Universitas Gadjah Mada – Yogyakarta

Rencana Implementasi UU No. 22 dan 25 tahun 1999 tentang Otonomi Daerah dan Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah (Implementation Plan for Laws 22/1999 and 25/1999 on Regional Autonomy and Fiscal Balance between Central Government and Regions)

Decentralization Workshop II
Strengthening the University Capacity to Support Decentralization
(Lokakarya Kedua Untuk Meninggikan Kesanggupan Universitas Mendukung Desentralisasi)

Project 497-0357 / 104-000
Strategic Objective 1
ECG, USAID/Indonesia
Contract No. 497-C-00-98-00045-00

Center for Institutional Reform and the Informal Sector (IRIS)
University of Maryland at College Park

June 4 – 10, 2000

USAID-funded Partnership for Economic Growth (PEG Project).
The views expressed in this report are those of the author and not necessarily those of USAID, the U.S. Government, or the Government of Indonesia.

RENCANA IMPLEMENTASI UU NO. 22 DAN 25 TAHUN 1999 TENTANG OTONOMI DAERAH DAN PERIMBANGAN KEUANGAN ANTARA PEMERINTAH PUSAT DAN DAERAH

Oleh:
Tim Universitas Gadjah Mada Yogyakarta

Pendahuluan

Dengan telah disahkannya UU no. 22 Th. 1999 tentang Pemerintah Daerah dan UU No. 25 Th. 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah masing-masing tanggal 4 dan 19 Mei pada tahun 1999, maka terbukalah peluang bagi daerah-daerah untuk mengatur pemerintahannya secara lebih leluasa.

Adanya peluang untuk semakin longgarnya pemerintah daerah dalam mengatur daerahnya sendiri disatu sisi diharapkan akan menciptakan adanya keseimbangan kekuasaan dan keadilan secara ekonomi bagi masayarakat, namun disisi yang lain jika dilaksanakan secara serampangan akan menimbulkan dampak yang tidak diinginkan seperti yang terjadi di Rusia (Polischuk, 1999). Meskipun kedua undang-undang tersebut masih mencantumkan adanya berbagai macam Peraturan Pemerintah yang akan secara lebih jauh merinci kwenangan-kewenangan yang akan dilimpahkan kepada pemerintah daerah, namun demikian diharapkan sebelum 7 Mei 2001 seluruh Peraturan Pemerintah yang akan merinci pelaksanaan proses desentralisasi akan selesai seluruhnya (saat ini baru satu Peraturan Pemerintah yang terkait dengan desentralisasi telah diselesaikan). Adanya berbagai Peraturan Pemerintah tersebut, bagi sementara kalangan berpendapat bahwa hal tersebut merupakan bentuk lain dari "pengekangan" baru atau desentralisasi setengah hati. Sementara tuntutan agar daerah benar-benar dapat mengelola dan mengatur dirinya sendiri semakin keras dan terkadang menjadi alasan untuk memisahkan diri dari negara kesatuan. Sebenarnya hal ini bukanlah hal yang langka dalam proses desentralisasi, seperti yang disebutkan dalam World Development Report 1999/2000, masyarakat diseluruh dunia semakin meminta hak penetuan nasib sendiri (self-

determination) dan hak untuk mempengaruhi keputusan pemerintahannya, dan hal ini mendorong adanya *localization*.

Peraturan Pemerintah RI No. 25 Tahun 2000, yang mengatur tentang kewenangan pemerintah (pusat) dan kewenangan propinsi sebagai daerah otonom, telah mengatur kewenangan Pemerintah Pusat yang hanya terdiri dalam bidang politik luar negeri, pertahanan dan keamanan, moneter dan fiskal dan agama (Bab II, Pasal 2 ayat 1), serta kewenangan bidang lain seperti kebijakan tentang perencanaan nasional dan pengendalian pembangunan secara makro, dana perimbangan keuangan sistem administrasi negara dan lembaga perekonomian negara, pembinaan dan pemberdayaan sumber daya manusia, pendayagunaan sumber daya alam serta teknologi tinggi strategis, konservasi, dan standardisasi nasional (Bab II, Pasal 2 ayat 2). Hal inilah yang memicu munculnya anggapan bahwa kebijakan tentang proses desentralisasi yang setengah hati, karena dalam peraturan pemerintah tersebut ternyata kewenangan pemerintah pusat masih menempati porsi yang sangat signifikan.

