

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. Latar Belakang Masalah**

Dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan negara dan pembangunan nasional untuk mencapai masyarakat adil, makmur, dan merata berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945, Pasal 1 UUD 1945 menetapkan negara Indonesia adalah negara kesatuan yang berbentuk republik. Selanjutnya dalam ketentuan Pasal 18 UUD 1945 beserta penjelasannya menyatakan bahwa daerah Indonesia terbagi dalam daerah yang bersifat otonom atau bersifat daerah administrasi.

Pembangunan daerah sebagai bagian integral dari pembangunan nasional dilaksanakan berdasarkan prinsip otonomi daerah dan pengaturan sumber daya nasional yang memberikan kesempatan bagi peningkatan demokrasi dan kinerja daerah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat menuju masyarakat madani yang bebas korupsi, kolusi dan nepotisme. Penyelenggaraan pemerintahan daerah sebagai sub-sistem pemerintahan negara dimaksudkan untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan masyarakat. Sebagai daerah otonom, daerah mempunyai kewenangan dan tanggung jawab menyelenggarakan kepentingan masyarakat berdasarkan prinsip-prinsip keterbukaan, partisipasi masyarakat, dan pertanggungjawaban kepada masyarakat.

Dalam rangka menyelenggarakan pemerintahan, pelayanan masyarakat dan pembangunan, pemerintahan suatu negara pada hakikatnya mengemban tiga fungsi, yaitu<sup>1</sup> :

1. Fungsi alokasi yang meliputi sumber-sumber ekonomi dalam bentuk barang dan jasa pelayanan masyarakat;
2. Fungsi distribusi yang meliputi antara lain pendapatan dan kekayaan masyarakat dan pemerataan pembangunan;
3. Fungsi stabilitasi yang meliputi pertahanan keamanan, ekonomi dan moneter.

Fungsi distribusi dan fungsi stabilitasi pada umumnya lebih efektif dilaksanakan oleh pemerintah pusat, sedangkan fungsi alokasi pada umumnya lebih efektif dilaksanakan oleh pemerintah daerah, karena daerah pada umumnya lebih mengetahui kebutuhan dan standar pelayanan masyarakat. Namun dalam pelaksanaannya perlu diperhatikan kondisi dan situasi yang berbeda-beda dari masing-masing wilayah. Dengan demikian pembagian ketiga fungsi tersebut sangat penting bagi landasan dalam penentuan dasar-dasar perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah secara jelas dan tegas

Untuk mendukung penyelenggaraan otonomi daerah diperlukan kewenangan yang luas, nyata dan bertanggungjawab di daerah secara proporsional, yang diwujudkan dengan pengaturan, pembagian dan pemanfaatan sumber daya nasional

---

<sup>1</sup> Dedy Supriyadi dan Dadang Solihin, *Otonomi Penyelenggaraan Pemerintah Daerah*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2003, hlm 168

yang berkeadilan serta perimbangan keuangan pemerintah pusat dan daerah. Sumber pembiayaan pemerintahan daerah dalam rangka perimbangan keuangan pemerintah pusat dan daerah dilaksanakan atas dasar desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan.

Sumber-sumber pembiayaan pelaksanaan desentralisasi terdiri dari pendapatan asli daerah, dana perimbangan, pinjaman daerah dan lain-lain penerimaan yang sah. Sumber pendapatan asli daerah merupakan sumber keuangan daerah yang digali dari dalam wilayah daerah yang bersangkutan yang terdiri dari hasil pajak daerah, hasil retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan dan lain-lain pendapatan asli daerah yang sah. Dana perimbangan merupakan sumber pembiayaan yang berasal dari bagian daerah dari pajak bumi dan bangunan dan penerimaan dari sumber daya alam, serta dana alokasi umum dan dana alokasi khusus. Dana perimbangan tersebut tidak dapat dipisahkan satu sama lain, mengingat tujuan dari masing-masing jenis sumber tersebut saling mengisi dan melengkapi.

Berdasarkan uraian tersebut di atas, maka menarik penulis untuk melakukan penelaahan terhadap hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah melalui sebuah bentuk makalah dengan judul “*PERIMBANGAN KEUANGAN ANTARA PEMERINTAH PUSAT DAN DAERAH MENURUT UNDANG-UNDANG NO 33 TAHUN 2004 TENTANG PERIMBANGAN KEUANGAN ANTARA PEMERINTAH PUSAT DENGAN PEMERINTAH DAERAH*”

## **B. Rumusan Permasalahan**

Berdasarkan uraian tersebut di atas, maka penulis akan memfokuskan penelaahan terhadap bagaimanakah konsep pengelolaan perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah

## BAB II

### TINJAUAN UMUM TENTANG OTONOMI DAERAH DAN KEUANGAN DAERAH

#### A. Esensi Penyelenggaraan Otonomi Daerah

##### 1. Pengertian Otonomi Daerah

Otonomi (*autonomy*) berasal dari bahasa Yunani, *auto* berarti sendiri dan *nomous* berarti hukum atau peraturan. Menurut *encyclopedia of social science*, otonomi dalam pengertian original adalah *The legal self of sufficiency of cicial body and in actual independence*. Dalam kaitannya dengan politik atau pemerintahan, otonomi daerah bersifat *self government* atau *the coundition of living under one's own laws*. Jadi otonomi daerah adalah daerah yang memiliki *legal self suffiency* yang bersifat *self government* yang diatur dan diurus oleh *own law*, oleh karena itu otonomi daerah lebih menitikberatkan pada aspirasi dari pada kondisi<sup>2</sup>.

Proses peralihan dari sistem sentralisasi ke sistem desentralisasi disebut pemerintah daerah dengan otonomi. Otonomi adalah penyerahan urusan pemerintah kepada pemerintah daerah yang bersifat operasional dalam rangka sistem birokrasi pemerintahan. Tujuan otonomi adalah untuk mencapai efektifitas dan efisiensi dalam pelayanan publik. Sedangkan tujuan yang hendak dicapai dalam penyerahan urusan ini adalah antara lain menumbuh-kembangkan daerah dalam berbagai bidang,

---

<sup>2</sup> Sarundajang, *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2001, hlm 33

meningkatkan pelayanan kepada masyarakat dan meningkatkan daya saing daerah dalam proses pertumbuhan<sup>3</sup>.

Oleh karena itu, otonomi daerah ini harus dibedakan dengan kedaulatan, karena kedaulatan menyangkut pada kekuasaan tertinggi dalam suatu negara sedangkan otonomi hanya meliputi suatu daerah tertentu dalam suatu negara tertentu. Sehubungan dengan itu, hak pengaturan rumah tangga dalam kerangka otonomi itu tidaklah merupakan hak yang tidak ada batasnya, masih diperlukan hak yang lebih makro dari negara sebagai pemegang hak kedaulatan atas keutuhan dan kesatuan nasional<sup>4</sup>.

Berkaitan dengan pengertian otonomi tersebut, Bagir Manan mengatakan<sup>5</sup> :

Untuk memungkinkan penyelenggaraan kebebasan tersebut (kebebasan dalam menjalankan pemerintahan di daerah) dan sekaligus mencerminkan otonomi sebagai suatu demokratisasi, maka otonomi senantiasa memerlukan kemandirian atau keleluasaan. Bahkan tidak berlebihan apabila dikaitkan hakekat otonomi adalah kemandirian, walaupun bukan suatu bentuk kebebasan sebuah satuan yang merdeka.

Selain itu, Pasal 1 ayat (5) Undang-undang No 12 tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-undang No 32 tahun 2004 tentang pemerintah daerah, menegaskan pengertian otonomi daerah adalah :

---

<sup>3</sup> HAW. Widjaya, *Otonomi Daerah dan Daerah Otonom*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2004, hlm 21-22

<sup>4</sup> Budi Sudjiono dan Doddy Rusdianto, *Manajemen Pemerintahan Federal*, Citra Mandala Pratama, Jakarta, 2003, hlm 88

<sup>5</sup> Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Pusat Studi Hukum (PSH) Fakultas Hukum UII, Yogyakarta, 2002, hlm 26

Otonomi daerah adalah hak, wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat sesuai dengan peraturan dan perundang-undangan.

Mencermati pengertian otonomi daerah di atas, otonomi daerah dalam ketentuan Undang-undang No 12 tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-undang No 32 tahun 2004 tentang pemerintah daerah ini adalah memberikan kesempatan kepada daerah agar dapat mengatur dan mengurus urusan rumah tangganya menurut prakarsa sendiri sesuai dengan aspirasi masyarakat dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945, memberikan keleluasaan kepada daerah untuk menjalankan otonomi yang luas, nyata dan bertanggungjawab berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Hal tersebut sangat cocok dengan keadaan negara yang mempunyai aneka ragam suku bangsa dan aneka potensi daerah yang ada di masyarakat, sehingga dengan diberikannya otonomi kepada daerah diharapkan dapat memaksimalkan segala kemampuan yang dimiliki oleh daerah.

Dari uraian tersebut, dapat disimpulkan bahwa sistem pemerintahan otonomi daerah mempunyai ciri-ciri atau batasan-batasan sebagai berikut

- a. Pemerintahan daerah yang berdiri sendiri;
- b. Melaksanakan hak, wewenang dan kewajiban pemerintahan oleh sendiri;
- c. Melakukan pengaturan, pengurusan dari hak, wewenang, dan kewajiban yang menjadi tanggungjawabnya melalui peraturan yang dibuat sendiri;

- d. Peraturan yang menjadi landasan hukum urusan pemerintahan tidak boleh bertentangan dengan peraturan dan perundang-undangan di atasnya.

