

PERMASALAHAN OTONOMI DAERAH DITINJAU DARI ASPEK PERIMBANGAN KEUANGAN PEMERINTAH PUSAT DAN DAERAH

Dr. SURTIKANTI, SE., M.Si., Ak
Program Studi Akuntansi - Fakultas Ekonomi
Universitas Komputer Indonesia

Perlunya undang-undang yang mengatur tentang hubungan keuangan Pusat dan Daerah serta permasalahan-permasalahan yang sering timbul selama pelaksanaan otonomi daerah. Pokok-pokok penyelenggaraan otonomi daerah, pokok-pokok perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, isu-isu kritis penyelenggaraan otonomi daerah, hal-hal yang harus dilakukan untuk mengatasi isu-isu kritis dalam penyelenggaraan otonomi daerah, serta implikasi penerapan UU No 33 Tahun 2004 terhadap hubungan antara Pemerintah Pusat dan Daerah..

Kata kunci: Perimbangan keuangan pusat dan daerah, otonomi daerah, UU No 33 Tahun 2004

PENDAHULUAN

Awal tahun 80-an, pemikiran tentang perlunya undang-undang yang mengatur tentang hubungan keuangan Pusat dan daerah (HKPD) sudah ada. Namun demikian, sebagaimana kita ketahui bersama, UU 25/1999 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah (PKPD) baru bisa lahir bersamaan dengan adanya tuntutan reformasi di berbagai bidang, atau setelah berakhirnya Orde Baru. Pemikiran terhadap perlunya undang-undang yang mengatur HKPD timbul atas pengalaman selama ini khususnya berkaitan dengan siklus pengelolaan dana yang berasal dari Pusat kepada Daerah, terakhir berupa Subsidi (untuk belanja rutin daerah) dan Bantuan berupa Inpres (untuk belanja pembangunan daerah) sering kurang jelas. Paling tidak, permasalahan yang sering timbul adalah:

- Aspek perencanaan, dominannya peranan Pusat dalam menetapkan prioritas pembangunan (*top down*) di daerah, dan kurang melibatkan *stakeholders*;

- Aspek pelaksanaan, harus tunduk kepada berbagai arahan berupa petunjuk pelaksanaan maupun petunjuk teknis dari Pusat;
- Aspek pengawasan, banyaknya institusi pengawasan fungsional, seperti BPKP, Itjen Departemen, Irjenbang, Inspektorat Daerah, yang satu sama lain dapat saling tumpang tindih (Kamaludin, 2007).

Beberapa kelemahan tersebut di atas menjadi bahan untuk pokok-pokok pemikiran tentang pembaharuan di bidang HKPD. Oleh karena itu, lahirnya UU-PKPD tidak bisa lepas kaitannya dengan upaya untuk mendukung pelaksanaan otonomi daerah, efisiensi penggunaan keuangan negara, serta prinsip-prinsip *good governance* seperti: partisipasi, transparansi, dan akuntabilitas.

Pokok-pokok Penyelenggaraan Otonomi Daerah

Reformasi penyelenggaraan pemerintahan daerah serta pengaturan hubungan ke-

uangan pusat-daerah diatur melalui UU nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan UU nomor 25 tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah yang kemudian direvisi melalui UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah. Pemberian Otonomi Daerah kepada Daerah Kabupaten dan Kota dalam UU ini diselenggarakan atas dasar Otonomi luas. Kewenangan Otonomi Daerah adalah keseluruhan kewenangan penyelenggaraan pemerintahan seperti perencanaan, perijinan, pelaksanaan dan lain sebagainya, kecuali kewenangan dibidang-bidang Pertahanan Keamanan, Peradilan, Politik Luar Negeri, Moneter/Fiskal dan agama serta kewenangan lainnya yang diatur oleh peraturan perundangan yang lebih tinggi. Penyelenggaraan Otonomi pada tingkat Propinsi meliputi kewenangan-kewenangan lintas Kabupaten dan Kota dan kewenangan kewenangan yang tidak atau belum dilaksanakan Daerah Otonom Kabupaten dan Kota serta kewenangan bidang Pemerintahan lainnya (Pradityo, 2007).

Menurut UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, penyelenggaraan pemerintahan daerah dilaksanakan atas: azas desentralisasi, azas dekonsentrasi dan tugas pembantuan. Azas desentralisasi dalam UU ini menganut pengertian bahwa: (1) Pemberian wewenang pemerintahan yang luas pada Daerah Otonom, kecuali wewenang dalam bidang Pertahanan Keamanan, Politik Luar Negeri, Peradilan dan Moneter/Fiskal, Agama serta kewenangan bidang Pemerintahan lainnya; (2) Proses dalam pembentukan Daerah Otonom yang baru berdasarkan azas desentralisasi, atau mengakui adanya Daerah Otonom yang sudah dibentuk berdasarkan perundang-undangan sebelumnya.

Azas dekonsentrasi yang dianut dalam UU ini mengandung pengertian: (1) Pelimpahan wewenang Pemerintahan dari Pemerintah kepada perangkatnya di Daerah; (2) Pem-

entukan propinsi sebagai Daerah Administrasi dan pelimpahan wewenang dari Pemerintah kepada Gubernur. Pada prinsipnya dalam pemerintahan daerah tidak ada lagi perangkat dekonsentrasi, kecuali perangkat dekonsentrasi untuk melaksanakan kewenangan-kewenangan Pemerintah dalam bidang-bidang Pertahanan/Keamanan, Politik Luar Negeri, Peradilan, Fiskal/Moneter, Agama serta kewenangan bidang Pemerintahan lainnya dan/atau Kebijakan Strategis yang ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah.

Masih menurut UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, bidang lainnya yang tetap menjadi kewenangan Pemerintah Pusat adalah sebagai berikut:

1. Perencanaan nasional dan pengendalian pembangunan sektoral dan nasional secara makro;
2. Kebijakan dana perimbangan keuangan;
3. Kebijakan sistem administrasi negara dan lembaga perekonomian negara;
4. Kebijakan pembinaan dan pemberdayaan sumberdaya manusia;
5. Kebijakan pendayagunaan teknologi tinggi dan strategis, serta pemanfaatan kedirgantaraan, kelautan, pertambangan dan kehutanan/lingkungan hidup;
6. Kebijakan konservasi;
7. Kebijakan standarisasi nasional.

Sedangkan di tingkat Propinsi, kewenangan bidang pemerintahan yang bersifat lintas kabupaten dan kota yang menjadi tanggung jawab Propinsi, misalnya adalah kewenangan di bidang pekerjaan umum, perhubungan, kehutanan, dan perkebunan disamping kewenangan bidang pemerintahan tertentu lainnya. Kewenangan bidang pemerintahan tertentu lainnya mencakup:

1. Perencanaan pembangunan regional secara makro;
2. Pelatihan kejuruan dan alokasi sumber daya manusia potensial;
3. Pelabuhan regional;
4. Lingkungan hidup;
5. Promosi dagang dan budaya/pariwisata;

6. Penanganan penyakit menular dan hama tanaman;
7. Perencanaan tata ruang Propinsi.

Kewenangan daerah kabupaten dan daerah kota mencakup semua kewenangan Pemerintahan selain kewenangan Pemerintah Pusat dan Propinsi. Secara eksplisit dinyatakan bahwa bidang pemerintahan yang wajib dilaksanakan daerah kabupaten dan daerah kota meliputi: pekerjaan umum, kesehatan, pendidikan, pertanian, perhubungan, perdagangan dan industri, penanaman modal, lingkungan hidup, penerangan, agama dan pertanahan.