Dalam beberapa ayat dalam pasal 2 PP tersebut ternyata mengatur banyak hal yang sebanrnya merupakan pembatasan pemerintah daerah, sebagai contoh adalah penetapan standar pelepasan dan penarikan varietas komodias pertanian, pemberian izin usaha inti minyak dan gas yang ternyata meliputi bisnis hulu sampai hilir (eksplorasi sampai pengangkutan) dengan pipa lintas propinsi, penyelenggaraan izin usaha pemanfaatan hasil hutan produksi dan pengusahaan pariwisata alam lintas propinsi, pengaturan kawasan berikat, penetapan pedoman formasi perangkat daerah dan penetapan pedoman tentang realokasi pegawai, serta penetapan pedoman mengenai perangkat desa. Meskipun demikian, dalam banyak hal juga disebutkan bahwa daerah memiliki kesempatan untuk menyesuaikan beberapa peraturan sesuai dengan karakteristik daerahnya masing-masing.

Sementara itu, dalam pasal 3 PP No. 25 Th. 2000, disebutkan bahwa propinsi sebagai daerah otonom lebih banyak akan melaksanakan kewenangan-kewenangan yang melibatkan kerjasama antar kabupaten/kota (lintas kabupaten/kota). Kewenangan dalam

bidang pemerintahan yang cukup penting untuk disebutkan adalah kewenangan dalam mengalokasikan sumber daya manusia potensial, pengelolaan pelabuhan regional, perencanaan dan pengendalian pembangunan secara makro dan pelatihan bidang tertentu.

Kesiapan daerah, khususnya pada tingkat kabupaten atau kota dalam hal ini akan menjadi penentu dilaksanakan tidaknya kewenangan-kewenangan yang telah dilimpahkan pemerintah pusat ke daerah. PP No. 25 Th. 2000 telah mengantisipasi jika terjadi ketidaksiapan dan ketidakmampuan kabupaten/kota dalam melaksanakan kewenagan wajib, yaitu dengan menyerahkannya kembali pada level propinsi sesuai dengan kesepakatan.

Peranan DPRD baik pada level propinsi maupun pada level kabupaten/kota akan sangat menentukan. Hal ini disebabkan karena, *pertama,* mereka mengemban tugas untuk mengawasi dan mengontrol kebijakan pemerintah daerah agar tidak menyimpang dari kehendak rakyat dan meminta pertanggungan jawab (public accountability). *Kedua,* mereka dituntut secara aktif mereview setiap kebijakan atau usulan atas penerimaan atau penyerahan kembali wewenang daerah yang diberikan oleh pusat dan pada akhirnya dewan harus memberikan persetujuan atau penolakan akan hal tersebut.

Pertimbangan-Pertimbangan dalam Melaksanakan Desentralisasi

Dari berbagai pengalaman negara lain, menunjukkan bahwa *devolution of powers* akan mempengaruhi tiga hal, yaitu stabilitas politik, kinerja pelayanan sektor publik, dan stabiilitas makroekonomi (World Development Report, 1999). Tujuan utama desentralisasi dari sisi politik adalah untuk menjaga stabilitas politik dalam menghadapi adanya tuntutan akan *localization* atau usaha memisahkan diri dari negara kesatuan. Dari sisi pelayanan kepada publik, argumen klasik selalu mengatakan bahwa daerah akan lebih mengetahui kondisi dan karakteristiknya daripada pemerintah pusat. Lebih jauh lagi kedekatan fisik akan semakin memudahkan masyarakat lokal untuk menyelenggarakan pelayanan secara lebih bertanggung jawab. Sedangkan dari sisi makroekonomi,

pelaksanaan desentralisasi diharapkan memudahkan daerah dalam mengalokasikan dana pembangunannya secara tepat berdasarkan karakteristik dan potensi daerah masing-masing, sehingga diharapkan hasilnya secara agregat akan lebih optimal. Hal lain yang perlu mendapat perhatian adalah terciptanya *equity*, baik berupa *horizontal equity* (sejauh mana kabupaten/kota memiliki kapasitas fiskal untuk memberikan tingkat pelayanan yang sama kepada masyarakatnya) maupun *within-statel equity* (kemampuan atau kemauan kabupaten/kota untuk memperbaiki distribusi pendapatan diantara daerah perbatasan antar kabupaten/kota atau lebih jauh lagi propinsi).

