

Proceeding

Pengaruh Birokrasi dan Penegakan Hukum
Terhadap Dunia Usaha



Pengaruh Birokrasi dan Penegakan Hukum Terhadap Dunia Usaha
PROCEEDING

Universitas Tama Jagakarsa
ISBN 978-979-9229-14-4

Fakultas Hukum
Universitas Tama Jagakarsa
2011

PROCEEDING

**“PENGARUH BIROKRASI DAN PENEGAKAN
HUKUM TERHADAP DUNIA USAHA”**

PROCEEDING

Seminar Nasional Fakultas Hukum
Universitas Tama Jagakarsa

Dengan tema

**“PENGARUH BIROKRASI DAN PENEGAKAN
HUKUM TERHADAP DUNIA USAHA”**

Universitas Tama Jagakarsa
Jakarta 2011

TIM PENGARAH

Noor Sembiring (Rektor)

Surahman (Dekan F.H)

TIM EDITOR

Jum Anggriani (Koordinator)

Muhammad Makhfudz

Sufiarina

Syafrida

Arif Riyanto

Misrofingah

PROCEEDING

Seminar Nasional Fakultas Hukum

Universitas Tama Jagakarsa

Dengan tema

**“PENGARUH BIROKRASI DAN PENEGAKAN HUKUM
TERHADAP DUNIA USAHA”**

Universitas Tama Jagakarsa

ISBN 978-979-9229-14-4

Susunan Panitia

Steering Comitte :

1. Prof. H. Tama Sembiring, SH. MM
2. Dr. H. M. Noor Sembiring, SE, MM
3. Rosmaniar Sembiring, SE. MM
4. Drs. H. Djajoesman, SA
5. Dr. Tungkot Sipayung, M.Sc
6. Prof. H. Madjloes, SH

Organization Comitte :

Ketua Umum : Sufiarina, SH, M.Hum
Ketua Pelaksana : M. Makhfud, SH, MH
Sekertaris : H. Hilman Muharam, MA
H. Hamidullah Mahmud, Lc, MA
Bendahara : Hj. Rosaidah Permanasari, SE. MM

Editor dan Penyusunan Proseding :

Dr. Hj Jum Anggriani S.H., M.Hum.
Arif Riyanto, SE
Dra. Hj. Misrofingah, MM

Seksi Promosi dan Publikasi, Humas :

Safrizal Arifin, SH, MH
Suryadi Bangun, SH, MH
Napoleon Lukman, ST

Seksi Acara Seminar :

MT. Marbun, SH, MH
Syafrida, SH, MH
Nina Hariyanah, SE, MT
Jhon Edison Purba, SH, MH
Emelia Yanti MD Siahaan
Dellinus Sarumaha
Wandoyo

Seksi Akomodasi dan Tempat :

Zachra Riza Billahmar
Herliani
Fajaria

Seksi Konsumsi : Orni Yulianti, SE, MM
Asmani, SE

Seksi Dokumentas : Subhan

Seksi Keamanan : Syaiful Helmi. Slamet dan Hermawan

Kata Pengantar

Segala puji kita panjatkan pada Allah SWT penguasa alam semesta, suatu kehormatan dan kebahagiaan bagi kami selaku tuan rumah/penyelenggara dapat menyelenggarakan seminar Hukum Nasional dengan tema, “Pengaruh Birokrasi dan Penegakkan Hukum Terhadap Dunia Usaha” pada tanggal 16 Januari 2010 yang merupakan seminar Nasional ke-2 setelah yang pertama diadakan pada tahun 2009 yang mengambil tema tentang, “Pelayanan Jalan Tol”, yang diselenggarakan oleh Fakultas Ekonomi bekerja sama dengan PT. Persero Jasa Marga dan ANTAM.

Kegiatan Seminar Nasional kedua diselenggarakan oleh Fakultas Hukum Universita Tama Jagakarsa bekerjasama dengan para Alumni, DPR-RI, dan Asosiasi Usaha Kecil Menengah dalam rangka terlaksananya seminar Nasional yang tercermin dari hasil-hasil pengantian dari Kementrian Industri, Kamar Dagang dan Industri RI dari Kementrian Hukum dan HAM yang dipresentasikan oleh para pembicara/pemakalah yang sangat berguna bagi kalangan usahawan. Sesuai dengan temanya tujuan diadakannya kegiatan ini adalah untuk menjadi sarana pemunculan ide baik secara teoritis menjadi aplikatif terhadap peningkatan daya saing usaha Nasional dan jaminan perlindungan hukum yang mumpuni.

Kami selaku panitia mengucapkan terima kasih kepada para akademisi dan praktisi yang ikut berpartisipasi dimana hasil kajiannya dipublikasikan dalam proseding seminar hukum Nasional.

Jakarta, Awal Desember 2011

DAFTAR ISI

	Halaman
KATA PENGANTAR	
Dampak Krisis Dan Kontroversi Penegakan Hukum Terhadap Dunia Usaha Prof. Dr. H.R. Abdussalam, SIK, S.H., M.H.....	1
Kendala Dan Kebijakan Hukum Di Dunia Industri Dr. Muchlasin, S.E., M.M.....	10
Pengaruh Birokrasi Dan Penegakan Hukum Terhadap Dunia Usaha Drs. Ir. H. Sutan Bhatoegana, M.M.....	24
Peranan Hukum Dalam Pembangunan Dunia Usaha Prof. Dr J.H. Sinaulan.....	28
Perlindungan Terhadap Pelapor, Saksi Dan Korban Untuk Mendorong Kepastian Hukum Dalam Dunia Usaha Di Indonesia Abdul Haris Semendawai S.H., LL.M.....	31
Bentuk-Bentuk Penyimpangan Dalam Praktek Bisnis Multi Level Marketing Di Indonesia Sri Hutomo, S.H., M.H.....	43
Implikasi AFTA Terhadap Investasi Dan Hukum Investasi Di Indonesia Bila Dihubungkan Dengan Dunia Usaha Dra. Hj. Misrofingah, M.M.....	53
Investasi Pada Pasar Modal Indonesia Sri Sugiarti S.E., M.M.....	75
Tindak Pidana Korupsi Merusak Sendi-Sendi Perekonomian Bangsa Dan Negara Serta Melanggar Hak-Hak Sosial Masyarakat Syafriada S.H., M.Hum.....	101
Pengaruh Birokrasi Terhadap Penegakan Hukum Di Indonesia Ramly Hutabarat.....	114

Maraknya Praktek Kejahatan Bisnis Di Indonesia

Dr. Iza Fadri, SIK, S.H., M.H

M.Makhfudz S.H., M.H.....124

Kesiapan Pembangunan Provinsi Jawa Tengah Dalam Menghadapi Otonomi Daerah (Study Kasus Di Kabupaten Kudus)

Dr. Hj Jum Anggriani, S.H., M.Hum.....145

Perlindungan Hukum Bagi Pemegang Hak Terhadap Persaingan Curang Dalam Merek

Arihta Ester Br.Tarigan, S.H., M.H

Riza Olina, S.H.....174

Kegiatan Sewa Guna (Leasing) Dalam Bidang Ekonomi

Pandapotan Siagian S.H., M.H.....197

Upaya Penegakan Hukum Melalui Media Pemidanaan Dan Ganti Rugi

Dr.H Surahman, S.H., M.H.....209

Analisis Kekuatan Hukum Sertifikat Jaminan Fidusia

Sufiarina S.H., M.Hum.....210

KESIAPAN PEMBANGUNAN PROVINSI JAWA TENGAH DALAM MENGHADAPI OTONOMI DAERAH (STUDY KASUS DI KABUPATEN KUDUS)

DR. HJ. JUM ANGGRIANI S.H., M.HUM

BAB I

PENDAHULUAN

I.I. LATAR BELAKANG MASALAH

Pelaksanaan otonomi daerah telah ditetapkan pemerintah berlaku mulai tanggal 1 Januari tahun 2001, sesuai dengan rencana pemerintah sewaktu mengeluarkan UU No.22 tahun 1999 dan UU No.25 tahun 1999, yaitu paling lambat Mei 2001, kedua UU ini dapat dilaksanakan secara efektif. Menghadapi kenyataan ini banyak reaksi yang beragam dari daerah-daerah dalam menyongsong pelaksanaan otonomi daerah ini. Ada daerah yang telah siap. Ada yang masih ragu-ragu dengan kemampuan daerahnya dan ada juga yang sama sekali menyatakan belum siap. Kendalanya bermacam-macam, tetapi yang pokok adalah tentang ketidak sanggupannya daerah dalam mengelola penyelenggaraan dan pembangunan daerah.

Banyak daerah-daerah yang tidak yakin akan dapat membangun daerahnya di karenakan keterbatasan sumber daya alam, sumber daya manusia dan pendapatan asli daerahnya. Apalagi bila dikaitkan dengan pelaksanaan dari UU No.25 tahun 1999 tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah yang dirasa belum jelas . Ditakutkan pemberlakuan otonomi daerah yang terburu-buru karena ketidaksiapan daerah, akan menyebabkan beban yang semakin berat yang harus dipikul oleh warga daerah tersebut. Bila hal ini terjadi, maka konsep negara kesejahteraan akan kehilangan maknanya.