Khusus mengenai kepegawaian, Daerah memiliki kewenangan untuk melakukan pengangkatan, pemberhentian, penetapan pensiun, gaji, tunjangan dan kesejahteraan pegawai, pendidikan dan pelatihan sesuai dengan kebutuhan dan kemampuan Daerah menurut norma, standar dan prosedur yang berlaku secara nasional. Daerah Propinsi diberi kewenangan melakukan pengawasan pelaksanaan administrasi kepegawaian dan pengembangan karier pegawai.

Pelaksanaan tugas pembantuan menurut Undang-undang Pemerintahan Daerah dimungkinkan tidak hanya dari Pemerintah kepada Daerah, tetapi juga dari Pemerintah dan Daerah kepada Desa yang disertai dengan pembiayaan, sarana dan prasarana, serta sumber daya manusia dengan kewajiban melaporkan pelaksanaan dan mempertanggungjawabkan kepada yang menugaskannya. Mengenai pertanggungjawaban Kepala Daerah, Gubernur dalam menjalankan tugas dan kewajiban Pemerintah Daerah bertanggung jawab kepada DPRD Propinsi, sedangkan dalam kedudukannya sebagai wakil Pemerintah bertanggung jawab kepada Presiden. Dalam penyelenggaraan otonomi daerah di daerah Kabupaten/Kota, Kepala Daerah bertanggung jawab kepada DPRD Kabupaten/Kota dan wajib memberikan laporan kepada Presiden melalui Mendagri.

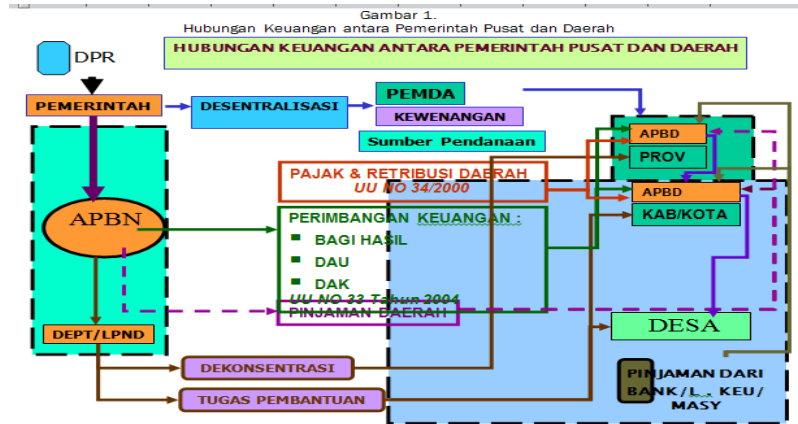
Pokok-pokok Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah

Undang-Undang No 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah mengandung pokok-pokok muatan sebagai berikut:

1. Penegasan Prinsip-Prinsip Dasar Perimbangan Keuangan Pemerintah dan Pemerintahan Daerah
2. Penambahan jenis Dana Bagi Hasil (DBH) sektor Pertambangan Panas Bumi, PPh Pasal 25/29 dan PPh Pasal 21
3. Pengelompokan Dana Reboisasi yang semula masuk dalam Komponen DAK menjadi DBH
4. Penyempurnaan Prinsip pengalokasian DAU
5. Penyempurnaan Prinsip Pengalokasian DAK
6. Penyempurnaan persyaratan dan mekanisme Pinjaman Daerah, termasuk obligasi Daerah
7. Pengaturan pengelolaan dan Pertanggung jawaban Keuangan
8. Penegasan Pengaturan Sistem Informasi Keuangan Daerah (SIKD)
9. Penambahan Pengaturan Hibah dan Dana Darurat
10. Prinsip Akuntabilitas dan tanggung jawab Dipertegas dengan pemberian sanksi

Dalam Undang-Undang No 33 Tahun 2004 ini diatur tentang perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah yang berdasarkan atas hubungan fungsi, yaitu berupa sistem keuangan daerah yang diatur berdasarkan pembagian kewenangan, tugas dan tanggung jawab antar tingkat pemerintahan sesuai dengan pengaturan pada UU tentang Pemerintahan Daerah. Pola hubungan ini dapat dilihat pada Gambar 1.

Dari Gambar 1, dapat dijelaskan tentang pola hubungan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah yang diatur dalam Undang-Undang No 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah yang meliputi ruang lingkup



Gambar 1. Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah (Sumber:Aulia Rachmat (2007),

pengaturan dari:

1. Prinsip-prinsip pembiayaan fungsi pemerintahan di Daerah.
2. Sumber-sumber pembiayaan fungsi dan tugas tanggung jawab Daerah yang meliputi:
 - Pendapatan Asli Daerah
 - Dana Perimbangan
 - Pinjaman
 - Pembiayaan pelaksanaan azas dekonstrasi bagi Propinsi
3. Pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan daerah.
4. Sistem informasi keuangan daerah.

Prinsip-prinsip pembiayaan fungsi pemerintahan di daerah Dasar-dasar pembiayaan pemerintahan daerah dilakukan menurut hubungan fungsi berdasarkan pembagian kewenangan, tugas dan tanggung jawab antar tingkat pemerintahan. Penyelenggaraan tugas Daerah dalam rangka pelaksanaan azas desentralisasi menjadi beban APBD, sedangkan tugas Pusat yang dilaksanakan oleh perangkat Daerah Propinsi dalam rangka pelaksanaan azas dekonstrasi dibiayai dari APBN.

Sumber-sumber pembiayaan fungsi dan tugas tanggung jawab Daerah. Sumber-sumber penerimaan Daerah untuk melaksanakan azas desentralisasi terdiri dari:

1. Pendapatan Asli Daerah;
2. Dana Perimbangan;
3. Pinjaman Daerah;
4. Lain-lain penerimaan yang sah.

Sumber-sumber Pendapatan Asli Daerah terdiri dari:

- Hasil pajak daerah;
- Hasil retribusi daerah;
- Hasil perusahaan milik Daerah;
- Lain-lain pendapatan asli daerah yang sah

Dana Perimbangan terdiri dari:

- Bagian daerah dari penerimaan Pajak Bumi dan Bangunan, Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan, dan penerimaan dari sumber daya alam;
- Dana alokasi umum;
- Dana alokasi khusus

Bagian Daerah dari penerimaan Pajak Bumi dan Bangunan, Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan, dan penerimaan dari sumber daya alam, dana alokasi umum serta dana alokasi khusus merupakan bagian dari penerimaan daerah yang masuk ke dalam APBD untuk membiayai penyelenggaraan pemerintah daerah dalam rangka desentralisasi. Kesepakatan yang dicapai tentang bagian daerah dari penerimaan sumber daya alam, Pajak Bumi dan Bangunan, dana reboisasi dan bagi

hasil Hak Atas Perolehan Tanah dan Bangunan adalah sebagai berikut:

1. Lima belas persen hasil tambang minyak diserahkan ke daerah:
 - 3 persen untuk kabupaten/kota penghasil
 - 6 persen untuk propinsi
 - 6 persen dibagi rata untuk kabupaten/kota lain di propinsi itu
2. Tiga puluh persen hasil tambang gas alam diserahkan ke daerah:
 - 12 persen untuk kabupaten/kota penghasil
 - 6 persen untuk propinsi
 - 12 persen dibagi rata untuk kabupaten/kota lain di propinsi itu
3. Dana reboisasi dalam dua tahun mendatang 40 persen diserahkan ke daerah.
4. Bagi hasil PBB:
 - 90 persen daerah
 - 10 persen pusat
5. Bagi hasil Hak Atas Perolehan Tanah dan Bangunan (pembagian yang sama untuk sektor pertambangan umum, perikanan, kehutanan):
 - 80 persen daerah
 - 20 persen pusat

Dana alokasi umum berfungsi pemerataan antar daerah dengan tujuan semua daerah memiliki kemampuan yang relatif sama untuk membiayai pengeluarannya dalam pelaksanaan azas desentralisasi. Dana alokasi umum dialokasikan berdasarkan suatu rumus yang memasukkan unsur potensi penerimaan daerah dan kebutuhan obyektif pengeluaran daerah, dan dengan memperhatikan ketersediaan dana APBN. Jumlah dana alokasi umum ditetapkan minimal 25 persen dari penerimaan dalam negeri yang ditetapkan APBN dengan ketentuan 90 persen untuk kabupaten/kota dan 10 persen untuk propinsi. Penghitungan dana alokasi tersebut dilakukan oleh Sekretariat Bidang Perimbangan Keuangan Pusat-Daerah.

