

KONSTRAKSI PUSAT-DAERAH DALAM PELAKSANAAN OTONOMI

Oleh :
Zen Zanibar MZ*

ABSTRAK

Prinsip kesatuan Pusat memang pemegang kontrol adalah pusat. Namun demikian pengelolaan pemerintahan lokal tidak atas dasar belas kasihan pusat. Pusat dalam konteks ilmiah adalah konstruksi akademis atau sebuah imaginasi sebagai bentuk justifikasi kekuasaan elit pusat. Padahal daerah adalah realitas dari kekuasaan atas segala sumber daya. Sehubungan hal ini dapat dilihat pada Undang Undang di Indonesia.

Kata Kunci: Kontraksi Pusat- Daerah, Pelaksanaan Otonomi

Pengantar

- Negara, menurut Hans Kelsen:

“The state is, ..., a legal order. It is element, territory and people, are the territorial and personal spheres of validity of that legal order... The “power” of the state is validity and efficacy of legal order, ...”¹

Negara adalah tertib hukum. Elemen negara, wilayah dan rakyat, adalah lingkungan wilayah dan pribadi keberlakuan dari tertib hukum. **Kekuasaan negara**

* Pengajar FH dan Pasacasarjana Unsri, Pascasarjana Unbari Jambi, Pascasarjana UMP Palembang, Pascasarjana Univ.Pancasila Jakarta.

¹ Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, Russell & Russell, New York, 1973, h. 303

adalah keberlakuan dan kemanfaatan dari tertib hukum.

- Sebaliknya para penulis kontitusi Amerika, seperti dikemukakan Alan Norton:

“The separation of territorial powers could be seen as a check on the power of central state:.. The American stress on the division of powers between levels of government could be extended to some extent to local government as mitigating the dominant of the sovereign”²

Dari kutipan diatas dapat disarikan bahwa pemisahan kekuasaan teritorial dapat dilihat sebagai pengawasan terhadap kekuasaan negara, bagi Amerika **pembagian kekuasaan tersebut adalah sebagai pengurangan dominasi kedaulatan.**

- Menurut teori *center-peripheral relationships*, dalam pendekatan formulasi wewenang pusat dan daerah, pusat adalah bagian dari masyarakat yang kewenangannya dikontrol.³ Sedangkan pinggiran/ daerah adalah lokasi di mana wewenang digunakan/ dioperasikan. **Pusat adalah fenomena dari dunia nilai-nilai dan kepercayaan belaka (*phenomenon of the realm of***

² Alan Norton, *International Handbook of Local and Regional Government : a comparative analysis of advanced democracies*, Reprinted, The Ipswich Book Company, Suffolk, Great Britain, 1997, h. 26-27

³ Arend Lijphart, *Democracy In Plural Societies*, 2nd printing, New Haven and London Yale University Press, 1980, h. 20-21

values and beliefs). Pusat adalah sistem nilai karena didukung oleh kewenangan-kewenangan berkuasa dari masyarakat. Sistem nilai tersebut adalah konsensus bersama tetapi juga berarti melemahkan daerah yang bisa dianggap agak beragam dan bercabang dalam sistem nilai-nilai tersebut.⁴

- Menurut Clark dan Stewart,⁵ ada tiga model hubungan daerah dengan pusat (*local-central relations*).

Pertama, *the relative autonomy model*. Menurut model ini “*an independence to local authorities while not denying the reality of the nation state. The emphasis is on giving freedom of action to local authorities within a defined framework of powers and duties*”.

Kedua, *The agency model*. Menurut model ini *local authorities are seen mainly as agencies for carrying out central government’s policies*.

Ketiga, *The interaction model*. Menurut model terakhir ini “*the political processes of central and local government are closely inter-related—possibly through the dual mandate—with issues often being resolved by mutual discussion...In this model it is difficult to define*

⁴ Ibid.

⁵ Clarke dan Stewart, dalam Gerry Stoker “Introduction: Trends in Western Europe Local Government”, dalam Richard Batley and Gerry Stoker, *Local Government in Europe*, 1st published, MacMillan, London, 1991, h. 6

responsibilities, since the emphasis is on working together.