Masalah equity ini secara kebijakan fiskal akan diatasi melalui alokasi dana dari pemerintah pusat ke daerah, baik berupa dana alokasi umum (DAU) maupun dana alokasi khusus. Dalam mengatasi ketidakseimbangan secara horisantal, kebijakan masalah pajak akan sangat krusial untuk diperhatikan. Sesuai dengan UU yang berlaku, pemerintah pusatlah yang berwenang untuk menetapkan besarnya *tax rate*, sedangkan *tax base* akan menjadi wewenang daerah untuk menentukan apa saja yang dapat dipajaki sebagai sumber dari pendapatan daerah. Ketidakseimbangan pendapatan akibat pelaksanaan pajak seperti ini nantinya akan ditutupi dengan besar kecilnya DAU yang akan diterima oleh daerah atas dasar perhitungan yang ditentukan oleh UU. Masalah-masalah kemungkinan dapat timbul akibat penggunaan DAU dan dana alokasi khusus. Dalam hal mengatasi kemiskinan misalnya, dana untuk membiayai program ini bisa berasal dari pemerintah pusat. Namun karena daerah dinilai lebih mengetahui kondisi dan karakteristiknya maka pelaksanaannya diserahkan pada daerah. Hal ini memungkinkan timbulnya perbedaan target pencapaian untuk masing—masing daerah sehingga timbulah ketidsakseimbangan harisontal. Sukses dalam mentargetkan pengentasan kemiskinan sebenarnya merupakan kombinasi antara pemerintah pusat dan daerah. Secara umum, dana dari pemerintah pusat diperlukan sebagai wujud tanggung jawabnya, tetapi pemerintah daerah memiliki infomasi yang lebih baik dan tenaga kerja yang lebih dekat dengan masyarakatnya dan dengan demikian pemerintah pusat tetap harus memegang peranan dalam rangka monitoring untuk memastikan bahwa tujuan-tujuan tersebut telah tercapai atau tidak.

Sedangkan masalah *within-state equity* memerlukan kerelaan masing-masing daerah untuk terlibat dalam redistribusi pendapatan. Terdapat kecenderungan pada beberapa negara bahwa subnational government berbeda dalam merespon hal ini, demikian juga nampak di beberapa daerah di Indonesia. Petimbangan-pertimbangan inilah yang akan melandasi rencana implementasi proses desentralisasi bagi daerah. Tentusaja dengan berlandaskan pada UU dan PP yang berlaku.

Implementation Plan

Program pelaksanaan proses desentralisasi ini akan dibagi kedalam tiga jangka waktu, yaitu jangka pendek, menengah dan panjang. Masing-masing periode akan memiliki tekanan-tekanan yang berbeda tetapi bukanlah sesuatu yang terpisah melainkan saling berkesinambungan.

Rencana Jangka Pendek

Dalam tahap ini penekanan akan berada pada proses konsolidasi daerah yang menyangkut inventarisasi potensi daerah dan analisis akan kebutuhan daerah secara ekonomis dan legal di masa yang akan datang. Secara rinci hal yang perlu dilakukan adalah:

1. **Menginventarisasi seluruh potensi daerah.**

   Hal ini menyangkut identifikasi sumber-sumber daya yang dapat dikelola sendiri dan mana yang harus diselenggarakan bersama dengan pemerintah pusat atau daerah lain.

2. **Identifikasi sumber pendapatan asli daerah.**

   Pemerintah daerah harus mampu menganalisis dampak dari diberlakukannya otonomi daerah. Beberapa derah mungkin akan mengalami peningkatan akibat diterapkannya UU otonomi daerah namun bisa juga terjadi sebaliknya.