## **2. Dasar Kebijakan Otonomi Daerah**

Pembangunan daerah sebagai bagian integrasi dari pembangunan nasional tidak bisa dilepaskan dari prinsip otonomi daerah. Sebagai daerah otonom, daerah harus memiliki kewenangan dan tanggung jawab dalam menyelenggarakan kepentingan masyarakat berdasarkan prinsip keterbukaan, partisipasi masyarakat dan pertanggungjawaban kepada masyarakat.

Untuk mendukung terselenggaranya penyelenggaraan otonomi daerah diperlukan kewenangan yang luas, nyata, dan bertanggung jawab di daerah secara proporsional dan berkeadilan, jauh dari praktik kolusi, korupsi dan nepotisme, serta adanya perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah.

Negara Republik Indonesia sebagai negara kesatuan menganut asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan, dengan memberikan kesempatan dan keleluasaan kepada daerah untuk menyelenggarakan otonomi daerah. Karena itu, Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945, antara lain menyatakan bahwa pembagian



daerah Indonesia atas daerah besar dan daerah kecil, dengan bentuk dan susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang<sup>6</sup>.

Lebih lanjut lagi dalam penjelasan Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945, menyatakan :

“Daerah Indonesia akan dibagi dalam daerah provinsi, dan daerah provinsi akan di bagi pula dalam daerah yang lebih kecil, daerah-daerah itu bersifat otonom atau bersifat daerah administrasi belaka....”

Dalam penjelasan pasal tersebut, antara lain, dikemukakan bahwa “oleh karena negara Indonesia itu suatu *eenheidstaat*, maka Indonesia tidak akan mempunyai daerah dalam lingkungan yang bersifat *staat* juga. Daerah Indonesia akan dibagi dalam daerah provinsi dan daerah provinsi akan dibagi dalam daerah yang lebih kecil. Di daerah-daerah yang bersifat otonom (*streek en locale rechtgemeenschappen*) atau bersifat administrasi belaka, semuanya menurut aturan yang akan ditetapkan dengan Undang-undang”. Di daerah-daerah yang bersifat otonom akan diadakan Badan Perwakilan Daerah, oleh karena itu di daerah pun pemerintahan akan bersendi atas dasar permusyawaratan<sup>7</sup>.

Menurut ketentuan Pasal 18 UUD 1945, bahwa dasar permusyawaratan atau perwakilan tidak hanya terdapat pada pemerintahan tingkat pusat, melainkan juga dalam susunan daerah besar dan kecil harus dijalankan melalui permusyawaratan atau harus memiliki badan perwakilan.

---

<sup>6</sup> Deddy Supriady Bratakusumah dan Dadang Solihin, *Otonomi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2003, hlm 1.

<sup>7</sup> *Ibid.*

Hak melakukan pemerintahan sendiri sebagai sendi kerakyatan dalam sebuah negara kesatuan tidak lain berarti otonomi, yaitu hak untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Dengan demikian, makin kuat alasan pemerintah dalam susunan daerah besar dan kecil menurut Pasal 18 UUD 1945 tidak lain dari pemerintahan yang tersusun atas dasar otonomi.

Dengan demikian, Undang-Undang Dasar 1945 merupakan landasan yang kuat untuk menyelenggarakan otonomi dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata, dan bertanggungjawab kepada daerah, sebagaimana tertuang dalam Ketetapan MPR-RI Nomor XV/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan otonomi daerah.

Setelah pemerintahan Orde Baru mengakhiri masa pemerintahannya pada tanggal 20 Mei 1998 karena adanya gerakan reformasi, yang kemudian disusul dengan percepatan Pemilu tahun 1999 serta terjadinya amandemen terhadap Undang-Undang Dasar 1945 dan pasal-pasal dalam Undang-Undang Dasar 1945, yang di antaranya adalah Pasal 18 yang menjadi dasar konstitusional dalam pengaturan pemerintahan daerah.

Apabila melihat ketentuan Pasal 18 Undang Undang Dasar 1945 setelah amandemen, maka dapat dikatakan satu-satunya sumber konstitusional pemerintahan Daerah adalah Pasal 18, Pasal 18A, dan Pasal 18B. Perubahan Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 dimaksudkan untuk memperjelas pembagian daerah dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia yang meliputi daerah provinsi dan daerah

kabupaten/kota. Ketentuan Pasal 18 tersebut mempunyai keterkaitan dengan Pasal 25A mengenai wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Istilah “dibagi atas” (bukan “terdiri atas”) dalam ketentuan Pasal 18 ayat (1) bukanlah istilah yang digunakan secara kebetulan. Istilah itu langsung menjelaskan bahwa negara kita adalah negara kesatuan di mana kedaulatan negara berada di tangan pusat dan hal tersebut konsisten dengan kesepakatan untuk mempertahankan bentuk negara kesatuan<sup>8</sup>.