Dalam memperhitungkan dana alokasi

umum untuk propinsi dan kabupaten/kotamadya, akan digunakan kriteria potensi daerah dan kebutuhan obyektif daerah. Kriteria daerah dicerminkan oleh: Pendapatan Asli Daerah dan Bagian Daerah dari PBB, BPHTB, dan penerimaan sumber daya alam, atau tingkat pendapatan masyarakat. Kebutuhan obyektif pengeluaran daerah dicerminkan oleh: luas daerah, keadaan geografi dan jumlah penduduk.

Dana perimbangan yang berasal dari dana alokasi khusus berasal dari dana APBN kepada Daerah untuk membantu membiayai kebutuhan khusus dengan memperhatikan ketersediaan dana APBN. Pembiayaan kebutuhan khusus disyaratkan dana pendamping dari APBD. Kebutuhan khusus yang dimaksud di sini adalah:

- Kebutuhan yang tidak dapat diperkirakan secara umum dengan rumus, antara lain kebutuhan yang bersifat khusus yang tidak sama dengan kebutuhan daerah lain, misalnya kebutuhan di kawasan transmigrasi, kebutuhan beberapa jenis investasi/prasarana baru, misalnya pembangunan jalan di kawasan terpencil, saluran irigasi primer; dan atau
- Kebutuhan yang merupakan komitmen atau prioritas nasional. Disamping dana PAD dan Perimbangan Keuangan, Daerah dapat melakukan pinjaman dari sumber dalam negeri atau luar negeri melalui Pusat untuk membiayai sebagian anggarannya yang pengaturannya dilakukan lebih lanjut melalui Peraturan Pemerintah. Daerah dapat juga memperoleh Dana Darurat, yaitu dana yang dialokasikan dari APBN kepada Daerah tertentu untuk keperluan mendesak, misalnya jika terjadi bencana alam, dan sebagainya. Pengaturan lebih lanjut dari Dana Darurat ini dilakukan melalui Peraturan Pemerintah.

Pembiayaan pelaksanaan azas dekonsentrasi Pembiayaan dalam rangka pelaksanaan azas dekonsentrasi dilakukan

melalui Departemen/Lembaga Pemerintah non Departemen yang bersangkutan. Pelaksanaan azas dekonsentrasi dilakukan oleh perangkat Daerah Propinsi sedangkan pertanggungjawaban atas pembiayaan pelaksanaan tersebut dilakukan oleh perangkat Daerah Propinsi langsung kepada Departemen/-Lembaga Pemerintah non Departemen yang bersangkutan. Demikian juga dengan administrasi keuangan pelaksanaan azas dekonsentrasi dilakukan terpisah dari administrasi keuangan pelaksanaan azas desentralisasi. Pemeriksaan pembiayaan pelaksanaan azas dekonsentrasi dilakukan oleh instansi pemeriksa keuangan negara.

Penyelenggaraan pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan daerah dalam pelaksanaan desentralisasi yang berkaitan dengan semua penerimaan dan pengeluaran dalam rangka pelaksanaan azas desentralisasi tercatat dan dikelola dalam APBD. Sistem dan prosedur pengelolaan keuangan daerah ditetapkan Kepala Daerah sesuai Peraturan Daerah dan Kepala Daerah mempertanggungjawabkan pengelolaan Keuangan Daerah kepada Dewan

Pemeriksaan atas keuangan daerah termasuk kinerja daerah hanya dapat dilakukan oleh pemeriksa keuangan daerah (auditor) dan Bepeka. Sistem informasi keuangan daerah Pusat menyelenggarakan suatu sistem informasi keuangan daerah berdasarkan informasi yang berkaitan dengan keuangan Daerah yang disampaikan Daerah ke Pusat. Informasi tersebut merupakan data terbuka yang dapat diketahui masyarakat (Ditjen PKPD, 2007).

Sekretariat bidang perimbangan keuangan Kebijakan perimbangan keuangan pusat dan daerah dilaksanakan pemerintah pusat melalui sekretariat bidang perimbangan keuangan yang bertugas untuk:

- Memonitor pelaksanaan dana alokasi umum dan melakukan penyesuaian

terhadap perubahan/perkembangan variabel dan kriteria yang ditetapkan;

- Memberikan pertimbangan kepada Pusat atas kebijaksanaan pembiayaan Daerah;
- Memonitor dan memberikan penilaian/akreditasi kualifikasi pemeriksa Keuangan Daerah;
- Melaksanakan tugas-tugas lain yang berkaitan dengan pengelolaan keuangan Daerah

Isu-Isu Kritis Penyelenggaraan Otonomi Daerah

Rapat teknis pra raker yang diikuti oleh para Asisten 1 dan Biro terkait pemerintah provinsi seluruh Indonesia yang diselenggarakan di Anjer, Provinsi Banten pada 25 Mei 2007, berhasil menginventarisasikan delapan masalah yang mengemuka dalam praktek penyelenggaraan otonomi daerah. Kedelapan masalah tersebut dituangkan dalam sebuah notulen rapat sebagai berikut:

- a. Pembagian urusan pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintah Provinsi, dan Pemerintah Kabupaten/Kota.

Pembagian urusan pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintah Provinsi, dan Pemerintah Kabupaten/Kota adalah persoalan yang paling krusial dalam penyelenggaraan otonomi daerah. Sampai saat ini, pembagian urusan tersebut masih belum tuntas dan menyisakan wilayah abu-abu yang kerap memicu ketidakharmonisan hubungan antara pemerintah pusat, pemerintah provinsi, dan pemerintah kabupaten/kota. Saat ini urusan pemerintahan yang ditangani sama. Oleh karena itu, perlu ditetapkan secara tuntas (*mutually exclusive*) lokus dan fokus urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan provinsi, kabupaten dan kota yang saling berimpitan. Keadaan ini telah mengakibatkan munculnya duplikasi atau pengabaian penanganan bahkan saling

lempar tanggung jawab bila urusan itu berimplikasi pada pengeluaran uang, tetapi jika urusan itu menghasilkan uang terjadi perebutan penanganan tersebut. Ini nampak pada kasus-kasus bencana alam dan pengadaan infrastruktur.

b. Kewenangan Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat.

Pembahasan ihwal kedudukan dan kewenangan Gubernur tidak lepas dari konsepsi pemerintahan secara keseluruhan. Harus dipahami, pemerintah daerah merupakan subsistem dari sistem pemerintahan negara keseluruhan. Sebuah sistem pemerintahan dalam negara hanya akan berfungsi jika sub-subsistem yang ada terintegrasi, saling mendukung, dan tidak berlawanan. Pemahaman terhadap hal ini memberi landasan terhadap pentingnya penataan hubungan kewenangan dan kelembagaan antara level pemerintahan di pusat, di provinsi dan di kabupaten/kota.

