerah.

(6) Hubungan antara Pemerintah Pusat dengan Daerah/ Wilayah dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah.

- (a) Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menetapkan Undang-undang tentang pembentukan Daerah;
- (b) Pemerintah dengan Peraturan Pemerintah menetapkan perubahan batas yang tidak mengakibatkan penghapusan suatu Daerah, perubahan nama Daerah serta perubahan nama dan pemindahan Ibukota suatu Daerah;
- (c) Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat menetapkan Undang-Undang tentang penghapusan Ibukota Negara Republik Indonesia;
- (d) Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat menetapkan Undang-Undang tentang penghapusan suatu Daerah;
- (e) Pemerintah dengan Peraturan Pemerintah menambah atau menarik kembali penyerahan urusan pemerintahan kepada Daerah;
- (f) Pemerintah menetapkan aturan tentang Dewan Pertimbangan Otonomi;
- (g) Pemerintah dengan Peraturan Pemerintah menetapkan ketentuan-ketentuan tentang pelaksanaan peletakan titik berat otonomi Daerah pada Daerah Tingkat II;
- (h) Pemerintah menetapkan aturan tentang pelaksanaan urusan tugas pembantu oleh daerah;
- (i) Pemerintah dengan Peraturan Pemerintah menetapkan ketentuan-ketentuan tentang kedudukan, kedudukan keuangan dan hak kepegawaian lainnya bagi kepala daerah;
- (j) Presiden menetapkan Undang-Undang tentang susunan, keanggotaan dan Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, sumpah/ janji, masa keanggotaan dan larangan rangkapan jabatan bagi anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;
- (k) Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat menetapkan Undang-Undang tentang Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;
- (l) Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat menetapkan Undang-Undang tentang tata cara tindakan kepolisian terhadap anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;

- (m) Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat menetapkan Undang-Undang tentang penyerahan Pajak Negara kepada Daerah;
- (n) Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat menetapkan Undang-Undang tentang Perimbangan Keuangan (Hubungan Keuangan) antara Pemerintah dan Daerah;
- (o) Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat menetapkan Undang-Undang tentang Ketentuan Pokok Pajak dan Retribusi Daerah;
- (p) Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat menetapkan Undang-Undang tentang Ketentuan Pokok Perusahaan Daerah;
- (q) Pemerintah dengan Peraturan Pemerintah menetapkan aturan tentang pembentukan wilayah-wilayah Administratif Kecamatan;
- (r) Pemerintah dengan Peraturan Pemerintah menetapkan ketentuan-ketentuan tentang pelaksanaan tugas koordinasi Kepala Wilayah atas pelaksanaan tugas Kepala-Kepala Instansi Vertikal di daerah;
- (s) Pemerintah dengan Peraturan Pemerintah menetapkan kedudukan, tugas, hak, dan kewenangan Polisi Pamongpraja;
- (t) Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat menetapkan Undang-Undang tentang Pemerintahan Desa;
- (u) Pemerintah dengan Peraturan Pemerintah menetapkan ketentuan-ketentuan pokok tentang Organisasi dan Hubungan Kerja Perangkat Pemerintah di daerah.

Demikianlah gambaran mengenai pola susunan organisasi pemerintahan di daerah, susunan perangkat pemerintahan di daerah, dan fungsi-fungsi atau hak dan kewajiban tiap-tiap perangkat pemerintah di daerah yang meliputi perangkat pemerintah Daerah dan perangkat Pemerintah Pusat di daerah sebagai pelaksana tugas-tugas Pemerintah Pusat yang disebut urusan pemerintahan umum.

Dengan uraian di atas maka dapatlah diperoleh gambaran keseluruhan tentang mekanisme penyelenggaraan pemerintahan di daerah.

❁ **Aparatur Pemerintah di Daerah sebagai pelaksana Pembangunan**

Sebagai telah diuraikan di atas, aparatur Pemerintah adalah sebagai pelaksana pembangunan di Daerah. Karena sifat subyek pembangunannya dan hubungannya dengan sistem penyelenggara pemerintahan di daerah adalah bermacam-macam yang secara kuantitatif menghadapi pelaksanaan program-program ataupun proyek-proyek pembangunan di daerah yang beraneka ragam maka sudah seharusnya ada suatu kebijakan pengendalian/ pengontrolan yang harus dapat menjamin keberhasilan pelaksanaan pembangunan Daerah (di Daerah secara maksimal).

Untuk itu perlu adanya pengaturan-pengaturan guna menyelaraskan dan menyeraskan segala bentuk kegiatan pelaksanaan pembangunan daerah dan menghindarkan adanya benturan-benturan pelaksanaan tugas antara aparatur-aparatur yang tersebut di atas.

Dalam hubungan inilah maka perlu adanya aparat Pemerintah yang mengkoordinasikannya. Ketentuan-ketentuan mengenai koordinasi pemerintah di daerah ini diatur dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di daerah.

(1) Pelaksanaan Pembangunan Daerah

(a) Macam-macam tugas pemerintahan di daerah

Telah dikemukakan di atas aparat Pemerintah di daerah itu bermacam-macam. Sesuai dengan struktur pemerintahan yang berlaku, maka di daerah terdapat tiga macam kegiatan pemerintahan, yaitu pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan Pusat di daerah, pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan Daerah Tingkat I dan pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan Daerah Tingkat II.

(b) Macam-macam program pembangunan di daerah

Sejalan dengan itu maka dalam rangka pelaksanaan pembangunan di daerah terdapatlah tiga jenis program pembangunan di daerah, yaitu Program Pelita Nasional, Program Pelita Daerah Tingkat I dan Program Pelita Daerah Tingkat II. Disamping itu masih ada pula Program Pembangunan Desa.

Program Pelita Nasional

Program Pelita Nasional adalah program pembangunan yang perencanaannya ditentukan dalam Rencana Pembangunan Lima Tahun (Repelita). Program ini dipertanggungjawabkan kepada aparat/ perangkat Pemerintah, baik di Pusat maupun di daerah-daerah.

Tegasnya, perencanaan, pelaksanaan, pembiayaan dan pengawasannya dilakukan sepenuhnya oleh Pemerintah Pusat. Pembiayaannya pun disediakan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara untuk setiap tahunnya.

Program Pelita Daerah Tingkat I

Perencanaan program ini ditentukan dalam Repelita Daerah Tingkat I yang bersangkutan, yang ditetapkan dengan Peraturan Daerah Tingkat I. Pengelolaan perencanaan, pelaksanaan, pembiayaan dan pengawasannya ditangani oleh aparat/ perangkat Pemerintah Daerah Tingkat I yang bersangkutan sendiri. Pembiayaannya disediakan melalui Anggaran pendapatan dan Belanja Daerah Tingkat I masing-masing, yang ditetapkan untuk setahun sekali.