Undang-undang No 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah pada prinsipnya mengatur penyelenggaraan pemerintahan daerah yang lebih mengutamakan pelaksanaan asas desentralisasi. Hal-hal yang mendasar dalam Undang-undang No 22 tahun 1999 adalah mendorong untuk memberdayakan masyarakat, menumbuhkan prakarsa dan kreativitas, meningkatkan peran serta masyarakat, mengembangkan peran dan fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Oleh karena itu, Undang-undang No 22 tahun 1999 menempatkan otonomi daerah secara utuh pada daerah kabupaten dan kota.

Efektivitas dan efisiensi penyelenggaraan pemerintah daerah perlu ditingkatkan dengan lebih memperhatikan aspek-aspek hubungan antarsusunan pemerintahan dan atau dengan pemerintahan daerah, potensi keanekaragaman daerah, peluang dan tantangan persaingan global dengan memberikan kewenangan yang

---

<sup>8</sup> Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah, Filosofis, Sejarah Perkembangan dan Probematika*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2005, hlm 20.

seluas-luasnya kepada daerah disertai dengan pemberian hak dan kewajiban menyelenggarakan otonomi daerah dalam kesatuan sistem penyelenggaraan pemerintahan negara.

Dengan memperhatikan pengalaman serta penyelenggaraan otonomi daerah selama kurun waktu berlakunya Undang-undang No 22 tahun 1999, maka Undang-undang tersebut memiliki beberapa kelemahan dalam penyelenggaraan otonomi daerah. Untuk menyikapi hal tersebut, dibuatlah undang-undang yang baru, dimana pada tanggal 15 oktober 2004 disahkan Undang-undang No 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia tahun 2004 Nomor 125, TLNRI Nomor 4437) sebagai pengganti Undang-undang No 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Saat ini telah mengalami perubahan kembali menjadi Undang-undang No 12 tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-undang No 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah.

### **3. Asas-Asas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah**

Konsekuensi dari Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945, yang menghendaki adanya pelaksanaan otonomi daerah, pemerintah diwajibkan untuk melaksanakan asas desentralisasi dan dekonsentrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Selanjutnya ditegaskan kembali dalam Pasal 20 Undang-undang No 12 tahun 2008

tentang Perubahan Kedua Atas Undang-undang No 32 tahun 2004 tentang pemerintah daerah, di mana pasal tersebut menegaskan :

- (1) Penyelenggaraan pemerintahan berpedoman pada asas umum penyelenggaraan negara yang terdiri atas :
  - a. Asas kepastian hukum;
  - b. Asas tertib penyelenggaraan negara;
  - c. Asas kepentingan umum;
  - d. Asas keterbukaan;
  - e. Asas proporsionalitas;
  - f. Asas profesionalitas;
  - g. Asas akuntabilitas;
  - h. Asas efisiensi;
  - i. Asas efektivitas;
- (2) Dalam penyelenggaraan pemerintahan, pemerintah menggunakan asas desentralisasi, tugas pembantuan dan asas dekonsentrasi sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
- (3) Dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah, pemerintah daerah menggunakan asas otonomi dan tugas pembantuan.

Untuk mengetahui lebih jelas mengenai perbedaan-perbedaan antara asas-asas pemerintahan dimaksud, maka penulis akan menguraikan hal tersebut di bawah ini :

### **a. Asas Desentralisasi**

Secara etimologis desentralisasi berasal dari bahasa latin yang berarti *de* adalah lepas dan *centrum* adalah pusat, sehingga desentralisasi dapat diartikan melepaskan diri dari pusat<sup>9</sup>. Namun bila dilihat dari sudut ketatanegaraan, desentralisasi adalah pelimpahan kekuasaan pemerintah dari pusat kepada daerah-daerah yang mengurus rumah tangganya sendiri (daerah otonom)<sup>10</sup>.

Sejalan dengan itu, RDH Koesoemahatmaja mengartikan desentralisasi<sup>11</sup> :

Pelimpahan kekuasaan pemerintahan dari pusat daerah-daerah yang mengurus rumah tangganya sendiri (daerah-daerah otonom). Desentralisasi adalah cara atau juga sistem untuk menunjukkan asas demokrasi, yang memberikan kesempatan kepada rakyat untuk ikut serta dalam pemerintahan negara.

Menurut Pasal 1 butir (7) Undang-undang No 12 tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-undang No 32 tahun 2004 tentang pemerintah daerah, yang dimaksud dengan desentralisasi adalah :

Penyerahan wewenang pemerintah oleh pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Berdasarkan pengertian desentralisasi di atas, terlepas dari persamaan dan perbedaan satu sama lainnya, dapat dikemukakan bahwa esensi dari desentralisasi

---

<sup>9</sup> Abdurrahman, *Beberapa Pemikiran Tentang otonomi Daerah*, Media Sarana Press, Jakarta, 1987, hlm 71.

