



**UNIVERSITAS INDONESIA**

**KONSTRUKSI HUKUM KEWENANGAN KEPALA DAERAH  
DALAM KEUANGAN DAERAH DI INDONESIA**

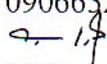
**TESIS**

**SITI KHOIRIAH  
0906652204**

**FAKULTAS HUKUM  
PROGRAM MAGISTER ILMU HUKUM  
UNIVERSITAS INDONESIA  
JAKARTA  
JANUARI 2012**

## HALAMAN PERNYATAAN

Tesis ini adalah hasil karya saya sendiri, dan semua sumber baik yang dikutip maupun dirujuk telah saya nyatakan dengan benar.

Nama : Siti Khoiriah  
NPM : 0906652204  
Tanda tangan :   
Tanggal : 20 Januari 2012





**UNIVERSITAS INDONESIA**

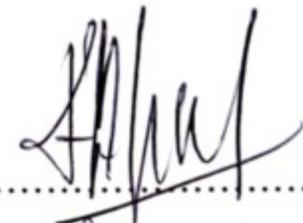
**HALAMAN PENGESAHAN**

Tesis ini diajukan oleh :  
Nama : **Siti Khoiriah**  
NPM : 0906652204  
Program Studi : Ilmu Hukum  
Judul Tesis : **Konstruksi Hukum Kewenangan Kepala Daerah Dalam  
Keuangan Daerah Di Indonesia**

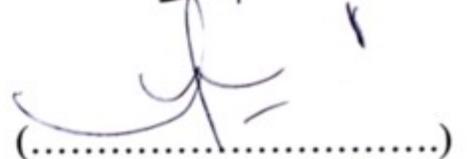
Telah dipertahankan di hadapan Dewan Penguji dan diterima sebagai bagian persyaratan yang diperlukan untuk memperoleh gelar Magister Hukum pada Program Studi Ilmu Hukum, Fakultas Hukum Universitas Indonesia.

**DEWAN PENGUJI**

Ketua Sidang/Penguji : Dr. Tri Hayati, S.H.,M.H.

(.....  
  
.....)

Pembimbing/Penguji : Dr. Andhika Danesjvara, S.H.,M.Si

(.....  
  
.....)

Penguji : Dr. Hamid Chalid, S.H.,LL.M.

(.....  
  
.....)

Ditetapkan di : Jakarta

Pada tanggal : 19 Januari 2012

## KATA PENGANTAR

Keuangan daerah sebagai unsur penting dalam pelaksanaan pemerintahan daerah di Indonesia dalam era otonomi daerah keuangan daerah memerlukan pembahasan tersendiri sehingganya akan lebih mudah mendudukan dimana letak keuangan daerah dalam sistem bernegara di Indonesia.

Alhamdulillah saya ucapkan syukur atas selesainya tesis ini, dengan limpahan Rahmat, Hidayah dan juga kesehatan yang diberikan oleh Allah kepada saya sebagai nikmat yang tidak dapat ditukar dengan apapun. Dengan rasa kesyukuran dan ketulusan ini izinkan saya menyampaikan terimakasih kepada:

1. Almarhum Prof. Safrie Nugraha, S.H., LL.M., Ph.D selaku mantan dekan Fakultas Hukum Universitas Indonesia;
2. Prof. Dr. Rosa Agustina, S.H., M.H selaku Ketua program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia;
3. Prof. Dr. Arifin P. Soeria Atmadja, S.H., M.H., dan Dr. Dian Puji N. Simatupang, S.H., M.H., yang telah memberikan mata kuliah Hukum Keuangan Publik yang dapat memicu penulis untuk menulis tesis tentang keuanagn daerah;
4. Prof. Benyamin Hossein yang telah memberikan mata kuliah Pemerintahan Daerah yang dapat memicu penulis untuk menulis tesis tentang keuanagn daerah;
5. Dr. Andhika Danesjvara, S.H., M.Si selaku dosen pembimbing yang telah menyediakan waktu, tenaga dan fikiran untuk mengarahkan saya dalam penyusunan tesis ini;
6. Dr. Tri Hayati, S.H., M.H., selaku Ketua Sidang/Penguji yang banyak memberikan masukan demi kelengkapan tesis ini;

