

**PERNYATAAN AHLI
ATAS PERMOHONAN PENGUJIAN UU NO.33 TAHUN 2004
TERHADAP UUD 1945**

Mahkamah Konstitusi, 1 Feb 2012

Oleh: Wahyudi Kumorotomo, PhD

Bismillahirrahmanirrahim. Assalamu'alaikum Wr.Wb. Selamat pagi dan salam sejahtera untuk kita semua.

Yang Mulia Ketua Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi. Perkenankan saya menyampaikan pendapat saya berdasarkan keahlian dan pengetahuan saya di bidang ekonomi-politik dan khususnya berkenaan dengan politik anggaran publik. Sebelumnya, saya perlu menekankan bahwa semua yang saya tulis dan saya paparkan dalam sidang ini adalah segala sesuatu yang saya yakini sebagai seorang akademisi dan didasarkan data dan fakta yang saya ketahui, semata-mata untuk menyampaikan kebenaran dan saya berharap tidak dipengaruhi oleh kepentingan mana pun. Bahwa saya diajukan sebagai seorang yang dianggap ahli di sidang ini oleh kuasa hukum dari Pemohon, yaitu Majelis Rakyat Kalimantan Timur Bersatu (MRKTB), itu memang benar adanya. Tetapi sekali lagi saya berharap bahwa pernyataan saya tidak dimaksudkan untuk membela kepentingan tertentu.

Perkenankanlah saya mengulangi permintaan para Pemohon yang bermaksud agar Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi yang mulia ini menguji ketentuan-ketentuan dalam Undang-undang No.33 tahun 2004, terutama untuk pasal-pasal berikut:

1. Pasal 14 huruf e Undang-undang Perimbangan yang bunyinya: "Penerimaan pertambangan minyak bumi yang dihasilkan dari wilayah/daerah yang bersangkutan setelah dikurangi komponen pajak dan pungutan lainnya sesuai dengan peraturan perundang-undangan dibagi dengan imbangan: (1) 84,5% untuk pemerintah dan (2) 15,5% untuk daerah".
2. Pasal 14 huruf f Undang-undang Perimbangan yang berbunyi: "Penerimaan pertambangan gas bumi yang dihasilkan dari wilayah/daerah yang bersangkutan setelah dikurangi komponen pajak dan pungutan lainnya sesuai dengan peraturan perundang-undangan dibagi dengan imbangan: (1) 69,5% untuk pemerintah dan (2) 30,5% untuk daerah".

Secara umum, perlu diingat bahwa perundang-undangan adalah produk politik. Oleh karena itu dalam melakukan analisis dan mempertimbangkan pasal-pasal dalam UU tersebut di atas juga harus dilakukan dengan melihat konteks politik yang berlaku ketika produk peraturan ini diratifikasi.

Pada saat UU No.33/2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dibuat, sebenarnya sudah ada produk undang-undang sebelumnya, yaitu UU No.25/1999 yang mengatur subjek yang sama. Kecuali itu, terdapat juga undang-undang yang terkait langsung dengan sistem perimbangan keuangan, yaitu UU No.22/1999 tentang Sistem Pemerintahan Daerah yang kemudian direvisi menjadi UU No.32/2004 dengan lingkup bidang pengaturan yang sama. Namun, berbeda

dengan perubahan dari UU No.22/1999 menjadi UU No.32/2004 yang relatif signifikan, perubahan dari UU No.25/1999 menjadi UU No.33/2004 tidak terlalu signifikan. Satu-satunya perubahan penting dari UU No.25/1999 menjadi UU No.33/2004 adalah kenaikan proporsi penerimaan dalam negeri yang harus diberikan kepada daerah, dari sebesar 25% menjadi 26%. Yang perlu dicatat adalah bahwa proses ratifikasi UU No.25/1999, sebagai landasan utama dari UU No.33/2004 berlangsung sangat singkat, yaitu hanya kurang dari tiga bulan.