Program Pelita Daerah Tingkat II

Program ini adalah suatu program yang perencanaan, pelaksanaan, pembiayaan serta pengawasannya disusun oleh Pemerintah Daerah Tingkat II dan ditetapkan dengan Peraturan Daerah Tingkat II masing-masing. Pelaksanaannya ditangani oleh aparat/ perangkat Daerah Tingkat II masing-masing. Pembiayaannya disediakan melalui Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tingkat II yang ditetapkan untuk sekali dalam setahun.

(2) Pentingnya koordinasi dalam pelaksanaan Pembangunan di daerah

Dalam kenyataannya ada tiga macam program pembangunan yang dilaksanakan secara bersamaan di Daerah tingkat II. Hal ini akan dapat menimbulkan masalah saling berbenturnya program pembangunan yang satu dengan program pembangunan yang

lainnya, baik mengenai lokasi proyeknya maupun mengenai jenis atau macam proyek. Dalam Garis-Garis Besar Haluan Negara antara lain ditetapkan bahwa:

- (a) Untuk menjamin agar pembangunan nasional dapat berjalan dengan serasi perlu diusahakan keselarasan antara pembangunan sektoral dan pembangunan regional (Daerah). Sejalan dengan ketetapan tersebut, maka dalam Rencana Pembangunan Nasional senantiasa diusahakan untuk meningkatkan pembangunan sektoral dan pembangunan regional (Daerah). Sejalan dengan ketetapan tersebut, maka dalam Rencana Pembangunan Nasional senantiasa diusahakan untuk meningkatkan pembangunan sektor-sektor yang masing-masing berlangsung di berbagai Daerah dan sebaliknya meningkatkan pembangunan Daerah-Daerah yang mencakup berbagai sektor.

Di samping itu perlu dipahami kemampuan dan potensi masing-masing Daerah serta masalah-masalah mendesak yang dihadapi sehingga usaha-usaha pembangunan yang berlangsung dalam setiap Daerah benar-benar sesuai dengan keadaan masing-masing Daerah.

Ini berarti bahwa peningkatan pembangunan sektoral yang akan tersebar di seluruh Daerah sejauh mungkin akan dikaitkan dengan usaha-usaha pembangunan Daerah, baik untuk mengatasi permasalahan yang mendesak maupun untuk mengembangkan sumber-sumber potensial yang terdapat di dalam lingkungan tiap-tiap Daerah.

- (b) Keserasian laju perkembangan antar Daerah akan diusahakan antara lain dengan memberi bantuan dan rangsangan untuk meningkatkan pembangunan kepada Daerah-Daerah yang relatif lebih terbelakang. Salah satu usaha adalah memberikan perhatian khusus terhadap pembangunan Daerah minus. Kecuali itu, program bantuan pembangunan kepada Daerah yang sudah dimulaisejak Repelita I akan dilanjutkan terus dan ditingkatkan dalam Repelita-Repelita selanjutnya.

Kebijakan tersebut merupakan salah satu langkah pelaksanaan dari usaha untuk meratakan pembagian kembali hasil pembangunan yang berupa penyebaran yang lebih merata pelaksanaan pembangunan ke seluruh Daerah.

Hal ini berarti pula merangsang partisipasi dan keterlibatan masyarakat secara lebih luas dalam proses pembangunan. Disamping itu, adanya kerjasama yang mantap dalam pengelolaan pembangunan Daerah antara Propinsi yang bertetangga akan dapat mengembangkan daya pertumbuhan yang kuat yang terdapat dalam lingkungan sesuatu propinsi dan dapat mendorong pula perkembangan di dalam propinsi lainnya yang relatif terbelakang.

- (c) Dalam rangka meningkatkan pembangunan Daerah diperlukan adanya peningkatan prakarsa dan partisipasi aktif. Untuk itu, sesuai dengan kemampuan Daerah maka perlu ditingkatkan Pendapatan Daerah baik dengan pemungutan yang intensif, wajar dan tertib terhadap sumber-sumber yang ada maupun dengan penggalian sumber-sumber keuangan yang baru. Dalam hubungan ini maka peningkatan kemampuan serta perbaikan aparatur Pemerintah Daerah merupakan suatu keharusan yang mutlak. Dengan demikian maka potensi serta aspirasi yang terdapat di dalam masyarakat setempat dapat dituangkan dalam rencana operasional yang mantap dan dapat dilaksanakan dengan cermat.
- (d) Dalam pada itu, sesuai dengan wawasan Nusantara, maka dalam melaksanakan pembangunan Daerah harus tetap diperhatikan pembinaan Indonesia sebagai suatu kesatuan ekonomi. Untuk itu maka kebijakan-kebijakan mengenai pelaksanaan pembangunan Daerah harus menunjang peningkatan pembinaan kesatuan ekonomi tersebut.

Dalam hubungan inilah maka dalam rangka tercapainya keberhasilan pembangunan di daerah-daerah harus ada usaha menunjang untuk adanya keserasian dan penyelarasan, baik dalam perencanaan, pelaksanaan, dan pengawasannya.

Ketentuan-ketentuan mengenai hal ini telah diatur antara lain dalam Keputusan Presiden No. 17 tahun 1974 tentang Pedoman Pelaksanaan Anggaran pendapatan dan belanja Negara Tahun 1974/ 1975, Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 104 Tahun 1974 tentang Pedoman Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun 1974/1975, Instruksi Presiden No. 4 tahun 1969 tentang Ketentuan Hubungan Kerjasama Antara Aparatur Pemerintah baik di Tingkat Pusat maupun di Tingkat Daerah dalam Melaksanakan Pembangunan Nasional, dan mengenai perencanaan di daerah dalam Keputusan Presiden No. 15 tahun 1974 tentang Badan Perencanaan Pembangunan Daerah, jo Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 142 tahun 1974, dan peraturan-peraturan lainnya.

(3) Macam-macam aparatur Pemerintah pelaksana pembangunan di daerah

Dari apa yang telah dikemukakan di atas, maka diketahui bahwa di Daerah Tingkat I/ Propinsi Ibukota raya, terdapat aparatur/ perangkat Pemerintah Pusat dan aparatur/ Perangkat Pemerintah Daerah Tingkat I yang bersangkutan sendiri. Di Daerah Tingkat II/ Kabupaten. Kotamadya, terdapat aparatur/ perangkat Pemerintah Pusat, aparatur/perangkat Pemerintah Daerah Tingkat I yang melingkunginya dan aparatur/ perangkat Pemerintah Daerah Tingkat II yang bersangkutan sendiri.