Untuk daerah yang mempunyai sumber daya alam yang berlimpah seperti Aceh, Kaltim, Riau dan Irian Jaya, pelaksanaan otonomi daerah sangat dinanti-nantikan. Mereka ingin secepat-cepatnya

mendapatkan status otonomi daerah, karena dalam kenyataannya, selama pemerintahan orde baru, daerah mereka hanyalah sebagai sapi perah pemerintah pusat. Di daerahnya yang kaya, pembangunan ekonomi daerah mereka dapat dikatakan miskin dan tertinggal jauh dari daerah-daerah yang dekat dengan kekuasaan pemerintah pusat, seperti daerah-daerah di Pulau Jawa.

Berlawanan dengan daerah-daerah yang kaya sumber daya alamnya. Daerah-daerah seperti disebagian pulau Jawa, pulau Nusatenggara dan pulau-pulau miskin sumber daya alam lainnya, otonomi dirasakan mereka dapat menjadi bumerang yang akan menimbulkan persoalan-persoalan baru.

Untuk mempersempit permasalahan yang akan dibahas, disini penulis mencoba membatasinya dengan membahas propinsi Jawa tengah. Propinsi ini terdiri dari beberapa kabupaten dan kota yang memiliki potensi daerah yang berbeda-beda, ada yang kaya, cukup kaya dan miskin sumber daya alam dan kemampuan keuangan daerahnya. Karenanya tidak semua daerah di propinsi ini merasa siap untuk menyongsong otonomi daerah dalam konteks membangun daerahnya dengan kemampuannya sendiri.

1.2.IDENTIFIKASI MASALAH

Dari latar belakang diatas, penulis mencoba mengidentifikasi permasalahannya menjadi sebagai berikut :

- 1.2.1. Bagaimana kesiapan pembangunan provinsi Jawa Tengah dalam menghadapi otonomi daerah ?.
- 1.2.2. Bagaimana kesiapan daerah Provinsi Jawa tengah dalam menghadapi otonomi daerah berdasarkan UU No.25 tahun 1999?.

1.3.KERANGKA PEMIKIRAN

Negara Indonesia telah dijajah kurang lebih 350 tahun oleh Belanda, sehingga segala sesuatu yang dapat membuat Belanda kembali ke Indonesia sangat dikhawatirkan oleh para pemimpin pergerakan kemerdekaan Indonesia. Ditakutkan oleh para pemimpin bangsa saat itu, bila bangsa Indonesai berbentuk federasi, maka Belanda akan mudah kembali menjajah Indonesia, karena akan mudah dipecah-belah seperti

dahulu di masa zaman kerajaan-kerajaan Nusantara. Ketakutan itu yang membuat pemikiran para pemimpin bangsa pada waktu itu untuk memilih bentuk negara kesatuan untuk Indonesia.

Indonesia adalah suatu negara kesatuan yang memilih bentuknya sebagai negara berbentuk republik.¹

Tentang negara kesatuan ini, M Yamin mengatakan ;

“...kita hanya membutuhkan negara yang bersifat unitarisme dan ujud negara kita tidak lain dan tidak bukan daripada bentuk suatu negara kesatuan republik Indonesia. Membentuk bangsa Indonesia tidak dapat dengan federalisme dan hanyalah dengan unitarisme”.²

Bentuk negara kesatuan memang berbeda dengan bentuk negara federasi. Didalam negara yang berbentuk kesatuan tidak terdapat pemisahan kekuasaan antara pemerintah pusat dan daerah. Sedangkan dalam negara yang berbentuk federasi, terdapat dua macam kekuasaan pemerintah, yaitu pemerintah pusat yang kekuasaannya meliputi seluruh negara federasi dan pemerintahan negara-negara bagian. Diantara kedua macam pemerintahan ini terdapat pembagian tugas dan wewenang yang menjadi tanggung jawab masing-masing daerah.

Berdasarkan UUD-nya, dinegara yang berbentuk federasi dimungkinkan terbentuknya dua macam desentralisasi, pertama kekuasaan politik dibagi secara kewilayahan melalui konstitusional yang sifatnya spesifik. Kedua setiap bagian dari negara federal dianggap sebagai negara-negara kesatuan tersendiri yang mempunyai sistim pemerintahan masing-masing. Menurut Amrah Muslimin, di negara federal campur tangan pemerintah pusat lebih terbatas terhadap pemerintahan daerah dan susunan pemerintahan daerah diatur dalam Undang-undang negara bagian sendiri. Sedangkan menurut Hoogerwerf, di negara-negara federal seperti Amerika Serikat, Federasi Jerman, Austria dan Swiss terdapat pula pemerintahan dan Dewan Perwakilan rakyat dari negara bagian. Pemerintah federal dan pemerintah bagian mendasarkan pelaksanaan wewenangnya antara negara federasi dengan

¹ Pasal 1 ayat 1 UUD 45.

² M Yamin, Naskah Persiapan UUD 45, Yayasan prapantja, Jakarta, 1959, hlm.239.

negara bagian. Wewenang ini tidak saling membawahi, akan tetapi sejajar dengan pembatasan-pembatasan satu sama lain.³

Bentuk negara Indonesia menurut UUD 45 adalah berbentuk kesatuan. Sedangkan hubungan pemerintah pusat dan daerah dikemukakan dalam pasal 18 UUD 45 yang kemudian pasal ini diamandemen oleh MPR, dan ditetapkan pada tanggal 18 Agustus 2000. Pada awalnya pada pasal 18 UUD 45, hanya disebutkan ketentuan tentang pembagian daerah Indonesia secara garis besarnya saja, sehingga malah menimbulkan penafsiran-penafsiran yang berlainan antara satu pakar pemerintahan negara dengan pakar lainnya. Karena itu dengan diamandemennya pasal ini diharapkan penafsiran terhadap pasal ini lebih obyektif dan tidak keluar dari maksud yang diinginkan pendiri bangsa ini.

Untuk merealisasikan pasal 18 UUD 45 ini dibentuklah undang-undang tentang pemerintahan daerah, dan UU tentang pemerintahan daerah yang terbaru ini adalah UU No.22 tahun 1999 tentang pemerintahan daerah dan UU No.25 tahun 1999 tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah. Dalam kedua UU ini disebutkan tentang keinginan pemerintah pusat untuk mendelegasikan sebagian besar tugas dan kewajibannya untuk menyelenggarakan pemerintahan daerah kepada daerah sendiri dengan disertai pembiayaan (desentralisasi fiskal).

Pemerintah pusat berharap dengan adanya kedua UU ini, daerah akan mandiri dan mampu untuk menyelenggarakan pemerintahannya sendiri untuk mewujudkan kesejahteraan umum didaerah.⁴ Didalam kedua UU ini juga kita melihat adanya konsep ekonomi pembangunan. Negara berharap dan optimis daerah akan dapat membangun daerahnya dengan baik dengan mengikuti rambu-rambu kedua UU ini dengan membuat peraturan pelaksana untuk menunjang kedua UU ini.

³ Ateng Syafrudin, Kapita Selekta Desentralisasi, Makalah, tidak dipublikasikan, tanpa hlm.

⁴ Bagir Manan, Menyambut UU baru Pemerintahan Daerah, 16 Mei 1999, Makalah tidak dipublikasikan, hlm.2.

1.4.METODOLOGI PENELITIAN

1.4.1. Metode Penelitian :

Penelitian ini bersifat deskriptif analitis, yaitu penelitian yang memberikan suatu gambaran atau uraian mengenai ruang lingkup dan tinjauan tentang kesiapan daerah Provinsi Jawa Tengah dan Kabupaten Kudus dalam menghadapi otonomi daerah berdasarkan UU No.25 tahun 1999. Adapun tinjauan yang digunakan adalah tinjauan yuridis.

1.4.2. Teknik Pengumpulan Data :

Dalam penelitian ini, data diperoleh melalui penelitian kepustakaan (library research), melalui penelusuran peraturan perundang-undangan, dokumen-dokumen maupun buku-buku ilmiah yang sesuai dengan obyek yang diteliti.

1.4.3. Analisa Data :

Teknik analisa data dilakukan secara kualitatif sebagai prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa tulisan. Data yang diperoleh disusun secara sistematis dengan disajikan dalam bentuk uraian-uraian (deskripsi).

BAB II

PEMBANGUNAN DAERAH DALAM KERANGKA NEGARA KESATUAN INDONESIA

Otonomi Daerah

Indonesia adalah negara kesatuan yang berbentuk republik. Dalam sistem di negara kesatuan, tidak mengenal adanya pemisahan diantara pemerintah pusat dan daerah. Tetapi didalam negara yang berbentuk kesatuan bukan tidak rentan terhadap konflik.