Dalam praktiknya, hampir tidak ada negara di dunia yang semua pemerintahannya diselenggarakan secara sentralistis atau sebaliknya diselenggarakan seluruhnya secara desentralistis. Oleh karena itu, dalam sistem negara federal maupun kesatuan selalu ada perimbangan antara kewenangan yang diselenggarakan secara sentralistis oleh pemerintah pusat dan kewenangan yang secara desentralistis diselenggarakan unit-unit pemerintahan daerah yang otonom. Hal ini pula yang melahirkan konsep *local state government* dan *local self government*. Jika *local state government* melahirkan wilayah administrasi pemerintah pusat di daerah yang direpresentasikan gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di daerah dan instansi vertikal di daerah, *local self government* melahirkan daerah atau wilayah otonom yang direpresentasikan keberadaan DPRD.

Di Indonesia, perwujudan *local state government* dan *local self government* mengalami perubahan dari waktu ke waktu. Jika dalam

Undang-Undang (UU) Nomor 5 Tahun 1974 daerah administratif dan daerah otonom berhimpit baik di kabupaten/kota maupun Propinsi, dalam UU No 22 tahun 1999 berhimpitnya daerah administrasi dan daerah otonom hanya di tingkat provinsi. Jadi, provinsi memiliki kedudukan sebagai daerah otonom juga sebagai wilayah administrasi. Konsekuensinya, selain sebagai kepala daerah, gubernur juga wakil pemerintah pusat di daerah. Dalam kedudukannya sebagai wakil pemerintah pusat, gubernur menjalankan kewenangan pemerintahan yang dilimpahkan kepadanya. Sesuai ketentuan UU No 22 Pasal 1 Huruf f, pelimpahan wewenang dari pemerintah kepada gubernur sebagai wakil pemerintah dan atau perangkat pusat di daerah disebut sebagai de-konsentrasi.

Dalam praktik pemerintahan daerah di Indonesia, ketentuan normatif UU No 22 Tahun 1999 yang memberi fungsi ganda gubernur sebagai kepala daerah otonom dan wakil pemerintah pusat tidak berjalan optimal. Meski dua fungsi ini berbeda, wilayah kerja dan orang yang menjabat gubernur adalah satu. Dalam Pasal 4 Ayat (2) UU No 22 Tahun 1999, wilayah kerja gubernur sebagai kepala daerah otonom tidak memiliki hubungan hierarki dengan daerah kabupaten dan kota. Pemutusan hierarki antara provinsi dan kabupaten/kota dalam kapasitasnya sebagai daerah otonom bukan tanpa masalah karena pada implementasinya para bupati/wali kota tidak dapat memisahkan antara fungsi gubernur sebagai kepala daerah otonom dan sebagai wakil pemerintah pusat.

Dalam kapasitasnya sebagai wakil pemerintah pusat di daerah, gubernur tetap memiliki kewenangan untuk melakukan pengawasan dan koordinasi terhadap pelaksanaan kewenangan kabupaten/kota. Selain itu, karena pembagian kewenangan dalam UU No 22/1999 berdasarkan fungsi (mengatur dan mengurus), pemutusan hierarki sehingga tidak ada lagi hubungan antara provinsi dan kabupaten/kota adalah

sesuatu yang tidak mungkin. Pemahaman yang salah inilah yang merupakan sumber kontroversi kedudukan dan kewenangan gubernur.

UU No 32 Tahun 2004 mereposisi kewenangan gubernur agar fungsi ganda gubernur sebagai kepala daerah otonom dan wakil pemerintah pusat berjalan optimal. Provinsi sebagai *intermediate government* merupakan penyambung dan penghubung kepentingan serta kewenangan yang bersifat nasional dengan yang bersifat local harus diberdayakan. Ini penting karena Gubernur mempunyai peran yang signifikan sebagai perekat hubungan pusat dan daerah dalam bingkai NKRI.

Di Indonesia, *intermediate government* diwujudkan dengan terintegrasinya wilayah administrasi dan daerah otonom. Jika pemerintah pusat memiliki kewenangan yang bersifat standar, norma, dan pedoman nasional, provinsi memiliki kewenangan yang bersifat lintas kabupaten dan koordinasi penyelenggaraan kewenangan di wilayah provinsi itu. Sementara kabupaten/kota memiliki kewenangan mengatur dan mengurus dalam bidang kewenangan yang dimiliki berdasarkan standar dan norma dari pusat juga dari provinsi.

Reposisi kewenangan gubernur idealnya dilakukan dengan tujuan penguatan lokal, bukan sebaliknya bertujuan resentralisasi kekuasaan. Karena hakikat otonomi daerah adalah mendekatkan pelayanan dan pemerintahan kepada masyarakat. Harus dibuka keseimbangan antara kepentingan yang bersifat nasional serta regional dan kepentingan yang bersifat lokal. Di sini dianut gabungan antara prinsip uniformitas dan subsidiaritas, di mana kewenangan pelayanan dan pemerintahan seharusnya memerhatikan kepentingan nasional dan lokal.

Harus disadari bahwa Otonomi Daerah adalah aspek yang paling strategis untuk merajut integrasi nasional, di sini otonomi

daerah menjadi batu uji untuk pelaksanaan keadilan, demokrasi, kesetaraan dan pemerataan. Daerah dituntut untuk mampu menunjukkan kinerjanya untuk mewujudkan keadilan, menumbuhkan kehidupan yang lebih demokratis, dan melakukan pemerataan kegiatan dan hasil pembangunan. Selain itu otonomi daerah juga dapat dijadikan wahana untuk mengembangkan pluralisme dan semangat inklusivisme. Di sinilah Gubernur memiliki peran kunci.

Dengan memerhatikan prinsip uniformitas dan subsidiaritas, kewenangan yang seharusnya dilakukan gubernur sebagai wakil pemerintah pusat adalah kewenangan yang bersifat dekonsentrasi dan kewenangan yang bersifat pengawasan dan koordinasi, termasuk kewenangan untuk membatalkan peraturan daerah kabupaten/kota. Kewenangan pengawasan dan koordinasi ini dapat dilakukan provinsi karena kedudukannya sebagai wakil pemerintah pusat di daerah. Selain itu, atas alasan efisiensi dan efektivitas, di mana sampai saat ini lebih kurang 1.000 perda bermasalah belum dapat diputuskan Depdagri, maka pemberian kewenangan kepada gubernur untuk melakukan review atas perda-perda bermasalah akan amat membantu fungsi pengawasan terhadap perda. Untuk mereposisi peran dan fungsi gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di daerah adalah dengan menyambungkan kembali hierarki antara provinsi dan kabupaten/kota. Oleh karena itu, perlu segera dibuat peraturan perundangan sebagai implementasi Otonomi Daerah yang mengatur tentang kewenangan Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di daerah yang menangani urusan-urusan yang berhubungan dengan pelaksanaan dekonsentrasi dan tugas perbantuan. Sekarang timbul kecenderungan departemen memperpanjang tangannya ke daerah melalui pembentukan balai dan UPT yang sering tidak sinkron dengan kebijakan daerah.

c. Pengangkatan Sekretaris Kabupaten/

Kota

Pengangkatan Sekretaris Daerah Kabupaten/Kota telah memusingkan Gubernur. Sekretaris Daerah Kabupaten/Kota adalah jabatan karir puncak bagi birokrat daerah. Sekretaris Daerah Kabupaten/Kota yang mampu bekerjasama dengan pemerintah provinsi adalah modal bagi terbentuknya kerjasama antara pemerintah kabupaten/kota dengan pemerintah Provinsi.