- Menurut M. Nasroen daerah otonom adalah suatu bentuk pergaulan hidup juga dan oleh sebab itu antara rakyat yang merupakan penduduk daerah otonom itu harus pula ada ikatan, diantaranya sekepentingan bersama.⁶

Pembentukan daerah otonom tentu tidak dapat diadakandengan menarik garis-garis di atas peta saja dan hanya memperhitungkan syarat-syarat obyektif saja. Syarat obyektif tentu perlu, tetapi syarat subyektif tidak kalah pentingnya. Syarat subyektif itu adalah dasar kepentingan bersama dan dasar seperasaan anantara anggota pergaulan hidup itu (daerah).⁷

Syarat yang dikehendaki oleh hukum, menurut Nasroen, adalah daerah otonom tidak boleh bertentangan atau merusakkan dasar kesatuan dari Negara Kesatuan RI; Daerah otom harus berada dalam lingkungan negara sebagai negara yang berbentuk kesatuan.⁸

Bagaimana kebijaksanaan yang harus dijalankan dalam pembentukan daerah otonom? Menurut Nasroen, harus lebih dahulu diadakan analisis mengenai keadaan masyarakat dan bangsa Indonesia. Masyarakat Indonesia

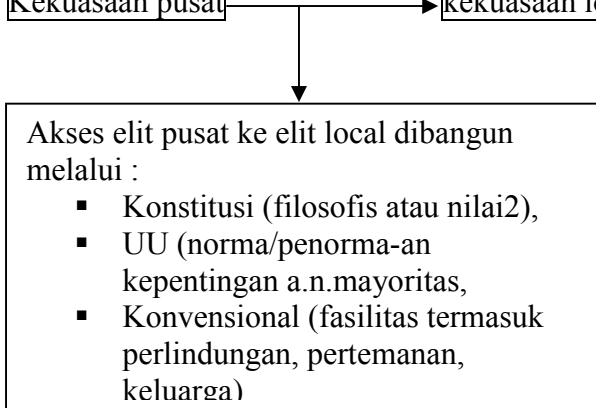
⁶ M. Nasroen, *Soal Pembentukan Daerah Otonom Dan Tingkatan Daerah Otonom*, EndaNG, Jakarta, 1954, h. 4

⁷ Ibid., h. 4

⁸ Ibid., h. 9

yang terdiri atas bermacam suku bangsa mempunyai corak hidup dan pendirian sendiri-sendiri, sesungguhnya ke semuanya suku bangsa itu mempunyai dasar yang sama dan satu, yaitu dasar keindonesiaan.⁹

- Kekuasaan pusat hanyalah keyakinan/nilai-nilai (atas dasar apa pusat berkuasa terhadap daerah?)
- Kekuasaan lokal bersifat konkrit karena aksesnya langsung, kewibawaan yang diperoleh secara tradisional
- Kekuasaan pusat → kekuasaan local/Daerah



- Otonomi daerah mencari pembenaran dari aspek konstitusional ?
- Akses yang paling kokoh atau secara tradisional dengan memberi pengakuan terhadap eksistensi budaya.
- Kewibawaan pusat tergantung seberapa jauh kehormatan pusat diakui oleh masyarakat lokal; pengakuan diberikan

⁹ Ibid., h. 4

secara sukarela dalam bentuk kesediaan tunduk kepada ayoman pusat.

- Sentralisasi dan desentralisasi selama ini dibangun atas dasar kemampuan pusat memaksakan kepentingan dengan justifikasi-justifikasi yuridis yang cenderung sepihak dan sulit dikontrol.
- **Padahal desentralisasi menurut Kelsen adalah demokrasi di tingkat lokal,**
- Daerah otonom dibentuk berdasarkan adanya satu atau sekumpulan masyarakat adat otonom yang relatif homogin. Pembentukan itu adalah kewenangan pusat sebagai otoritas regulator.

Bayang-bayang sepanjang jalan

UU No. 32/2004

Pasal 10

- (1) Pemerintahan daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh Undang-Undang ini ditentukan menjadi urusan Pemerintah.
- (3) Urusan pemerintahan yang menjadi urusan Pemerintah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:
 - a. politik luar negeri;
 - b. pertahanan;
 - c. keamanan;
 - d. yustisi;
 - e. moneter dan fiskal nasional; dan
 - f. agama.