Antara pelbagai perangkat pemerintahan tersebut diperlukan adanya suatu koordinasi, integrasi, simplifikasi dan sinkronisasi (KISS).

Sesuai dengan ketentuan Undang-Undang No. 5 tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di daerah maka di daerah terdapat aparatur/ perangkat/ alat Pemerintah Pusat, Daerah Tingkat I dan Daerah Tingkat II.

Aparatur/ perangkat/ alat Pemerintah Pusat di Daerah terwujud dengan adanya instansi-instansi vertikal dari Departemen-departemen yang ditempatkan di daerah-daerah. Kepala-kepala instansi Vertikal tersebut menerima kewenangannya secara dekonsentrasi vertikal dari Menteri, sedangkan Menteri menerima kewenangannya secara dekonsentrasi horisontal dari presiden.

Gubernur Kepala Daerah dalam kedudukannya sebagai Kepala Wilayah menjalankan wewenang Presiden berdasarkan penyerahan secara dekonsentrasi vertikal dari Menteri, sedangkan Menteri menerima kewenangannya secara dekonsentrasi horisontal dari Presiden.

Gubernur Kepala Daerah dalam kedudukannya sebagai Kepala Wilayah menjalankan wewenang Presiden berdasarkan penyerahan secara dekonsentrasi vertikal, meliputi wewenang yang disebut urusan Pemerintahan Umum, dimana di dalamnya termasuk wewenang untuk mengadakan koordinasi. Demikian juga dengan Kepala-kepala Wilayah lainnya.

Kepala-kepala Instansi vertikal adalah pelaksana-pelaksana program pembangunan Pelita Nasional di daerah-daerah. Gubernur, Bupati/ Walikotamadya Kepala Daerah adalah juga pelaksana program pembangunan Pelita Nasional yang termasuk bidang Departemen Dalam Negeri, dan dalam kedudukan sebagai Kepala Daerah beserta aparatur Daerah lainnya adalah juga pelaksana program pembangunan Pelita Daerah Tingkat I/ Daerah Tingkat II yang telah ditetapkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerahnya masing-masing.

(4) Hubungan kerja antar pelaksana pembangunan di daerah

Secara umum ditetapkan dalam Undang-undang No. 5 tahun 1974 bahwa dalam hubungan-hubungan kerja antara para aparatur Pemerintah Pusat dan aparatur Pemerintah Daerah, maka Gubernur Kepala Daerah, Bupati/ Walikotamadya Kepala Daerah dalam kedudukannya sebagai Kepala Wilayah, sebagai alat Pemerintah Pusat di daerah disertai tugas atau fungsi "*koordinasi*" terhadap pelaksanaan tugas Kepala-kepala instansi vertikal di daerah.

Dalam prakteknya antara urusan-urusan yang diselenggarakan oleh masing-masing instansi vertikal, begitu juga antara urusan-urusan yang diselenggarakan oleh Pemerintah Daerah dan instansi-instansi vertikal, sangat erat hubungannya satu dengan yang lainnya. Maka untuk mencapai dayaguna dan hasilguna yang sebesar-besarnya, sangat perlu diadakan koordinasi dengan sebaik-baiknya dalam penyelenggaraan urusan-urusan tersebut.

Pejabat yang berwenang dan berkewajiban untuk menyelenggarakan koordinasi tersebut adalah Kepala Wilayah. Berhubung dengan itu, maka instansi-instansi vertikal wajib melaporkan segala rencana dan kegiatan-kegiatan, memberikan keterangan-keterangan yang diminta dan mematuhi petunjuk-petunjuk umum yang diberikan oleh Kepala Wilayah sebagai Wakil Pemerintah Pusat di daerah.

Dalam rangka menjalankan ketentuan-ketentuan tentang pembangunan dalam pelbagai macam Repelita untuk tercapainya keserasian dan keselarasan pelaksanaan pembangunan di daerah, maka bidang-bidang perencanaan, pelaksanaan dan pengawasannya termasuk dalam pengertian fungsi koordinai yang diberikan kepada Gubernur, Bupati/ Walikota/Walikota/Walikota Kepala Daerah tersebut di atas. Untuk melaksanakan fungsi-fungsi tersebut perlu diadakan alat perlengkapan yang membantunya.

Sejalan dengan fungsi-fungsi tersebut di atas, maka telah dikeluarkan Inpres No. 4 tahun 1969. Instruksi Presiden ini memuat ketentuan-ketentuan mengenai hubungan kerja antara aparatur Pemerintah baik di tingkat Pusat maupun di tingkat Daerah dalam melaksanakan pembangunan Nasional. Hal-hal yang perlu diperhatikan dalam hubungan kerja ini adalah:

- (a) Departemen berkewajiban untuk memperhatikan laporan-laporan, pertimbangan-pertimbangan dan saran-saran dari pelaksana proyek dan Gubernur Kepala Daerah. Selanjutnya harus memberitahukan kepada Gubernur Kepala Daerah mengenai rencana pelaksanaan proyek pembangunan nasional serta realisasi pembiayaan yang telah disalurkan kepada pelaksana proyek.
- (b) Instansi Vertikal/ Pelaksana Proyek wajib melapor pada Gubernur Kepala Daerah mengenai penerimaan biaya dan mengindahkan petunjuk Gubernur Kepala Daerah dalam rangka memperlancar pelaksanaan proyek. Selanjutnya, wajib pula menerima saran-saran dan pertimbangan-pertimbangan Gubernur Kepala Daerah guna diteruskan kepada Departemen yang bersangkutan untuk diperhatikan.

Kewajiban lainnya adalah mengadakan kerjasama yang erat dengan instansi vertikal atau badan pelaksana lainnya serta dengan Dinas-dinas Daerah. Harus juga memberikan laporan tentang perkembangan pelaksanaan secara berkala kepada Menetri atasannya, Menteri Keuangan, Menteri Koordinator Ekonomi dan Keuangan/ Ketua Bappenas, dan kepada Gubernur Kepala Daerah yang bersangkutan. Apabila perlu dapat meminta bantuan Gubernur Kepala Daerah yang bersangkutan untuk mengatasi hambatan-hambatan yang dihadapi.