Dalam sistem negara yang berbentuk kesatuan, pemerintah pusat bertanggung jawab untuk menjamin keutuhan negara kesatuan, karenanya harus dapat menjamin pelayanan yang sama atau keseragaman kepada seluruh rakyat (asas uniformitas), sehingga karena tanggung jawabnya ini penyelenggaraan pemerintah pusat cenderung bersifat sentralistik.⁵

Adapun semakin memusatnya kekuasaan pusat didasarkan karena alasan-alasan sebagai berikut :

1. Sentralisasi menjadi alat kekuasaan politik dari persekutuan masyarakat.
2. Sentralisasi dapat menjadi sarana untuk mencegah timbulnya keinginan-keinginan dari daerah untuk melepaskan diri, jadi dapat pula untuk memperkuat persatuan.
3. Sentralisasi mempercepat persamaan dalam perundang-undangan pemerintah dan kehakiman, sepanjang kepentingan yang harus diperhatikan itu bagi seluruh wilayah mempunyai sifat yang serupa, dalam hal yang demikian diferensiasi tidak mempunyai arti dan bahkan hanya menyulitkan hubungan tanpa guna.
4. Sentralisasi mengutamakan keputusan keseluruhan diatas kepentingan dari bagian-bagian.
5. Sentralisasi mengumpulkan tenaga yang masing-masing tidak begitu kuat menjadi suatu kekuatan yang berarti dapat

⁵ Bagir Manan, Hubungan antara Pusat dan Daerah menurut UUD 45, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1994, hlm.17.

memperbesar kemungkinan untuk menyelenggarakan sesuatu yang benar, baik dalam bidang idiil, moral dan perlengkapan.

6. Dalam keadaan tertentu sentralisasi dapat membawa efisiensi yang besar dalam organisasi pemerintahan, sekalipun yang demikian itu tidak selalu dapat dipastikan.⁶

Tetapi sentralisasi juga banyak kekurangan-kekurangannya, karena kekuasaan yang menumpuk pada pemerintahan pusat, menimbulkan birokrasi yang kuat di pusat. Sehingga mudah menumbuh-suburkan KKN (korupsi, kolusi dan nepotisme) dalam sistim pemerintahan yang terpusat ini. Juga kemakmuran akan terpusat di daerah dimana kekuasaan pusat berada. Sedangkan daerah-daerah yang jauh dari kekuasaan pusat akan terbelengket dan terabaikan. Puncaknya akan terjadi kesenjangan-kesenjangan diantara pusat dan daerah yang menyebabkan keinginan daerah-daerah untuk melepaskan diri dari pemerintah pusat, karena dinilai pemerintah pusat tidak memperhatikan nasib masyarakat di daerah.

Untuk mengatasi hambatan-hambatan diatas, harus ada keseimbangan diantara pusat dan daerah. Untuk menjembatani hubungan yang serasi diantara pusat dan daerah, maka asas yang baik untuk negara kesatuan adalah dengan memakai asas desentralisasi. Keuntungan memakai sistim desentralisasi menurut Josep Riwo Kaho adalah sebagai berikut :

1. Mengurangi bertumpuknya pekerjaan dipusat pemerintahan.
2. Dapat menghadapi masalah yang mendesak serta membutuhkan tindakan cepat, daerah tidak perlu menunggu intruksi dari pemerintah pusat.
3. Dapat mengurangi birokrasi dalam arti yang buruk, karena setiap keputusan dapat segera dilaksanakan.
4. Dalam sistim desentralisasi, dapat diadakan pembedaan dan pengkhususan yang berguna bagi kepentingan tertentu.
5. Adanya desentralisasi territorial, memungkinkan untuk melaksanakan hal-hal yang baik untuk diterapkan diseluruh

⁶ Ateng Syafrudin, op.cit,hlm.-

wilayah negara, sedangkan yang kurang baik, dapat dibatasi pada daerah tertentu.

6. Mengurangi kemungkinan kesewenangan-kesewenangan dari pemerintah pusat.
7. Dari segi psikologis, desentralisasi dapat lebih memberikan kepuasan bagi daerah-daerah karena sifatnya yang lebih langsung.⁷

Desentralisasi pada negara kesatuan, berwujud dalam bentuk satuan-satuan pemerintah yang lebih rendah (teritorial atau fungsional) yang berhak mengatur dan mengurus sendiri sebagian urusan rumah tangganya.⁸

Bagir manan dalam suatu seminar tentang hubungan pemerintah pusat dan daerah mengatakan : bahwa dimasa modern, kebutuhan pemencaran penyelenggaraan negara dan pemerintahan dalam satuan-satuan pemerintahan teritorial yang lebih kecil tidak pula dapat dilepaskan dari tuntutan efisiensi dan efektivitas pelayanan pada masyarakat sebagai fungsi pemerintah untuk mewujudkan kesejahteraan umum.

Pemencaran penyelenggaraan negara dapat diwujudkan dalam bentuk dekonsentrasi teritorial, satuan otonomi teritorial atau federasi. Dari sini akan dijumpai tiga bentuk hubungan pusat dan daerah sebagai berikut :

1. Hubungan pusat dan daerah berdasarkan dasar dekonsentrasi teritorial.
2. Hubungan pusat dan daerah berdasarkan otonomi teritorial.
3. Hubungan pusat dan daerah berdasarkan federasi.

Ada persamaan dan perbedaan dalam ketiga hubungan diatas, perbedaannya adalah ; pada hubungan pusat dan daerah menurut dasar dekonsentrasi teritorial pada umumnya didasarkan pada delegasi atau mandat. Sedangkan hubungan pusat dan daerah dalam otonomi teritorial dan federasi didasarkan pada atribusi. Adapun persamaannya adalah : terjadinya tarik menarik yang kadang-kadang menimbulkan

⁷ ibid.

⁸ Bagir Manan, Hubungan...op.cit,hlm. 16.

semacam ketegangan antara kecenderungan memusat (sentralisasi) dan mendeaerah (desentralisasi).⁹

Hubungan antara pemerintah daerah dan pusat diatur dalam pasal 18 UUD 1945 yang dikemudian hari, tepatnya tanggal 18 Agustus 2000 diamandemen oleh MPR dalam sidang tahunan MPR tahun 2000. Pasal 18 UUD 45 sebelum diamandemen kurang lebih menggariskan bahwa desentralisasi pada negara kesatuan, berwujud dalam bentuk satuan-satuan pemerintah yang lebih rendah (teritorial atau fungsional) yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri.

Dari isi pasal 18 UUD 45 dan penjelasannya, dapat kita lihat bahwa sudah sejak proklamasi kemerdekaan Indonesia masalah otonomi daerah telah diperhatikan oleh pendiri-pendiri bangsa. Hal ini karena masalah otonomi daerah adalah masalah yang dangat penting. Karena bila pengaturan daerah otonom yang tidak jelas maka akan mengakibatkan keretakan didalam tubuh persatuan negara Indonesia.

Pasal 18 UUD 45 mengatur tentang hubungan pusat dengan daerah dalam penyelenggaraan otonomi daerah. Dan dalam sejarahnya sebelum pasal ini diamandemen telah mengeluarkan UU dibawahnya yaitu UU tentang pemerintahan daerah sebanyak 8 buah yaitu : UU No.1 tahun 1945 tentang komite nasional daerah, UU No.22 tahun 1948 tentang pemerintahan daerah, UU No.44 tahun 1950, UU ini merupakan UU bagi Negara Indonesia Timur (NIT), UU No.1 tahun 1957 tentang pokok-pokok pemerintahan daerah, UU No.18 tahun 1965, UU No.5 tahun 1974, dan yang terakhir adalah UU No.22 tahun 1999 tentang pemerintahan daerah dan UU No.25 tahun 1999 tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah.

Kedua UU tentang pemerintahan daerah yang dikeluarkan terakhir ini diharapkan sebagai jalan keluar dari ketidak puasan daerah terhadap pemerintah pusat, terutama sewaktu kepemimpinan orde baru yang syarat dengan korupsi, kulusi dan nepotisme (KKN). Disini terlihat berbagai kemajuan yang dicapai oleh kedua UU ini dibandingkan dengan UU tentang pemerintahan daerah sebelumnya. Banyak terdapat perubahan-perubahan yang diharapkan akan membantu daerah dalam

⁹ Bagir Manan, Seminar "Otonomi Daerah dan Perimbangan Kauangan antara Pusat dan Daerah, diselenggarakan Hata Internasional Legal Counsellors, Jakarta 20 Juli 1999, Makalah tidak dipublikasikan, hlm.2.

menjalankan pembangunan daerahnya. Unsur-unsur kemandirian daerah cukup ditampakkan. Hal ini dapat kita lihat dari diberinya porsi yang baik bagi kedudukan DPRD, sehingga DPRD mempunyai fungsi demokratis yang lebih menonjol. Kedudukan Kepala Daerah juga bukan lagi sebagai pejabat pusat di daerah tetapi sebagai pejabat daerah. Daerah juga diberi wewenang kekuasaan lebih banyak dengan diperbolehkannya melakukan hubungan dengan luar negeri. Dan ikut mengelola segala kekayaan alam di daerahnya.¹⁰

Ketentuan tentang dikeluarkannya UU No.25 tahun 1999 ini sangatlah menarik dan menimbulkan banyak harapan-harapan baru bagi masyarakat di daerah. Diharapkan dengan adanya perimbangan keuangan yang jelas antara pusat dan daerah dapat memacu pembangunan daerah secara optimal.

