

## Pelaksanaan Autonomi Daerah di Provinsi Riau

TRI SUKIRNO PUTRO, ABDUL LATIF HJ. SAMIAN & JAMALUDDIN MD. JAHI

### ABSTRAK

*Kajian ini bertujuan untuk menganalisis wujud pelaksanaan autonomi daerah dan desentralisasi di Provinsi Riau berdasar undang-undang nomor 32 tahun 2004 tentang "Pemerintah Daerah" dan undang-undang nomor 33 tahun 2004 tentang "Perimbangan Keuangan antara pemerintah pusat dan daerah". Untuk menjalankan tugas autonomi dan desentralisasi, daerah autonomi diberi sokongan kewangan oleh pemerintah pusat melalui Dana Perimbangan yang merangkumi Dana alokasi umum serta Dana alokasi khusus; dan Dana Bagi Hasil (DBH) cukai dan DBH sumber asal. Matlamat utama bantuan kewangan tersebut adalah untuk mengurangkan jurang perbezaan antara daerah kaya (penghasil sumber asli) dan daerah miskin (bukan penghasil sumber asli). Impak daripada dasar berkenaan telah menyebabkan rasa tidak puas hati bagi daerah penghasil sumber asli, kerana sokongan dana yang diterima terlalu kecil, sehingga Provinsi Riau dan beberapa daerah lain (seperti provinsi Nanggroe Aceh Darussalam dan provinsi Papua), telah berjaya menuntut status "kawasan autonomi khusus". Kecilnya sokongan dana kepada pemerintah provinsi Riau dapat dilihat melalui (1) jurang desentralisasi fiskal yang kecil, antara 30.86 peratus kepada 43.66 peratus (kurang daripada 50 peratus), (2) Tahap kebergantungan kewangan kawasan, antara 56.32 peratus sehingga 69.17 peratus (lebih daripada 50 peratus) dan (3) kadar sara diri Serantau adalah agak kecil, terutamanya pada tahun 2004-2007 iaitu sekitar 40.51 peratus. Berdasarkan fakta di atas, wilayah Riau telah dilayan secara tidak adil dan menuntut bahawa pembolehubah digunakan untuk menentukan jumlah peruntukan dana am diubah, seperti dengan menghapuskan faktor "perkongsian pendapatan" sebagai satu pembolehubah menentukan magnitud kapasiti fiskal kerana perkongsian hasil adalah "pampasan" untuk kerosakan kepada sumber asli akibat aktiviti perlombongan (minyak dan gas) yang akan ditanggung oleh wilayah Riau.*

*Kata kunci: autonomi serantau, pengagihan, kewangan, kemakmuran*

### ABSTRACT

*This study aims to analyze the existing implementation of regional autonomy and decentralization in Riau province, based on the law number 32 2004 about "local government" and the law number 33, 2004 about "Fiscal Balance between central and local governments". To carry out autonomy and decentralization, autonomous region given financial support by the central government, in the form of: (1) Balanced Funds, comprising: (a) the general allocation fund, and (b) specific allocation of funds, (2) Funds for Yield (DBH) tax and DBH original source. The main goal of financial aid is to reduce the degree of difference between rich region (producers of natural resources) and poor districts (non-natural resource producers). The impact of the policy is causing dissatisfaction for natural resource-producing region, because of the financial support received is too small, so Riau Province and some other areas (such as: the Aceh Darussalam and Papua provinces), was able to claim the status of specific "autonomous region". Funds to support Riau provincial administration can be seen through : (1) the gap of fiscal decentralization is small, between 30.86 percent to 43.66 percent (less than 50 percent), (2) the level of financial dependence, between 56.32 percent to 69.17 percent (over 50 percent) and (3) Regional self-sufficiency rate is relatively small, especially during the years 2004-2007 at 40.51 percent. Based on the above facts, Riau province has been treated unfairly and demanded that the variables used to determine the amount of general fund allocation be changed, such as by removing the factor of "revenue sharing" as a variable to determine the magnitude of fiscal capacity because revenue sharing is "compensation" for damages to natural resources as a result of mining activities (oil and gas) that will be borne by the Riau province.*

*Key words: regional autonomy, distribution, finance, prosperity*

### PENGENALAN

Era autonomi daerah dan desentralisasi yang dicanangkan oleh pemerintah Indonesia bermula semenjak diikhtirafkannya undang-undang nomor 22

tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah, yang telah diubah suai dengan undang-undang nomor 32 tahun 2004; dan Undang-undang nomor 25 tahun 1999 tentang Perimbangan kewangan antara pemerintah pusat dan daerah, yang telah diubah suai dengan

undang-undang nomor 33 tahun 2004, telah mengakibatkan berlakunya perubahan penting berkaitan dengan sistem penyelenggaraan pemerintahan, di Indonesia daripada sistem Sentralistik ke Desentralistik, yang secara rasmi bermula pada tarikh 1 Januari 2001 (Hussein 2009).

Secara umumnya, matlamat desentralisasi autonomi daerah selari undang-undang nomor 22 tahun 1999 yang telah diubah suai dengan undang-undang nomor 32 tahun 2004 adalah: memberikan kuasa yang luas, nyata dan bertanggung jawab kepada daerah autonom untuk melaksanakan segala urusan rumah tangga pemerintahan di daerah sendiri dalam upaya lebih mempertingkatkan kesejahteraan masyarakat, selaras dengan ketentuan peraturan undang-undang yang berlaku.

Manakala Ferrazzi & Rohdewold (1999) berpendapat bahawa konsep autonomi daerah di Indonesia semenjak diiktirafkan sehingga kini pelaksanaannya masih terkelirukan, ini ditandai oleh pembahagian kuasa (kewenangan) fungsi-fungsi pemerintahan daripada pemerintah pusat kepada pemerintah daerah belum optimal. Hal ini berlaku kerana pada "kenyataannya" autonomi daerah digunakan bagi mempertahankan kuasa bidang politik dan birokratik serta kepentingan penjabat pemerintah pusat, sehingga tercipta kesenjangan atau ketidaksetaraan yang nyata antara isi atau kandungan peraturan hukum yang berlaku dengan pelaksanaannya di daerah.