Selanjutnya Gubernur Kepala Daerahpun ikut bertanggungjawab dan mengatasi hambatan-hambatan atas kelancaran pelaksanaan proyek-proyek pembangunan nasional yang diselenggarakan di Daerah/ Wilayahnya. Untuk dapat menjalankan tugas dan tanggung jawab tersebut maka Gubernur Kepala Daerah menjalankan hal-hal sebagai berikut:

- Mengikuti perkembangan proyek, pembiayaannya serta pedoman teknis yang diberikan oleh Departemen yang bersangkutan kepada pelaksana proyek;
- Meminta laporan berkala atau khusus dari pelaksana proyek;
- Melapor kepada Presiden, Menteri Dalam Negeri dan Menteri yang bersangkutan apabila ada masalah yang menyangkut sesuatu proyek disertai saran dan pertimbangan;
- Gubernur Kepala Daerah tidak mencampuri masalah teknis yang menjadi tanggung jawab langsung Departemen yang bersangkutan;
- Mencegah adanya kebijaksanaan, peraturan dan kegiatan Daerah yang dapat menghambat kelancaran pelaksanaan proyek nasional di Daerahnya;
- Gubernur Kepala Daerah dalam melaksanakan tugas-tugasnya tersebut menggunakan aparatur yang ada di daerahnya sesuai dengan kewenangannya. Apabila perlu dapat meminta bantuan Muspida untuk menentukan kebijakan. Untuk mengamankan kebijakannya, dapat meminta bantuan Badan Pengamanan

Penguasa Daerah (BPPD) atau salah satu unsur ABRI untuk melakukan tindakan-tindakan fisik;

- Selanjutnya dalam Instruksi Presiden ini diatur fungsi dari Muspida dan Badan Pengamanan Penguasa Daerah (BPPD).

Dari ketentuan-ketentuan tersebut di atas, jelaslah kiranya fungsi dan peranan Gubernur Kepala Daerah dalam rangka menyukseskan pembangunan nasional yang pelaksanaannya dipercayakan kepada Departemen c.q. Instansi-instansi Vertika secara sektoral.

(5) **Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda)**

Untuk menyelaraskan dan menyerasikan perencanaan pembangunan Daerah dengan pembangunan nasional (Pelita Daerah dengan Pelita Nasional), maka di bidang perencanaan ini diperlukan adanya aparat perencanaan yang menjadi milik Daerah. Status aparat perencanaan ini diperlukan adanya aparat perencanaan yang menjadi milik Daerah. Status aparat perencanaan ini berada di luar struktur organisasi Pemerintah Daerah. Fungsi aparat perencanaan ini adalah membuat suatu rencana yang komprehensif, konsisten dan integrated (terpadu) meliputi segenap bidang pembangunan yang perlu dikembangkan di daerah.

Dengan diadakannya aparat serta rencana Daerah seperti yang dimaksudkan di atas, maka akan terdapat jaminan bahwa:

- (a) Hanya memiliki satu aparat perencanaan yang meliputi semua bidang dan sektor, yang bertindak sebagai “induk aparat” perencanaan daerah;
- (b) Daerah hanya mempunyai satu rencana induk yang meliputi berbagai bidang dan sektor pembangunan yang mengikat semua pihak di daerah;
- (c) Akan terwujudnya kaitan antara rencana pembangunan Daerah yang satu dengan yang lainnya, antara rencana Daerah dengan rencana sektoral serta kaitan antara rencana-rencana sektoral itu sendiri;
- (d) Fungsi penunjang dan pelengkap pembangunan daerah terhadap pembangunan sektoral akan lebih mantap serta efektif;

- (e) Efisiensi dan *doelmatigheid* pembangunan secara keseluruhan akan terwujud secara meyakinkan dan pelaksanaan pembangunan sendiri akan lebih mantap di masa-masa yang akan datang.

Mekanisme administrasi perencanaan pembangunan dari tingkat Daerah sampai ke Pusat/ Departemen dan Bappenas menjadi jelas, yang membawa dampak yang sangat positif terhadap kegiatan-kegiatan persiapan pembangunan di tingkat Pusat termasuk penyusunan *planning* dan *programming*.

Proses *budgetting* akan lebih cepat, efektif dan efisien, karena didapatkannya data yang lebih baik dan tertibnya saluran-saluran administrasi pembangunan itu sendiri.

Semuanya akan mempercepat dan memperlancar kegiatan-kegiatan operasional di lapangan dan fungsi-fungsi pengawasan pembangunan akan lebih mantap dan efisien.

Sehubungan dengan terwujudnya aparat perencanaan di daerah seperti yang telah disebutkan di atas dengan segala kegiatan yang dilakukannya, akan meningkatkan posisi Departemen Dalam Negeri dalam suatu fungsi yang lebih mantap dan lebih menentukan dalam keseluruhan proses pembangunan karena fungsi pembinaan secara aplikatif dan operasional tersebut adalah sangat perlu untuk menjamin tercapainya efektivitas dari segala usaha pembinaan teknis yang diselenggarakan oleh Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (BAPPENAS) terhadap aparat perencanaan pembangunan di daerah-daerah tersebut.

Selanjutnya dengan adanya pembinaan tersebut diharapkan dapat terpenuhinya sasaran wawasan nasional dan tercapainya tujuan nasional.

Dalam hubungan dengan itulah maka Pemerintah telah mengeluarkan Keputusan Presiden No. 15 tahun 1974 tentang Pembentukan Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (BAPPEDA) di Daerah-daerah Tingkat I/ Propinsi/ Kotaraya yang kedudukan dan fungsinya adalah:

- (a) Sebagai badan staf yang langsung berada di bawah dan bertanggungjawab kepada Gubernur Kepala Daerah;
- (b) Membantu Gubernur Kepala Daerah dalam menentukan kebijakannya di bidang perencanaan pembangunan Daerah serta penilaian atas pelaksanaannya, yaitu menyusun rencana-rencana pembangunan Daerah yang terdiri dari:
- Pola Dasar Rencana Pembangunan Lima Tahun yang dalam garis besarnya berisikan tujuan, urutan prioritas dan strategi pembangunan;
 - Rencana Pembangunan Lima Tahun Daerah yang berisikan program-program sektoral yang terdapat di daerah;
 - Menyusun program-program tahunan sebagai pelaksanaan rencana-rencana tersebut di atas yang dibiayai oleh Daerah sendiri ataupun yang diusulkan kepada Pemerintah Pusat untuk dimasukkan ke dalam program tahunan nasional;
 - Melakukan koordinasi perencanaan di antara Dinas-dinas Daerah, Instansi-instansi Vertikal dan Daerah-daerah Tingkat II yang berada dalam lingkungan Daerah Tingkat I/ Propinsi yang bersangkutan;
 - Menyusun Rencana Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah bersama-sama dengan Biro Keuangan Daerah;
 - Mengawasi persiapan dan perkembangan pelaksanaan Rencana Pembangunan Daerah untuk kepentingan penilaian baik tentang laju pelaksanaan maupun tentang penyesuaian-penyesuaian yang diperlukan di dalam program-program atau proyek-proyek;
 - Mengadakan penelitian mengenai permasalahan dan sumber-sumber potensial Daerah secara menyeluruh untuk kepentingan perencanaan pembangunan;
 - Untuk mencapai dayaguna dan hasilguna sebesar-besarnya dalam penyusunan rencana dan program pembangunan Daerah, BAPPEDA diwajibkan untuk senantiasa melaksanakan dan memelihara hubungan,

konsultasi dan koordinasi baik dengan instansi-instansi vertikal maupun dengan Daerah.