Pada realita yang terjadi, ketentuan dalam UU No.25 tahun 1999 ini dirasa belum sepenuhnya mencerminkan tuntutan otonomi yang diinginkan daerah. Keluhan pada umumnya datang dari daerah-daerah yang merasa sebagai penghasil dana yang sangat banyak bagi negara, juga ada kekhawatiran bahwa tingkat penyelewengan keuangan negara yang selama ini berada di pusat akan bergeser ke daerah (KKN).¹¹ Sependapat dengan Ateng Syafrudin, Bagir Manan¹² mengatakan bahwa, daerah-daerah ini kemungkinan besar akan mendapatkan pendapatan yang berlimpah dibandingkan masa-masa sebelumnya. Karenanya selain sumber daya alam yang besar diperlukan tenaga SDM yang ahli dimasing-masing bidangnya, karena tanpa keterampilan mengembangkan otonomi dan kemampuan pengelolaan yang baik, selain ketidakmampuan menyerap uang yang banyak tersebut, dapat juga merangsang pemanfaatan uang secara kurang tepat bahkan kemungkinan peningkatan korupsi atau berbagai bentuk lain penyalahgunaan keuangan. Dapat terjadi pergeseran korupsi yang selama ini diasumsikan sangat besar di pusat bergeser ke daerah.

¹⁰ Bagir Manan, Menyambut UU Baru..., op.cit, hlm. 1-2.

¹¹ ibid.

¹² Bagir Manan, Dasar dan Dimensi Politik Otonomi dan UU No.22 tahun 1999, makalah tidak dipublikasikan, hlm.20.

Negara Indonesia terdiri dari berbagai macam adat istiadat dan kemajemukan budayanya serta meliputi wilayah yang sangat luas. Untuk itu diperlukan suatu konsep yang jelas yang dapat menyatukan keberagaman itu sehingga bisa menjadi satu kesatuan yang utuh. Konsep yang dirasa tepat untuk kondisi negara Indonesia adalah konsep otonomi daerah. Menurut Bagir Manan,¹³ otonomi bukan sekedar pemencaran penyelenggaraan pemerintahan untuk mencapai efisiensi dan efektifitas pemerintahan, tetapi otonomi adalah sebuah tatanan ketatanegaraan, bukan hanya tatanan administrasi negara. Sebagai tatanan ketatanegaraan otonomi berkaitan dengan dasar-dasar bernegara dan susunan organisasi negara. Beliau menyimpulkan bahwa ada dua arahan dasar susunan ketatanegaraan di Indonesia yaitu : demokrasi dan penyelenggaraan negara berdasarkan atas hukum.

Konsep otonomi daerah yang dikemukakan Bagir Manan diatas dapat kita lihat ingin menjadikan Indonesia sebagai negara kesejahteraan. Diharapkan pemerintahan otonomi daerah di Indonesia diselenggarakan atas dasar demokratis dengan diselenggarakannya sistem pemerintahan otonomi atas dasar permusyawaratan rakyat daerah bersangkutan melalui wakil-wakil mereka sehingga memungkinkan perluasan partisipasi demokratis rakyat. Diharapkan satuan-satuan pemerintahan otonomi yang mandiri dan demokratis akan mendekatkan pemerintahan kepada rakyat sehingga berbagai kepentingan rakyat yang berbeda-beda dapat dilayani secara wajar. Jadi fungsi utama pemerintahan bukan ssebagai pemberi ketertiban dan keamanan saja, tetapi juga sebagai penyelenggara kesejahteraan umum dan keadilan sosial.

Fungsi kesejahteraan harus diletakkan pada satuan-satuan pemerintahan yang lebih dekat pada pusat-pusat kesejahteraan. Otonomi sebagai ujung tombak usaha mewujudkan kesejahteraan tersebut. Untuk itu perlu diwujudkan kemandirian bagi pelaksanaan otonomi daerah. UU No.22 tahun 1999 dan UU No.25 tahun 1999 telah meletakkan suatu garis politik otonomi baru menurut asas desentralisasi menggantikan UU sebelumnya yang sentralistik. Perubahan-perubahan prinsipil meliputi

¹³ ibid, hlm.4.

antara lain : susunan urusan rumah tangga daerah, pertanggung-jawaban Kepala daerah kepada DPRD, sistim hubungan keuangan yang baru, sistim pengawasan atau supervisi dan lain-lain, merupakan ketentuan-ketentuan yang bermaksud agar otonomi sebagai salah satu sendi penyelenggaraan pemerintahan dapat dijalankan sesuai dengan pengertian dasar dan semangat otonomi.¹⁴

Kebijakan nasional telah menggariskan secara umum, bahwa pemberian otonomi kepada daerah adalah untuk menunjang aspirasi perjuangan rakyat, mempertahankan tegaknya negara kesatuan dan mempertinggi tingkat kesejahteraan rakyat Indonesia secara keseluruhan.¹⁵ Jadi diharapkan dengan adanya otonomi daerah yang nyata dan bertanggung jawab ini akan menjadikan daerah dapat membangun dengan tetap memperhatikan aspirasi rakyatnya.

Untuk tetap meletakkan dasar dari pembangunan daerah agar tetap dalam kerangka negara kesatuan, maka perlu diperhatikan dasar-dasar dari dimensi hubungan pusat dan daerah. Menurut Bagir Manan,¹⁶ paling tidak ada empat hal yang menentukan hubungan pusat dan daerah dalam otonomi, yaitu : hubungan kewenangan, hubungan keuangan, hubungan pengawasan dan hubungan yang timbul dari susunan organisasi pemerintahan di daeraah. Hubungan kewenangan antara lain bertalian dengan cara pembagian urusan penyelenggaraan pemerintahan atau cara menentukan urusan rumah tangga daerah. Sedangkan hubungan pengawasan juga menentukan kemandirian satuan otonomi. Kebebasan berotonomi dan pengawasan merupakan sisi yang tak terpisahkan dalam negara kesatuan yang bersendikan otonomi. Pengawasan merupakan bandul pengimbang agar kecenderungan desentralisasi tidak berayun berlebihan sehingga yang satu membahayakan yang lain. Sedangkan hubungan keuangan pusat dan daerah dipandang sebagai sesuatu yang menentukan kemandirian otonomi. Untuk mencapai otonomi yang diharapkan itu, perlu dilakukan perimbangan keuangan antara pusat dan daerah. Dan yang disebut perimbangan tidak lain adalah memberbesar sumber pendapatan asli

¹⁴ *ibid*, hlm.9.

¹⁵ Ateng Syafrudin, Otonomi dalam rangka Desentralisasi Teritorial, makalah tidak dipublikasikan, tanpa hlm.

¹⁶ Bagir Manan, Dasar dan dimensi...*op.cit*, hlm.13-15.

daerah sehingga lumbung keuangan daerah dapat terisi lebih banyak, yang berarti pembangunan yang akan lebih maksimal untuk daerah tersebut.

Banyak daerah yang pesimistik dengan pendapatan asli daerahnya,¹⁷ karena dirasa tidak akan cukup untuk menyelenggarakan pemerintahan yang dapat mensejahterakan rakyatnya. Menghadapi kekhawatiran ini, Bagir Manan memberikan masukan-masukan sebagai berikut :¹⁸.

Meskipun pendapatan asli daerah tidak banyak, tidak selalu berarti lumbung keuangan daerah itu tidak berisi banyak. Bahkan mungkin cukup banyak. Hanya tidak bersumber pada pendapatan sendiri, melainkan dari uang yang diserahkan pusat kepada daerah seperti subsidi dan lain sebagainya. Tidak berarti pula lumbung keuangan daerah yang terbatas itu menyebabkan rakyatnya tidak menikmati kesejahteraan. Tetapi bagaimanapun juga diharapkan subsidi itu tidak akan mengurangi kemandirian dan keleluasaan daerah dalam membangun daerahnya.

1. Meskipun ada ketentuan tentang perimbangan keuangan, dalam kenyataan perimbangan keuangan pusat akan selalu lebih kuat dari keuangan daerah.
2. Meskipun sumber keuangan daerah diperbesar, dapat diperkirakan tidak akan ada daerah yang benar-benar mampu membelanjai secara penuh rumah tangganya sendiri. Telah dikemukakan urusan rumah tangga daerah umumnya bersifat pelayanan yang banyak menyerap anggaran daripada menghasilkan uang.

¹⁷ Lihat ketentuan pasal 4 UU No.25 tahun 1999, bahwa yang dimaksud dengan sumber pendapatan asli daerah adalah : dari hasil pajak daerah, retribusi daerah, hasil perusahaan milik daerah dan lain-lain pendapatan asli daerah yang syah.

¹⁸ Bagir Manan, Dasar dan dimensi...op.cit, hlm.16.