Jadual 1 menunjukkan asas penyelenggaraan autonomi daerah di Indonesia berkenaan dengan pemancaran tugas dan kuasa urusan pemerintahan, pengaturan, pengurusan polisi, dan anggaran pendapatan dan belanja negara/daerah yang digunapakai untuk melaksanakan urusan yang diagihkan.

Jadual 1. Asas penyelenggaraan Pemerintahan, Pemancaran Urusan, Pengaturan dan Anggaran Belanja yang digunapakai, sesuai UU.No. 32 Tahun 2004

Asas penyelenggaraan pemerintahan	Urusan pemerintahan		Pengaturan		Pengurusan (Implementasi polisi)			Anggaran belanja yang digunapakai	
	Pemerintah Pusat	Daerah AutoNom	Pemerintah Pusat	Daerah AutoNom	Aparatur Pemerintah - Pusat	Instansi Vertikal /Wakil Pem.Pst	Aparatur Daerah	APBN	APBD
Sentralisasi	✓	--	✓	--	✓	--	--	✓	--
Dekonsentrasi	✓	--	✓	--	--	✓	--	✓	--
Tugas Pembantuan	✓	--	✓	✓	--	--	✓	✓	--
Desentralisasi	--	✓	--	✓	--	--	✓	--	✓

Sumber: Hoessein 2009: 179

- 1) APBN (Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara); APBD (Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah)
- 2) Pada Jadual 1 menunjukkan bahawa asas penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia yang berlaku saat ini selaras dengan undang-undang nombor 32 tahun 2004 tentang pemerintah daerah, ada empat asas, iaitu: (1) asas Sentralisasi, (2) asas Dekonsentrasi, (3) asas Tugas Pembantuan, dan (4) asas Desentralisasi.
- 3) Asas sentralisasi, bermakna bahawa semua urusan pemerintahan dan pengurusannya dilaksanakan oleh pemerintah pusat, dan anggaran belanja yang digunapakai bersumber daripada pemerintah pusat, menerusi Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara.
- 4) Asas Dekonsentrasi, bermakna bahawa semua urusan dan pengaturan dilaksanakan oleh pemerintah pusat, sedangkan pengurusan implementasi polisi dilaksanakan oleh instansi vertikal sebagai wakil pemerintah pusat yang ada di daerah, dengan biaya yang bersumber daripada anggaran belanja pemerintah pusat (APBN).
- 5) Asas tugas pembantuan, urusan pemerintahan dipegang oleh pemerintah pusat, pengaturan dikerjakan berkongsi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah sedangkan pengurusan implementasi polisi dilaksanakan oleh pemerintah daerah dengan biaya bersumber daripada anggaran pendapatan dan belanja negara (APBN)
- 6) Asas Desentralisasi, bermakna bahawa urusan pemerintahan, pengaturan, pengurusan implementasi polisi semuanya dilaksanakan oleh pemerintah daerah autonom, dengan biaya bersumber daripada anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD).

Pada Jadual 1 terlihat bahawa sumber dana terbesar dalam APBD berasal dari dana Perimbangan, iaitu sebesar Rp. 1,706,101,117,017.00 (56.19%), yang meliputi ; Dana Bagi Hasil Cukai dan Sumber Semula Jadi 1,624,863,460,017.00 (53.52%). Kenyataannya, masih berlaku perbezaan pengagihan kewangan antara daerah penghasil sumber semula jadi dengan daerah yang bukan pengeluar sumber semula jadi. Untuk daerah yang kaya sumber semula jadi (minyak bumi dan gas bumi) akan menerima bahagian kewangan (dana perimbangan) yang cukup besar. Sebaliknya bagi

daerah yang bukan pengeluar sumber semula jadi akan menerima bahagian kewangan yang lebih kecil, sehingga boleh menimbulkan rasa cemburu dan ego kewilayahan yang dapat mengakibatkan kurang mesranya hubungan di antara pemerintah pusat dan daerah mahupun di antara sesama daerah autonom. Untuk daerah yang kaya sumber semula jadi (minyak bumi dan gas bumi) akan menerima kadar agihan “dana bagi hasil” cukai dan sumber semula jadi yang lebih besar berbanding dengan daerah bukan pengeluar sumber semula jadi, sehingga boleh menimbulkan rasa cemburu dan ego kewilayahan yang boleh menyebabkan kurang mesranya hubungan di antara sesama daerah autonom mahupun antara pemerintah pusat dengan daerah. Untuk mengurangkan kadar perbezaan tersebut, kepada daerah bukan penghasil sumber semula jadi diagih Dana Alokasi Umum dan Dana Alokasi Khusus yang cukup besar.

Untuk mengurangkan kadar ketimpangan pendapatan diantara wilayah pengeluar sumber semula jadi (wilayah kaya) dan wilayah bukan pengeluar sumber semula jadi (wilayah kurang mampu) tersebut, pemerintah pusat telahpun mengambil polisi yang cukup berkesan, menerusi pengagihan Dana Alokasi Umum(DAU) dan Dana Alokasi Khusus (DAK) kepada wilayah bukan pengeluar sumber semula jadi yang lebih besar, dengan matlamat mengurangkan darjat perbezaan pendapatan antara daerah kaya dan daerah miskin.

Model atau rumus dan variabel yang digunakan untuk menentukan nisbah peratusan agihan Dana Alokasi Umum (DAU) mengikut undang-undang nombor 33 tahun 2004 (Pemerintah RI. UU.No. 32/2004 dan UU.No. 33/2004) seperti berikut :

DAU = Jurang fiskal (*Fiscal gap*) + Alokasi Dasar

*Fiscal Gap* = Keperluan fiskal – Kapasiti fiskal (*Fiscal capacity*).