Permendagri No 5 bertentangan dengan UU 32 ps 132 (3), pengangkatan Sekretaris Daerah yang mengharuskan persetujuan Menteri Dalam Negeri selain memperpanjang rentang birokrasi juga rawan dipolitisasi. Senyatanya yang mengetahui dengan tepat tentang spesifikasi dan kualifikasi personnel yang pantas untuk menduduki jabatan sekretaris daerah adalah Baperjakat Daerah. Baperjakat Provinsi yang harus melakukan *fit & proper test* untuk mengetahui kompetensi birokrat calon Sekretaris Daerah. Oleh karenanya pengangkatannya cukup oleh Gubernur tanpa harus dengan persetujuan Menteri Dalam Negeri. Ini sejalan dengan peran gubernur sebagai wakil pemerintah pusat.

d. Perimbangan Keuangan

Perimbangan Keuangan antara Pusat dan Daerah yang mengikuti ketentuan UU No 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan telah memungkinkan munculnya ketimpangan fiskal antar daerah. Daerah kaya akan mendapatkan dana fiskal yang semakin besar sedangkan daerah yang miskin akan mendapatkan bagian yang semakin kecil. Perlu ditinjau kembali dasar-dasar penetapan perimbangan keuangan dan perolehan dana DAU. Kasus tentang Bali dan DIY yang miskin sumber daya alam otomatis akan mendapat DAU yang kecil, tetapi kedua provinsi tersebut mempunyai sumber daya jasa yang memadai tetapi tidak pernah diperhitungkan dalam DAU.

Oleh karenanya perlu memasukan variabel baru yang dijadikan pertimbangan untuk menetapkan besarnya dana perimbangan dan DAU dengan memperhatikan karakteristik daerah, termasuk apakah daerah dengan bentang daratan atau bentang kepulauan. Ke depan perlu ditata kembali distribusi dana perimbangan untuk daerah dengan memperhatikan karakteristik daerah yang bersangkutan agar memberikan rasa keadilan.

e. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah

Sampai sekarang ini hampir di seluruh daerah kecuali DKI Jakarta, pemerintah daerah adalah pembelanja terbesar dan menjadi penggerak ekonomi yang dominan di daerah. Belakangan ini proses penyusunan APBD di level daerah memerlukan waktu yang cukup lama karena harus disusun bersama DPRD. Setidaknya memakan waktu nyaris tiga bulan, kemudian dibawa ke Departemen Dalam Negeri untuk diperiksa, dan ini juga memakan waktu. Akibatnya APBD baru bisa dibelanjakan sekitar bulan April dan Mei, sehingga terjadi keterlambatan pembelanjaan di daerah. Padahal APBD merupakan penggerak ekonomi daerah, dengan keterlambatan dan rendahnya penyerapan pembelanjaan APBD maka akan memperlambat pertumbuhan ekonomi daerah. Ini masalah yang dirasakan bersama oleh hampir semua pemerintah daerah. Perlu dicarikan jalan keluar dari Pemerintah untuk membuat mekanisme penyusunan dan pengesahan APBD yang lebih cepat dan akurat.

f. Pertanahan

Masalah Pertanahan adalah masalah pelik yang kerap dihadapi oleh Pemerintah Daerah, masalah tersebut kerap kali membawa eksesi eskalasi konflik di daerah. Sudah saatnya urusan pertanahan sebagian di devolusi ke pemerintah daerah. Hingga saat ini kewenangan pertanahan masih

menjadi kewenangan pemerintah pusat. Hal ini telah menyulitkan pemerintah provinsi, kabupaten dan kota. Kasus yang terjadi terutama yang berkaitan dengan HGU dan HPH yang telah habis masa berlakunya kerap memunculkan konflik karena tiba-tiba tanah tersebut beralih milik sementara masyarakat sekitar tidak dapat mengakses redistribusi tanah eks HGU.

a

bSampai saat ini BPN masih melakukan intervensi berdasarkan ketentuan bahwa harus ada izin pelepasan dari menteri berkaitan. Ketentuan tentang pelepasan hak yang mengharuskan ada izin dari menteri berkaitan seharusnya dihapuskan dan dialihkan kepada Gubernur yang notabene wakil pemerintah pusat di daerah yang tahu persis tentang kondisi pertanahan di daerahnya. Jika devolusi diberikan kepada gubernur ini akan mempermudah gubernur sebagai wakil pemerintah untuk membagikan HGU yg sudah habis masa berlakunya. Ini sejalan dengan program pemerintah untuk membagikan 9.000.000 ha lahan. HGU dan HPH yang dikeluarkan oleh pemerintah pusat kerap kali mengabaikan hak-hak masyarakat lokal dan yang notabene secara tradisional dan turun temurun menggunakan tanah tersebut. Kewenangan pertanahan yang masih berada di tangan pemerintah pusat sering memunculkan kasus perselisihan antara Pusat dengan masyarakat di daerah. Daerah tidak bisa menyelesaikan. Ini berpotensi menciptakan kerawanan keamanan di daerah. Oleh karena itu, daerah harus diberi kewenangan menangani pertanahan yang ada di daerahnya. Pertanahan merupakan urusan khusus, mestinya didiskusikan bagaimana cara penanganan bersama antara pusat dan daerah.

g. Sengketa Perbatasan dan Penanganan Daerah Perbatasan

Sengketa Perbatasan dan Daerah Perbatasan adalah isu yang belum mendapatkan perhatian yang memadai dari

pemerintah pusat. Masalah batas daerah merupakan masalah krusial sering menimbulkan konflik di daerah. Kewenangan Gubernur dalam menangani sengketa perbatasan antara kabupaten yang satu dengan yang lainnya dinilai masih lemah. Ini sangat berbahaya karena memicu konflik dan menghambat kerjasama antar daerah. Oleh karena itu Gubernur diberi kewenangan yang jelas dan besar dalam hal menangani sengketa perbatasan.

Untuk Provinsi yang berbatasan dengan Negara tetangga dan laut internasional perlu diperluas kewenangannya. Pemerintah Pusat yang bertanggungjawab dengan urusan perbatasan dan pulau terluar sering tidak memfasilitasi apakah itu dalam bentuk infrastruktur atau yang lainnya agar daerah yang bersangkutan bisa menjaga keutuhan teritorial. Sementara daerah yang bersangkutan terbebani dampak yang timbul dari kebijakan tersebut. Kasus tertangkapnya kapal asing yang melakukan *illegal fishing* seperti yang terjadi di Kalimantan Barat, Maluku, Maluku Utara, dan Gorontalo telah menyusahkan daerah. Daerah harus memberi makan kepada awak kapal asing yang ditahan, ini membebani anggaran daerah, maka jalan keluarnya hanya beberapa awak kapal dan kapalnya ditahan. Ini adalah sebuah kerugian. Oleh karena itu, Pemerintah Pusat mestinya menempatkan alat-alat kelengkapan yang memadai untuk menjalankan urusan wajib pemerintah pusat yang ada di daerah terutama daerah perbatasan dengan negara tetangga.

h. Pemekaran Daerah

Pemekaran Daerah telah menguras energi Pemerintah Provinsi, dan prosesnya sering menimbulkan ketidakstabilan daerah. Pemekaran sering kurang memperhatikan aspek kemampuan daerah yang akan dimekarkan. Sebaiknya ketentuan tentang pemekaran harus lebih mengedepankan faktor-faktor yang dimiliki daerah yang berkaitan langsung dengan kemampuan

menyelenggarakan pelayanan publik yang lebih baik dibandingkan dengan daerah induknya. Pemekaran saat ini lebih tinggi bobot politiknya dari pada aspek kondisi obyektif daerah. Harus ada audit independen yang komprehensif yang mengevaluasi kelayakan pemekaran dan ada masa transisi untuk pemekaran yang diawasi oleh daerah induk. Setelah menunjukkan kinerja yang baik, baru dimekarkan. Pemerintah Pusat seharusnya mengeluarkan insentif dan disinsentif bagi daerah pemekaran. Jika daerah pemekaran tidak mampu menunjukkan kinerjanya dalam perbaikan HDI, maka sebaiknya digabung lagi dengan daerah induk, karena rakyatlah yang dirugikan.