PENDAPATAN DAERAH

Menurut ketentuan yang terdapat di dalam pasal 79 UU No.22 tahun 1999, sumber pendapatan daerah terdiri dari : pendapatan asli daerah, dana perimbangan, pinjaman daerah dan lain-lain pendapatan daerah yang sah. Pendapatan asli daerah menurut ketentuan pasal ini adalah : hasil pajak daerah, hasil retribusi daerah, hasil perusahaan milik daerah, hasil pengelolaan daerah yang dipisahkan dan lain-lain pendapatan daerah yang sah.

Pengalaman selama ini menunjukkan bahwa hampir di semua daerah pendapatan asli daerahnya relatif kecil. Hal ini dikarenakan daerah tergantung oleh sumbangan dari pemerintah pusat. Ketergantungan ini juga disebabkan karena peraturan-peraturan yang mengaturnya condong bersifat sentralistik. Contohnya saja tentang ketentuan tentang pajak yang lebih menguntungkan pusat ketimbang daerah dengan alasan pemerintah pusat harus mendistribusikannya keseluruhan negara, sehingga pendapatan pajak yang besar harus dikelola negara. Pemikiran seperti ini harus dihilangkan dalam era otonomi daerah ini. Pemerintah daerah harus diberi kepercayaan sendiri untuk mengelola pajak daerahnya agar dapat membiayai pembangunan dan kesejahteraan daerahnya sendiri. Sehingga tidak selalu bergantung pada pemerintah pusat.

Untuk meningkatkan pendapatan asli daerah (PAD) dari sumber pajak dan retribusi daerah, pemerintah daerah harus meningkatkan kualitas sumber daya manusia, terutama aparat perpajakannya, baik secara intelektual maupun moralnya, sehingga mampu menggali sumber-sumber pajak dan retribusi daerah.

Selain usaha diatas, pemerintah daerah juga harus pandai-pandai dalam menarik investor agar dapat menanamkan modalnya di daerahnya. Usaha ini akan berhasil bila pemerintah daerah dapat menciptakan situasi yang kondusif untuk dunia usaha dan promosi daerah yang baik dan benar.

Pendapatan daerah yang lain adalah dana perimbangan yang diatur oleh UU No.25 tahun 1999. Disebutkan dalam pasal 6 UU ini, bahwa dana perimbangan pusat dan daerah terdiri dari : bahwa bagian yang dapat dimiliki daerah adalah bagian dari pajak bumi dan bangunan, bea

peralihan hak atas tanah dan bangunan dan penerimaan dari sumber daya alam, dana alokasi umum dana alokasi khusus. Mengenai besarnya dana perimbangan ini ditetapkan setiap tahun anggaran dalam APBN.

Dana alokasi umum ditetapkan sekurang-kurangnya 25 persen dari penerimaan dalam negeri yang ditetapkan APBN. Dana alokasi umum ini lebih lanjut dibagi 10 persen untuk daerah provinsi dan 90 persen untuk daerah kabupaten atau kota. Sedangkan untuk membiayai kebutuhan khusus, dapat dialokasikan sejumlah dana melalui APBN. Adapun yang dimaksud dengan kebutuhan khusus adalah : kebutuhan yang tidak dapat diperkirakan dan kebutuhan yang merupakan komitmen atau prioritas nasional.

Pendapatan daerah lainnya di dapat dari pinjaman daerah. Menurut ketentuan dari pasal 81 UU No.22 tahun 1999, pemerintah daerah diberi kewenangan untuk melakukan peminjaman untuk mendapatkan dana, baik dari dalam negeri maupun dari luar negeri untuk membiayai kegiatan pemerintahannya, tetapi harus dengan persetujuan DPRD dan harus mendapat persetujuan dari pemerintah pusat.

Pendapatan daerah yang lain adalah yang di dapat dari pendapatan lain-lain pendapatan asli daerah yang sah. Adapun yang dimaksud dengan lain-lain pendapatan asli daerah yang sah, antara lain adalah dari hasil penjualan aset tetap daerah dan jasa giro.

Pembangunan Ekonomi Daerah

Pembangunan ekonomi daerah ditujukan untuk memakmurkan dan mensejahterakan masyarakat daerah. Menurut Sunaryati Hartono, pembangunan tidak lepas dari hukum dan ekonomi. Pembangunan ekonomi sangat memerlukan sarana dan prasarana dan pranata hukum, agar supaya pembangunan ekonomi nasional itu benar-benar mencapai tujuannya, sesuai dengan rencana. Hukum mempunyai peranan penting, khususnya untuk menjaga keseimbangan, keselarasan dan keserasian antara berbagai kepentingan dalam masyarakat, dan dengan demikian akan memelihara lingkungan kehidupan sosial yang sehat dan bersih berdasarkan Pancasila dan UUD 45.¹⁹ Karenanya beliau lebih suka

¹⁹ Sunaryati Hartono, Politik Hukum Menuju Satu Sistem Hukum Nasional, Alumni, Bandung, 1991, hlm.30.

menyatukan istilah ketiganya menjadi hukum ekonomi pembangunan. Kedudukan hukum sangat berperan didalam pembangunan, karena bila pembangunan tidak dilandasi oleh hukum, maka akan menjadi timpang dan penuh dengan ketidakadilan. Karenanya beliau mengemukakan 4 fungsi dari hukum dalam pembangunan, yaitu

1. Hukum sebagai pemeliharaan ketertiban dan keamanan.
2. Hukum sebagai sarana pembangunan.
3. Hukum sebagai sarana penegak keadilan
4. Hukum sebagai sarana pendidikan masyarakat.²⁰

Lebih lanjut Sunaryati Hartono²¹ membagi hukum ekonomi menjadi dua bagian, yaitu :

1. Hukum ekonomi pembangunan, menyangkut pengaturan dan pemikiran hukum mengenai cara-cara peningkatan dan pengembangan kehidupan ekonomi Indonesia (peningkatan produksi) secara nasional dan berencana.
2. Hukum ekonomi sosial, menyangkut pengaturan dan pemikiran hukum mengenai cara-cara pembagian hasil pembangunan ekonomi nasional itu secara adil dan merata, sesuai dengan martabat kemanusiaan (hak-hak asasi manusia) manusia Indonesia (distribusi yang adil dan merata).

Pengaturan dalam bidang-bidang hukum ekonomi, seyogyanya didasarkan pada penalaran dan pertimbangan politik ekonomi pembangunan, yang dipadukan dengan pendekatan politik hukum pembangunan, maupun dengan pertimbangan politik pembangunan sosial atau masyarakat secara intern dan transdisipliner secara holistik sistematik.²² Selain itu pembangunan dalam bidang-bidang hukum ekonomi juga perlu memikirkan kemungkinan-kemungkinan apa dan bagaimana, yang sangat mungkin sekali akan merupakan kebutuhan ekonomi (makro maupun mikro) masyarakat Indonesia didalam konteks kehidupan masyarakat dunia.²³

²⁰ Sunaryati Hartono, Hukum Ekonomi Pembangunan Indonesia, Trimitra Mandiri, 1999, hlm.10.

²¹ ibid, hlm.41.

²² Sunaryati Hartono, Politik Hukum...., op.cit, hal.31

²³ ibid, hlm.34.

Dalam hukum ekonomi pembangunan Indonesia, peranan pemerintah sebagai unsur pembaharu dan pemberi arah kepada pembangunan ekonomi sangat menonjol. Sedangkan pada hukum ekonomi sosial, tekanannya adalah pada pembagian pendapatan nasional secara adil dan merata, memelihara dan meningkatkan martabat kemanusiaan Indonesia dalam rangka pembangunan ekonomi itu. Jadi disini istilah sosial dikaitkan dengan hak setiap warga negara Indonesia atas kehidupan dan pekerjaan yang layak. Dalam hubungannya dengan pembangunan daerah, maka otonomi daerah masuk dalam katagori hukum ekonomi sosial.

Tugas hukum dalam masyarakat yang membangun adalah untuk menjamin agar supaya asas-asas keadilan tetap dijunjung tinggi, sekalipun terjadi perubahan dalam hubungan antar manusia. Karenanya hukum dikatakan sebagai sarana pembangunan atau social engineering. Dalam kerangka negara hukum dan negara kesejahteraan, perekonomian negara Indonesia dibangun dengan adanya campur tangan negara (pemerintah) kedalam kegiatan-kegiatan ekonomi masyarakat untuk tujuan mencapai keseimbangan, terutama melindungi yang lemah. Hal ini tidak terlepas dari tujuan hukum disamping adanya ketertiban dan keadilan, dimana peranan hukum dalam pembangunan adalah untuk menjamin bahwa perubahan dalam pembangunan itu terjadi dengan cara teratur²⁴ Hukum sebagai alat pembaharu masyarakat, berarti hukum tidak hanya sebagai alat untuk memelihara ketertiban tetapi juga harus dapat membantu proses perubahan masyarakat.²⁵

Menurut Syahrhan Basah, fungsi hukum dalam kehidupan masyarakat meliputi :

1. Direktif, sebagai pengarah dalam membangun untuk membentuk masyarakat yang hendak dicapai sesuai dengan tujuan bernegara.
2. Integratif, sebagai pembina kesatuan bangsa.