Alokasi Dasar dihitung berdasarkan jumlah besaran gaji Pegawai Negeri Sipil Daerah (PNSD)

Keperluan Fiskal: adalah berasaskan kepada= Jumlah Penduduk, luas wilayah, Indeks Kemahalan Konstruksi, PDRB per Capita, dan Indeks Pembangunan Manusia (*Human Development Index* = HDI)

*Fiscal Capacity*; Adalah kemampuan Pemerintah Daerah untuk menghimpun pendapatan menerusi berbagai sumber kewangan yang di ada, seperti: Pendapatan

Sedia Ada dan Dana Bagi Hasil Cukai mahupun Sumber Semula Jadi.

Daripada rumusan di atas, ada beberapa daerah kabupaten dan kota di Provinsi Riau yang menerima DAU kecil, dan bahkan ada yang tidak menerima sama sekali. Padahal dana Alokasi umum adalah merupakan dana yang bersumber daripada Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara yang harus diagihkan kepada daerah penghasil sumber semula jadi sebagai “pengganti” kerusakan persekitaran kerana adanya aktiviti penambangan minyak bumi dan gas bumi.

Berdasar kepada undang-undang nombor 33 tahun 2004, dapat di huraikan bahawa sumber-sumber kewangan daerah (provinsi dan kabupaten/kota) dalam upaya pelaksanaan tugas autonomi daerah selain bersumber daripada dana Alokasi umum (DAU) dan dana Alokasi khusus (DAK), juga bersumber daripada dana bagi hasil (DBH) cukai dan sumber semula jadi, dengan peratusan (%) seperti pada Jadual 2 yang menunjukkan arah pengagihan dana bagi hasil antara pemerintah pusat dan daerah mahupun antara sesama daerah autonom di Indonesia seperti berikut:

Jadual 2. Aliran pengagihan Dana Bagi Hasil (DBH) untuk Provinsi dan Kabupaten/ Kota di Indonesia, mengikut UU. No. 33 Tahun 2004 (dalam %)

Sumber Penerimaan	Pusat (%)	Daerah (%)	Provinsi (%)	Kabupaten/ Kota penghasil (%)	Kabupaten/Kota Lainnya
1. Cukai Bumi dan Bangunan (PBB)	10	90	16.2	64.8	65%x 10 <sup>*1</sup> )
2. Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan	20	80 <sup>*2</sup> )	16	64	-
3. Cukai Penghasilan	-	40	60	-	-
4. Iyuran Hak Penguasaan Hutan	20	80	16% x 80	64% x 80	-
5. Provisi Sumber Hutan	20	80	16% x 80	32% x 80	32% x 80
6. Reboasasi	60 <sup>*3</sup> )	40 <sup>*4</sup> )	-	40	-
7. Perikanan	20	80 <sup>*5</sup> )	-	-	-
8. Pertambangan Umum:	20	80	-	-	-
a. Iyuran tetap ( <i>land-rent</i> )	-	-	16	64	-
b. <i>Royalty</i>	-	-	16	32	32
9. Pertambangan minyak bumi	84,5	15,5	3,5	6,0	6,0
10. Pertambangan gas bumi	69,5	30,5	6,5	12,0	12,0
11. Pertambangan panas bumi	20	80 <sup>*6</sup> )	16 % x 80%	32% x 80%	32% x 80%
12. <i>Royalty</i>	-	16	32	32	-

Nota:

- \*1) 65% x 10% daripada bahagian pemerintah pusat diagihkan secara purata kepada seluruh kabupaten dan kota di seluruh Indonesia.
- \*2) 80% daripada bahagian daerah, diagihkan kepada provinsi 16% dan kabupaten 64%
- \*3) 60% bahagian pemerintah pusat diAlokasi bagi aktiviti rehabilitasi (penanaman semula) hutan dan lahan secara nasional (di berbagai daerah kabupaten/kota) di Indonesia
- \*4) 40% bahagian daerah diAlokasi bagi aktiviti rehabilitasi (penanaman hutan semula) dan lahan di kabupaten/kota penghasil

- 5) \*) 80% bahagian daerah daripada “bagi hasil” sektor perikanan diagihkan kepada kabupaten dan kota di seluruh Indonesia secara purata.
- 6) \*) 80% bahagian daerah, diagihkan kepada beberapa wilayah dengan peratusan:
  - a) 16% untuk provinsi berkenaan
  - b) 32% untuk kabupaten/kota penghasil
  - c) 32% untuk kabupaten/kota lainnya dalam provinsi berkenaan

## PERMASALAHAN KAJIAN

(1) Adakah wujud autonomi daerah seperti diamanatkan dalam Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah telah dilaksanakan dengan adil, proporsional dan transparan?; (2) adakah darjat kemandirian bidang kewangan, darjat kemampuan fiskal bagi daerah Riau akan meningkat atau semakin menurun?; (3) apakah darjat kebergantungan kewangan provinsi Riau kepada pemerintah pusat semakin meningkat atau semakin menurun, dengan adanya autonomi daerah?, selaras yang diamanatkan dalam Undang-Undang Nomor 33 tahun 2004 tentang Perimbangan kewangan antara pemerintah pusat dan daerah?; dan adakah variabel yang diguna pakai bagi menentukan besarnya pembahagian kewangan kepada daerah autonom pada masa ini sudah sesuai dengan yang dijangkakan sehingga berjaya meningkatkan kesejahteraan masyarakat Riau?