Ketika UU No.22/1999 dan UU No.25/1999 mulai diberlakukan pada awal tahun 2001, terjadi berbagai gejolak politik yang diakibatkan oleh tuntutan dari beberapa daerah yang memiliki kekayaan sumberdaya alam yang besar untuk menuntut kewenangan yang lebih besar melalui kebijakan desentralisasi. Itulah sebabnya, daerah-daerah yang selama masa pemerintahan Orde Baru senantiasa bergejolak kemudian diberi konsesi lebih besar oleh pemerintah pusat untuk mendapatkan bagi hasil (*revenue sharing*) dari kekayaan sumberdaya alamnya. Peraturan mengenai otonomi khusus selanjutnya diberlakukan dengan UU No.18/2001, untuk provinsi Papua melalui UU No.21/2001 dan untuk provinsi Aceh dengan UU No.11/2006. Berdasarkan kedua undang-undang ini, provinsi NAD dan Papua memperoleh dana bagi-hasil dari minyak dan gas bumi yang cukup besar, yaitu 70 persen dari pendapatan minyak sampai tahun 2025. Masalahnya adalah bahwa justifikasi untuk menetapkan proporsi 30:70 bagi pusat dan daerah atas pendapatan dari minyak itu tampaknya semata-mata hanya berdasarkan pertimbangan politik. Dari penelusuran saya mengenai proses legislasi UU No.18/2001, UU No.21/2001 maupun UU No.11/2006 tidak ada dokumen yang cukup jelas memberikan keterangan mengapa DPR dan pemerintah sampai pada angka proporsi tersebut.

Sementara itu, bagi provinsi-provinsi yang lainnya tetap diberlakukan UU No.25/1999 yang menetapkan bahwa bagi antara pusat dan daerah untuk minyak adalah 85:15 dan untuk gas alam adalah 70:30. Munculnya angka proporsi ini pun tampaknya berasal dari hasil lobi dan negosiasi antara para anggota DPR, jajaran Kementerian terkait (ada delapan kementerian, antara lain Menko Ekuin, Bappenas, Depkeu, Depdagri, Departemen Kehutanan, Departemen Pertambangan dan Energi), para pejabat pemerintah daerah dan para akademisi. Dari penelusuran saya mengenai dokumen menyangkut proses negosiasi dan justifikasi mengenai rumus DBH, tidak ada pertimbangan rasional dari segi ekonomi, sosial maupun kebutuhan pembangunan daerah yang dapat dipertanggungjawabkan untuk mendukung angka proporsi tersebut.¹ Dengan demikian, seperti halnya pertimbangan yang digunakan bagi UU No.18/2001, UU No.21/2001 dan UU No.11/2006, pertimbangan mengenai DBH di dalam UU No.25/1999 yang selanjutnya direvisi dengan UU No.33/2004 adalah pertimbangan politik.

Kesimpulan di atas juga mendapat konfirmasi dari para analis internasional mengenai kebijakan desentralisasi di Indonesia, bahwa dalam hal desentralisasi fiskal diterapkan kebijakan desentralisasi yang asimetris

¹ Sekretariat DPR RI, *Proses Pembahasan RUU tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah*, 1999. Untuk kesimpulan akhirnya, lihat p.1177.

(*asymmetric decentralization*).² Pada intinya yang dimaksud adalah bahwa pemerintah pusat menerapkan kebijakan desentralisasi dan pemberian otonomi kepada daerah dengan derajat devolusi atau pemberian kewenangan dan pembagian hasil dari kekayaan alam di daerah yang berbeda-beda. Perbedaan itu tergantung kepada banyak faktor, antara lain faktor geopolitik, kesukuan, agama, sejarah, adat-istiadat daerah, serta stabilitas politik nasional. Pola kebijakan desentralisasi asimetris ini memang tidak hanya berlaku di Indonesia, tetapi juga diterapkan di banyak negara seperti di Inggris (yang memberlakukan wilayah Wales berbeda dari daerah lain), Spanyol (memberlakukan Catalonia dan Basque berbeda dari daerah lain), Thailand (memberlakukan hukum khusus di wilayah Narathivat dan Yala), Filipina (berencana menerapkan undang-undang khusus di provinsi Moro), dan sebagainya.

Yang perlu diingat adalah bahwa kebijakan desentralisasi asimetris sebenarnya merupakan solusi politik jangka pendek yang sebaiknya terus dipantau dan dievaluasi dalam jangka panjang. Pemerintah semestinya terus melakukan evaluasi berkesinambungan terhadap kinerja kebijakan desentralisasi agar tujuan kebijakan ini dapat tercapai. Ada dua tujuan pokok yang ingin dicapai dari kebijakan desentralisasi, yaitu: 1) peningkatan kesejahteraan rakyat, dan 2) peningkatan kualitas pelayanan publik di setiap daerah. Terkait dengan pemberlakuan undang-undang khusus di wilayah NAD, Papua, atau daerah-daerah lainnya, jika diibaratkan pemerintah pusat sebagai ayah dan daerah-daerah sebagai anaknya, diharapkan agar pemerintah pusat dapat bertindak sebagai ayah yang adil. Jangan sampai muncul kesan bahwa pemerintah pusat "memberi lebih banyak gula-gula kepada anak-anak yang nakal dan sebaliknya bersikap keras dan pelit kepada anak-anak yang manis".³ Secara teoretis, para pakar juga banyak mengingatkan bahwa kebijakan desentralisasi asimetris tetap memiliki risiko politis maupun risiko ketimpangan antar daerah.