²⁴ Mochtar Kusumaatmadja, Pembinaan Hukum dalam rangka Pembangunan Nasional, Binacipta, Bandung, 1986, hlm.3.

²⁵ Mochtar Kusumaatmadja, Fungsi dan Perkembangan Hukum dalam Pembangunan Nasional, Lembaga Penelitian Hukum dan Kriminologi FH UNPAD, Bandung, tanpa tahun, hlm.11-12.

3. Stabilitatif, sebagai pemelihara (termasuk di dalamnya hasil-hasil pembangunan) dan penjaga keselarasan, keserasian dan keseimbangan dalam kehidupan bernegara dan bermasyarakat.
4. Perfektif, sebagai penyempurna terhadap tindakan-tindakan administrasi negara, maupun sikap tindak warga dalam kehidupan bernegara dan bermasyarakat.
5. Korektif, baik terhadap warganegara maupun administrasi negara dalam mendapatkan keadilan.²⁶

Tentang pengertian modernisasi atau pembangunan, Sunaryati Hartono mengatakan bahwa : modernisasi atau pembangunan itu merupakan proses perubahan masyarakat (social change) yang dapat terjadi :

- a. Secara spontan, tanpa adanya pengarahan tertentu (seperti terjadi di Eropa Barat semenjak Revolusi Industri.
- b. Secara sengaja dan terarah sebagaimana telah dilakukan di negara-negara komunis, di Eropa Barat dan Jepang sesudah Perang Dunia kedua, dan juga hendak diusahakan di lain-lain negara berkembang.²⁷

Ketentuan-ketentuan tentang hukum ekonomi pembangunan yang ditujukan untuk terciptanya suatu negara yang demokrasi sehingga mewujudkan kesejahteraan baik di pusat pemerintahan dan daerah-daerahnya terdapat dalam pembukaan UUD 45 yaitu sila peri kemanusiaan, sila permusyawaratan/perwakilan untuk mufakat dan sila keadilan sosial, pasal 33 dan pasal 27 ayat 2 UUD 45, dan yang terbaru didalam ketentuan TAP MPR RI No.IV/MPR/2000 tentang rekomendasi kebijakan dalam penyelenggaraan Otonomi Daerah. Ketentuan-ketentuan ini diharapkan menjadi dasar bagi pelaksanaan pembangunan daerah dalam kerangka negara kesatuan Indonesia, agar cita-cita negara kesejahteraan dapat terwujud.

²⁶ Sjachran Basah, Tiga Tulisan tentang Hukum, Armico, Bandung, 1986, hlm.24-25.

²⁷ Sunaryati Hartono, Hukum Ekonomi...,op.cit, hlm.81.

BAB III

JAWA TENGAH DALAM MENYONGSONG ERA OTONOMI DAERAH

Propinsi Jawa tengah (Jateng) terdiri dari 35 kabupaten dan kota. Dari sudut anggaran, penerimaan provinsi Jawa tengah sebenarnya tidak buruk. Provinsi ini menerima anggaran diatas Rp 500 milyar dan pendapatan asli daerah (PAD) diatas Rp 200 milyar. Kalau kita berbicara masalah sumber daya alam, provinsi ini dapat dikatakan kurang kaya, karena hanya menyumbang minyak dan gas alam sebesar 0,1 persen dari keseluruhan produk domestik regional bruto (PDRB). Sektor yang menyumbang secara signifikan adalah dari sektor pertanian (26 persen) dengan andalan sub-sektor tanaman bahan makanan dan industri pengolahan (28 persen) dan perdagangan, restoran serta hotel (24 persen).

Selama ini dikenal ada lima sektor yang menyumbang PAD, yaitu : pajak, retribusi, keuntungan dari badan usaha milik daerah (BUMD), penerimaan dari dinas-dinas dan penerimaan lainnya. Terhadap PAD ini ada empat daerah yang realisasi penerimaan anggaran tahun 1998/1999 lebih dari Rp 100 milyar. Daerah tersebut adalah kota Semarang (Rp 153 milyar), kabupaten Cilacap (Rp 122 milyar), kabupaten Banyumas (Rp 118 milyar) dan kabupaten Klaten (Rp105 milyar). Besarnya PAD keempat daerah ini tidak merata. Hanya kota Semarang sebagai Ibukota provinsi yang menduduki peringkat terbesar dari total penerimaan. Daerah lain dengan PAD diantara 20-30 persen masing-masing adalah Kota Salatiga, Magelang, Surakarta, Tegal dan kabupaten Grobongan. Kabupaten yang disebut terakhir ini bahkan menjadi daerah dengan rasio tertinggi (2,4) antara PAD dan PDRB.

Dari sektor pajak, hanya terdapat dua daerah yang sektor pajaknya melebihi 50 persen dalam kontribusinya ke kas daerah, yaitu kabupaten Cilacap dan Kota Semarang. Kabupaten Cilacap yang letaknya di selatan dan merupakan daerah paling luas, menggantungkan PAD dari pajak hingga 56,4 persen. Sementara kota Semarang yang letaknya di utara menerima 56,2 persen.

Sedangkan sebagian besar daerah lainnya menggantungkan PAD-nya dari retribusi, yaitu pungutan yang diambil pemerintah daerah sebagai balas jasa atas fasilitas yang disediakan daerah. Terdapat empat daerah yang setoran retribusinya mencapai diatas 70 persen. Kabupaten Jepara sebagai daerah industri kecil didominasi oleh industri perabot dari kayu, mencatat retribusi tertinggi, yaitu 79,4 persen. Kemudian kabupaten Purworejo, yang industri kecilnya didominasi oleh industri gula merah senilai 75,3 persen, kemudian kabupaten Boyolali dengan industri kecilnya yang didominasi oleh kerajinan tangan dari bambu 72,9 persen. Setelah itu kabupaten Brebes 71,7 persen, kabupaten Blora 71 persen dan kabupaten Temanggung 70 persen.

Sedangkan daerah-daerah lainnya dapat dikatakan kurang menghasilkan dana untuk menyelenggarakan otonomi daerah. Ada kasus menarik yang terjadi pada kabupaten Kudus. Kabupaten kudus provinsi Jawa Tengah berpenduduk sekitar 600.000 jiwa. Kabupaten yang terletak sekitar 52 kilometer dari kota Semarang ini ini terkenal dengan industri rokok kreteknya. Industri rokok ini menyumbangkan dana yang besar bagi pusat. Karenanya Pemda dan masyarakatnya sangat menginginkan bea cukai rokok tersebut dimasukkan sebagai pendapatan asli daerah. Sayangnya permintaan masyarakat dan pemda kabupaten Kudus ini ditolak oleh pemerintah pusat, dengan alasan bea cukai rokok bukan tergolong sumber pendapatan asli daerah (PAD dan bukan tergolong sumber daya alam (SDA).

Bersama-sama daerah kabupaten penghasil industri rokok kretek lainnya yaitu : Kediri dan Malang, ketiga daerah kabupaten ini mengusulkan kepada pemerintah pusat untuk mengembalikan bea cukai rokok kedaerah mereka masing-masing sebesar 10 persen dari pendapatan keseluruhan yang masuk kekas negara. Alasan yang mendasar dari ketiga daerah ini adalah, karena dari tahun ketahun anggaran proyek perbaikan, perawatan sarana dan prasarana pembangunan yang dikatagorikan skala prioritas terus membengkak. Rata-rata pertahun mencapai 1.000 proyek dengan anggaran dana Rp.140 milyar. Belum termasuk sarana dan prasarana baru dalam menunjang potensi daerah, maupun proyek-proyek untuk

menanggulangi akibat yang dihasilkan pabrik rokok berupa polusi dan kesehatan masyarakat.

Dana yang dihasilkan PAD kabupaten ini hanyalah 10 milyar pertahun. Sebagian besar didapat dari pendapatan rumah sakit umum swadana, PBB, dan hak atas tanah dan bangunan. Tetapi dana dari rumah sakit umum harus dikembalikan lagi kerumah sakit, karena saat ini status rumah sakit swadana harus mampu menggali dana untuk menghidupi dirinya sendiri dan tidak bergantung dari subsidi dari pemerintah. Sedangkan dari sumber daya alam, kabupaten kudus tidak memiliki hutan, minyak, gas bumi atau laut.

APBD kabupaten Kudus pada tahun anggaran 1999/2000 berjumlah sekitar Rp 70 milyar dan hanya Rp 10 milyar sampai Rp 20 milyar diperoleh dari PAD. Padahal untuk membangun sarana dan prasarana di kabupaten Kudus yang sarat dengan industri rokok yang menyerap 80.000 buruh, industri kertas, percetakan, tekstil, pabrik gula, pande besi, bordir, konveksi dan puluhan jenis industri rumah tangga lainnya dibutuhkan dana diatas Rp 300 juta pertahun.