## ULASAN KEPUSTAKAAN

Secara teoritik, Kaloh (2007) menyatakan bahawa autonomi daerah adalah hak daerah untuk mengelola, mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat menurut prakarsa sendiri berdasar aspirasi masyarakat dalam rangka berwujudnya keadilan, demokratisasi dan kesejahteraan masyarakat lokal sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Manakala desentralisasi adalah penyerahan kuasa pemerintahan oleh pemerintah pusat kepada daerah autonomi sesuai dengan kesepakatan antara pemerintah dan wakil-wakil daerah pada Lembaga perwakilan daerah (DPD) dalam negara kesatuan Republik Indonesia. Oleh itu, autonomi daerah dimaksudkan sebagai upaya mewujudkan terciptanya pusat-pusat perniagaan, bisnis, dan pelaburan, selain daripada Jakarta. Hal ini sebagai perwujudan bahawa autonomi daerah boleh berjaya mencipta semangat untuk berkompetisi sekaligus berkongsi, dan bukan bermusuhan antara satu daerah dengan daerah lain.

Autonomi daerah dan Desentralisasi boleh diertikan dalam berbagai cara bergantung perspektif daripada masing-masing pemerhati/pengaji (Conyers 1984; Smith 1985). Beberapa pemerhati mendefinisikan autonomi daerah daripada perspektif ekonomi, sementara yang lainnya pula menginterpretasikan autonomi daerah dari perspektif politik (Cohen & Peterson 1999). Secara umumnya, autonomi daerah adalah suatu keadaan yang memungkinkan daerah boleh menggunakan segala potensi terbaik yang dimiliki secara lebih cekap dan berkesan dalam upaya mempertingkatkan kesejahteraan masyarakat. Pemberian autonomi kepada daerah dimaksudkan untuk mempercepat berwujudnya kesejahteraan masyarakat menerusi peningkatan perkhidmatan awam, pemerksaan dan partisipasi masyarakat. Selaras dengan itu, Kaloh (2007) menyatakan bahawa autonomi daerah adalah kuasa untuk mengatur dan mengurus rumah tangga pemerintahan daerah sendiri, yang melekat pada negara kesatuan mahupun negara federasi.

Pengurusan dan pelaksanaan autonomi daerah dan desentralisasi yang baik dan berkesan boleh memberikan keuntungan yang positif kepada pelbagai pihak, sama ada kepada pemerintah pusat mahupun kepada pemerintah daerah. Manakala impak negatifnya muncul bila mana pengurusan autonomi daerah dan desentralisasi tidak dirancang dengan baik dan berkesan, sehingga pelaksanaannya tidak selari dengan Undang-Undang Nombor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan daerah, dan Undang-Undang Nombor 33 Tahun 2004 tentang perimbangan kewangan antara pemerintah pusat dan daerah. Pemahaman tentang proses amalan pengurusan autonomi daerah dan desentralisasi sesuai dengan matlamat yang dijangkakan adalah sangat penting dalam mewujudkan sistem pemerintahan yang demokratik, iaitu suatu sistem pemerintahan yang memberikan kuasa besar kepada pemerintahan dan masyarakat di daerah “dari rakyat, oleh rakyat untuk rakyat”.

Mengikut Undang-undang Nombor 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, dinyatakan bahawa: “Autonomi daerah” adalah hak, kuasa (wewenang), dan kewajiban daerah autonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Desentralisasi adalah penyerahan kuasa (kewenangan) pemerintahan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah autonom untuk mengataur dan mengurus urusan pemerintahan

daerahnya sendiri dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Dekonsentrasi adalah pelimpahan kuasa (kewenangan) pemerintahan oleh pemerintah kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat dan/atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu. Manakala Tugas pembantuan adalah penugasan/pemberian kuasa daripada pemerintah kepada daerah dan/atau desa (kampong) dari pemerintah provinsi kepada kabupaten/kota dan/atau desa (kampong) serta dari pemerintah kabupaten/kota kepada desa (kampong) untuk melaksanakan tugas-tugas tertentu.

Secara etimologis, istilah *desentralisasi* berasal dari bahasa Latin “*de*” bererti lepas, dan “*sentral*” bererti pusat. Oleh itu, desentralisasi dapat diertikan sebagai melepaskan diri daripada pusat. Selaras dengan ini, Ryaas Rasyid mengatakan bahawa tujuan utama daripada kebijakan desentralisasi tahun 1999 itu adalah di satu pihak, membebaskan pemerintah pusat dari beban-beban yang tidak perlu dalam menangani urusan domestik, sehingga ia berkesempatan mempelajari, mengaji, memahami, dan merespon berbagai kecenderungan global serta mengambil manfaat daripadanya (Rondinelli & Cheema 1983).

Berdasar daripada pengertian secara etimologis ini, Rondinelli et al. (1983) dalam *Desentralization in Countries: A Review of Recent Experience*, yang mengatakan bahawa, desentralisasi yang disimpulkan dari beberapa pendapat seperti Joaniarto, The Liang Gie, Muslimin, Soejito, Surjaningrat, Bryan dan White, Amal dan Nasikum serta Harris (Kaloh 2007), iaitu: Penyerahan kuasa (kewenangan) daripada pemerintah pusat atau pemerintah yang lebih tinggi kepada satuan-satuan organisasi pemerintah yang lebih rendah untuk menyelenggarakan segenap kepentingan daripada ramai penduduk sesuatu wilayah.