7. Dr. Hamid Chalid, S.H.,LL.M., selaku penguji yang banyak memberikan kritik dan masukan demi sempurnanya tesis ini;
8. Prof. Sulistiyowati Irianto selaku Dosen mata kuliah penulisan karya ilmiah (tesis) yang banyak sekali memberikan support dan ilmu tentang sistematika penulisan.
9. Orang tua dan saudara-saudara saya yang telah memberikan support moral dan spiritual kepada saya untuk segera menyelesaikan study ini;
10. Teman-teman satu angkatan Program Pascasarjana Fakultas Hukum, Hukum Tata Negara/Hukum Administrasi Negara, yaitu Torkis Pane, S.H., Nugraha, S.H., Prabu S.H., Dewi Sudiby, S.H., Maritania, S.H., Yance Arizona, S.H., Dian As-safri, S.H., Puji Astri, S.H., Afdal Mahatta, S.H., Elrika Rosanti, S.H., Novita, S.H., Genhard Manurung, S.H., Very Junaidi, S.H., Niko Prasetya, S.H., Tia Irvanila, S.H., yang telah bekerjasama dengan baik;
11. Teman-teman Pelaksana Lakpesdam NU, yaitu Ahmad Fachrudin, MS Wa'i, Aqib Malik, Ufi Ulfiah, Musyafak, Puji Astuti yang bersama-sama mengawal program analisis budget telah memberikan banyak kelonggaran waktu kepada saya untuk dapat menyelesaikan penyusunan tesis ini;
12. Rekan dan sahabat yang tidak bisa saya sebutkan satu persatu yang telah membantu dalam menyelesaikan tesis ini.

Semoga apa yang terpancar dalam tesis ini akan dapat bernilai dan bermanfaat bagi perkembangan ilmu hukum, khususnya hukum keuangan daerah. Saya menyadari tesis ini masih membutuhkan penyempurnaan.

Jakarta, 19 Januari 2012

Siti Khoiriah

**HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI  
TUGAS AKHIR UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS**

Sebagai sivitas akademik Universitas Indonesia, saya yang bertandatangan di bawah ini:

Nama : Siti Khoiriah

NPM : 0906652204

Program Studi : Hukum Tata Negara

Fakultas : Hukum

Jenis karya : Tesis

Demi mengembangkan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Universitas Indonesia Hak Bebas Royalti Noneksklusif (*Non-exclusive Royalty Free Right*) atas karya ilmiah saya yang berjudul:

**KONSTRUKSI HUKUM KEWENANGAN KEPALA DAERAH DALAM  
KEUANGAN DAERAH DI INDONESIA.**

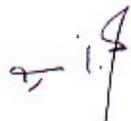
Beserta perangkat yang ada (jika diperlukan). Dengan Hak Bebas Royalti Noneksklusif ini Universitas Indonesia berhak menyimpan, mengalih media/formatkan, mengelola dalam bentuk pangkalan data (*database*), merawat, dan memublikasikan tugas akhir saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan sebagai pemilik Hak Cipta.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya.

Dibuat di : Depok

Pada tanggal : 20 Januari 2012

Yang menyatakan



Siti Khoiriah

## ABSTRACT

Name : Siti Khoiriah  
Study Program : Constitutional Law / Law of the State Administration  
Title : Construction of Regional Head of Legal authority of the Regional Finance in Indonesia

The existence of regional autonomy in the Republic of Indonesia has become a national consensus. The National Consensus about the existence of regional autonomy within the Republic of Indonesia means that the implementation of the organization and administration of the State is not merely on the basis of centralization and deconcentration as soften, but also on the basis of decentralization and regional autonomy as its realization. From the dimensions of the administration, demanding that the above principle of autonomization that occurred based on objective factors and considerations as well as policies that can ensure the ability to carry out regional autonomy. This is the real meaning of autonomy which is included in this dimension is the need to support the authority in the field of finance and devices for each delivery of governmental affairs by the government to the regions.