- Hubungan kerjasama antara Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (BAPPEDA) dan Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (BAPPENAS) bersifat konsultatif fungsional.

(6) Pengawasan

Di bidang pengawasan pelaksanaan pembangunan di daerah-daerah, dapat dikemukakan hal-hal sebagai berikut:

(a) *Fungsi Pengawasan*

Pengawasan adalah salah satu fungsi manajemen disamping fungsi-fungsi manajemen lainnya, yaitu fungsi staf dan perencanaan serta fungsi pelaksanaan.

Pengawasan adalah merupakan proses dari serangkaian kegiatan untuk menjamin agar seluruh rencana dapat dilaksanakan dan pelaksanaannya sesuai dengan apa yang direncanakan.

(b) *Prinsip-prinsip Pengawasan*

Pengawasan merupakan suatu proses yang terus-menerus yang dilaksanakan dengan jalan mengulangi secara teliti dan periodik. Di dalam melakukan pengawasan haruslah diutamakan adanya kerjasama dan dipeliharanya rasa kepercayaan.

Jaminan tercapainya tujuan dengan mengetahui perbedaan-perbedaan antara rencana dan pelaksanaan dalam waktu yang tepat sehingga dapat diadakan perbaikan-perbaikan dengan segera dan mencegah berlarut-larutnya kesalahan. Dalam melakukan pengawasan diperlukan pandangan yang jauh ke muka untuk dapat mencegah terulang-ulangnya kekurangan-kekurangan dari rencana yang sekarang terhadap rencana berikutnya.

(c) *Pengertian Pengawasan*

Sesuai dengan pola organisasi Negara, maka akan ditemukan tiga unsur organisasi yaitu unsur staf dan perencanaan, unsur pelaksanaan dan unsur pengawasan.

Pada tingkat Departemen, unsur staf dan perencanaan termasuk dalam Sekretariat Jenderal, unsur pelaksanaan tergolong dalam Direktorat Jenderal dan unsur pengawasan berada dalam lingkungan Inspektorat Jenderal. Oleh karena itu maka perlu dipahami pengertian pengawasan yang dilakukan oleh tiap-tiap unsur tersebut di atas.

Pengawasan yang dilakukan oleh unsur pelaksanaan yang berupa pengendalian atau pembinaan teknis terhadap tugas-tugas operasional. Pengawasan yang dilakukan oleh unsur pengawasan berupa pengawasan umum terhadap tugas operasional.

(d) *Tujuan Pengawasan*

Pengawasan bertujuan untuk mengetahui apakah pelaksanaan sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan atau tidak, dan untuk mengetahui kesulitan-kesulitan apa saja yang dijumpa oleh para pelaksana agar kemudian diambil langkah-langkah perbaikan.

Dengan adanya pengawasan maka tugas pelaksanaan dapatlah diperingan oleh karena para pelaksana tidak mungkin dapat melihat kemungkinan-kemungkinan kesalahan yang diperbuatnya dalam kesibukan-kesibukan sehari-hari. Pengawasan bukanlah untuk mencari kesalahan akan tetapi justru untuk memperbaiki kesalahan.

(e) *Pengawasan Umum*

Kewenangan untuk melakukan pengawasan umum atas jalannya pemerintahan di daerah dan pemeriksaan serta penyelidikan tentang segala hal mengenai pekerjaan Pemerintah Daerah di semua tingkatan berada dalam tangan Menteri Dalam Negeri, yang dalam pelaksanaannya menunjuk Inspektorat Jenderal sebagai pihak yang atas nama Menteri Dalam Negeri melakukan pengawasan umum. Pada Departemen lainnya terdapat juga Inspektorat Jenderalnya.

Gubernur Kepala Daerah dalam kedudukan dan fungsinya sebagai wakil Pemerintah Pusat mempunyai wewenang untuk melakukan pengawasan umum atas jalannya pemerintahan di daerah dan melakukan pemeriksaan serta penyelidikan tentang segala hal yang menyangkut pekerjaan Pemerintah Daerah Tingkat II.

Tugas pengawasan umum yang dilakukan oleh Inspektorat Jenderal mencakup pengawasan atas penggunaan dana keuangan, material, penggunaan tenaga personil, pelaksanaan tugas teknis operasional yang dilakukan oleh Departemen Dalam Negeri untuk mencapai sasarannya.

Pengawasan ini juga meliputi bidang pembangunan, yang di Departemen lainnya dilakukan pula oleh Inspektorat Jenderal-Inspektorat Jenderal lainnya masing-masing.

(f) *Inspektorat Wilayah Daerah*

Dalam rangka peningkatan tugas pengawasan, oleh Menteri Dalam Negeri telah ditetapkan pembentukan Inspektorat Wilayah Daerah dengan Surat Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 100 tahun 1972, yaitu Inspektorat yang berada di bawah dan bertanggungjawab kepada Gubernur Kepala Daerah dalam kedudukan dan fungsinya sebagai Wakil Pemerintah Pusat.

Tugas pokok Inspektorat Wilayah Daerah adalah melakukan pengawasan atas pelaksanaan tugas Pemerintah di daerah. Adapun bidang tugasnya adalah mengadakan pengawasan baik di tingkat Propinsi maupun di Daerah-daerah di wilayah Propinsi yang bersangkutan untuk menjamin terlaksananya segala peraturan perundang-undangan yang kebijakan-kebijakan atau ketentuan-ketentuan lain yang ditetapkan oleh Gubernur Kepala Daerah atau Pejabat lain yang ditunjuk olehnya di bidang personalia, bidang keuangan dan materiil, bidang Perusahaan Daerah, bidang pembangunan dan bidang-bidang lain yang ditentukan oleh Gubernur Kepala Daerah.

Jelasnya bahwa tugasnya bukan hanya melakukan pengawasan atas penguasaan dan pengurusan keuangan dan materiil Daerah apa saja, tetapi lebih luas lagi.