Sebagaimana disampaikan oleh pihak Pemohon, secara yuridis kebijakan ini juga mengakibatkan inkonsistensi antara berbagai produk peraturan di tingkat undang-undang dengan konstitusi yang dalam hal ini adalah UUD 1945. Ketentuan yang berbeda-beda bagi setiap daerah mengakibatkan inkonsistensi antara pasal-pasal di dalam UU No.33/2004, UU No.18/2001, UU No.21/2001 dan UU No.11/2006 dengan pasal 18A ayat (2) UUD 1945 yang mengamanatkan bahwa hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumberdaya alam dan sumberdaya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dilaksanakan "secara adil dan

² Teresa Garcia-Mila & Therese J. McGuire, *Fiscal Decentralization in Spain: An Asymmetric Transition to Democracy*, mimeo, 2002; Gabe Ferrazzi, *Stock Taking Studies*, DRSP-USAID, 2009.

³ Media banyak merekam tentang negosiasi politik rumusan DBH di daerah Otonomi Khusus. Misalnya, di bawah pemerintahan Abdurrahman Wahid pernah ada janji politik pemberian 75% pendapatan minyak untuk Aceh jika tokoh dari provinsi ini membatalkan tuntutan untuk memisahkan diri. Proporsi ini berbeda jauh dengan rumusan dalam UU No.25/1999 yang berlaku waktu itu. Lihat misalnya *Jakarta Post*, 25 Nov 1999, *Business News*, 5 Mei 2000.

selaras", dan pasal 28I ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan "Setiap orang berhak bebas dari perlakuan yang bersifat diskriminatif atas dasar apa pun dan berhak mendapatkan perlindungan terhadap perlakuan yang bersifat diskriminatif itu." Tetapi penafsiran mengenai hal ini saya serahkan kepada Majelis Yang Mulia karena saya bukan pakar hukum dan tidak dalam posisi memberikan opini tentang konsistensi pasal-pasal produk perundangan.

Salah satu hal yang jelas merupakan titik lemah dari proses penentuan proporsi dana bagi-hasil pada UU No.33/2004 adalah tidak adanya Naskah Akademik yang dapat dijadikan sebagai rujukan untuk melihat dari mana rasionalitas angka proporsi bagi-hasil SDA antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Di dalam Penjelasan Umum dari undang-undang ini juga tidak terdapat penjelasan rinci mengenai apa pertimbangan dari segi ekonomi, lingkungan dan kebutuhan pembangunan daerah sehingga diperoleh proporsi 85:15 tersebut. Keharusan untuk membuat naskah akademik memang tidak diatur di dalam peraturan perundangan sebelum keluarnya UU No.12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundangan. Akan tetapi dalam hal UU No.33/2004, karena bahkan keterangan, rasionalitas, maupun naskah akademiknya tidak ada, maka sulit untuk memahami pertimbangan tentang proporsi DBH secara objektif.

Perlu diketahui bahwa meskipun praktik universal yang terjadi di banyak negara berbeda-beda, tetapi ada argumentasi yang jelas mengenai mengapa proporsinya seperti yang terdapat di dalam produk perundangan dengan landasan-landasan pemikiran mengenai kebutuhan pendanaan pembangunan di daerah yang relatif lebih objektif. Tabel 1 menunjukkan ketentuan mengenai bagi hasil sumberdaya minyak dan gas di berbagai negara. Kiranya dapat dilihat bagaimana proporsi dana bagi hasil di Indonesia itu jika dibandingkan di negara-negara lainnya.

Tabel 1. Bagi hasil minyak dan gas bumi di berbagai negara

| No. | Negara | Proporsi bagi-hasil | |
|-----|-----------------|--|--|
| | | Pusat | Daerah |
| 1 | Swiss | 45% | 55% |
| 2 | Estonia | 50% | 50% |
| 3 | Malaysia | 60% | 30% (negara bagian) |
| 4 | Amerika Serikat | 54% | 46% (negara bagian) |
| 5 | Jerman | 75% | 25% |
| 6 | Brazil | 55% | 45% (pajak tambang) 2,3% pendapatan minyak untuk distrik |
| 7 | Nigeria | Fleksibel, menurut Federation Account | 31,5% (negara bagian) 10% (distrik) dg kriteria: 25% bagi-rata, 75% jml penduduk |
| 8 | Pakistan | 80% | 20% |
| 9 | Rusia | 61% | 39% pajak SDA (provinsi) 36% pajak SDA (distrik) |
| 10 | Indonesia | 85% | 15% |
| 11 | China | 90% | 10% |