Hal-hal yang Harus Segera Dilakukan untuk Mengatasi Isu-isu Kritis Dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah

Isu dan permasalahan dalam penyelenggaraan otonomi daerah yang telah dipaparkan di atas intinya bersumber pada beberapa hal berikut ini: *pertama*, belum memadai dan belum lengkapnya peraturan pelaksanaan untuk menjalankan UU No 32 tahun 2004. *Kedua*, Pemerintah harus melakukan audit yang komprehensif terhadap praktek penyelenggaraan otonomi daerah. *Ketiga*, untuk ke depan perlu dibentuk lembaga independen yang tidak dapat diintervensi oleh pemerintah daerah maupun pemerintah pusat untuk melakukan audit praktek penyelenggaraan otonomi daerah. *Terakhir*, dalam hal pembagian urusan pemerintahan yang selama ini lebih dominan berada dalam domain politik, perlu digeser ke domain manajerial, agar pembagian urusan pemerintahan tersebut memperhatikan kaidah-kaidah administrasi publik yang menjamin keadilan, pemerataan, dan efektivitas dan efisiensi.

Implikasi Penerapan UU No 33 Tahun 2004 Terhadap Hubungan Pusat dan Daerah

Setelah setahun UU No 33 Tahun 2004 ten-

tang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah diterapkan, masih muncul berbagai permasalahan, terutama soal desentralisasi fiskal dan kewenangan pengelolaan sumber daya alam (SDA). Penerapan UU No 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah tak serta merta memuaskan semua pihak. Banyak yang justru gundah atas adanya implementasi UU tersebut (Masyarakat Transparansi Indonesia, 2007). Dalam hal desentralisasi fiskal maupun kewenangan pengelolaan SDA, eksploitasi pusat atas daerah menjadi wacana yang tampak pada implementasi otonomi daerah (otda) selama ini. Tetapi, *good governance* juga menjadi problem besar dalam pemerintahan daerah.

Di satu sisi, ada problem dana pemerintah pusat ke daerah belum sebanding dengan yang diserap pusat dari daerah. Tapi, pada sisi lain, dana yang ditransfer pusat tidak dikelola maksimal oleh pemerintah daerah untuk kesejahteraan rakyatnya. Idealnya, otda menciptakan sistem pembiayaan yang adil danimbang (vertikal dan horizontal) serta memunculkan *good governance* dengan pembiayaan yang akuntabel, transparan, pasti, serta partisipatif. Pemanfaatan dana perimbangan oleh pemerintah daerah memang belum dimaksimalkan untuk kesejahteraan rakyat. Tapi, dana perimbangan pusat untuk daerah tetap harus sebanding dengan yang diserap pusat dari daerah tersebut. Bila tidak, ancaman disintegrasi bangsa akan terus membayangi negeri ini.

Persoalan desentralisasi fiskal bukan terletak pada formula perimbangannya. Persoalannya terletak pada *good governance* dalam menjalankan sistem pemerintahan (Sidik, 2007). Berapa pun dana perimbangan yang diberikan kepada pemerintah daerah, tanpa ada *good governance*, dana tersebut akan menguap dan tidak bisa menyejahterakan rakyat daerah. Asumsi ini berangkat dari pertanyaan apakah ada jaminan reformulasi DAU tidak akan menimbulkan persoalan

baru? Seberapa signifikan terhadap tambahan pendapatan daerah? Apakah tambahan pendapatan daerah akan menjamin peningkatan kesejahteraan masyarakat? *Good governance*-lah jawabannya.

Dana APBN 2006, secara keseluruhan belanja daerah naik 44 persen dibandingkan APBN 2005. Kenaikan terbesar terjadi pada DAK yang meningkat 141 persen, sedangkan DAU naik 64 persen. Pagu DAU ditetapkan minimal 25,5% penerimaan dalam negeri (PDN) neto (sampai 2007). Kenaikan anggaran tersebut menunjukkan komitmen pemerintah pusat terhadap desentralisasi. Termasuk isu dana lobi untuk memperbesar DAU daerah adalah bohong. Sebab, formula besaran DAU yang diterima setiap daerah sudah jelas. Jadi, sulit dilakukan perubahan karena faktor lobi. Namun, permasalahan desentralisasi fiskal tidak sesederhana itu. Selain pembagian wewenang (*expenditure assignment*), pembagian sumber pendapatan (*revenue assignment*) dan pinjaman daerah, pilar utama desentralisasi fiskal adalah transfer dana dari pusat ke daerah (*intergovernmental fiscal transfer*).

Persoalan polemik DAU terletak pada perbedaan cara pandang antara pusat dan daerah tentang DAU. Bagi pusat, DAU dijadikan instrumen *horizontal imbalance* untuk pemerataan atau mengisi *fiscal gap*. Bagi daerah, itu dimaksudkan untuk mendukung kecukupan (*sufficiency*). Persoalan timbul ketika daerah meminta DAU sesuai kebutuhannya. Di sisi lain, alokasi DAU berdasar kebutuhan daerah belum bisa dilakukan karena dasar perhitungan *fiscal needs* tidak memadai (terbatasnya data, belum ada standar pelayanan minimum masing-masing daerah, dan sistem penganggaran yang belum berdasar standar analisis belanja). Ditambah total pengeluaran anggaran, khususnya APBD belum mencerminkan kebutuhan sesungguhnya dan cenderung tidak efisien.

Demikian pula dengan bagi hasil dari sektor pajak. Daerah sering dipersalahkan karena memunculkan pajak dan retribusi daerah yang menyebabkan ekonomi biaya tinggi. Bagi daerah, ini semacam mengais remah-remah PAD karena sumber pajak yang gemuk sudah diserobot pusat. Dalam hal ini, daerah menuntut keadilan dengan sistem bagi hasil yang lebih besar, kalau tidak sumber pajak-pajak gemuk diserahkan ke daerah. Perlu, oleh karena itu, mempertimbangkan kebutuhan daerah dan potensi daerah dalam penentuan DAU. Kebutuhan daerah sedikitnya menyangkut jumlah penduduk, luas wilayah, keadaan geografis, tingkat pendapatan masyarakat, dan masyarakat miskin. Lebih khusus menyangkut indeks tingkat kesulitan pembangunan dengan memperhatikan daerah pesisir-kepulauan-pedalaman, indeks tingkat pendidikan dan kesehatan (melek huruf dan harapan hidup), indeks KFM, serta indeks ICOR. Sementara itu, potensi daerah setidaknya menyangkut potensi industri, potensi SDA, potensi SDM, PDRB, dan indeks PAD.