UU No. 33/2004

Pasal 1 angka 3

3. Perimbangan keuangan antara Pemerintah dan Pemerintahan Daerah adalah suatu sistem pembagian keuangan yang adil, proporsional, demokratis, transparan, dan efisien dalam rangka pendanaan penyelenggaraan Desentralisasi, dengan mempertimbangkan potensi, kondisi, dan kebutuhan daerah, serta besaran pendanaan penyelenggaraan Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan

Pasal 11

- (1) Dana Bagi Hasil bersumber dari pajak dan sumber daya alam.

Pasal 12

- (2) Dana Bagi Hasil dari **penerimaan PBB** sebesar 90% (sembilanpuluh persen) untuk Daerah dengan rincian sebagai berikut:
 - a. 16,2% (enam belas dua persepuluh persen) untuk daerah provinsi yang bersangkutan dan disalurkan ke Rekening Kas Umum Daerah provinsi;
 - b. 64,8% (enam puluh empat delapan persepuluh persen) untuk daerah kabupaten/kota yang bersangkutan dan disalurkan ke Rekening Kas Umum Daerah kabupaten/kota; dan
 - c. 9% (sembilan persen) untuk biaya pemungutan.
- (3) 10% (sepuluh persen) bagian Pemerintah dari penerimaan PBB dibagikan kepada seluruh daerah kabupaten dan kota yang didasarkan atas realisasi penerimaan PBB tahun anggaran berjalan, dengan imbalan sebagai berikut:
 - a. 65% (enam puluh lima persen) dibagikan secara merata kepada seluruh daerah kabupaten dan kota; dan
 - b. 35% (tiga puluh lima persen) dibagikan sebagai insentif kepada daerah kabupaten dan kota yang

realisasi tahun sebelumnya mencapai/melampaui rencana penerimaan sektor tertentu.

Pasal 13

- (1) **Dana Bagi Hasil dari penerimaan PPh** Pasal 25 dan Pasal 29 Wajib Pajak Orang Pribadi Dalam Negeri dan PPh Pasal 21 sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (2) huruf c yang merupakan bagian Daerah adalah sebesar 20% (dua puluh persen).
- (2) Dana Bagi Hasil dari penerimaan PPh sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibagi antara Pemerintah Daerah provinsi dan kabupaten/kota.
- (3) Dana Bagi Hasil dari penerimaan PPh Pasal 25 dan Pasal 29 Wajib Pajak Orang Pribadi Dalam Negeri dan PPh Pasal 21 sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibagi dengan imbangan 60% (enam puluh persen) untuk kabupaten/kota dan 40% (empat puluh persen) untuk provinsi.
- (4) Penyaluran Dana Bagi Hasil sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dilaksanakan secara triwulanan.

Pasal 14

Pembagian Penerimaan Negara yang berasal dari **sumber daya alam** sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (3) ditetapkan sebagai berikut:

- a. Penerimaan Kehutanan yang berasal dari penerimaan Iuran Hak Pengusahaan Hutan (IHPH) dan Provisi Sumber Daya Hutan (PSDH) yang dihasilkan dari wilayah Daerah yang bersangkutan dibagi dengan imbangan 20% (dua puluh persen) untuk Pemerintah dan 80% (delapan puluh persen) untuk Daerah.
- b. Penerimaan Kehutanan yang berasal dari Dana Reboisasi dibagi dengan imbangan sebesar 60% (enam puluh persen) untuk Pemerintah dan 40% (empat puluh persen) untuk Daerah.
- c. Penerimaan Pertambangan Umum yang dihasilkan dari wilayah Daerah yang bersangkutan, dibagi dengan imbangan 20% (dua puluh persen) untuk

Pemerintah dan 80% (delapan puluh persen) untuk Daerah.