<sup>10</sup> *Idem*, hlm 72.

<sup>11</sup> RDH Koesoemahatmaja, *Pengantar Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Bina Cipta, Bandung, 1979, hlm 14.

merupakan cara yang berkaitan dengan prinsip penyelenggaraan pemerintahan negara kesatuan.

### **b. Asas Dekonsentrasi**

Otonomi Daerah yang berlaku di Indonesia adalah otonomi dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia, tidak semua urusan pemerintahan dapat diserahkan kepada daerah menurut asas desentralisasi<sup>12</sup>. Berkaitan dengan hal tersebut, ada beberapa urusan yang diserahkan kepada daerah dengan mempergunakan sistem yang lain yaitu sistem dekonsentrasi.

Dekonsentrasi diterangkan sebagai *attributione* atau penyerahan kewenangan oleh pejabat-pejabat departemen. Walaupun dalam kenyataannya asas dekonsentrasi dalam hukum tatanegara positif kita merupakan gejala yang banyak terjadi, akan tetapi sampai sekarang tidak atau sedikit perhatian yang diberikan secara sistematis terhadap hal tersebut.

Menurut Amrah Muslimin, pengertian dekonsentrasi adalah<sup>13</sup>

Pelimpahan sebagai wewenang dari kewenangan pemerintah pusat pada alat-alat pemerintahan pusat yang ada di daerah.

---

<sup>12</sup> M Solly Lubis, *Perkembangan Garis Politik dan Perundang-undangan Pemerintah Daerah*, Alumni, Bandung, 1983, hlm 190.

<sup>13</sup> Amrah Muslimin, *Op Cit*, hlm 14.

Joko Prakoso mengungkapkan, bahwa dekonsentrasi adalah pelimpahan urusan-urusan pemerintahan kepada pejabat-pejabat di daerah, tetapi tetap menjadi tanggung jawab pemerintah pusat, baik perencanaan, pelaksanaan maupun dalam pembiayaannya<sup>14</sup>.

Berkaitan hal tersebut, Pasal 1 angka 8 Undang-undang No 12 tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-undang No 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, menyatakan :

Dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang pemerintah oleh pemerintah kepada gubernur sebagai wakil pemerintah dan atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu.

Selanjutnya, Pasal 1 huruf d PP No 39 tahun 2001 tentang Penyelenggaraan Dekonsentrasi, menyatakan bahwa :

Dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang dari pemerintah kepada gubernur sebagai wakil pemerintahan dan atau perangkat pusat di daerah.

Berkaitan hal tersebut, M Solly Lubis mengungkapkan bahwa, dekonsentrasi merupakan penyerahan urusan pemerintahan dari pemerintah kepada pemerintah daerah, tetapi kebijakan, sumber pembiayaan, dan pertanggungjawaban dilakukan oleh instansi atau pejabat yang memberikan urusan tersebut<sup>15</sup>.

---

<sup>14</sup> Djoko Prakoso, *Kedudukan dan Fungsi Kepala Daerah Beserta Perangkat Daerah Lainnya di Dalam Undang-undang Pokok Pemerintahan Daerah*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1982, hlm 85.

<sup>15</sup> M Solly Lubis, *Op Cit*, hlm 190.



### **c. Tugas Pembantuan**

Tugas pembantuan adalah pemerintah menugaskan kepada pemerintah daerah otonom untuk ikut serta melakukan kewenangan urusan pemerintah dengan batasan-batasan pertanggung jawaban, dimana pelaksanaannya diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Berbeda dengan prinsip dekonsentrasi dan desentralisasi, tugas pembantuan sebagaimana yang diatur dalam Pasal 1 angka 9 Undang-undang No 12 tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-undang No 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, menyatakan bahwa :

Tugas pembantuan adalah penugasan dari pemerintah kepada daerah dan/atau desa dari pemerintah provinsi kepada kabupaten/kota dan atau desa serta dari pemerintah kabupaten/kota kepada desa untuk melaksanakan tugas tertentu.

Konsekuensi dengan adanya pemberian tugas pemerintahan dari pemerintah di atasnya kepada daerah, menurut hemat penulis tentu saja harus disertai dengan pembiayaan, sarana prasarana serta sumber daya manusia dengan kewajiban melaporkan dan menyampaikan pertanggung jawabannya kepada yang menugaskannya.

Tugas pembantuan dilaksanakan oleh pemerintah daerah dan desa dengan kewajiban melaporkan pelaksanaannya, mempertanggungjawabkannya kepada pemerintah pusat. Penyelenggaraan tugas pembantuan dibiayai atas beban pengeluaran pembangunan Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN).