(g) *Inspektorat Jenderal Proyek-proyek Pembangunan*

Dengan Surat Keputusan Presiden No. 25 tahun 1974 telah ditetapkan pembentukan Inspektorat Jenderal Pembangunan (Irijenbang), dengan tugas untuk menyelenggarakan pengawasan atas pelaksanaan proyek-proyek dalam rangka program sektoral, proyek-proyek Bantuan Desa dan proyek-proyek Daerah.

(h) *Inspektur Jenderal Pengawasan Keuangan Negara*

Badan ini adalah unit pengawasan dari Departemen Keuangan yang bertugas melakukan pengawasan keuangan Negara di Pusat maupun di Daerah.

(i) *Badan Pemeriksa Keuangan (BPK)*

BPK adalah badan pengawas keuangan Negara yang mempunyai wewenang yang luas sekali, meliputi keuangan Negara dan keuangan Daerah. Baik Inspektorat Jenderal Pengawasan Keuangan Negara maupun Badan Pemeriksa Keuangan, dalam menjalankan tugasnya dengan sendirinya juga meliputi bidang pembangunan.

ooo0ooo

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- , 1969. *Encyclopedia America*, Jilid VIII.
- Adisasmito, Wiku, 2008, *RUU Perubahan UU No. 33 Tahun 2004*, Jakarta: UI.
- Amin , Mr. S. M, 1979, “*Di sekitar Perundang-undangan Autonomi Daerah*,” *Swatantra*, II/ 1, Januari 1959B. P. Paulus, SH., *Garis Besar Hukum Tata Negara Hindia Belanda*, Bandung: Penerbit Alumni.
- Badan Pimpinan Harian Pusat Korps Cacat Veteran RI, 1975, *Album Perjuangan Kemerdekaan 1945 – 1950*, Jakarta: CV. ALDA.
- Edward W. Carter, Charles C. Rohlfsing, *American Government and It's Work*, New York: Macmillan Coy.
- Halim, Abdul, 2004, *Bunga Rampai Manajemen Keuangan Daerah*, Edisi Revisi, Yogyakarta: AMP YKPN.
- H.D. Tjeenk Willink, Haarlem, 1955, diterjemahkan ke dalam Bahasa Indonesia oleh Mr. Tk. Sabaroedin dengan judul “*Ilmu Negara Umum*”, J.B. Wolters, Jakarta: Groningen.
- Ikhsan, M, dan Roy V. Salomo, 2002, *Keuangan Daerah di Indonesia*, Jakarta: Sekolah Tinggi Administrasi Lembaga Administrasi Negara (STIA LAN).
- Istanto, F. Soengeng SH, 1968, *Beberapa Segi Hubungan Pemerintahan Pusat dan Daerah Dalam Megara Kesatuan Indonesia*, Yogyakarta: Fakultas Sosial dan Politik Universitas Gadjah Mada.

- John Clarke Adams, et.a.l., 1969, *Foreign Government and Their Background*, New York: Harper and Brothers.
- J. Harvey Bsc, L Bather, BA., PhD., 1977, *The British Constitution*, London: Macmillan.
- J. Wajong, 1960, *Perimbangan Keuangan antara Negara dengan Daerah-Daerah*, Jakarta: Saptadarma.
- Joesoef, Radja Intan, 1970, *Pengaruh Bantuan Keuangan Pemerintah Pusat terhadap Pemerintah Daerah*, (Skripsi: tidak dipublikasikan), Yogyakarta: Jurusan Pemerintahan Fakultas Sosial dan Politik Universitas Gadjah Mada.
- Kaho, Josef Riwu Kaho, et.al., 1976/1977, *Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah serta Peningkatan Pendapatan Sendiri oleh Daerah*, (laporan penelitian yang tidak dipublikasikan) Proyek Kerjasama Universitas Gadjah Mada-Departemen Dalam Negeri.
- , 1980. *Prospek Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia*, (makalah). Jakarta: Pusat Penelitian dan Pengembangan Pemerintahan Daerah, Badan Penelitian dan Pengembangan, Departemen Dalam Negeri.
- , et. al. 1981. *Otonomi Daerah Yang Nyata, Dinamis dan Bertanggung Jawab Dengan Titik Berat Otonomi Diletakkan Pada Daerah Tingkat II*, (Laporan sementara Penelitian Otonomi tahap II, tidak dipublikasikan). Yogyakarta: Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Gadjah Mada dan Badan Litbang Departemen Dalam Negeri.
- Kansil, Drs. C.T.S., SH, 1976, *Sistem Pemerintahan Indonesia*, Jakarta: Aksara Baru.
- Koesnodiprojo, 1951, *Himpunan Undang-Undang, Peraturan-Peraturan, Penetapan-penetapan Pemerintah Republik Indonesia 1945*, Jakarta: SK Seno.
- Koesoemahatmadja, Drs. Rd. H. SH. dikutip oleh Ir. Sujamto, 1979/ 1980, *Latar Belakang Otonomi Daerah Yang Nyata dan Bertanggungjawab Dititik-beratkan Pada daerah Tingkat II*, Jakarta: Pusat Penelitian dan Pengembangan Daerah, Badan Penelitian dan Pengembangan, Departemen Dalam Negeri.

- Lubis, Prof. Dr. M. Solly, SH, 1975, *Pergeseran Garis Politik dan Perundang-undangan Mengenai Pemerintahan Daerah*, Bandung: Alumni.
- Michael J. Ross, 1977, *California, Its Government and Politics*, Massachusetts: Duxbury Press.
- Manan, Dr. Bagir, SH., MCL, 1994, *Hubungan antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.
- Mardiasmo, 2002, *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah*, Yogyakarta: Andi.
- Mariun, 1975, *Azas-azas Ilmu Pemerintahan*, Yogyakarta: Fakultas Sosial dan Politik Universitas Gadjah Mada.
- Muslimin, Prof . Amrah SH, 1978, *Aspek-Aspek Hukum Otonomi Daerah*, Bandung: Alumni.
- Mr. R Soedargo, 1964, *Pajak Daerah dan Retribusi Daerah*, Bandung: NV. Eresco.
- Prawirohardjo, Soewargono dan Pamoedji, Soeparni, 1977, *The Local Government Sistem in Indonesia, (makalah untuk "Seminar on Financing Local Development"*, Kuala Lumpur, Malaysia, 10-27 May 1976, dan *"Seminar on Local Government Administration and Development"*, Manila, Baguio City, Philippine.
- Raul P. da Guzman, AB., PhD., and Proserpina D. Tapales, AB., MPA., *Philippine Local Government: Issues, Problems and Prospect*, Manila: University of the Philippine Press.
- R. Kranenburg, 1951, *Algemeene Staatsleer*.
- Salamn, Alfitra, 2005, *"Otonomi Daerah dan Akuntabilitas Perimbangan Keuangan Pusat - Daerah"*, dalam Syamsuddin Haris (Ed.), *Desentralisasi dan Otonomi Daerah, Desentralisasi, Demokratisasi, dan Akuntabilitas Pemerintahan Daerah*, Asosiasi Ilmu Politik Indonesia (AIPI) bekerjasama dengan Partnership for Governance Reform in Indonesia (PGRI), LIPI, Jakarta.
- Sady, Emil J. (tanpa tahun), *"Improvement of Local Government and Admnistrasion for Developmnet Purposes,"* dalam Nimrod Raphaeli, (ed), *Readings in Comparative Public Administration*, ., Boston: Allyn and Bacon, Inc.