Sumber: Bahl & Tumennasan, 2002; Kaji, 2008

Dari Tabel dapat ditunjukkan bahwa sesungguhnya proporsi yang diterima oleh daerah dari bagi-hasil pendapatan minyak di Indonesia masih relatif kecil jika dibandingkan banyak negara yang lain. Namun sekali lagi yang lebih penting ialah bahwa rumus bagi-hasil di Indonesia dalam UU No.33/2004 tidak disertai dengan argumen objektif mengenai apa saja pertimbangan yang digunakan untuk sampai pada rumus tersebut. Sebagai perbandingan, proporsi pendapatan yang diterima oleh negara bagian Bavaria di Jerman yang sebesar 25% disertai dengan pertimbangan yang objektif mengenai kebutuhan dana untuk membangun daerah yang relatif tertinggal ini, jumlah penduduk dan kebutuhan untuk memperbaiki pelayanan publik di daerah, serta jangka waktu yang diperlukan bagi Bavaria untuk mengatasi ketimpangan vertikal (*vertical imbalances*) maupun ketimpangan horizontal (*horizontal imbalances*) supaya tingkat pembangunan di negara bagian ini relatif sepadan dengan wilayah lainnya yang relatif sudah maju.⁴

Pertimbangan untuk menentukan rumus bagi-hasil pendapatan dari sumberdaya alam bisa diperoleh dari aspek ekonomi, lingkungan, sosial maupun kondisi geografis sebuah daerah. Menyangkut bagi-hasil dari minyak bumi, sebagian pakar menunjukkan bahwa proporsi pendapatan yang diperoleh hendaknya sesuai dengan prinsip-prinsip berikut.⁵

1. Sumber minyak akan habis dan harus ada penggantinya (*exhaustible or replenishable*);

Bagaimanapun sumberdaya alam, minyak dan gas bumi khususnya, adalah sumberdaya yang tidak dapat diperbarui dan akan segera habis. Karena itu, harus diperhitungkan bahwa bagi-hasil buat daerah dapat dipergunakan untuk mengganti belanja investasi bagi penggalian tambang (misalnya pembangunan *hydro water-storage*), ongkos manajemen publik karena penyediaan fasilitas tambang, dan sebagainya.

2. Dampak terhadap kebutuhan infrastruktur (*impact on infrastruktur requirements*);

Kegiatan pertambangan sendiri memerlukan biaya penyediaan infrastruktur yang memungkinkan hasilnya dapat dinikmati oleh publik. Infrastruktur yang dimaksud dalam hal ini adalah jalan, jembatan, pelabuhan, atau mungkin fasilitas kereta-api yang diperlukan untuk mengangkut hasil-hasil tambang. Sebuah kawasan tambang mungkin dibangun dengan cepat, tetapi kemudian ditinggalkan sama sekali

⁴ Nuria Bosch & Jose M. Duran, *Fiscal Federalism and Political Decentralization: Lessons from Spain, Germany, and Canada*, Edward Elgar Publishing, Chetelham, 2008.

⁵ Bob Searle, *Revenue-Sharing, Natural Resources and Fiscal Equalization*, paper presented in the conference on "The Challenges in the Design of Fiscal Equalization and Intergovernmental Transfers", 2004, Stone Mountain, Georgia, 2004.

setelah 15-20 tahun eksploitasi karena deposit minyaknya habis. Hendaknya dipastikan bahwa pemanfaatan infrastruktur untuk kepentingan publik menjadi prioritas utama.

3. Kepemilikan dari sumberdaya yang dieksploitasi (*ownership of the exploited resource*);

Masalah kepemilikan sumberdaya alam sering menjadi sumber konflik, terutama apabila menyangkut kepemilikan tanah, sumberdaya di bawah tanah tersebut, dan seringkali tergantung kepada seberapa dalam sumber tambang di bawah tanah tersebut. Itulah sebabnya, rumusan mengenai bagi-hasil tambang harus betul-betul cermat dan memperhitungkan proporsi yang adil bagi daerah penghasil, daerah yang menanggung penyediaan infrastrukturnya, serta bagaimana pemanfaatan dana itu bagi kesejahteraan masyarakat di daerah yang bersangkutan.