Secara lebih khusus, Rondinelli dan Cheema (1983) mendefinisikan autonomi daerah seperti berikut:

*Decentralization is the transfer of planning, decision making, or administrative authority from the central government to its field organizations, local administrative units, semi-autonomous and parastatal (italics in original) organization, local government or non-governmental or organization.*

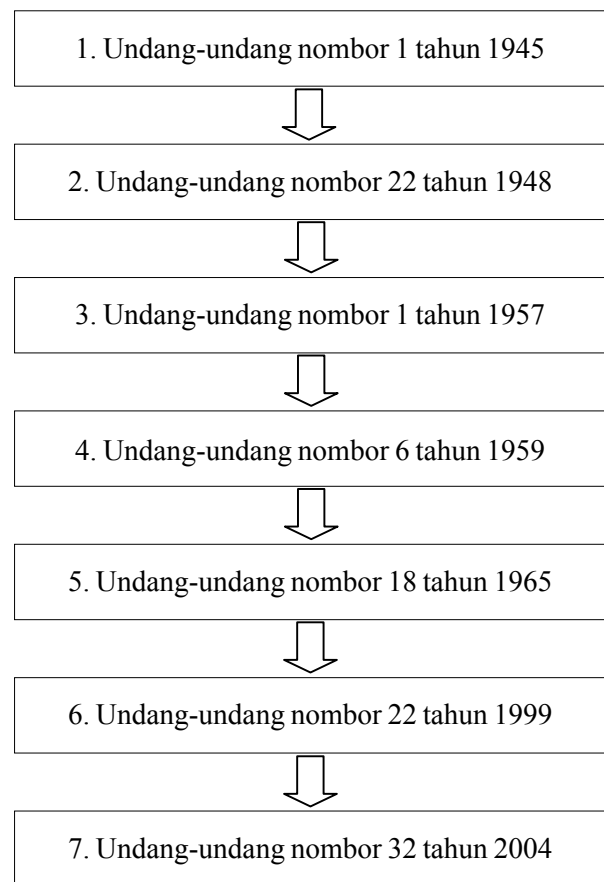
Bank Dunia dalam laporannya tahun 1999 mendefinisikan autonomi daerah seperti berikut:

*Decentralization is the transfer of authority and responsibility for public functions from the*

*central government to subordinate or quasi-independent government organizations and or the private sector.*

Semenjak zaman merdeka sehingga saat ini, distribusi (pemancaran) kewenangan daripada pemerintah pusat kepada pemerintah daerah di Indonesia selalunya bergerak pada titik keseimbangan yang berbeza (Kaloh 2007). Ini bermakna bahawa pada suatu masa bobot kewenangan terletak pada pemerintah pusat, dan pada masa lain pula bobot kuasa (kewenangan) ada pada pemerintah daerah. Kondisi ini berlaku kerana dua perkara, iaitu:

**Pertama**, pengaturan undang-undang tentang pemerintah daerah, semenjak Indonesia merdeka (tahun 1945) sehingga tahun 2004, Indonesia telah melaksanakan tujuh (7) macam undang-undang tentang pemerintah daerah, seperti Rajah 1.



Rajah 1. Kronologis perubahan undang-undang tentang pemerintah daerah di Indonesia, semenjak tahun 1945 sampai tahun 2005

Sumber: Kaloh 2007

Rajah 1 menunjukkan kronologis perubahan pelaksanaan undang-undang tentang pemerintah daerah yang berlaku di Indonesia dalam masa 60 tahun (1945 – 2004), yakni semenjak zaman kemerdekaan sampai dengan berlakunya undang-undang nomor 32 tahun 2004 tentang autonomi daerah dan undang-undang nomor 33 tahun 2004 tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah yang masih berlaku hingga masa ini..

Setiap undang-undang tentang pemerintah daerah tersebut mempunyai corak dan karakteristik yang berbeza, utamanya tentang seberapa besar pemancaran dan agihan bobot kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah.

*Kedua*, adanya perbezaan interpretasi dan implementasi terhadap undang-undang pemerintah daerah, yang disebabkan oleh adanya pelbagai kepentingan penguasa atau penjabat sama ada pusat mahupun daerah pada masa berlakunya undang-undang tersebut.

Secara umumnya, dapat dibahagikan menjadi tiga fasa, iaitu: *fasa pertama*, masa orde lama (berlakunya undang-undang nombor 1 tahun 1945 sampai dengan undang-undang nombor 18 tahun 1965), iaitu zaman Pemerintahan Presiden Soekarno. Pada masa itu, kuasa pemerintah pusat (di semua bidang kehidupan, seperti: bidang politik, ekonomi, kewangan dan sosio-budaya) kepada pemerintah daerah masih sangat kukuh; *fasa kedua*, masa orde baru (tahun 1974), iaitu zaman pemerintahan Presiden Suharto. Pada masa itu, autonomi luas, nyata dan bertanggung jawab menerusi desentralisasi pemerintahan telahpun dimulakan, namun dalam kenyataannya kuasa (kewenangan) pemerintah pusat di daerah juga masih sangat kukuh; dan *fasa ketiga*, era reformasi (tahun 1999 – 2004), iaitu masa pemerintahan Presiden Abdul Rahman Wahid (Gusdur), Presiden Megawati Soekarno Putri; Presiden B.J. Habibie dan sekarang adalah masa pemerintahan Presiden Soesilo Bambang Yudoyono (SBY).

Dalam konteks di Indonesia, polisi autonomi daerah yang berorientasi kepada kepentingan rakyat tidak akan pernah berwujud apabila pada masa yang sama agenda demokrasi tidak berjalan seperti yang diharapkan, terutama dalam usaha meningkatkan kadar kesejahteraan masyarakat daerah. Selain daripada itu, autonomi daerah mesti dilihat sebagai “autonomi masyarakat daerah”, bukan “autonomi pemerintahan daerah”. Oleh itu, asas polisi autonomi daerah yang penting ialah; saling percaya dan saling

menghormati (*mutual trust and mutual respect*), saling melengkapi, dan saling kebergantungan sama ada antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah, antara sesama pemerintah daerah, mahupun diantara rakyat dan pemerintah dalam upaya mewujudkan suatu wilayah negara dan bangsa Indonesia yang utuh, adil, demokratik dan sejahtera (Kaloh 2007).

Permasalahannya adalah: *pertama*, adakah wujud autonomi daerah seperti yang diamanatkan dalam UU. No. 32 tahun 2004 telah dilaksanakan dengan adil, dan transparan?; *kedua*, adakah ketidaksetaraan agihan kewangan diantara sesama daerah autonom akan meningkat atau menurun selaras dengan adanya autonomi daerah?; *ketiga*, adakah faktor-faktor yang digunakan bagi menentukan besarnya agihan kewangan kepada daerah autonom sekarang ini sudah sesuai dengan yang dijangkakan? seperti diamanatkan dalam UU. No. 33 tahun 2004 (Pemerintah RI.UU.No.32/2004 dan UU.No.33/2004).