3. **Internal Restructuring.**

   Akibat adanya bagian-bagian dari penyelenggaraan pelayanan kepada publik yang menjadi kewenangan daerah maka akan ada peralihan tugas dari beberapa kantor departemen yang dulunya hanya melaksanakan program atau ketentuan dari pusat

kemudian nantinya akan menyatu atau menjadi bagian dari pemerintah daerah (menjadi kantor dinas kabupaten/kotamadya). Hal ini memerlukan tatanan baru setidaknya hal-hal yang menyangkut proses pengambilan keputusan untuk masing kantor tersebut beserta pendanaannya untuk melaksanakan fungsinya.

4. **Alokasi SDM.**

   Akibat dari hal di atas, maka kemungkinan akan terjadi perpindahan, pengurangan atau penambahan pegawai. Untuk itu pada jangka pendek, pemerintah daerah harus menginventarisasi kekuatan seluruh pegawai, termasuk dari departemen dan instansi vertikal. Kemudian langkah selanjutnya adalah menghitung kekurangan dan kelebihan pegawai menurut kelompok instansi vertikal, melihat kemungkinan pengisian lintas sektoral dari yang kelebihan ke keurangan pegawai di instansi vertikal tertentu.

5. **Menyiapkan pelaksanaan otonomi daerah dari sisi legal aspect.**

   Sebagaimana disebutkan dalam pasal 4 PP No. 25 Th. 2000, pelaksanaan kewenangan melalui kerjasama atau penyerahan suatu kewenangan kepada propinsi harus didasarkan pada Keputusan Kepala Daerah Kabupaten/Kota dengan Persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota. Dengan demikian Kepala daerah dan DPRD harus menghasilkan produk-produk keputusan daerah yang terkait dengan masalah ini.

   Selain itu, peraturan-peraturan daerah yang menyangkut penetapan *tax base* juga merupakan hal yang mendasari pelaksanaan pencarian dana pembangunan di daerah. Hal ini terkait dengan nomor 2 di atas.

6. **Menyiapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang sesuai dengan dampak diberlakukannya otonomi daerah.**

   Beberapa pos penerimaan seperti dana alokasi umum kemungkinan akan berkurang tetapi pada beberapa pos yang bersumber dari daerah kemungkinan akan mengalami peningkatan yang cukup signifikan, terutama daerah yang meiliki kekayaan alam yang berlimpah.

Rencana Jangka Menengah

1. **Upaya Peningkatan Pendapatan Asli Daerah.**

   Peningkatan PAD melalui elaborasi tax base yang digunakan akan sangat memungkinkan. Beberapa jenis pajak yang memungkinkan untuk diterapkan yaitu: pajak hak guna, pajak kepemilikan, pajak pendapatan, pajak gaji, pajak penjualan, dan pajak usaha serta pajak pertambahan nilai (saat ini pajak ini hanya dikenai tarif yang sangat rendah).

2. **Upaya Peningkatan SDM.**

   Dalam rangka menghadapi tantangan yang semakin keras akan adanya kapabilitas dan pengetahuan yang memadai untuk pembangunan daerah, maka SDM yang melayani masyarakat juga harus semakin ditingkatkan. Sesuai PP No. 25 pasal 3 ayat 2, daerah memiliki kewenangan untuk menyelenggarakan pelatihan pada bidang-bidang tertentu, termasuk didalamnya adalah pengembangan SDM. Tuntutan para aparat pemerintah daerah akan adanya perbaikan insentif berupa gaji dan berbagai macam tunjangan akan menjadi tantangan tersendiri bagi pemerintah daerah, karena hal ini akan mempengaruhi porsi dana yang digunakan untuk pembangunan di bidang yang lain. Pemerintah Daerah telah diberi wewenang untuk menetapkan pedoman jaminan kesejahteraan purnakerja dan penetapan serta pengawasan atas pelaksanaan upah minimum (pasal 3 ayat 8). Dengan demikian Pemerintah daerah sebagai pembuat keputusan harus mampu memformulasikan bentuk insentif yang tepat yang pada akhirnya akan mampu meningkatkan kualitas layanan kepada masyarakat.