Pengelolaan sumber daya alam (SDA) dalam desentralisasi fiskal menimbulkan banyak masalah. Hal itu ditandai turunnya investasi dan rendahnya pertumbuhan ekonomi di daerah kaya SDA. Pemerintah pusat dianggap menjadi predatory state yang mengeksploitasi daerah secara besar-besaran, terutama daerah kaya migas seperti (NAD, Papua, Riau, dan Kaltim). Sebagai bukti, meski dikatakan sebagai daerah kaya, pembangunan prasarana ekonomi di daerah itu tertinggal dibanding daerah lain. Ekspresi ketidakpuasan daerah selama ini menjadi fenomena wajar. Misalnya, tentang bagi hasil migas. Kasus 48 daerah penghasil migas yang mengancam memblokir produksi migas di daerahnya pada pertengahan 2002. Saat itu, penetapan SK Menkeu No 24/KM.66/2002 tentang bagi hasil migas dianggap tidak transparan. Sebab, hanya memberikan 1-2 persen dari angka sesungguhnya pengambilan migas di

masing-masing daerah.

Sangat mungkin daerah penghasil dirugikan. Karena informasi tentang volume dan harga migas yang dihasilkan daerah tersebut hanya diketahui departemen teknis (ESDM). Daerah hanya menerima angka jadi perhitungan bagi hasil yang diberikan Depkeu. Terkait dengan hal tersebut, kurangnya transparansi penghitungan bagi hasil SDA membingungkan pemerintah daerah.

Dalam hal ini memang harus ada transparansi *lifting* dan bagi hasil migas. Bila perlu, daerah boleh menggunakan auditor eksternal untuk menghitung hak sesungguhnya. Skema bagi hasil minyak antara pemerintah pusat dan daerah hanya semu karena bukan bagi hasil yang riil. Profit split 85%-15% antara pusat-daerah dilakukan setelah beberapa kali mengalami potongan pajak dan retensi. Contohnya, Riau. Dengan perhitungan yang ada, dari hasil kotor Rp 50,79 triliun 2000, Riau hanya mendapatkan Rp 3,39 triliun yang berarti hanya 6,67 persen (Harian Kompas, Edisi 21 Agustus 2004).

Problematika pengelolaan SDA dikaitkan dengan kewenangan investasi adalah hal lain. Bermula dari terbitnya Keppres No 28 dan 29 Tahun 2004 yang menarik kembali kewenangan investasi ke pemerintah pusat. Meski UU 32/2004 menyatakan pelayanan administrasi penanaman modal menjadi urusan wajib pemerintah provinsi dan kabupaten/kota. Tetapi, RPP sebagai peraturan pelaksana UU 32/2004 dan RUU penanaman modal belum tentu selaras dengan UU 32/2004. Itulah yang dipandang sebagai penyebab menurunnya investasi di daerah.

Investor bingung karena ketidakjelasan dan ketidakpastian peraturan. Akibatnya, banyak investor menunggu kepastian UU Investasi di Indonesia, khususnya di daerah. Sudah seharusnya kewenangan investasi berada di daerah. Sebab, semua dampak

investasi (baik sosial maupun lingkungan) akan menjadi beban daerah. Tidak adil kalau kewenangan ada di pusat, sedangkan dampak kerusakannya ditanggung daerah.

Demikian pula dengan hak pengelolaan tanah yang menjadi SDA di seluruh daerah terus menjadi problem otonomi. Sampai saat ini, kewenangannya masih di tangan pemerintah pusat. Sementara itu, konflik-konflik pertanahan dan akibatnya menjadi problem daerah. Belum lagi konflik di kalangan masyarakat yang melibatkan pemerintah daerah maupun kepentingan kapital. Pengelolaan SDA juga sering berbenturan dengan tradisi adat dan nilai budaya lokal, seperti tanah ulayat. Manajemen eksploitasi SDA yang kurang tepat seperti timah di Bangka telah menimbulkan eksek kerusakan lingkungan dan konflik antar stakeholders yang berkepentingan. Problem pengelolaan SDA tidak sekadar terkait dengan kewenangan investasi yang memunculkan konflik vertikal pemerintah pusat, provinsi, dan kabupaten/kota. Tetapi, sering memunculkan problem horizontal antardaerah maupun masyarakat. Sebab, batas ekosistem tidak sama dengan batas geografis wilayah administrasi suatu daerah. Kawasan hutan sebagai satu kesatuan ekosistem lingkungan bisa jadi melintasi batas-batas wilayah administratif beberapa daerah. Demikian pula, ekosistem sungai bisa jadi melintasi beberapa kabupaten/kota bahkan provinsi.

Lintas batas tersebut tidak hanya terjadi pada ekosistem lingkungan, tetapi bisa terjadi pula pada ekosistem budaya. Pada saat dan tempat tertentu bisa jadi merupakan kesatuan ekosistem lingkungan dan budaya sekaligus. Contohnya, sistem mata pencaharian seperti nelayan yang pada praktiknya tidak bisa dibatasi. Kasus pengalangan wilayah laut pernah menjadi ironi implementasi otda. Seakan-akan, ikan juga harus memiliki KTP laut daerah tertentu. Akibat kesalahan manajemen eksploitasi SDA, teridentifikasi berbagai konflik sebagai berikut: (a) konflik pengelolaan antarkomoditas. Contohnya,

limbah penambangan menimbulkan konflik dengan budidaya lada, ikan air tawar, dan komoditas lain yang ekosistemnya terusak. (b) Konflik pengelolaan antarsektor, yakni sektor pertambangan berbenturan dengan sektor pertanian, perikanan, dan pariwisata. (c) Konflik antardaerah, yakni dampak eksploitasi SDA satu daerah memasuki daerah lain. (d) Konflik sosial ketika dampak eksploitasi memasuki wilayah berpenghuni.

Kerja sama antar daerah menjadi solusi untuk mengatasi konflik kewenangan pengelolaan SDA dan kewenangan lain. Dalam pembahasan kerja sama antardaerah itu muncul konsep "*bio-region*" yang banyak diwacanakan para aktivis lingkungan di tanah air. Konsep "*bio-region*" tersebut mengedepankan pengelolaan SDA yang didasarkan pada kesatuan sistem ekologis dan komunitas, tidak semata-mata wilayah administratif.

Kerja sama pengelolaan SDA dalam konsep *bio-region* harus memperhatikan elemen *bio-region* yang sedikitnya mencakup kawasan lindung, DAS (daerah aliran sungai), kawasan pesisir, teluk dan laut, ekosistem pulau kecil, ekosistem kota, kawasan industri, manusia dan kebudayaan, sejarah komunitas lokal, sistem penguasaan SDA, serta mobilitas dan interaksi sosial. Dengan demikian, pengelolaan SDA tidak sekadar bertujuan untuk kesejahteraan dan kemakmuran rakyat. Tetapi, itu juga memper-timbangkan kelangsungan pembangunan serta kehidupan generasi masa mendatang.

Kesimpulan

Keberadaan peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang hubungan keuangan pusat dan daerah mutlak diperlukan untuk dijadikan sebagai dasar pijakan bagi pelaksanaan otonomi daerah sekaligus dapat digunakan sebagai media rujukan untuk mengatasi permasalahan-permasalahan yang sering timbul selama

pelaksanaan otonomi daerah.

Dalam pokok-pokok penyelenggaraan otonomi daerah, diatur mengenai pemberian otonomi daerah kepada daerah kabupaten dan kota yang diselenggarakan atas dasar Otonomi luas. Penyelenggaraan pemerintahan daerah menurut UU Pemerintahan Daerah ini berdasarkan pada ada azas desentralisasi, azas dekonsentrasi dan tugas pembantuan. Pokok-pokok perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah mengacu pada UU nomor 25 tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah yang kemudian direvisi melalui UU No 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah yang meliputi ruang lingkup pengaturan tentang: prinsip-prinsip pembiayaan fungsi pemerintahan di daerah, sumber-sumber pembiayaan fungsi dan tugas tanggung jawab daerah, pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan daerah, dan sistem informasi keuangan daerah.