Berdasar pada permasalahan kajian yang telah dihuraikan di atas, kajian ini dihalakan untuk menghuraikan persoalan umum yang terjadi dalam “Pelaksanaan Autonomi Daerah di Provinsi Riau”, seperti berikut:

- 1) Adakah Polisi Autonomi Daerah sesuai dengan format yang termaktub dalam undang-undang. Adakah wujud Polisi Autonomi Daerah selaras dengan konsep dan format yang diamanatkan dalam Undang-Undang Nombor 32 dan 33 Tahun 2004 telah dilaksanakan secara tepat, cekap, berkesan, transparan dan penuh harapan ke masa hadapan, sesuai yang dijangkakan. Adakah undang-undang Nombor 32 tahun 2004 tentang Pemerintah daerah dan Undang-Undang Nombor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan kewangan antara Pemerintah pusat dan pemerintah daerah telah dilaksanakan secara tepat, cekap, berkesan, telus dan proporsional selaras dengan harapan masyarakat di wilayah Provinsi Riau. Bagaimanakah Pemerintah Daerah Provinsi Riau boleh berjaya dalam mendapatkan bahagian kewangan secara penuh, proporsional dan adil dari Pemerintah Pusat dalam bentuk : Dana Perimbangan, DBH Cukai dan Sumber Semula Jadi, DAU, dan DAK, mahupun dalam pengurusan hal ehwal yang berhubung kait dengan sumber-sumber kewangan yang ada di daerah dalam usaha meningkatkan Pendapatan Sedia Ada, untuk memenuhi keperluan dana pembangunan,

mahupun berbagai-bagai bentuk pengeluaran lainnya, sehingga taraf kebergantungannya kepada Pemerintah Pusat boleh dikurangkan.

- 2) Bagaimanakah Pemerintah Daerah Provinsi Riau boleh berjaya dalam memperjuangkan pengagihan kewangan secara penuh, proporsional dan adil daripada Pemerintah Pusat dalam wujud Dana Perimbangan, yang merangkumi: a) Dana Alokasi Umum (DAU); b) Dana Alokasi Khusus (DAK); c) Dana Bagi Hasil (DBH) cukai dan sumber semula jadi; mahupun dalam upaya menggali berbagai sumber kewangan untuk lebih mempertingkatkan kadar pendapatan sedia ada (merangkumi; cukai daerah dan retribusi daerah), untuk memenuhi keperluan pelbagai macam perbelanjaan pembangunan daerah dan perkhidmatan awam dalam upaya lebih mempertingkatkan kadar kemampuan bidang kewangan daerah dan kadar kesejahteraan masyarakat tempatan.

#### KEPENTINGAN KAJIAN

Penemuan yang dihasilkan daripada kajian ini boleh meningkatkan lagi pengetahuan dan pemahaman mengenai wujud pelaksanaan autonomi daerah dan desentralisasi di Provinsi Riau dalam usaha pengurusan pembahagian dana perimbangan antara pemerintah pusat dan daerah, secara lebih cekap berkesan.

Kajian ini bermanfaat kerana menjelaskan tentang: (1) adakah wujud autonomi daerah seperti yang termaktub dalam undang-undang nombor 32 tahun 2004 telah dilaksanakan secara tepat dan berkesan; (2) adakah ketidaksetaraan agihan kewangan diantara daerah autonom akan meningkat atau menurun dengan adanya autonomi daerah?; (3) bagaimanakah peranan sebenar daripada autonomi daerah dan desentralisasi dalam meningkatkan kadar kemampuan daerah dalam melaksanakan fungsinya sebagai daerah autonom secara lebih berkesan; (4) apakah faktor-faktor yang mempengaruhi arah dan corak aliran agihan kewangan daripada pemerintah pusat kepada daerah autonom?

Seterusnya, kajian ini diharapkan dapat menghasilkan analisis yang boleh digunakan oleh pihak pemerintah Indonesia umumnya dan pemerintah provinsi Riau pada khususnya, terutama dalam pengurusan pelaksanaan autonomi daerah, sesuai undang-undang nombor 32 tahun 2004 dan

undang-undang nombor 33 tahun 2004. Akhir sekali kajian ini boleh digunakan sebagai bahan rujukan oleh para pengkaji lainnya sebagai data sekunder untuk melaksanakan projek atau penyelidikan lebih lanjut di masa hadapan.

#### KAEDAH DAN KAWASAN KAJIAN

##### Kaedah Kajian

Kaedah kajian yang digunakan dalam penelitian ini adalah (1) secara kualitatif, bagi menganalisis mengenai wujud pelaksanaan autonomi daerah dihubungkan dengan teori-teori yang ada; dan (2) secara kuantitatif, digunakan bagi menganalisis mengenai wujud pelaksanaan autonomi daerah menerusi: (1) darjat desentralisasi fiskal; (2) darjat kebergantungan kewangan daerah; dan (3) darjat kemandirian kewangan daerah.