- Saragih, Bintang Regen SH,. 1974. *Himpunan Undang-Undang Dasar, Undang-Undang, dan Beberapa Peraturan Perundangan Lainnya Tentang Pemerintah Daerah di Indonesia*. Jakarta: Fakultas Hukum Universitas Katolik Atmajaya.
- Saragih, Juli Panglima, 2003, *Desentralisasi Fiskal dan Keuangan Daerah Dalam Otonomi*, Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Simanjuntak, Robert, 2005, *Hubungan Keuangan Pusat dan Daerah*, dalam “Pasang Surut Otonomi Daerah, Jakarta: Tifa.
- Soehino, SH, 1980, *Perkembangan Pemerintahan di Daerah*, Yogyakarta: Liberty.
- Soejito, Irawan, 1976, *Sejarah Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Jakarta: PT Pradya Paramita.
- Soewarto Reksosoebroto, 1955, “Usaha-usaha untuk Mengatasi Kesulitan-kesulitan dalam Masa Peralihan”, dalam buku “Menuju Otonomi yang Sempurna”.
- Strong, C.F., 1960, *Modern Political Institutions: An Introduction to the Comparative Study of Their History and Existing Form*, London: Sidgwich and Jackson.
- Sugandha, Drs. Dann, 1981, *Masalah Otonomi serta Hubungan Antra Pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia*, Bandung: CV Sinar Baru.
- Sujamto, Ir., 1979/1980, *Latar Belakang Otonomi Daerah Yang Nyata dan Bertanggungjawab Dititik-beratkan Pada daerah Tingkat II*, Jakarta: Pusat Penelitian dan Pengembangan Daerah, Badan Penelitian dan Pengembangan, Departemen Dalam Negeri.
- Surbakti, Ramlan, 1992, *Memahami Ilmu Politik*, Jakarta: PT. Gramedia.
- The Liang Gie, 1958, *Pemerintah Daerah di Indonesia*, Djembatan.
- , 1967. *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah di Negara Republik Indonesia, Jilid I*. Jakarta: Gunung Agung.
- , 1968. *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah di Negara Republik Indonesia, Jilid III*, Jakarta: Gunung Agung.
- Wignosubroto, Soetandyo, dkk., 2005, *Pasang Surut Otonomi Daerah*, Jakarta: Institute Local for Development.

- Wiradi, Gunawan, 2000, *Reforma Agraria: Perjalanan yang Belum Berakhir*, Yogyakarta: Insist Press, KPA, Pustaka Pelajar.
- William Anderson, Edward W. Weidner, 1978, *State and Local Government in the United States*, Henry Hold Company, New York.
- Zainie, Abdullah, 2005, “*Dilema Pelaksanaan Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah*”, dalam Syamsuddin Haris (Ed.), *Desentralisasi dan Otonomi Daerah, Desentralisasi, Demokratisasi, dan Akuntabilitas Pemerintahan Daerah*, Asosiasi Ilmu Politik Indonesia (AIPI) bekerjasama dengan Partnership for Governance Reform in Indonesia (PGRI), LIPI, Jakarta.

Jurnal, Majalah dan Paper

- Djohan, Djohermansyah, 2005, *Pembagian Kewenangan Antar Pemerintah, Pemerintah Provinsi, dan Pemerintah Kabupaten/ Kota*, Makalah dalam Seminar Semiloka Evaluasi Kebijakan Dana dekonsentrasi, Jakarta, Departemen Keuangan RI.
- J de Bruine, “*De Financielee Verhouding en de Locale Belasting en Retributieen/ Hubungan Keuangan dan Pajak dan Restribusi-Retribusi Setempat*”, *Ekonomidan Keuangan Indonesia*, VI/11 November 1953.
- Mr. Harjono, “*Keuangan Daerah*”, *Majalah Administrasi Negara*, I/7-8 Juli-Agustus 1959.
- Purwoko, *Analisis Peluang Penerbitan Obligasi Daerah sebagai Alternatif Pembiayaan Infrastruktur Daerah*, dalam *Jurnal Kajian Ekonomidan Keuangan*, Edisi November 2005.
- Soeparni Pamoedji and Soewargono Prawirohardjo, *The Local Government System in Indonesia*, (Paper “*Seminar on Financing Local Development*”, Kuala Lumpur, Malaysia, 10-27 May 1976; and “*Seminar on Local Government Administration and Development*”, Manila and Baguio, 1977).

Koran

- Jawa Pos, Selasa 10 April 2012.
- Radar Jogja, Selasa 21 Desember 2010.

Radar Jogja, Senin 4 Juli 2011.

Radar Jogja, Senin 5 Juli 2011.

Internet

<http://kumoro.staff.ugm.ac.id/wp-content/uploads/2007/12/dasar-hukum-konsep-strategi-pad.pdf>. Diunduh pada Hari Selasa, 21 April 2009, jam 11.08 WIB.

Undang-Undang dan Peraturan

Undang-Undang Dasar RI 1945.

Undang-Undang Darurat No.11 Tahun 1957.

Undang-Undang Darurat No.12 Tahun 1957.

UU No. 5 Tahun 1974.

UU No. 22 Tahun 1999.

UU No. 25 Tahun 1999.

UU No. 32 Tahun 2004.

UU No. 33 Tahun 2004.

PP No. 22 Tahun 1975.

PP No. 24 Tahun 1979.

PP No. 38 Tahun 2007.

Team Pembinaan Penatar dan Bahan-Bahan Penataran Pegawai Republik Indonesia, Undang-Undang Dasar, Pedoman Penghayatan dan Pengamalan Pancasila, Garis-Garis Besar Haluan Negara, (tanpa penerbit, tanpa tahun).

Petunjuk Peraturan-Peraturan tentang Penyelenggaraan Pemerintah di Daerah dan Undang-Undang No. 5/ 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah.