According to the logic of local finance law which is also the public finances, no longer subject to the provisions of State Finance. Local finance as one indicator to determine the ability of regions to organize and manage their own households, the financial position of regional importance in organizing the regional autonomy is realized by the government. Similarly, an alternative way to obtain adequate finance. In order to organize the Regional Autonomy of financial authority inherent in any government authority to regional authorities. While the source of local income taxes and levies, the financial balance between central and local government, the regional-owned enterprises, and the separated regional wealth management, lending areas.

In terms of local authority heads of Government Regulation Number 84 of the year 2000 mention is the Regional Head of Governors, Regents and Mayors. In Government Regulation Number 58 Year 2005 concerning the Financial Management stated that the Holder of Power Financial Management is a regional head office has the authority for conducting the overall management of regional finances. In terms of financial management of the head area is the area of financial management authority regions; In exercising the power of regional chief delegate part or all of the powers of planning, implementation, administration, reporting and accountability, and oversight, regional finance to the local officials, delegation of some or all power is based on the principle of separation of powers between the ordering, testing, and receiving/spending money.

Keyword:  
Regional autonomy, local finance, regional head

## ABSTRAK

Nama : Siti Khoiriah  
Program Studi : Hukum Tata Negara/Hukum Administrasi Negara  
Judul : Konstruksi Hukum kewenangan Kepala Daerah dalam Keuangan Daerah di Indonesia

Keberadaan otonomi daerah di Negara Kesatuan Republik Indonesia telah menjadi konsensus Nasional. Konsensus nasional mengenai keberadaan otonomi daerah dalam NKRI tersebut mengandung arti bahwa penyelenggaraan organisasi dan administrasi Negara tidak hanya semata-mata atas dasar sentralisasi dan dekonsentrasi sebagai penghalusnya, tetapi juga atas dasar desentralisasi dengan otonomi daerah sebagai perwujudannya. Dari dimensi administrasi, prinsip diatas menuntut agar otonomisasi yang terjadi didasarkan pada faktor dan pertimbangan objektif serta kebijakan yang dapat menjamin kemampuan daerah dalam mengemban otonomi. Inilah makna otonomi yang nyata tercakup dalam dimensi ini adalah perlunya dukungan wewenang dalam bidang keuangan dan perangkat bagi setiap penyerahan urusan pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah.

Menurut logika hukum keuangan daerah yang juga merupakan keuangan publik, tidak lagi tunduk pada ketentuan keuangan Negara. Keuangan daerah sebagai salah satu indikator untuk mengetahui kemampuan daerah dalam mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri, Pentingnya posisi keuangan daerah dalam menyelenggarakan otonomi daerah sangat disadari oleh pemerintah. Demikian pula alternatif cara untuk mendapatkan keuangan yang memadai. Dalam rangka menyelenggarakan Otonomi Daerah kewenangan keuangan yang melekat pada setiap kewenangan pemerintahan menjadi kewenangan Daerah. Sedangkan sumber pendapatan daerah pajak dan retribusi daerah, perimbangan keuangan antara pusat dan daerah, hasil perusahaan milik daerah, dan hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, pinjaman daerah.

Dalam hal kewenangan kepala daerah Peraturan Pemerintah Nomor 84 Tahun 2000 menyebutkan Kepala Daerah adalah Gubernur, Bupati dan Walikota. Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan daerah disebutkan bahwa Pemegang Kekuasaan Pengelolaan Keuangan Daerah adalah kepala daerah yang karena jabatannya mempunyai kewenangan menyelenggarakan keseluruhan pengelolaan keuangan daerah. Dalam hal pengelolaan keuangan daerah kepala daerah adalah pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan daerah; Dalam melaksanakan kekuasaan kepala daerah melimpahkan sebagian atau seluruh kekuasaannya yang berupa perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan dan pertanggungjawaban, serta pengawasan, keuangan daerah kepada para pejabat perangkat daerah, Pelimpahan sebagian atau seluruh kekuasaan didasarkan pada prinsip pemisahan kewenangan antara yang memerintahkan, menguji, dan yang menerima/mengeluarkan uang.