Selaras dengan pendapat Khussaini (2006) bahawa dalam mengkaji desentralisasi fiskal, ada tiga unsur yang merupakan perwujudan autonomi daerah dan desentralisasi fiskal di Indonesia, iaitu: Darjat desentralisasi fiskal; Darjat kebergantungan kewangan daerah; dan Darjat kemandirian Kewangan Daerah. Secara terperinci akan dihuraikan seperti berikut:

- 1) Untuk menilai darjat desentralisasi fiskal, menggunakan rumus:

$$\text{Darjat desentralisasi fiskal} = \frac{\text{Pendapatan Asli Daerah}}{\text{Total Pendapatan Daerah}}$$

- 2) Untuk menilai darjat kebergantungan kewangan daerah menggunakan rumus:

$$\text{Darjat kebergantungan kewangan Daerah} = \frac{\text{Pendapatan Transfer}}{\text{Total Pendapatan Daerah}}$$

- 3) Untuk menilai darjat kemandirian kewangan daerah menggunakan rumus:

$$\text{Darjat kemandirian kewangan Daerah} = \frac{\text{Pendapatan Asli Daerah}}{\text{Belanja Langsung}}$$

Menurut Hoessein (2009) di samping ke tiga indikator di atas bagi menilai kadar autonomi daerah masih ada satu lagi indikator yang boleh diguna pakai untuk mengukur darjat autonomi daerah, iaitu: dengan cara memperbandingkan antara besarnya anggaran yang di agihkan kepada dinas pendapatan daerah dengan kesanggupan dinas berkenaan dalam menggali sumber-sumber kemasukan kewangan daerah melalui cukai daerah dan retribusi daerah.

### Kawasan Kajian

Kajian ini secara umumnya dilaksanakan di wilayah Provinsi Riau, yang merangkumi pihak Pemerintah Provinsi dan beberapa Kabupaten dan Kota yang ada di Provinsi Riau, dalam usaha mengkaji wujud pelaksanaan autonomi daerah, terutamanya yang berkenaan dengan pengagihan dana perimbangan antara pemerintah pusat dan daerah, yang merangkumi: dana alokasi umum (DAU); dana alokasi khusus (DAK); dana bagi hasil cukai dan sumber semula jadi; dana dekonsentrasi mahupun dana pembantuan.

### HASIL DAN PERBINCANGAN

Bagi mengetahui wujud pelaksanaan autonomi daerah yang sebenar di provinsi Riau dapat diketahui menerusi:

- (1) **darjat desentralisasi fiskal**, diperoleh dengan cara memperbandingkan antara pendapatan sedia ada dengan total pendapatan daerah;
- (2) **darjat kebergantungan kewangan daerah**, diperoleh dengan cara memperbandingkan antara pendapatan transfer dengan total pendapatan daerah; dan
- (3) **darjat kemandirian kewangan daerah**, diperoleh dengan cara memperbandingkan antara pendapatan sedia ada dengan belanja langsung.

Berdasar kepada:(1) Bilangan pada Jadual 2 mengenai: Besarnya Pendapatan sedia ada, Pendapatan transfer, dan Total Pendapatan daerah Provinsi Riau, tahun 2004-2009; dan (2) Bilangan pada Jadual 3 mengenai: Realisasi Pengeluaran (belanja) tidak langsung dan Pengeluaran (belanja) langsung Provinsi Riau, tahun 2004 – 2009, diperoleh bilangan (peratusan) seperti ditunjukkan pada Jadual 5.

Jadual 3. Pendapatan Asli Daerah, Pendapatan Transfer, dan Total Pendapatan Daerah Provinsi Riau, Tahun 2004-2009

TAHUN	PENDAPATAN ASLI DAERAH (RP)	PENDAPATAN TRANSFER (RP)	TOTAL PENDAPATAN DAERAH (RP)
2004	621,903,686,744.00	1,014,183,855,144.00	1,800,896,541,888.00
2005	722,854,136,273.00	1,501,057,000,000.00	2,342,368,136,273.00
2006	913,280,038,632.00	2,149,556,226,618.00	3,173,990,265,250.00
2007	1,104,032,325,012.27	2,442,768,146,009.78	3,566,800,471,022.05
2008	1,298,831,173,445.00	2,914,133,551,675.82	4,212,964,725,120.82
2009	1,284,497,393,298.00	1,796,714,418,017.00	3,081,211,811,215.00

Sumber: Bappeda Provinsi Riau, Riau Dalam Angka 2010.

Jadual 4. Belanja Tidak Langsung dan BelanjaLangsung Provinsi Riau, Tahun 2004 – 2009.

T A H U N	BELANJA TIDAK LANGSUNG (RP)	BELANJA LANGSUNG (RP)	TOTAL BELANJA DAERAH (RP)
(1)	(2)	(3)	(4)
2004	632,561,079,640	1,535,330,325,310	2,167,891,404,950
2005	712,988,195,490	1,724,736,633,430	2,437,724,828,920
2006	992,706,285,850	2,178,390,461,300	3,171,096,747,150
2007	1,280,725,762,640	2,446,039,351,401	3,726,765,114,050
2008	1,605,015,716,000	2,118,704,665,680	3,723,720,381,680
2009	1,640,706,474,740	2,116,774,369,480	3,757,480,844,220

Sumber: Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Provinsi Riau, Riau Dalam Angka 2010

Berdasar data pada Jadual 3 dan 4, maka dengan menggunakan rumus nombor 1 tentang darjat desentralisasi fiskal; rumus nombor 2 tentang darjat kebergantungan kewangan daerah dan nombor 3 tentang darjat kemandirian daerah, diperoleh hasil seperti pada Jadual 5 berikut:

Jadual 5. Darjat Desentralisasi fiskal, Darjat Kebergantungan Kewangan Daerah dan Darjat Kemandirian Kewangan Daerah Provinsi Riau, 2004 – 2009

T a h u n	Darjat desentralisasi fiskal daerah (%)	Darjat kebergantungan kewangan daerah (%)	Darjat kemandirian kewangan daerah (%)
(1)	(2)	(3)	(4)
2004	34.53	56.32	40.51
2005	30.86	64.08	41.91
2006	31.30	67.72	41.92
2007	34.36	68.48	45.13
2008	43.10	69.17	61.30
2009	43.66	58.31	60.68

Jadual 5 menunjukkan darjat desentralisasi fiskal dari tahun 2004 hingga tahun 2009 masih relatif kecil dan berfluktuasi, iaitu berkisar antara 30.86 peratus (pada tahun 2004) sehingga 43.66 peratus (tahun 2008). Bahkan pada tahun 2005 dan 2006 mengalami penurunan sehingga 30.86 peratus dan 31.30 peratus. Hal ini bermakna bahawa darjat desentralisasi fiskal daerah Riau masih relatif kecil.