Pencatatan dan pengelolaan keuangan diperlukan sebagai anggaran tugas pembantuan. Pemberitahuan kepada DPRD dan Badan Perwakilan Desa, agar dapat mengetahui kegiatan tugas pembantuan sejak perencanaan sampai dengan pelaksanaan sehingga terjadi sinergi dan koordinasi. Proses penganggaran pelaksanaan tugas pembantuan dilakukan dengan mempertimbangkan keadaan dan kemampuan perangkat pemerintah dan desa yang terkait untuk tugas pelaksanaan tugas pembantuan<sup>16</sup>.

Dari uraian tersebut di atas, maka dapat ditarik suatu kesimpulan bahwa tugas pembantuan dan dekonsentrasi dapat dilaksanakan oleh pemerintah daerah provinsi, pemerintah kabupaten/kota, dan desa. Sedangkan penyelenggaraan asas desentralisasi dilaksanakan di dua daerah tingkat, yaitu daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota.

## **B. Konsep Keuangan Daerah**

### **1. Pengertian Keuangan**

Uang adalah alat tukar bila kita membeli sesuatu<sup>17</sup>. Sedangkan keuangan adalah hal yang menyangkut uang, yang menangani urusan uang<sup>18</sup>. Selanjutnya yang dimaksud dengan keuangan negara adalah semua hak dan kewajiban keuangan negara yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa

---

<sup>16</sup> HAW Widjaja, *Otonomi Daerah dan Daerah Otonom*, Raja Grafindo, Jakarta, 2004, hlm 196.

<sup>17</sup> Badudu Zain, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1994, hlm 1568

<sup>18</sup> *Idem*, hlm 1570

barang yang dapat dijadikan milik negara yang berhubungan dengan pelaksanaan hak kewajiban tersebut.

Dengan demikian berdasarkan ketentuan Pasal 1 Undang-undang No 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, keuangan negara meliputi :

- a. Hak Negara untuk memungut pajak, mengeluarkan dan mengedarkan uang dan melakukan pinjaman;
- b. Kewajiban negara untuk menyelenggarakan tugas layanan umum untuk kepentingan negara dan membayar tagihan pihak ketiga;
- c. Penerimaan negara adalah uang yang masuk ke kas negara;
- d. Pengeluaran negara adalah uang yang keluar dari kas negara;
- e. Penerimaan daerah adalah uang yang masuk ke kas daerah;
- f. Pengeluaran daerah adalah uang yang keluar dari kas daerah

## **2. Keuangan Daerah**

Keuangan daerah secara yuridis merupakan konsekuensi dari adanya penyerahan urusan rumah tangga pemerintah dari pemerintah kepada daerah otonom.

Dalam konteks tersebut CST Kansil<sup>19</sup> menegaskan bahwa :

Agar supaya daerah dapat mengurus rumah tangganya sendiri dengan sebaik-baiknya, maka kepadanya perlu diberikan sumber pembiayaan yang cukup. Tetapi karena tidak semua sumber pembiayaan tidak dapat diberikan kepada daerah, maka daerah diwajibkan untuk menggali segala sumber keuangannya sendiri berdasarkan peraturan perundang-undangan.

---

<sup>19</sup> CST Kansil, *Op Cit*, hlm 133

Pasal 155 Undang-undang No 12 Tahun 2008, menegaskan bahwa urusan pemerintahan daerah dibiayai dari dua sumber keuangan, yaitu :

- a. Untuk urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah didanai dari dan atas beban APBD, dan
- b. Penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah daerah di danai dan atas beban APBN

Selanjutnya mengenai pendapatan daerah di dapat dari :

- a. Pendapatan Asli daerah
  - 1). Pajak daerah
  - 2). Retrebusi daerah
  - 3). Hasil pengelolaan daerah yang dipisahkan
  - 4). Lain-lain PAD yang sah
- b. Dana Perimbangan
- c. Lain-lain pendapatan

Berangkat dari uraian di atas, dapat disimpulkan bahwa keuangan daerah merupakan hak daerah untuk melakukan pungutan dan memperoleh bagian dari sumber pembiayaan yang berasal dari pemerintah, sebagai konsekuensi atas penyelenggaraan urusan pemerintahan di daerah.

### **BAB III**

## **PERIMBANGAN KEUANGAN ANTARA PEMERINTAH PUSAT DAN DAERAH**

### **A. Dasar Pembiayaan Pemerintahan Daerah**

Penyelenggaraan tugas daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi dibiayai atas beban APBD. Sedangkan penyelenggaraan tugas pemerintah pusat yang dilaksanakan oleh perangkat daerah provinsi dalam rangka pelaksanaan dekonsentrasi dibiayai atas beban APBN. Dan penyelenggaraan tugas pemerintah pusat yang diselenggarakan oleh perangkat daerah dan desa dalam rangka tugas pembantuan dibiayai atas beban APBN.