Beberapa isu kritis berkenaan dengan penyelenggaraan otonomi daerah yang harus segera diatasi diantaranya adalah mengenai: pembagjan urusan pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintah Provinsi, dan Pemerintah Kabupaten/Kota, kewenangan gubernur sebagai wakil pemerintah pusat, pengangkatan sekretaris kabupaten/kota, perimbangan keuangan, Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, masalah pertanahan, masalah sengketa perbatasan dan penanganan daerah perbatasan, dan masalah pemekaran daerah.

Isu dan permasalahan dalam penyelenggaraan otonomi daerah harus diatasi dengan alternatif langkah sebagai berikut: melengkapi peraturan pelaksanaan untuk menjalankan UU No 32 tahun 2004, pemerintah harus melakukan audit yang komprehensif terhadap praktek penyelenggaraan otonomi daerah, perlu dibentuk lembaga independen yang tidak

dapat diintervensi oleh pemerintah daerah maupun pemerintah pusat untuk melakukan audit praktek penyelenggaraan otonomi daerah, dan dalam hal pembagian urusan pemerintahan perlu ditekankan pada domain manajerial.

Dengan diterapkannya UU No 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah ternyata masih muncul berbagai permasalahan, terutama soal desentralisasi fiskal dan kewenangan pengelolaan sumber daya alam (SDA). Problem dana pemerintah pusat ke daerah belum sebanding dengan yang diserap pusat dari daerah. Disamping itu, masih ada dana yang ditransfer oleh pusat belum dapat dikelola secara maksimal oleh pemerintah daerah. Persoalannya terletak pada *good governance* dalam menjalankan sistem pemerintahan.

DAFTAR PUSTAKA

- Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah, [http://permesta.8m.net/relates/artikel_uu_22-1999-Pemerintahan Dae-rah.-html](http://permesta.8m.net/relates/artikel_uu_22-1999-Pemerintahan-Dae-rah.-html), diakses tanggal 20 November 2007.
- , Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 Tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintahan Pusat dan Pemerintahan Daerah, http://permesta.8m.net/relates/artikel_uu_33-2004-Keua-ngan Dae-rah.-html, diakses tanggal 20 November 2007.
- , Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 Tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintahan Pusat dan Pemerintahan Daerah, http://permesta.8m.net/relates/artikel_uu_33-2004-Keua-ngan Dae-rah.-html, diakses tanggal 20 November 2007.
- Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah Departemen Keuangan Republik Indonesia. Sistem informasi keuangan daerah, <http://www.sikd.djapk.-go.id/>. Diakses 20 November 2007.
- Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan. [http://id.wikipedia.org/wiki/-Direktorat -Jen-de-ral _Perimbangan Keuangan](http://id.wikipedia.org/wiki/-Direktorat_-Jen-de-ral_Perimbangan_Keuangan). Diakses 20 November 2007.
- Harian Kompas Edisi 21 Agustus 2004. Pembahasan Revisi UU Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah Masih Alot. <http://-www.-kompas.-com/kompas-cetak/0408/21-ekonomi/1220759.htm>. Diakses tanggal 25 November 2007.
- Harian Pikiran Rakyat Bandung Edisi Sabtu 24 November 2007. Daerah Terhambat Pencairan Anggaran <http://www.pikiran-rakyat.com/cetak/2007/-112007/24/0102.htm>. Diakses 24 November 2007.
- Joko Supriyanto (2007), STANDAR AKUNTANSI PEMERINTAHAN, <http://abus-yadza.-wordpress.com/2007/09/18/standar-akuntansi-pemerintahan/>, diakses: 19 November 2007.
- Kamaluddin, Rustian. Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah dalam rangka otonomi daerah, <http://www.bappenas.go.id/index.php?module=ContentExpress&func=-display&-ceid=1034>, diakses 20 November 2007.
- Lembaga Kantor Berita Nasional Antara. UU Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah Perlu Direvisi, <http://www.antara.co.id/-arc/2007/11/5/uu-perimbangan-keuangan-pusat-dan-daerah-perlu-direvisi/>, diakses 25 November 2007.
- Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor: XV/MPR/1998 Tentang Penyelenggaraan Otonomi

- Daerah; Pengaturan; Pembagian, dan Pemanfaatan Sumber Daya Nasional, yang Berkeadilan; serta Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah Dalam Kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia, <http://unisosdem.-org/otonomi/oto-tapmprXV.htm>. diakses 20 November 2007.
- Masyarakat Transparansi Indonesia. Perimbangan Keuangan Pusat Daerah: Semangat yang Berbeda, http://www.transparansi.-or.id/-majalah/edisi6/6berita_10.html, diakses: 19 November 2007.
- Menteri Keuangan Republik Indonesia, Keputusan Menteri Keuangan RI No: 346/KMK/.07/2001 tentang Pembentukan Tim Penyusun RUU No. 25 Tahun 1999 Tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah, http://72.14.235.-104/search?q=-cache:4MbhPG_rPMoJ:-www.gtzsfdm.-or.id/documents/laws- n -regs-/others-/KMK07_346_2001.pdf+perimbangan+keuangan+pusat+-dan+daerah-&hl=id&ct=clnk&cd=15&gl=id, diakses 20 November 2007.
- Notulen Rapat. 2007. Hasil rapat teknis pra raker yang membahas tentang "Isu-Isu Kritis Penyelenggaraan Otonomi Daerah" yang diikuti oleh para Asisten 1 dan Biro terkait pemerintah provinsi seluruh Indonesia yang diselenggarakan di Anyer, Provinsi Banten pada 25 Mei 2007.
- Pemerintah Republik Indonesia, Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 56 Tahun 2005 Tentang Sistem Informasi Keuangan Daerah. http://tumoutou.net/-OTDA/pp56_-00.htm. Diakses 17 November 2007.
- Pradityo, Supto. DPR Usul Perubahan UU Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah, <http://www.tempo-interaktif.-com/hg/nasional/2003/12/11/brk,2003121111,id.-html>, diakses tanggal 20 November 2007.
- Presiden Republik Indonesia, Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 84 Tahun 2000 Tentang Perubahan Atas Keputusan Presiden Nomor 49 Tahun 2000 Tentang Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah. http://tumoutou.net/-OTDA/-keppres84_-00.htm. Diakses 17 November 2007.
- , Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 49 Tahun 2000 Tentang Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah Presiden Republik Indonesia. http://www.bigs.-or.id/-dokpub/KepPres49_2000.pdf. Diakses 17 November 2007.
- Rachmat, Aulia. 2007. Perimbangan Keuangan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Makalah yang disampaikan pada Kuliah Umum pada Fakultas Ekonomi Universitas Mercu Buana Jakarta pada Bulan Oktober 2007.
- Sidik, Machfud. Sosialisasi Kebijakan dan Perhitungan Dana Perimbangan Tahun 2007. <http://www.per-bendaharaan.-go.id/perben/modul/kegiatan/index.php?id=1860>.
- , Format Hubungan Keuangan Pemerintah Pusat dan Daerah yang Mengacu pada Pencapaian Tujuan Nasional. Makalah yang disampaikan pada Seminar Nasional "Public Sector Scorecard", disampaikan di Jakarta 17-18 April 2002.
- Situs Resmi Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia. DPR Desak Segera Revisi UU Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah. <http://www.dpr.go.id/artikel/-terkini/artikel.php?aid=3570>. Diakses 25 November 2007.