Jadual 5 juga menunjukkan bahawa kebergantungan daerah Riau kepada sokongan kewangan daripada pemerintah pusat (menerusi Dana Perimbangan) masih cukup besar. Hal ini tercermin daripada nisbah besarnya darjat kebergantungan kewangan daerah Riau, iaitu berkisar antara 56.32 peratus pada tahun 2004 sehingga 69.17 peratus pada tahun 2008, dan menurun semula pada tahun 2009, menjadi 58.31 peratus. Demikian juga dengan darjat kemandirian kewangan daerah Riau dari tahun 2004 sehingga tahun 2009 masih relatif kecil. Namun pada tahun 2008 mengalami peningkatan yang cukup besar berbanding dengan tahun 2007, iaitu dari 45.13 peratus menjadi 61.30 peratus.

Berdasar kepada hasil perhitungan di atas, maka wilayah Provinsi Riau sangat mengalu-alukan agar rumus atau formula serta variable yang diguna pakai bagi menentukan besarnya dana Alokasi umum (DAU) sepatutnya diubahsuai, salah satunya adalah dengan menghilangkan variable “dana bagi hasil” cukai dan sumber semula jadi sebagai faktor penentu dalam menghitung besarnya kemampuan fiskal, disamping faktor “jumlah penduduk miskin” sebagai penentu besarnya keperluan fiskal.

## KESIMPULAN

Semenjak dilaksanakannya autonomi daerah pada tarikh 1 January 2001 berdasar undang-undang nombor 22 tahun 1999 tentang pemerintah daerah yang diubah suai dengan undang-undang nombor 32 tahun 2004; dan undang-undang nombor 25 tahun 1999 tentang perimbangan kewangan antara pemerintah pusat dan daerah yang diubah suai dengan undang-undang nombor 33 tahun 2004, telah berlaku perubahan sistem pemerintahan di Indonesia dari sentralistik kepada desentralistik yang dibuktikan dengan pengagihan kuasa (kewenangan) pengurusan bidang pemerintahan daerah, yang disertai dengan pengagihan sokongan kewangan daripada pemerintah pusat kepada daerah, menerusi: (1) dana perimbangan (dana Alokasi umum dan dana Alokasi khusus); (2) dana bagi hasil (cukai dan sumber semula jadi); (3) dana dekonsentrasi; dan (4) dana pembantuan.

Dalam kenyataannya, pengagihan dana perimbangan daripada pemerintah pusat kepada daerah autonom yang kaya (wilayah penghasil sumber asli) seperti provinsi Riau dan beberapa provinsi lain di luar pulau Jawa, adalah tidak adil. Ini

dibuktikan dengan masih kecilnya darjat kemampuan fiskal daerah; masih besarnya darjat kebergantungan kewangan daerah daripada sokongan pemerintah pusat; dan masih kecilnya darjat kemandirian kewangan daerah provinsi Riau, dari tahun 2004 hingga tahun 2009.

Rendahnya darjat desentralisasi fiskal; darjat kemandirian kewangan daerah seta tingginya darjat kebergantungan kewangan daerah Riau kepada pemerintah pusat pada dasarnya adalah kerana kecilnya Dana Perimbangan dan Dana Bagi Hasil yang diterima oleh pemerintah provinsi Riau.

## RUJUKAN

- Cohen, J. & Peterson, S.B. 1999. *Administrative Decentralization, Strategies for Developing Countries*. West Hartford; C T. Kumarian Press.
- Conyers, D. 1983. Decentralization : The latest fashion in development administration. *Public Administration and Development*. Vol.3
- Ferrazzi, G. & Rohdewold, R. 1999. Indonesian Local Government Organizational Reform: Learning From International Experience. Report P4D. Indonesian-German Governmental Cooperation. Jakarta: Departemen Dalam Negeri Republik Indonesia – GT
- Hoessein, Bhenyamin. 2009. *Perubahan Model, Pola, Dan Bentuk Pemerintahan Daerah; Dari Era Orde Baru ke Era Reformasi*. Jakarta: Departemen Ilmu Administrasi FISIP – Universitas Indonesia.
- Kaloh, J. 2007. *Mencari Bentuk Otonomi Daerah. Suatu Solusi Dalam Menjawab Keperluan Lokal dan Tantangan Global*. Edisi Revisi. Jakarta: Penerbit Rineka Cipta.
- Khussaini, Mohammad. 2006. *Ekonomi Publik, Desentralisasi Fiskal dan Pembangunan Daerah*. Malang: Penerbit BPFE Universitas Brawijaya.
- Rondinelli, D.A. & Cheema, G. S. 1983. *Decentralization and Development: Policy Implementation in Developing Countries*. Beverly-Hills: Sage Publication.
- Smith, B. C. 1985. *Decentralization: The Territorial Dimension of the State*. London: George Allen & Unwin.
- Pemerintah Republik Indonesia. 2004. *Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004, Tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 Tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat Dan Pemerintah Daerah*. Jakarta: “Forum Indonesia Maju”.

*Tri Sukirno Putro  
Fakultas Ekonomi  
Universitas Riau (UNRI)  
Pekanbaru, Riau, INDONESIA.*

*Abdul Latif Hj. Samian, Ph.D.  
Institut Alam dan Tamaduan Melayu (ATMA)  
Universiti Kebangsaan Malaysia  
43600 UKM, Bangi, Selangor, MALAYSIA.*

*Jamaluddin Md. Jahi, Ph.D.  
Felo Utama  
Institut Alam dan Tamaduan Melayu (ATMA)  
Universiti Kebangsaan Malaysia  
43600 UKM, Bangi, Selangor, MALAYSIA.  
E-mail: jamalmj1949@gmail.com / jamalmj@ukm.my*