Berdasarkan realisasi anggaran tahun 1998/1999 tidak satupun daerah di Jawa Tengah yang mampu membayar gaji pegawainya dari pendapatan yang diperoleh dari PAD. Contohnya saja Semarang yang PAD-nya terbesar yaitu Rp 46,9 milyar, harus membiayai gaji pegawai pemdanya sebesar Rp 61,4 milyar. Itu baru untuk membayar gaji pegawai saja belum keperluan-keperluan lainnya yang menjadi keperluan rutin kota ini sebesar Rp 114,9 milyar. Melihat kenyataan-kenyataan diatas tentu sangat mustahil bagi daerah-daerah yang tidak mempunyai sumber daya alam yang besar untuk tetap bertahan dalam naungan otonomi daerah dikarenakan PAD-nya yang relatif kecil. Karenanya diperlukan sumber dana lain selain PAD yang dapat dipakai sebagai tambahan dana bagi kelangsungan pemerintahan daerah. Dana itu dapat berupa dana perimbangan yang berasal dari APBN, dana alokasi umum dan dana alokasi khusus.

Untuk menutupi biaya penyelenggaraan daerah dan kota, biaya APBD provinsi tentunya dapat diberikan untuk menutupi kekurangan-kekurangan didaerah bawahannya. Realisasi anggaran tahun 1998/1999

penerimaan Jateng besarnya Rp 636 milyar, sementara realisasi tahun sebelumnya nilainya Rp 1,4 trilyun.

PENDAPATAN ASLI DAERAH TINGKAT II DI JAWA TENGAH
Realisasi Anggaran 1998/1999

No	Kabupaten/Kota	PAD	Pajak	Retribusi	BUMD	Dinas	Lainnya
1	Kab.Cilacap	14,016,803	56.4	34.8	2.3	0	6.5
2	Kab.Banyumas	14,955,700	25.2	25.7	1.8	29.9	17.4
3	Kab.Purbalingga	5,313,448	20.1	67	3.7	9.3	0
4	Kab.Banjarnegara	7,282,511	16.2	56.5	2.2	1.1	24
5	Kab.Kebumen	7,305,540	20.3	48.5	1.6	0	29.6
6	Kab.Purworejo	6,241,994	15.3	75.3	4.1	0	5.4
7	Kab.Wonosobo	5,648,440	23.4	52.4	7.4	1.8	14.9
8	Kab.Magelang	7,405,500	41.3	40.4	7.3	0.8	10.2
9	Kab.Boyolali	9,085,398	18.6	72.9	3	0	5.5
10	Kab.Klaten	7,469,953	33.2	50.1	8.2	0	8.6
11	Kab.Sukoharjo	6,250,977	40.4	45.5	3.8	0	10.3
12	Kab.Wonogiri	9,889,354	12	68.3	4.5	0	15.2
13	Kab.Karanganyar	8,063,263	36.3	54.1	2.7	0.5	6.4
14	Kab.Sragen	8,358,888	17	74.7	3.5	0	4.8
15	Kab.Grobogan	20,796,255	7	27.5	1.4	0	64.1
16	Kab.Blora	7,610,577	15.4	71	2.5	0	11
17	Kab.Rembang	7,797,419	9.4	47.8	1.9	0.2	40.7
18	Kab.Pati	11,891,879	13.3	64.6	2	0.3	19.8
19	Kab.Kudus	10,788,692	22.4	68.2	2.2	0	7.3
20	Kab.Jepara	12,715,348	14	79.4	2.3	0.6	3.7
21	Kab.Demak	5,440,905	27.3	59.2	2.6	0	10.9
22	Kab.Semarang	11,217,625	30.4	49.6	3.8	0	16.3
23	Kab.Temanggung	5,146,617	21.6	69.9	4.7	0.7	3.1
24	Kab.Kendal	11,608,315	32.3	32.1	1.8	0.8	33
25	Kab.Batang	4,418,786	26.9	56.5	2.9	0.7	13
26	Kab.Pekalongan	6,638,548	19	22	1.3	46.2	11.5
27	Kab.Pemalang	7,571,183	24.3	55.4	2.7	0	17.6
28	Kab.Tegal	7,722,980	26.1	57.5	2.1	0	14.4
29	Kab.Brebes	9,070,751	22.4	71.7	2	0	3.9
30	Kota Magelang	6,768,077	14.1	23.1	3	55.7	4
31	Kota Surakarta	17,499,541	45.2	46.2	2	0	6.7
32	Kota Salatiga	5,156,537	22.3	33	4.3	37.4	3
33	Kota Semarang	46,934,579	56.2	31	1.9	6.5	4.3
34	Kota Pekalongan	3,785,906	47.4	34.3	0.9	0	17.3
35	Kota Tegal	7,789,055	22.4	60.3	1	0	16.3

Sumber : Statistik Keuangan Pemerintah Daerah Tingkat II se JATENG Th 1997/1998-1998/1999,BPS

Keterangan : PAD dalam Ribuan.

BAB IV

PROVINSI JAWA TENGAH DALAM MENJALANKAN OTONOMI DAERAH

4.1. PEMBANGUNAN PROVINSI JAWA TENGAH DALAM MENYAMBUT OTONOMI DAERAH

Masalah serius yang menghadang daerah-daerah dalam menyongsong pemberlakuan otonomi daerah ini adalah bagaimana cara mendapatkan dana yang cukup untuk kegiatan pembangunan dan penyelenggaraan otonomi daerah.

Harapan daerah terhadap UU No.25 tahun 1999 tentang perimbangan keuangan pusat dan daerah masih jauh dari kenyataan. Hal ini dikarenakan sikap ambivalensi pemerintah pusat dalam memberikan kewenangan pengelolaan keuangan kepada daerah. Indikator dari sikap ambivalensi ini adalah belum seluruhnya UU dan aturan pelaksana yang mendukung UU No.25 tahun 1999 selesai diundangkan. Masih terlihat adanya tarik menarik antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam pengelolaan sumber daya alam yang potensial. Dilain pihak, sumber-sumber daerah yang mengandalkan dari PAD masih kurang memadai untuk melaksanakan otonomi daerah. Bila kemandirian daerah dikukur dari PAD-nya, maka akan dapat kita lihat, bahwa kemandirian daerah dalam membiayai kebutuhan daerahnya sangat tergantung pada pemerintah pusat.

Pembangunan Provinsi Jawa Tengah dalam menyambut otonomi daerah ini mendapat kendala-kendala, adapun hambatan itu antara lain adalah :

1. Terbatasnya sumber pajak daerah yang potensial untuk membiayai keuangan daerah. Pajak- pajak yang potensial (menghasilkan dana yang besar) dipegang oleh pemerintah pusat.
2. Belum optimalnya pengelolaan pajak serta retribusi daerah, sehingga masih banyak terjadi kebocoran-kebocoran dalam pemungutan serta belum terjaringnya seluruh obyek potensial yang telah ditetapkan.

3. Kemampuan sumber daya manusia yang berada di pusat kekuasaan daerah (pegawai pemda), dirasa masih kurang memadai, terutama bila dinilai dari segi pembangunan moral. Aparat pemda dinilai masyarakat belum cukup profesional dan kurang mempunyai kemampuan memadai untuk mengelola sumber daya yang ada di daerah. Dikhawatirkan dengan adanya otonomi daerah maka pejabat pemda akan berlomba-lomba mengejar PAD yang setinggi-tingginya dengan cara menaikkan pendapatan dari sektor pajak dan retribusi. Hal ini sangat ditakutkan masyarakat karena akan sangat memberatkan mereka. Selain itu aparat pemda dikenal terlalu birokratis dan rentan terhadap KKN. Ditakutkan pemberian kewenangan yang besar kepada pemda untuk mengelola aset daerah, akan memberi peluang bagi tumbuh suburnya praktek KKN. Jadi dapat dikatakan bahwa minimnya sumber daya manusia yang berkualitas dan bermoral akan memberi peluang bagi KKN.

4. Kurangnya sumber daya alam yang dimiliki Jateng.

Melihat kendala-kendala diatas, pada dasarnya pemerintah Provinsi Jawa tengah pesimis akan dapat menjalankan pembangunan dalam naungan otonomi daerah. Tetapi kepesimisan itu harus dibuang jauh-jauh, karena mau tidak mau otonomi daerah itu harus dilaksanakan, sehingga dibutuhkan kemauan yang besar dan juga kerja keras agar Provinsi ini tidak tertinggal dari Provinsi lainnya. Untuk itu pemerintah daerah provinsi Jawa Tengah beserta kalangan DPRD berusaha keras melakukan tindakan-tindakan yang dapat meningkatkan pendapatan daerah ini agar dapat menjalankan pembangunan dan menyelenggarakan pemerintahannya secara mandiri (otonomi). Pemberdayaan pendapatan daerah itu dilakukan dengan jalan menggali potensi-potensi yang ada di daerah itu untuk dikembangkan agar mendapatkan hasil guna dan daya guna untuk membiayai pembangunan daerah. Diharapkan dengan kemampuannya sendiri daerah ini akan dapat menjalankan otonomi daerah. Karena pada dasarnya sumber pendapatan daerah itu tidak harus berupa kekayaan alam yang berlimpah, tetapi kekayaan yang bukan dari alam, seperti sumber daya manusia juga dapat dijadikan aset untuk menjalankan pembangunan. Contohnya saja bangsa Jepang, walaupun negara Jepang minim sumber daya alamnya tetapi negara ini dapat

menunjukkan kepada dunia bahwa mereka termasuk dalam jajaran bangsa yang maju dan sejahtera dengan mengandalkan sumber daya manusianya.