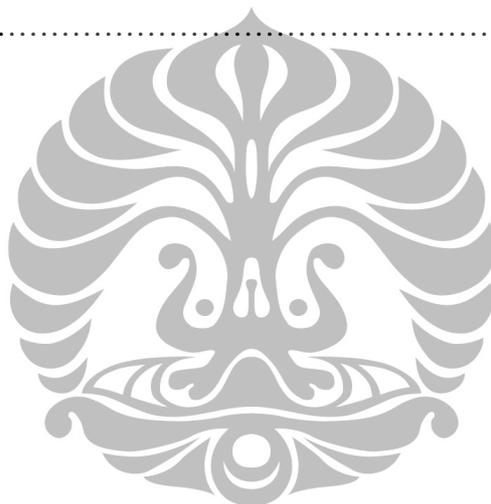
### **Kata Kunci:**

Otonomi daerah, keuangan daerah, kepala daerah

## DAFTAR ISI

Halaman Judul .....	i
Lembar Pernyataan Orisinalitas .....	ii
Lembar Pengesahan .....	iii
Kata Pengantar .....	iv
Lembar Persetujuan Publikasi Karya Ilmiah .....	vi
Abstrak .....	vii
Daftar Isi .....	viii
<b>BAB I PENDAHULUAN</b>	
A. Latar Belakang Masalah .....	1
B. Pertanyaan Penelitian .....	9
C. Landasan Teori .....	9
D. Metodologi Penelitian	
1. Pendekatan Masalah .....	13
2. Analisis Data .....	15
3. Sistematika Penulisan .....	16
<b>BAB II KEUANGAN DAERAH DALAM PERUNDANG-UNDANGAN</b>	
A. Dinamika Keuangan Daerah .....	18
B. Konstruksi Keuangan Daerah dalam:	
1. Konstitusi UUD 1945 .....	25
2. Dalam Peraturan Perundang-Undangan Pemerintah Daerah	
a. Desentralisatie Wet 1903 .....	27
b. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 .....	28
c. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 .....	29
d. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 .....	30
e. Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 .....	31
f. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 .....	33
g. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 .....	36
h. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 .....	40
C. Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah	45
D. Pinjaman Daerah .....	64
E. Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) .....	67
F. Pajak dan Retribusi Daerah .....	68
1. Pajak Daerah .....	68
2. Retribusi Daerah .....	83

G. Penanaman Modal dan Kemudahan Investasi .....	86
<b>BAB III PERAN KEPALA DAERAH DALAM PENINGKATAN KEMAMPUAN KEUANGAN DAERAH</b>	
A. Kewenangan Kepala Daerah dalam Keuangan Daerah .....	92
B. Pengawasan Keuangan Daerah .....	105
<b>BAB IV HUKUM KEUANGAN DAERAH DALAM SEBUAH KONSTRUKSI</b>	
A. Kostruksi Hukum Keuangan Daerah di Indonesia .....	120
B. Kedudukan dan Kewenangan Kepala Daerah Dalam Keuangan Daerah	122
<b>BAB V PENUTUP</b>	
A. Simpulan .....	131
B. Saran .....	132
<b>DAFTAR PUSTAKA</b>	



# KONSTRUKSI HUKUM KEWENANGAN KEPALA DAERAH DALAM KEUANGAN DAERAH DI INDONESIA

## A. Latar Belakang Masalah

Indonesia adalah sebuah Negara yang wilayahnya terbagi atas daerah-daerah Provinsi. Dalam UUD 1945 Bab VI tentang pemerintahan daerah Pasal 18 disebutkan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten dan kota itu mempunyai pemerintahan, yang diatur dengan undang-undang.<sup>1</sup> Dalam Pasal 1 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan Daerah, yang dimaksud dengan pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam UUD 1945.<sup>2</sup>

Hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota atau antara provinsi dan kabupaten dan kota, diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah. Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang. Dalam menyelenggarakan pemerintahan, pemerintah pusat menggunakan asas desentralisasi, tugas pembantuan, dan dekonsentrasi sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah, pemerintahan daerah menggunakan asas otonomi dan tugas pembantuan.