4. Dampak terhadap lingkungan (*impact on the environment*);

Jenis tambang dan aktivitas pertambangan yang dilakukan akan memiliki dampak lingkungan yang berlain-lainan. Penambangan pasir di permukaan mungkin hanya akan berdampak pada biaya manajemen, tetapi penambangan bertingkat bagi alumunium akan memerlukan biaya reklamasi sedangkan penambangan uranium bahkan memerlukan sistem proteksi publik terhadap bahan radio-aktif. Untuk penambangan minyak dan gas alam, perlu diperhitungkan benar-benar bahwa dana-bagi hasil sudah meliputi biaya untuk menanggulangi dampak lingkungan yang terjadi.

5. Pengaruh pasar internasional dan nasional (*international or national market*);

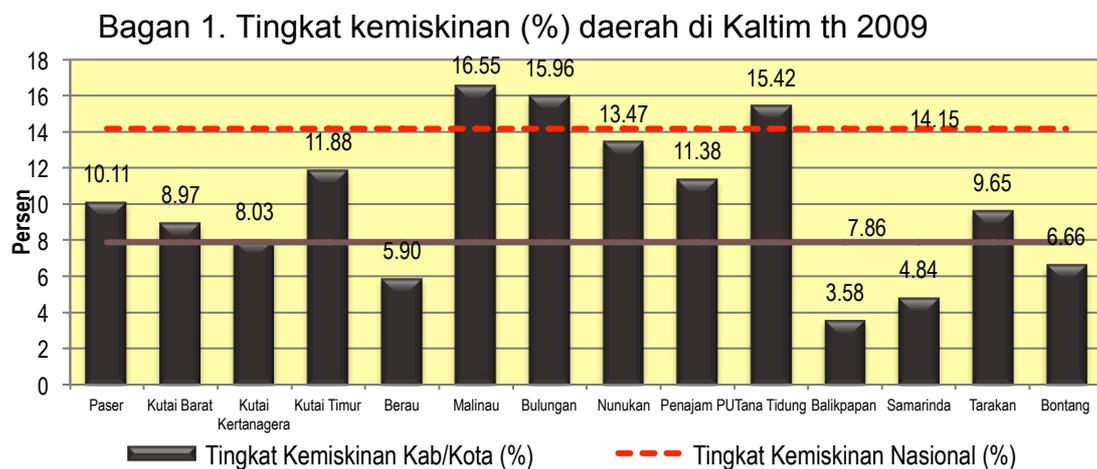
Bagi-hasil pendapatan dari minyak hendaknya memperhitungkan juga volatilitas dari harga minyak mentah di tingkat nasional maupun internasional. Pada tingkat harga minyak mentah yang relatif rendah dari ekspektasi, pihak pemerintah pusat maupun pemerintah daerah harus siap menanggung biaya investasi yang telah dikeluarkan. Namun ketika tingkat harga minyak mentah di pasar internasional melonjak tajam, pembagian pendapatannya hendaknya juga diperhitungkan secara transparan dan adil.

Dengan demikian, tampak bahwa pertimbangan untuk merumuskan proporsi DBH semestinya didahului dengan analisis mengenai faktor-faktor objektif yang memungkinkan setiap perumus kebijakan di masing-masing jenjang pemerintahan (pusat, provinsi, kabupaten/kota) memiliki pemahaman yang sama mengenai dasar argumentasinya. Dalam perhitungan DBH minyak dan gas bumi di Indonesia, proporsi 15 persen tampaknya tidak didahului dengan pertimbangan kondisi objektif sebagaimana dirumuskan di atas. Bahkan perhitungan mengenai kemungkinan sistem dana peruntukan (*earmarked revenues*) dari hasil minyak dan gas bumi untuk mengatasi degradasi lingkungan tidak pernah terpikirkan dengan baik. Praktik

penciptaan dana peruntukan ini sudah banyak dilakukan di negara-negara yang relatif maju dan untuk penerapannya di Indonesia sudah ada beberapa studi.⁶ Tetapi tampaknya sampai sekarang belum dipikirkan, termasuk karena pemerintah tetap berpegang pada rumusan dalam UU No.33/2004 yang tidak disertai dengan naskah akademik yang dapat dipertanggungjawabkan.