Selanjutnya penyerahan atau pelimpahan kewenangan pemerintah pusat kepada Gubernur atau penyerahan kewenangan atau penugasan pemerintah pusat kepada Bupati atau Walikota diikuti dengan pembiayaannya. Penyerahan atau pelimpahan kewenangan pemerintah pusat kepada Gubernur dan Bupati atau Walikota dapat dilakukan dalam rangka desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan. Setiap penyerahan atau pelimpahan kewenangan dari pemerintah pusat kepada daerah dalam rangka desentralisasi dan dekonsentrasi disertai dengan pengalihan sumber daya manusia dan sarana serta pengalokasian anggaran yang

diperlukan untuk kelancaran pelaksanaan penyerahan dan pelimpahan kewenangan tersebut.

Sementara itu, penugasan dari pemerintah pusat kepada daerah dalam rangka tugas pembantuan disertai dengan pengalokasian anggaran.

## **B. Dana Perimbangan**

Dana perimbangan merupakan sumber pendapatan daerah yang berasal dari APBN untuk mendukung pelaksanaan kewenangan pemerintahan daerah dalam mencapai tujuan pemberian otonomi kepada daerah, yaitu terutama peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat yang semakin baik.

Dana perimbangan merupakan kelompok sumber pembiayaan pelaksanaan desentralisasi yang alokasinya tidak dapat dipisahkan satu dengan yang lain, mengingat tujuan masing-masing jenis penerimaan tersebut saling mengisi dan melengkapi.

Dana perimbangan terdiri dari :

### **1. Dana Bagi Hasil**

Dana bagi hasil adalah bagian dari daerah dari penerimaan Pajak Bumi dan Bangunan, Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan dan penerimaan dari sumber daya alam. Dana bagi hasil merupakan alokasi yang pada dasarnya memperhatikan potensi daerah penghasil.

**a. Bagian daerah dari Penerimaan Pajak Bumi dan Bangunan (PBB)**

Penerimaan negara dari Pajak Bumi dan Bangunan dibagi dengan imbangan 10% untuk pemerintah pusat dan 90% untuk pemerintah daerah dengan rincian sebagai berikut :

- 1). 16,2% untuk daerah provinsi yang bersangkutan dan disalurkan ke rekening kas daerah provinsi
- 2). 64,8% untuk daerah kabupaten atau kota yang bersangkutan dan disalurkan ke rekening kas daerah kabupaten atau kota
- 3). 9% untuk biaya pemungutan dan disalurkan ke rekening kas negara dan kas daerah

Bagian pemerintah pusat dari Pajak Bumi dan Bangunan di bagikan kepada seluruh kabupaten atau kota. Dimana alokasi pembagian didasarkan atas realisasi penerimaan Pajak Bumi dan Bangunan Tahun Anggaran berjalan. Besarnya alokasi pembagian diatur sebagai berikut :

- 1). 65% dibagikan secara merata kepada seluruh kabupaten atau kota
- 2). 35% dibagikan sebagai insentif kepada kabupaten atau kota yang realisasi penerimaan Pajak Bumi dan Bangunan sector pedesaan dan perkotaan berhasil melampaui rencana penerimaan yang telah ditetapkan pada tahun anggaran sebelumnya

**b. Bagian Daerah dari Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan**

Penerimaan negara dari Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan dibagi dengan imbangan 20% untuk pemerintah pusat dan 80% untuk daerah dengan rincian sebagai berikut :

- 1). 16% untuk daerah provinsi
- 2). 64% untuk daerah kabupaten atau kota

**c. Bagian Daerah dari Penerimaan Sumber Daya Alam**

Penerimaan negara dari sumber dalam alam sector kehutanan, sector pertambangan dibagi dengan imbangan 20% untuk pemerintah pusat dan 80% untuk pemerintah daerah

**2. Dana Alokasi Umum**

Dana alokasi umum adalah dana yang berasal dari APBN yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antar-daerah untuk membiayai kebutuhan pengeluarannya dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. Dana Alokasi Umum dialokasikan dengan tujuan pemerataan dengan memperhatikan provinsi daerah, luas daerah, keadaan geografi, jumlah penduduk dan tingkat pendapatan masyarakat di daerah, sehingga perbedaan antar daerah yang maju dengan daerah yang belum berkembang dapat diperkecil.

Penggunaan Dana Alokasi Umum ditetapkan oleh daerah, penggunaan Dana Alokasi Umum dan penerimaan umum lainnya dalam APBD harus tetap dalam



kerangka pencapaian tujuan pemberian otonomi kepada daerah yaitu peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat yang semakin baik, seperti pelayanan di bidang kesehatan dan pendidikan.