- a. Penerimaan Perikanan yang diterima secara nasional dibagi dengan imbangan 20% (dua puluh persen) untuk Pemerintah dan 80% (delapan puluh persen) untuk seluruh kabupaten/kota.
- b. Penerimaan Pertambangan Minyak Bumi yang dihasilkan dari wilayah Daerah yang bersangkutan setelah dikurangi komponen pajak dan pungutan lainnya sesuai dengan peraturan perundangundangan, dibagi dengan imbangan:
 1. 84,5% (delapan puluh empat setengah persen) untuk Pemerintah; dan
 2. 15,5% (lima belas setengah persen) untuk Daerah.
- c. Penerimaan Pertambangan Gas Bumi yang dihasilkan dari wilayah Daerah yang bersangkutan setelah dikurangi komponen pajak dan pungutan lainnya sesuai dengan peraturan perundang-undangan, dibagi dengan imbangan:
 1. 69,5% (enam puluh sembilan setengah persen) untuk Pemerintah; dan
 2. 30,5% (tiga puluh setengah persen) untuk Daerah.
- g. Pertambangan Panas Bumi yang dihasilkan dari wilayah Daerah yang bersangkutan yang merupakan Penerimaan Negara Bukan Pajak, dibagi dengan imbangan 20% (dua puluh persen) untuk Pemerintah dan 80% (delapan puluh persen) untuk Daerah.

Pasal 15

- (1) Dana Bagi Hasil dari penerimaan **IHPH** yang menjadi bagian daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 14 huruf a, dibagi dengan rincian:
- a. 16% (enam belas persen) untuk provinsi; dan

- b. 64% (enam puluh empat persen) untuk kabupaten/kota penghasil.
- (2) Dana Bagi Hasil dari penerimaan **PSDH** yang menjadi bagian Daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 14 huruf a, dibagi dengan rincian:
 - a. 16% (enam belas persen) untuk provinsi yang bersangkutan;
 - b. 32% (tiga puluh dua persen) untuk kabupaten/kota penghasil; dan
 - c. 32% (tiga puluh dua persen) dibagikan dengan porsi yang sama besar untuk kabupaten/kota lainnya dalam provinsi yang bersangkutan.

Pasal 16

Dana Bagi Hasil dari **Dana Reboisasi** sebagaimana dimaksud dalam

Pasal 14 huruf b:

- a. 60% (enam puluh persen) bagian Pemerintah digunakan untuk rehabilitasi hutan dan lahan secara nasional; dan
- b. 40% (empat puluh persen) bagian daerah digunakan untuk kegiatan rehabilitasi hutan dan lahan di kabupaten/kota penghasil.

Pasal 17

- (1) Penerimaan **Pertambangan Umum** sebagaimana dimaksud dalam Pasal 14 huruf c terdiri atas:
 - a. Penerimaan Iuran Tetap (*Land-rent*); dan
 - b. Penerimaan Iuran Eksplorasi dan **Iuran Eksploitasi** (*Royalti*).
- (2) Dana Bagi Hasil dari Penerimaan Negara **Iuran Tetap** (*Land-rent*) yang menjadi bagian Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a, dibagi dengan rincian:
 - a. 16% (enam belas persen) untuk provinsi yang bersangkutan; dan
 - b. 64% (enam puluh empat persen) untuk kabupaten/kota penghasil.

- (3) Dana Bagi Hasil dari Penerimaan Negara **Iuran Eksplorasi** dan Iuran Eksploitasi (Royalti) yang menjadi bagian Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b, dibagi dengan rincian:
 - a. 16% (enam belas persen) untuk provinsi yang bersangkutan;
 - b. 32% (tiga puluh dua persen) untuk kabupaten/kota penghasil; dan
 - c. 32% (tiga puluh dua persen) untuk kabupaten/kota lainnya dalam provinsi yang bersangkutan.
- (4) Bagian kabupaten/kota sebagaimana dimaksud pada ayat (3) huruf c, dibagikan dengan **porsi yang sama besar untuk semua kabupaten/kota dalam provinsi yang bersangkutan.**

Pasal 18

- (1) Penerimaan **Perikanan** sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 huruf d terdiri atas:
 - a. Penerimaan Pungutan Pengusahaan Perikanan; dan
 - b. Penerimaan Pungutan Hasil Perikanan.
- (2) Dana Bagi Hasil dari Penerimaan Negara sektor perikanan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 14 huruf d dibagikan dengan **porsi yang sama besar kepada kabupaten/kota di seluruh Indonesia.**