Pada dasarnya, hasil dari pendapatan minyak dan gas bumi akan dapat meningkatkan kesejahteraan rakyat di daerah apabila daerah memperoleh bagi-hasil yang sepadan dan selanjutnya dimanfaatkan untuk upaya peningkatan kemakmuran rakyat. Dalam hal ini, perkenankan saya menyampaikan pendapat terkait dengan pernyataan pendahuluan dari pihak pemerintah pusat yang menyatakan bahwa "tidak ada hubungan sebab-akibat antara dampak langsung dan tidak langsung kegiatan pertambangan berupa rendahnya tingkat kesejahteraan masyarakat, penurunan kualitas lingkungan sosial, dan penurunan kualitas lingkungan hidup dengan tidak sesuainya prosentase dana bagi hasil atas kegiatan pertambangan, khususnya minyak bumi dan gas bumi" (Risalah Sidang MK, 7 Desember 2011, p.14). Pernyataan ini tidak sejalan dengan teori sebagaimana dijelaskan di atas, dan juga tidak sejalan dengan fakta empiris yang banyak terjadi di daerah.

Secara empiris banyak bukti yang menunjukkan bahwa apabila pemerintah daerah dapat meningkatkan belanja publik dari APBD, maka angka kemiskinan dan angka pengangguran dapat ditekan. Data dari Ditjen Perimbangan Keuangan, Kementerian Keuangan, misalnya menunjukkan bahwa dalam periode antara tahun 2008 hingga 2009, ketika total belanja daerah meningkat dari Rp 307,6 triliun menjadi Rp 404,9 triliun, ternyata tingkat kemiskinan menurun dari 35,0% menjadi 32,5% dan angka pengangguran menurun dari 9,4% menjadi 9,0%.⁷ Dengan kata lain, kesejahteraan rakyat tentunya mengalami kenaikan ketika belanja daerah ditingkatkan.

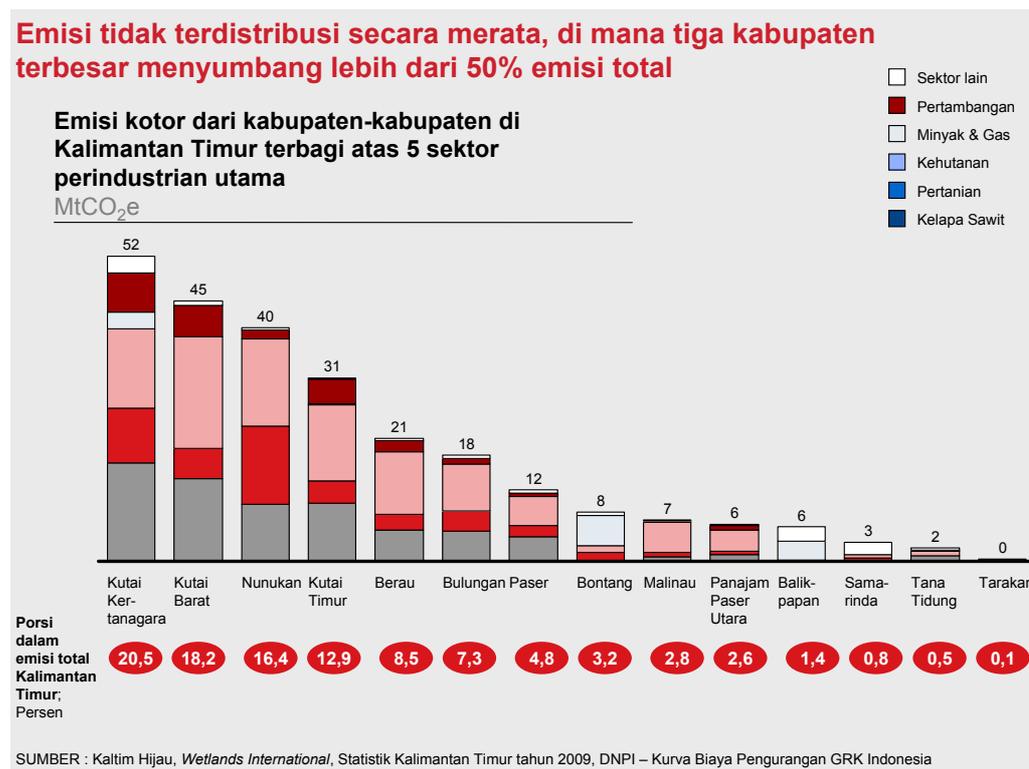


⁶ Salah satu studi yang terbaru dilakukan oleh Sonny Mumbunan, *Ecological Fiscal Transfers in Indonesia*, disertasi PhD di Universitas Leipzig, Jerman, 2011. Lihat p. 160.

⁷ Marwanto Harjowiryono, *Upaya Pemerintah dalam Menata Perimbangan Keuangan Antara Pusat dan Daerah*, Seminar tentang Kebijakan Keuangan Daerah di Indonesia, Jogjakarta, Mei, 2011.