---

<sup>1</sup> Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

<sup>2</sup> Undang-undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

Desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.<sup>3</sup> 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.<sup>4</sup> Desentralisasi difahami sebagai “*as the transfer of power to different sub national levels government by the central government*”. Kebijakan desentralisasi terkait dengan besarnya jumlah kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah local dan kaitannya dengan pemerintah daerah lainnya. Spesifiknya, berdasarkan kepentingan nasional tujuan utama dari desentralisasi adalah: (a). untuk mempertahankan dan memperkuat integrasi bangsa; (b). sebagai sarana untuk training bagi calon-calon pemimpin nasional; dan (c). untuk mempercepat pencapaian kesejahteraan dan kemakmuran rakyat.

Dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah dan/atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu. Otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Kebijakan desentralisasi di Indonesia berdasarkan pada Undang-undang Nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Dari kebijakan otonomi dalam perkembangan pelaksanaannya selalu terdapat peralihan antara dekosentrasi dan desentralisasi pemerintahan daerah, seperti:

1. Desentralisasi Wet 1903 (dekonsentrasi)
2. Undang-undang Nomor 1 Tahun 1945 (desentralisasi)
3. Undang-undang Nomor 22 Tahun 1948 (dekonsentrasi)
4. Undang-undang Nomor 1 Tahun 1957 (dekonsentrasi)
5. Penetapan Presiden Nomor 1 Tahun 1959 (dekonsentrasi)

---

<sup>3</sup> Ibid, Pasal 1 ayat (7)

<sup>4</sup> Ibid, Pasal 1 ayat (9)

6. Undang-undang Nomor 18 Tahun 1965 (desentralisasi)
7. Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 (dekonsentrasi)
8. Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 (desentralisasi)
9. Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 (desentralisasi)<sup>5</sup>
10. Undang-undang Nomor 12 Tahun 2008 (desentralisasi)

Guru besar Hukum Administrasi Negara Universitas Indonesia Profesor Bhenyamin hoessein memberikan definisi otonomi daerah adalah wewenang untuk menetapkan dan melaksanakan kebijakan dengan prakarsa sendiri. Penyelenggaraan otonomi daerah merupakan padanan pemerintah daerah, yakni pemerintahan dari, oleh dan untuk masyarakat dibagian wilayah nasional suatu Negara melalui lembaga-lembaga pemerintahan system yang secara formal terpisah dari pemerintah pusat.<sup>6</sup> Penyelenggaraan otonomi daerah sebagai pemerintahan sendiri oleh masyarakat yang berada dibagian wilayah nasional mengandung arti pengakuan atas kemandirian masyarakat setempat. Kemandirian yang dimaksud tercermin dalam prakarsa dan aktivitas sendiri dari masyarakat setempat dalam perumusan kebijakan, perencanaan, dan pelaksanaan pembangunan. Namun, adanya otonomi daerah tidak menutup berlangsungnya bimbingan dan pengawasan oleh pemerintah kepada masyarakat yang berotonomi dalam kerangka organisasi Negara.<sup>7</sup>

Dalam menyelenggarakan otonomi, daerah mempunyai hak dan kewajiban. Hak dan kewajiban tersebut diwujudkan dalam bentuk rencana kerja pemerintahan daerah dan dijabarkan dalam bentuk pendapatan, belanja, dan pembiayaan daerah yang dikelola dalam sistem pengelolaan keuangan daerah. Pengelolaan keuangan daerah dimaksud dilakukan secara efisien, efektif, transparan, akuntabel, tertib, adil, patut, dan taat pada peraturan perundang-

---

<sup>5</sup> HAW. Widjaya, *Penyelenggaraan Otonomi Daerah di Indonesia*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2008, hal 49.

<sup>6</sup> Bhenyamin Hoessien, *Perubahan Model, Pola, dan Bentuk Pemerintahan Daerah (dari Era Orde baru ke Era Reformasi)*, Departemen Ilmu Administrasi FISIP Universitas Indonesia, 2009, hal 25.