Pasal 19

- (1) Penerimaan **Pertambangan Minyak Bumi dan Gas Bumi** yang dibagikan ke Daerah adalah Penerimaan Negara dari sumber daya alam Pertambangan Minyak bumi dan Gas Bumi dari wilayah Daerah yang bersangkutan setelah dikurangi komponen pajak dan pungutan lainnya.
- (2) Dana Bagi Hasil dari **Pertambangan Minyak Bumi** sebagaimana dimaksud dalam Pasal 14 huruf e angka 2 sebesar 15% (lima belas persen) dibagi dengan rincian sebagai berikut:
 - a. 3% (tiga persen) dibagikan untuk provinsi yang bersangkutan;

- b. 6% (enam persen) dibagikan untuk kabupaten/kota penghasil; dan
 - c. 6% (enam persen) dibagikan untuk kabupaten/kota lainnya dalam provinsi yang bersangkutan.
- (3) Dana Bagi Hasil dari **Pertambangan Gas Bumi** sebagaimana dimaksud dalam Pasal 14 huruf f angka 2 sebesar 30% (tiga puluh persen) dibagi dengan rincian sebagai berikut:
- a. 6% (enam persen) dibagikan untuk provinsi yang bersangkutan;
 - b. 12% (dua belas persen) dibagikan untuk kabupaten/kota penghasil; dan
 - c. 12% (dua belas persen) dibagikan untuk kabupaten/kota lainnya dalam provinsi bersangkutan.
- (4) Bagian kabupaten/kota sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf c dan ayat (3) huruf c, dibagikan dengan **porsi yang sama besar untuk semua kabupaten/kota dalam provinsi yang bersangkutan.**

Pasal 20

- (1) Dana Bagi Hasil dari **Pertambangan Minyak Bumi dan Gas Bumi** sebagaimana dimaksud dalam Pasal 14 huruf e angka 2 dan huruf f angka 2 sebesar 0,5% (setengah persen) dialokasikan untuk menambah anggaran pendidikan dasar.
- (2) Dana Bagi Hasil sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibagi masing-masing dengan rincian sebagai berikut:
- a. 0,1% (satu persepuluh persen) dibagikan untuk provinsi yang bersangkutan;
 - b. 0,2% (dua persepuluh persen) dibagikan untuk kabupaten/kota penghasil; dan
 - c. 0,2% (dua persepuluh persen) dibagikan untuk kabupaten/kota lainnya dalam provinsi yang bersangkutan.
- (3) Bagian kabupaten/kota sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf c, dibagikan dengan **porsi yang sama besar untuk semua kabupaten/kota dalam provinsi yang bersangkutan.**

Pasal 21

- (1) Penerimaan Negara dari Pertambangan Panas Bumi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 14 huruf g merupakan Penerimaan Negara Bukan Pajak yang terdiri atas:
 - a. Setoran Bagian Pemerintah; dan
 - b. Iuran tetap dan iuran produksi.
- (2) Dana Bagi Hasil dari Penerimaan Pertambangan Panas Bumi yang dibagikan kepada Daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 14 huruf g dibagi dengan rincian:
 - a. 16% (enam belas persen) untuk provinsi yang bersangkutan;
 - b. 32% (tiga puluh dua persen) untuk kabupaten/kota penghasil; dan
 - c. 32% (tiga puluh dua persen) untuk kabupaten/kota lainnya dalam provinsi yang bersangkutan.
- (3) Bagian kabupaten/kota sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf c, dibagikan dengan **porsi yang sama besar untuk semua kabupaten/kota dalam provinsi yang bersangkutan.**

Pasal 22

Pemerintah menetapkan alokasi Dana Bagi Hasil yang berasal dari sumber daya alam sesuai dengan penetapan dasar perhitungan dan daerah penghasil.

Pasal 23

Dana Bagi Hasil yang merupakan bagian Daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 disalurkan berdasarkan realisasi penerimaan tahun anggaran berjalan.