Dana Alokasi Umum terdiri dari :

a. Dana Alokasi Umum Untuk Daerah Provinsi

Jumlah Dana Alokasi Umum bagi semua daerah Provinsi dan jumlah Dana Alokasi Umum untuk semua daerah kabupaten atau kota masing-masing ditetapkan setiap tahun dalam APBN

b. Dana Alokasi Umum Untuk Daerah Kabupaten atau Kota

Dana Alokasi Umum ini merupakan jumlah seluruh dana Alokasi Umum untuk daerah provinsi dan untuk daerah kabupaten atau kota. Perubahan Dana Alokasi Umum akan sejalan dengan penyerahan dan pengalihan kewenangan pemerintah pusat kepada daerah dalam rangka desentralisasi.

Dana Alokasi Umum untuk daerah provinsi dan untuk daerah kabupaten atau kota ditetapkan masing-masing 10% dan 90% dari Dana Alokasi Umum.

### **3. Dana Alokasi Khusus**

Dana Alokasi khusus adalah dana yang berasal dari APBN, yang dialokasikan kepada daerah untuk membantu membiayai kebutuhan tertentu. Dana Alokasi Khusus bertujuan untuk membantu membiayai kebutuhan-kebutuhan khusus daerah.

Pengalokasian Dana Alokasi Khusus memperhatikan ketersediaan dana dalam APBN, yang berarti bahwa besaran Dana Alokasi Khusus tidak dapat dipastikan setiap tahunnya. Adapun yang menjadi kebutuhan khusus adalah :

- a. Kebutuhan yang tidak dapat diperkirakan secara umum dengan menggunakan rumus alokasi umum dan atau kebutuhan yang tidak dapat diperkirakan secara umum dengan rumus;
- b. Kebutuhan yang merupakan komitmen atau prioritas nasional, termasuk antara lain proyek yang dibiayai donor, pembiayaan reboisasi daerah dan proyek-proyek kemanusiaan untuk memenuhi kebutuhan dasar manusia.

Dana Alokasi Khusus digunakan khusus untuk membiayai investasi pengadaan dan atau peningkatan dan atau perbaikan prasarana dan sarana fisik dengan umum ekonomis yang panjang. Adapun yang menjadi criteria teknis sector atau kegiatan yang dibiayai oleh Dana Alokasi Khusus ditetapkan oleh Menteri teknis atau instansi terkait setelah berkonsultasi dengan Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah sesuai dengan bidang tugasnya masing-masing.

Berdasarkan uraian di atas, sejalan dengan tujuan pokoknya dana perimbangan dapat lebih memberdayakan dan meningkatkan kemampuan perekonomian daerah, menciptakan sistem pembiayaan daerah yang adil, proporsional, rasional, transparan, partisipatif, pertanggung jawab, serta memberikan kepastian sumber keuangan daerah yang berasal dari wilayah daerah yang bersangkutan

## **BAB IV**

### **KESIMPULAN**

Berdasarkan uraian di atas, maka dapat penulis ambil suatu kesimpulan bahwa untuk mendukung pelaksanaan kewenangan pemerintah daerah dalam mencapai tujuan dari otonomi daerah, yaitu untuk mensejahterakan masyarakatnya diperlukan suatu pembiayaan. Salah satu pembiayaan tersebut dihasilkan melalui Pendapatan Asli daerah dan melalui dana perimbangan. Adapun dana perimbangan tersebut adalah Dana Bagi Hasil, Dana Alokasi Khusus, Dana Alokasi Umum. Dalam pelaksanaan atau dalam penggunaannya harus disesuaikan dengan suatu ketentuan yang ada, sehingga hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah dapat sejalan dengan tujuan dari pelaksanaan otonomi daerah khususnya dalam pelaksanaan perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah.

## DAFTAR PUSTAKA

- Abdurrahman, *Beberapa Pemikiran Tentang Otonomi Daerah*, Media Sarana Press, Jakarta, 1987
- Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Pusat Studi Hukum (PSH) FH UII, Yogyakarta, 2002
- Budi Sudjiono dan Doddy Rusdianto, *Manajemen Pemerintahan Federal*, Citra Mandala Pratama, Jakarta, 2003
- Deddy Supriyadi dan Dadang Solihin, *Otonomi Penyelenggaraan Pemerintah Daerah*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2003
- Djoko Prakoso, *Kedudukan dan Fungsi Kepala Daerah Beserta Perangkat Daerah Lainnya di Dalam Undang-Undang Pokok Pemerintahan Daerah*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1982
- HAW. Widjaya, *Otonomi Daerah dan Daerah Otonom*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2004
- M Solly Lubis, *Perkembangan Garis Politik dan Perundang-undangan Pemerintah Daerah*, Alumni, Bandung 1983
- Ni'Matul Huda, *Otonomi Daerah Filosofis Sejarah Perkembangan dan Problematika*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2005
- RDH Koesoemahatmadja, *Pengantar Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Bina Cipta, Bandung, 1979
- Sarundajang, *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2001