Pembangunan yang dilaksanakan provinsi ini tidak saja pembangunan fisik tetapi juga pembangunan mental masyarakat dan aparat pemerintahannya, sehingga diharapkan akan menjadikan daerah ini sebagai daerah yang mampu mewujudkan cita-cita nasional sebagai daerah yang mempunyai kesejahteraan yang baik. Pembangunan moral masyarakat merupakan suatu hal yang sangat penting. Adapun salah satu wujud kesadaran moral adalah dengan dipatuhinya hukum dan perangkat-perangkatnya. Kesadaran akan hukum ini penting karena hukum mengatur interaksi manusia dengan manusia dan juga dengan alamnya. Karenanya kesadaran mereka akan hukum akan menjadikan pembangunan daerah berjalan dengan lancar.

4.2. KESIAPAN PROVINSI JAWA TENGAH DALAM MENJALANKAN OTONOMI DAERAH BERDASARKAN UU NO. 25 TAHUN 1999

Selama ini dikenal ada lima sektor yang menyumbang bagi pendapatan asli daerah (PAD), yaitu dari sektor pajak, retribusi, keuntungan dari BUMN, penerimaan dari dinas-dinas dan penerimaan lainnya. Dari sektor pajak, hanya dua daerah yang menghasilkan dana diatas 50 persen, yaitu kabupaten Cilacap dan kota Semarang. Sedangkan daerah-daerah lainnya mendapatkan dana dari retribusi. Provinsi ini bila hanya menggantungkan harapannya dari pendapatan PAD-nya saja maka akan kerepotan untuk menghadapi otonomi daerah. Dapat dikatakan Provinsi ini tidak akan sanggup menghadapi otonomi daerah.

Pendapatan asli daerah pada provinsi Jawa Tengah memang dapat dikatakan tidak mencukupi untuk menyelenggarakan otonomi daerah yang mandiri, karenanya daerah ini sangat mengharapkan realisasi dari UU No.25 tahun 1999, tentang perimbangan kekuasaan pusat dan daerah. Provinsi ini juga tidak mempunyai sumber daya alam yang

potensial yang dapat menghasilkan dana bagi daerahnya. Demikian pula dengan sumber daya manusianya, walaupun bila dibandingkan dengan daerah-daerah lain diluar pulau Jawa, sumber daya manusia pada Provinsi ini lebih baik. Berdasarkan kendala-kendala ini, maka provinsi ini sangat mengharapkan tambahan dana dari pemerintah pusat melalui perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah sesuai dengan UU No.25 tahun 1999.

Ada dua sumber dana yang diharapkan didapat dari pelaksanaan UU No.25 tahun 1999, yaitu :

1. PAD yang sejauh ini sudah diterima. Hal positif yang diharapkan dari pemerintah pusat berkenaan dengan PAD ini adalah dengan direvisinya UU No.18/1997 tentang pajak dan retribusi. Diharapkan dari revisi ini, kewenangan pemerintah daerah dalam memungut pajak dan retribusi akan lebih beragam dan mendatangkan dana lebih banyak lagi.
2. Dana perimbangan dari APBN. Selain dana dari pengenaan pajak dan kekayaan sumber daya alam dari tiap-tiap daerah, juga diperoleh dana alokasi umum yang besarnya 25 persen dari penerimaan dalam negeri APBN. Dari dana ini 10 persennya untuk kas provinsi dan sisanya untuk kabupaten dan kota. Ini menjadi porsi terbesar untuk daerah yang tidak mempunyai sumber daya alam yang besar. Selain itu masih ada dana alokasi khusus yang diberikan secara terbatas.

Menjawab pertanyaan siapkah provinsi Jateng untuk menyelenggarakan otonomi daerah, bila hanya didasarkan pada pendapatan asli daerah saja, maka jawabannya tidak siap. Tetapi bila dana perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah dijalankan dan dana dari sektor ini dapat menutupi penyelenggaraan dan pembangunan daerah, maka daerah ini optimis dapat menyelenggarakan otonomi daerah. Tetapi bila dana perimbangan yang didapat daerah ini lebih kecil dari dana yang dibutuhkan, bisa-bisa daerah ini dapat dilikuidasi karena keterbatasan dana.

Untuk mengatasi kekurangan dana tersebut, daerah ini dapat saja mengembangkan perolehan dananya dari sektor-sektor lain, seperti pariwisata dan juga sektor kerajinan tangan dan industri kecil yang khas Jateng lainnya. Didaerah ini banyak obyek-obyek wisata yang telah

mendunia, seperti candi Borobudur, Prambanan, dan candi-candi lainnya. Selain itu daerah ini terkenal dengan kerajinan tangannya yang khas seperti, ukiran kayu dari Jepara dan juga industri kecil lainnya seperti misalnya industri batik. Provinsi Jateng sebagai provinsi yang dekat dengan kekuasaan pusat juga turut mendapat imbas dari kemakmuran pemerintah pusat. Dibandingkan daerah lainnya diluar Jawa, provinsi ini membangun daerahnya dengan cepat dan memenuhi syarat modernitas. Sehingga dalam segi pembangunan fisik tidak terlalu memerlukan dana yang besar seperti daerah-daerah lainnya diluar pulau Jawa. Demikian juga dengan sektor pendidikan. Banyak terdapat perguruan tinggi yang telah mapan dan potensial untuk melahirkan sumber daya manusia yang handal, bermoral dan siap pakai yang dapat diandalkan untuk membangun provinsi ini. Bila potensi-potensi ini dikembangkan penulis yakin daerah ini akan siap untuk menyongsong otonomi daerah. Karena pada dasarnya untuk menjadikan suatu daerah itu makmur tidak harus terpaku pada kekayaan alam, tetapi juga dapat dicapai dengan keahlian dan kecakapan sumber daya manusianya untuk membangun daerah tersebut.

Alternatif lain untuk mendapatkan dana adalah dari sektor jasa atau penanaman modal asing kedaerah Jateng. Investasi selain dapat menyumbang PAD, juga merupakan unsur penting bagi pemulihan ekonomi yang sedang berjalan.. Agar para investor tertarik menanamkan modalnya di Jateng, maka diperlukan sikap yang sungguh-sungguh dari daerah-daerah dengan jalan mempromosikan potensi-potensi daerahnya. Selain itu juga masyarakat dan pemda harus mencoba menertibkan masyarakatnya agar tidak terjadi lagi kerusuhan-kerusuhan atau pergolakan-pergolakan. Karena situasi dan kondisi daerah yang aman akan membuka peluang bagi para investor untuk masuk kedaerah Jateng.

BAB V

KESIMPULAN

1. Pembangunan Provinsi Jawa Tengah walaupun mendapat banyak kendala-kendala tetapi harus tetap dilaksanakan, karenanya diperlukan tidak saja pembangunan fisik tetapi juga pembangunan moral, termasuk di dalamnya dalam bidang hukum. Pembangunan disegala bidang ini diperlukan untuk menyelenggarakan otonomi daerah yang pada intinya bertujuan untuk mensejahterakan masyarakat daerah tersebut.
2. Provinsi Jawa Tengah pada awalnya masih pesimis dapat menyelenggarakan otonomi daerah yang mandiri pada masa-masa ini, tetapi provinsi ini terus berbenah dengan meningkatkan pembangunan disegala bidang, untuk dapat menjalankan atau menyelenggarakan otonomi daerahnya secara mandiri.

DAFTAR PUSTAKA

Bagir Manan, *Hubungan Pusat dan Daerah menurut UUD 1945*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1994.

Mochtar Kusumaatmadja , *Pembinaan Hukum dalam rangka Pembangunan nasional*, Bina Cipta, Bandung, 1986.

Mochtar Kusumaatmadja, *Fungsi dan Peranan Hukum dalam Pembangunan Nasional*, Lembaga Penelitian Hukum dan Kriminologi FH UNPAD, Bandung, tanpa tahun.

M. Yamin, *Naskah Persiapan UUD 1945*, Yayasan Prapantja, Jakarta, 1954.

Sjachran Basah, *Tiga Tulisan tentang Hukum*, Armico, Bandung, 1986.

Sunaryati Hartono, *Politik Hukum menuju Satu Sistem Hukum Nasional*, Alumni, Bandung, 1991.

Sunaryati Hartono, *Hukum Ekonomi Pembangunan Indonesia*, Trimitra Mandiri, 1991.

MAKALAH

Ateng Syafrudin, *Kapita Selekta Desentralisasi*

Ateng Syafrudin, *Otonomi dalam rangka desentralisasi teritorial.*

Bagir Manan, *Menyambut UU baru Pemerintahan Daerah.*

Bagir Manan, *Otonomi Daerah dan Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah.*

Bagir Manan, *Dasar dan Dimensi Politik Otonomi dan UU No.22 tahun 1999.*