Data pada Bagan 1 juga menunjukkan bahwa tingkat kemiskinan di kabupaten/kota yang memperoleh dana bagi-hasil SDA cukup signifikan ternyata memiliki tingkat kemiskinan di bawah rata-rata nasional atau bahkan di bawah rata-rata provinsi Kaltim. Maka, jika dana bagi-hasil yang signifikan dapat diperoleh oleh masyarakat di daerah dan selanjutnya dimanfaatkan dengan baik untuk program penanggulangan kemiskinan, diharapkan bahwa pemberantasan kemiskinan dan peningkatan kesejahteraan akan dapat direalisasikan.

Bagan 2. Sektor pembangunan dan degradasi lingkungan di Kaltim



Sebaliknya, kegiatan penambangan memiliki dampak yang sangat serius bagi penurunan kualitas lingkungan di provinsi Kalimantan Timur. Bagan 2 menunjukkan bahwa dari ketiga kabupaten di provinsi ini yang menyumbang lebih dari 50% emisi gas CO₂, ternyata sumber pencemaran udara itu kebanyakan berasal dari kegiatan di pertambangan minyak dan gas bumi dan kegiatan pertambangan umum. Kerusakan lingkungan ini belum termasuk yang diakibatkan oleh diabaikannya reklamasi lahan pertambangan, kerusakan struktur tanah, serta berkurangnya habitat bagi keanekaragaman hayati di provinsi ini. Pada saat yang sama, royalti hanya Rp 4 triliun dari kegiatan penambangan di seluruh provinsi tampaknya tidak akan mencukupi untuk melakukan konservasi lingkungan maupun mencegah degradasi lingkungan lebih lanjut sebagai akibat dari kegiatan penambangan.

Yang dapat disimpulkan dari data di atas adalah bahwa kegiatan pertambangan di provinsi Kalimantan Timur sebenarnya berpotensi untuk memberantas kemiskinan dan meningkatkan kesejahteraan rakyat jika proporsi dana bagi-hasilnya sudah adil dan dapat dimanfaatkan untuk belanja

pembangunan yang tepat sasaran. Sebaliknya, kegiatan pertambangan di provinsi ini juga berpotensi mengurangi kualitas hidup masyarakatnya karena kecenderungan degradasi lingkungan sebagai akibat dari kecilnya proporsi pendapatan daerah yang dapat digunakan untuk mengatasi kerusakan lingkungan.

Pernyataan pendahuluan dari pihak Pemerintah mengenai masih rendahnya kualitas belanja daerah yang dibuktikan dari besarnya Silpa (15,9% dari APBD tahun 2011) dan kecilnya belanja modal daerah memang ada benarnya. Akan tetapi, seperti telah disampaikan oleh saksi ahli dalam sidang-sidang terdahulu, persoalan Silpa dan belanja modal ini merupakan persoalan sistemik yang harus diatasi oleh semua pihak, bukan saja pemerintah daerah tetapi juga pemerintah pusat. Ada banyak bukti bahwa Silpa yang tinggi disebabkan oleh tidak sinkronnya sistem penganggaran antara pusat dan daerah, kompleksitas di dalam sistem pengadaan baik yang didasarkan pada Keppres No.80/2003 maupun ketentuan yang telah diperbarui dalam PP No.54/2010 tentang pengadaan barang dan jasa, maupun persoalan penegakan hukum administrasi yang seringkali disalahgunakan oleh para penegak hukum di daerah.

Dari segi sistem penganggaran, Silpa di daerah semakin besar karena siklus anggaran yang tidak sinkron antara APBD dan APBN. Ketika APBD disusun oleh Pemerintah Provinsi maupun Pemerintah Kabupaten/Kota, asumsi yang banyak digunakan adalah besaran DAU, DBH, dan DAK yang akan diterima oleh daerah yang baru diketahui setelah APBN mulai berlaku pada awal tahun fiskal, yaitu bulan Januari setiap tahunnya. Tetapi berdasarkan ketentuan, APBD juga harus disahkan dalam waktu yang sama dengan APBN. Sementara itu, dalam kenyataan pencairan dana subsidi dari pusat baru bisa dilakukan pada pertengahan tahun fiskal atau bahkan bisa terlambat lagi. Maka, kebanyakan daerah sengaja menggunakan dana Silpa untuk membiayai kegiatan pada awal-awal bulan di sebuah tahun fiskal dan karena banyak kegiatan baru bisa dicairkan dananya menjelang akhir tahun, banyak kegiatan yang dilakukan secara tergesa-gesa sehingga daya serapnya terbatas sedangkan efektivitas kegiatannya tidak bisa dioptimalkan.