3. **Identifikasi potensi-potensi yang harus dilakukan bersama dengan daerah lain.**

   Pemerintah daerah dibolehkan menjalin kerjasama dengan lembaga/badan di luar negeri sebagaimana yang diatur dalam UU dan PP. Peluang ini dapat dimanfaatkan untuk meningkatkan kualitas penyediaan *public goods*. Namun demikian perjanjian atau kerjasama tersebut tidak boleh bertentangan dengan ketentuan atau kesepakatan serupa yang dibuat oleh pemerintah pusat.

Rencana Jangka Panjang

1. **Eksplorasi sumber-sumber pendanaan lainnya.**

   Diharapkan dalam 5 hingga 10 tahun ke depan, kondisi perekonomian sudah membaik dan demikian juga kondisi bursa efek. Hal tersebut akan sangat membantu kemungkinan daerah-daerah menggunakan instrumen-instrumen keuangan yang *sophisticated* dan memungkinkan pemerintah daerah melakukan *financial engineering* dalam mengelola dana yang dimiliki, tetapi bukan untuk tujuan spekulasi. Beberapa instrumen di pasar modal yang memungkinkan untuk digunakan diantaranya adalah *municipal bond* dan pendanaan yang berasal dari sekuritisasi aset-aset yang dimiliki daerah (asset-backed securities).

2. **Menjalin kerjasama dengan daerah lain** (*intermunicipal cooperation*).

   Hal ini perlu dilakukan untuk mengekplorasi dampak spill over yang positif dan menanggung bersama dampak eksternalitas negatif. Perlu pengkajian yang mendalam untuk proyek-proyek pembangunan yang khususnya berada di perbatasan dengan daerah lain.

3. **Menjajaki kemungkinan privatisasi BUMD.**

   Kodras (1997), menekankan tiga hal dimana pemerintah dapat mengubah penyediaan pelayanan publik, yaitu; privatisasi, dismantling dan devolution. Privatisasi merupakan proses transfer fungsi—fungsi pemerintah kepada perusahaan swasta/publik, sementara dismantling merupakan upaya pengurangan tanggung jawab pemerintah atas penyediaan barang dan jasa publik, dan devolution didefinisikan sebagai transfer tanggung jawab dari pemerintah pada level yang lebih tinggi ke pemerintah pada level yang lebih rendah. Masing-masing alternatif tersebut memiliki keunggulan dan kelemahan masing-masing. Untuk privatisasi, keunggulannya adalah mampu meningkatkan kompetisi di pasar dan pada akhirnya akan mampu meningkatkan efisiensi dan kualitas penyediaan barang dan jasa publik. Sedangkan kelemahannya adalah pada saat tidak adanya pesaing dalam sektor yang diprivatisasi, hal tersebut akan menyebabkan munculnya monopoli ketimbang peningkatan efisiensi.

Galal, Ahmed, Leory Jones, Pankaj Tandon, and Ingo Vogelsang, 1994, "Welfare Consequences of Selling Public Entrepreses: An Empirical Analysis, New York: Oxford University Press.

Megginson, William L., Robert C. Nash, and Marthias van Randenborgh, 1994, "The Financial and Operating Performance of Newly Privatized Firms An International Empirical Analysis," Journal of Finance, 49: 403-52.

Pendleton, Andrew. 1997. "What Impact Has Privatization Had on Pay and Employement: A Review of the UK Experience," Industrial Relationship 52, 554-579.

Sclar, Elliot. 1997. "The Privatization of Public Service: Lessons from Case Studies." Journal of Labor Research, 15: 53-57.

Starr, Paul. 1987, "The Limit of Privatization," Washington, D,C: Economic Policy Institute.

Sullivan, Harold J. 1987. "Privatisation of Public Services: A Growing Threats to Constitutional Rights," Public Administrative Review 47 Nov: 461-467.

The Economist, 1997, "Financial Indicatorss: Privatizations," March 22, page 125

_____, 1998, "Decentralization: Rethinking Government, *World Development Report 1999-2000.*