<sup>7</sup> Ibid, hal 26.

undangan. Kinerja yang diharapkan dapat ditampilkan oleh eksekutif dalam mendukung implementasi otonomi daerah antara lain adalah:

1. Pemahaman secara benar terhadap filosofi dan prinsip otonomi daerah. Hal ini dapat dilihat dari kemampuan untuk memahami dan menafsirkan filosofi dan prinsip-prinsip otonomi daerah secara benar bukan hanya didasarkan kepada pembenaran terhadap kepentingan pribadi atau kelompok tertentu. Dengan memahami dan menafsirkan secara benar maka pelaksanaannya diharapkan akan tepat dan benar.
2. Pemahaman dan penerapan secara komprehensif terhadap prinsip-prinsip tata pemerintahan yang baik (*good governance*). Penerapan prinsip tata pemerintahan yang baik belakang ini sudah merupakan hal normative yang harus dipenuhi dan dilaksanakan oleh para penyelenggara pemerintahan dimana saja.
3. Pemahaman dan penerapan yang baik terhadap fungsi, tugas, kewajiban dan tanggung jawabnya. Seseorang akan dapat menampilkan kinerja terbaik jika dapat memahami kedudukan, fungsi dan tugasnya serta mengetahui dan menyadari kewajiban dan tanggung jawab dengan baik.
4. Pemahaman yang baik terhadap kondisi, kebutuhan, aspirasi, tuntutan dan kepentingan masyarakat. Penguasaan eksekutif terhadap kondisi daerah dan masyarakatnya, kebutuhan masyarakat, aspirasi, tuntutan dan kepentingan masyarakat menjadi suatu keharusan bagi eksekutif daerah untuk menjalankan fungsi dan tugasnya.
5. Perhatian dan tanggung jawab terhadap peningkatan taraf hidup dan kesejahteraan masyarakat. Adanya perhatian dan rasa tanggung jawab dari eksekutif terhadap peningkatan taraf hidup dan kesejahteraan masyarakat akan mendorong eksekutif untuk menampilkan yang terbaik dalam penyelenggaraan pemerintahan.<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> Syauckani HR, *Peningkatan Kinerja Eksekutif dan Implementasi Otonomi Daerah dalam Buku Desentralisasi & Otonomi Daerah*, LIPI Press, Jakarta, 2007, hal 105-106

Urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah kabupaten atau kota merupakan urusan yang berskala kabupaten atau kota meliputi 16 buah urusan. Urusan pemerintahan kabupaten atau kota yang bersifat pilihan meliputi urusan pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi unggulan daerah yang bersangkutan. Alasan utama mengapa prinsip otonomi penuh diletakkan di daerah kabupaten/kota yaitu karena faktor kedekatan kepada rakyat sebagai pihak yang harus dilayani dan diberdayakan. Asumsinya, semakin dekat jarak antara pelayan dan yang dilayani semakin efektif pelayanan itu.

Dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah, pemerintah daerah menjalankan otonomi menjalankan otonomi seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan. Pemerintahan daerah dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan memiliki hubungan dengan pemerintah pusat dan dengan pemerintahan daerah lainnya. Hubungan tersebut meliputi wewenang keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam, dan sumber daya lainnya. Hubungan wewenang, keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya yang lainnya menimbulkan hubungan administrasi dan kewilayahan antar susunan pemerintahan. Penyelenggaraan fungsi pemerintahan daerah akan terlaksana secara optimal apabila penyelenggaraan urusan pemerintahan diikuti dengan sumber-sumber penerimaan yang cukup kepada daerah, dengan mengacu kepada undang-undang yang mengatur perimbangan keuangan antara pemerintahan pusat dan pemerintahan daerah, dimana besarnya disesuaikan dan diselaraskan dengan pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Semua sumber keuangan yang melekat pada setiap urusan pemerintah yang diserahkan kepada daerah menjadi sumber keuangan daerah. Daerah diberikan hak untuk mendapatkan sumber keuangan yang antara lain berupa:

1. Kepastian tersedianya pendanaan dari pemerintah sesuai dengan urusan pemerintah yang diserahkan.
2. Kewenangan memungut dan mendayagunakan pajak dan retribusi daerah.

3. Hak untuk mendapatkan bagi hasil dari sumber-sumber daya nasional yang berada didaerah dan dana perimbangan lainnya.
4. Hak untuk mengelola kekayaan daerah dan mendapatkan sumber-sumber pendapatan lain yang sah serta sumber-sumber pembiayaan.