Daya serap anggaran yang rendah juga terjadi karena begitu banyak prosedur yang harus diikuti di dalam sistem pengadaan barang dan jasa. Prosedur lelang menurut Keppres No.80/2003 maupun PP No.54/2010 seringkali tidak sejalan dengan situasi yang dihadapi oleh para pelaksana di daerah. Prosedur lelang seringkali menjadi terlalu lama dan bertele-tele sehingga dana dari APBD sulit dicairkan untuk membiayai proyek-proyek pembangunan di daerah. Akibatnya, banyak dana yang tidak diserap karena rumitnya prosedur di dalam alokasi anggaran publik.

Persoalan daya serap juga disebabkan karena sekarang ini tidak ada batas yang jelas antara wilayah Hukum Administrasi dan Hukum Pidana, terutama menyangkut delik pidana korupsi. Di daerah, sekarang ini semakin banyak aparat yang tidak bersedia menjadi KPA (Kuasa Pengguna Anggaran) dan PPK (Pejabat Pembuat Komitmen) karena disamping insentifnya sedikit, risiko yang harus ditanggung jika mereka menyalahi prosedur selalu ancaman tindak pidana korupsi. Tidak jarang, prosedur yang dilanggar karena justru untuk efisiensi menjadi pintu masuk bagi aparat Kejaksaan untuk memeras PPK dan rekanan swasta dengan ancaman tindak pidana korupsi. Inilah yang menyebabkan belanja daerah banyak yang tidak terserap sedangkan angka

belanja modal (*capital spending*) terus menurun sehingga mengurangi efektivitas alokasi anggaran publik bagi pembangunan.

Bekenaan dengan data *lifting* minyak yang menjadi dasar bagi perhitungan dana bagi-hasil, persoalan pokok yang masih harus dipecahkan dalam UU No.33/2004 adalah tentang transparansi dan pertanggungjawaban datanya. Dalam keterangan pendahuluan, pihak Pemerintah mengatakan bahwa hanya pemerintah pusat yang "memiliki otoritas sepenuhnya untuk dapat menyampaikan data-data tersebut kepada pihak-pihak yang berkepentingan" (Risalah Sidang, 7 Des 2011, p.16). Untuk itu, dikatakan bahwa jika daerah berkeinginan memperoleh data perminyakan, seharusnya menghubungi Kementerian Energi dan Sumberdaya Mineral.

Ada dua persoalan yang sebenarnya sebagian sudah disinggung dalam beberapa sidang sebelumnya. Pertama, data bagi pengalokasian DBH semestinya didasarkan pada besaran *lifting* minyak yang sesungguhnya, bukan pada perkiraan atau prognosis mengenai *lifting* minyak seperti yang selama ini terjadi. Dengan demikian penerapan pasal 14 UU No.33/2004 benar-benar dilakukan dengan prinsip transparansi dan itikad baik bagi pihak pemerintah pusat maupun pemerintah daerah untuk memperhitungkan angka dana bagi hasil secara akurat.

Kedua, dalam hal ini kiranya dapat dijelaskan apakah pihak Pemerintah Daerah memang tidak memiliki hak untuk memperoleh data tersebut dan apakah data tersebut harus selalu mengajukan permohonan data setiap kali melakukan perkiraan besaran dana bagi-hasil yang akan masuk ke APBD. Jika di dalam UU No.32/2004 tentang sistem pemerintahan daerah sudah menjamin kewenangan desentralisasi dari Pemerintah Daerah, semestinya data itu tersedia secara transparan karena Pemda merupakan bagian dari sistem pemerintahan secara keseluruhan. Perlu dicatat bahwa perhitungan data dasar DBH itu penting untuk memperkirakan besarnya pendapatan yang masuk ke APBD dan menentukan program-program pembangunan daerah untuk dibiayai, sehingga data yang diperlukan bukan alokasi anggaran setelah diaudit oleh BPK, melainkan data riil *lifting* minyak yang akurat sehingga bisa menjadi dasar perhitungan dana bagi-hasil yang jelas dan dapat dipertanggungjawabkan.

Bapak Pimpinan Majelis Yang Mulia, demikian sebagian dari pendapat saya mengenai ketentuan di dalam UU No.33/2004 dan beberapa produk perundangan serta penjelasannya. Mudah-mudahan keterangan ini dapat membantu untuk menjernihkan persoalan hubungan keuangan antara pusat dan daerah sebagaimana yang dibahas di dalam beberapa sidang dari majelis yang terhormat ini. Terima kasih atas perhatiannya dan mohon maaf apabila ada kekhilafan.

Wassalamu'alaikum Wr.Wb.