PROFIL PENULIS



Josef Riwu Kaho, lahir di Atambua--ibukota Kabupaten Belu, Nusa Tenggara Timur, berbatasan langsung dengan Timor Leste, 22 Maret 1938. Mengenyam pendidikan formal setingkat SD di Sekolah Rakyat (SR) Kristen Atambua tahun 1946. Setelah lulus tahun 1951, pindah ke Kupang dan melanjutkan pendidikan ke SMP Negeri satu-satunya di kota tersebut hingga tahun 1954. Lalu pada bulan Agustus tahun 1954 masuk SMA Negeri satu-satunya juga di Kupang hingga tahun 1958. Setelah lulus SMA, kembali ke Atambua dan sempat menjadi guru SMP Kristen selama 2 (dua) tahun. Namun, tidak lama kemudian mendapat kesempatan sekolah ke jenjang pendidikan yang lebih tinggi ke Universitas Gadjah Mada. Tepat tanggal 1 Agustus 1960, resmi tercatat sebagai mahasiswa UGM Jurusan Ilmu Usaha Negara (sekarang Ilmu Administrasi Negara/Manajemen Kebijakan Publik Fisipol UGM-red). Pada tahun 1963 selesai dan wisuda dengan menyandang predikat Sarjana Muda, bersamaan dengan pecahnya Jurusan Ilmu Usaha Negara menjadi dua jurusan, yaitu Jurusan Ilmu Pemerintahan dan Jurusan Ilmu Administrasi Negara. Tahun 1965 lulus Doktorandus, tetapi baru di wisuda tahun 1966 karena peristiwa *Gestapu*. Pada tanggal 27 Mei 1977, beliau mendapatkan beasiswa dari *Rockefeller Foundation* untuk jenjang S2 (*Master of Public Administration*) di Manila, di *College of Public Administration, University of Philippines*, program studi *Local Government* hingga Desember 1978. Kembali ke UGM dan

mengajar di Jurusan Ilmu Pemerintahan tanggal 5 Januari 1979 hingga pensiun tahun 2002.

Banyak jabatan struktural di Fisipol UGM pernah beliau emban. Setelah lulus Sarjana Muda tahun 1963, lalu diangkat menjadi Asisten di Jurusan Ilmu Pemerintahan hingga tahun 1965. Namun, akibat kondisi politik yang kacau sejak terjadinya peristiwa 30 September tahun 1965, praktis semua aktivitas kampus vakum selama satu tahun. Ketika kondisi politik mulai stabil tahun 1966, beliau kembali mengajar dan diangkat menjadi Asisten Ahli, dan resmi menjadi dosen tetap di Jurusan Ilmu Pemerintahan. Setelah itu, berlanjut menjadi Sekretaris Jurusan Ilmu Pemerintahan (1966), Sekretaris Seksi Penerbitan (1967), Ketua Seksi Penerbitan (1970), dan bahkan rangkap jabatan. Sebab di tahun-tahun tersebut jumlah staf pengajar atau dosen di Jurusan Ilmu Pemerintahan berkurang akibat banyaknya staf pengajar di Jurusan Ilmu Pemerintahan yang pindah pekerjaan. Kemudian, beliau menjadi ketua Jurusan Ilmu Pemerintahan (1970-1979) merangkap jabatan menjadi Sekretaris Fakultas selama tiga periode (1972, 1975, 1977). Tahun 1982, terpilih menjadi dekan Fisipol UGM selama dua periode hingga tahun 1988. Ketika menjadi dekan, beliau diminta oleh Rektor UGM saat itu T. Jacob untuk merangkap Ketua Jurusan Ilmu Pemerintahan, sekaligus Ketua Jurusan Ilmu Komunikasi (*ex-officio*). Setelah tahun 1988, kembali menjadi dosen biasa. Jabatan terakhir beliau sebelum pensiun adalah Pengelola Pascasarjana; Ilmu Administrasi Negara, Hubungan Internasional dan Sosiologi di Fisipol UGM.

Selama menjadi dosen di Jurusan Pemerintahan, beliau terlibat dalam sejumlah penelitian. Diantaranya; kerjasama antara Fisipol dengan Ditjen PUOD tahun 1976 tentang Otonomi Daerah dan Keuangan Daerah. Sejak tahun 1982 sampai dengan tahun 1991, selama hampir 10 tahun bekerjasama dengan Balitbang Depdagri untuk berbagai macam penelitian tentang hubungan Pusat-Daerah dan Otonomi Daerah. Kemudian hasil penelitian tersebut melahirkan PP No. 45 Tahun 1992 tentang Daerah Otonom Percontohan. Selanjutnya, sejak tahun 1996 sampai dengan tahun 1997 bersama-sama staf pengajar di Jurusan Ilmu Pemerintahan menjadi pemateri dalam pelatihan dan pembekalan anggota DPRD tingkat Provinsi dan Kabupaten/Kota seluruh Indonesia.

Selain meneliti, beliau juga menjadi pembicara di berbagai seminar internasional. Seminar di Manila tentang Perkembangan Administrasi Negara tahun 1977; di Bangkok untuk *Eastern Regional Organization of Public Administration* tahun 1983 dan tahun berikutnya (1984) tentang *Peace Keeping Conference*, dan; di Seoul, Korea Selatan tentang Pendidikan Tinggi Swasta di Asia tahun 1985. Terakhir, ke Bangkok tahun 2009 dalam rangka menjalin kerjasama dan membangun *network* antara UGM dengan *University of Walailak*, di Nakhon si Tammarat, Thailand.

Publikasi yang dihasilkan cukup banyak, mulai dari makalah, diktat, jurnal, dan buku ajar. Publikasi buku diantaranya: *“Mekanisme Pengontrolan dalam Hubungan Pusat dan Daerah, Suatu Studi Perbandingan”*, diterbitkan oleh Bina Aksara tahun 1982; *“Proses dan Teknik Perundang-undangan”*, diterbitkan tahun 1983 oleh Bina Aksara; *“Analisa Hubungan Pemerintah Pusat-Daerah”*, edisi Pertama tahun 1982 dan edisi kedua tahun 1984, diterbitkan oleh Bina Aksara; *“Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia: Identifikasi Beberapa Faktor yang Mempengaruhi Penyelenggaraannya”*, diterbitkan tahun 1988 oleh Rajawali Press.

Untuk korespondensi, bisa menghubungi beliau atau mengirim surat ke alamat berikut:

Jln. Taman Melati No. 6, Kompleks Pusdiklat Wil. III Kemendagri, Baciro-Yogyakarta 55280. Telp. 0274-514951.