Pasal 24

- (1) Realisasi penyaluran Dana Bagi Hasil yang berasal dari sektor minyak bumi dan gas bumi tidak melebihi 130% (seratus tiga puluh persen) dari asumsi dasar harga minyak bumi dan gas bumi dalam APBN tahun berjalan.

- (2) Dalam hal Dana Bagi Hasil sektor minyak bumi dan gas bumi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) melebihi 130% (seratus tiga puluh persen), penyaluran dilakukan melalui mekanisme APBN Perubahan.

UU No. 23/1997

WEWENANG PENGELOLAAN LINGKUNGAN HIDUP

Pasal 8

- (1) Sumber daya alam dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat, serta pengaturannya ditentukan oleh Pemerintah.
- (2) Untuk melaksanakan ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Pemerintah:
 - a. mengatur dan mengembangkan kebijaksanaan dalam rangka pengelolaan lingkungan hidup;
 - b. mengatur penyediaan, peruntukan, penggunaan, pengelolaan lingkungan hidup, dan pemanfaatan kembali sumber daya alam, termasuk sumber daya genetika;
 - c. mengatur perbuatan hukum dan hubungan hukum antara orang dan/atau subyek hukum lainnya serta perbuatan hukum terhadap sumber daya alam dan sumber daya buatan, termasuk sumber daya genetika;
 - d. mengendalikan kegiatan yang mempunyai dampak sosial;
 - e. mengembangkan pendanaan bagi upaya pelestarian fungsi lingkungan hidup sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- (3).....

Pasal 9

- (1) Pemerintah menetapkan kebijaksanaan nasional tentang pengelolaan lingkungan hidup dan penataan ruang dengan tetap memperhatikan nilai-nilai agama, adat istiadat, dan nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat.

- (2) Pengelolaan lingkungan hidup, dilaksanakan secara terpadu oleh instansi pemerintah sesuai dengan bidang tugas dan tanggung jawab masing-masing, masyarakat, serta pelaku pembangunan lain dengan memperhatikan keterpaduan perencanaan dan pelaksanaan kebijaksanaan nasional pengelolaan lingkungan hidup.
- (3) Pengelolaan lingkungan hidup wajib dilakukan secara terpadu dengan penataan ruang, perlindungan sumber daya alam non hayati, perlindungan sumber daya buatan, konservasi sumber daya alam hayati dan ekosistemnya, cagar budaya, keanekaragaman hayati dan perubahan iklim.
- (4) Keterpaduan perencanaan dan pelaksanaan kebijaksanaan nasional pengelolaan lingkungan hidup, sebagaimana dimaksud pada ayat (2), dikoordinasi oleh Menteri.

Pasal 14

- (1) Untuk menjamin pelestarian fungsi lingkungan hidup, setiap usaha dan/atau kegiatan dilarang melanggar baku mutu dan kriteria baku kerusakan lingkungan hidup.
- (2) Ketentuan mengenai baku mutu lingkungan hidup, pencegahan dan penanggulangan pencemaran serta pemulihan daya tampungnya diatur dengan Peraturan Pemerintah.
- (3) Ketentuan mengenai kriteria baku kerusakan lingkungan hidup, pencegahan dan penanggulan kerusakan serta pemulihan daya dukungnya diatur dengan Peraturan Pemerintah.

Penutup

Sejarah negara kesatuan memang berbeda dengan negara federal. Prinsip kesatuan Pusat memang pemegang kontrol adalah pusat. Namun demikian pengelolaan pemerintahan

lokal tidak atas dasar belas kasihan pusat. Pusat dalam konteks ilmiah adalah konstruksi akademis atau sebuah imaginasi sebagai bentuk justifikasi kekuasaan elit pusat. Padahal daerah adalah realitas dari kekuasaan atas segala sumber daya.

Daftar Pustaka

Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, Russell & Russell, New York, 1973

Arend Lijphart, 1980, *Democracy In Plural Societies*, 2nd printing, New Haven and London Yale University Press

Clarke dan Stewart, dalam Gerry Stoker "Introduction: Trends in Western M. Nasroen, 1954, *Soal Pembentukan Daerah Otonom Dan Tingkatan Daerah Otonom*, Endang, Jakarta.