Salah satu fenomena paling mencolok dari hubungan antara system pemerintahan daerah (pemda) dan pembangunan adalah ketergantungan yang kuat pemerintah daerah pada pemerintah pusat. Ketergantungan itu terlihat jelas dari aspek keuangan, yakni pemda kehilangan keleluasaan bertindak (*local discretion*) untuk mengambil keputusan penting dan ada campur tangan pemerintah pusat terhadap pemda. Pembangunan didaerah, terutama secara fisik, memang cukup pesat, tetapi tingkat ketergantungan fiscal antara daerah dan pusat sebagai akibat dari daerah dan pusat juga semakin besar. Ketergantungan fiscal terlihat relative rendahnya pendapatan asli daerah (PAD) dan dominannya transfer dari pusat.<sup>9</sup>

Setiap daerah dipimpin oleh kepala pemerintah daerah yang disebut kepala daerah. Kepala daerah untuk provinsi disebut gubernur, untuk kabupaten disebut bupati dan untuk kota adalah walikota. Kepala daerah dibantu oleh satu orang wakil kepala daerah, untuk provinsi disebut wakil Gubernur, untuk kabupaten disebut wakil bupati dan untuk kota disebut wakil walikota. Kepala dan wakil kepala daerah memiliki tugas, wewenang dan kewajiban serta larangan. Kepala daerah juga mempunyai kewajiban untuk memberikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada Pemerintah, dan memberikan laporan keterangan pertanggungjawaban kepada DPRD, serta menginformasikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada masyarakat.

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

<sup>9</sup> Mudrajat Kuncoro, *Desentralisasi Sekadar Alat Dalam Pengantar Desentralisasi Globalisasi dan Demokrasi local*, LP3ES, 2005

sebagai sub sistem pemerintahan negara yang 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. Untuk mendukung penyelenggaraan otonomi Daerah diperlukan kewenangan yang luas, nyata dan bertanggung jawab di Daerah secara proporsional yang diwujudkan dengan pengaturan, pembagian, dan pemanfaatan sumber daya nasional 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.

Didalam Undang-Undang yang mengatur Keuangan Negara, terdapat penegasan di bidang pengelolaan keuangan, yaitu bahwa kekuasaan pengelolaan keuangan negara adalah sebagai bagian dari kekuasaan pemerintahan; dan kekuasaan pengelolaan keuangan negara dari presiden sebagian diserahkan kepada gubernur/bupati/walikota selaku kepala pemerintah daerah untuk mengelola keuangan daerah dan mewakili pemerintah daerah dalam kepemilikan kekayaan daerah yang dipisahkan. Ketentuan tersebut berimplikasi pada pengaturan pengelolaan keuangan daerah, yaitu bahwa Kepala daerah (gubernur/bupati/walikota) adalah pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan daerah dan bertanggungjawab atas pengelolaan keuangan daerah sebagai bagian dari kekuasaan pemerintahan daerah. Dalam melaksanakan kekuasaannya, kepala daerah melimpahkan sebagian atau seluruh kekuasaan keuangan daerah kepada para pejabat perangkat daerah. Dengan demikian pengaturan pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan daerah melekat dan menjadi satu dengan pengaturan pemerintahan daerah, yaitu dalam Undang-Undang mengenai Pemerintahan Daerah.<sup>10</sup> Anggaran Daerah yang tercermin dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) merupakan instrumen kebijakan yang utama bagi pemerintah daerah. Sebagai instrumen kebijakan, Anggaran Daerah menduduki posisi sentral dalam upaya pengembangan kapabilitas dan efektivitas

---

<sup>10</sup> Intisari UU No 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara

pemerintah daerah. Anggaran daerah digunakan sebagai alat untuk menentukan besarnya pendapatan dan pengeluaran, membantu pengambilan keputusan dan perencanaan pembangunan, otorisasi pengeluaran dimasa yang akan datang, sumber pengembangan ukuran standar untuk evaluasi kinerja serta alat koordinasi bagi semua aktivitas berbagai unit kerja.

Dengan berlakunya UU Nomor 22 Tahun 1999 dan UU Nomor 25 Tahun 1999 jo UU Nomor 32 Tahun 2004 dan UU Nomor 33 Tahun 2004, maka selain dilakukan reformasi anggaran daerah juga dilakukan reformasi dalam pertanggungjawaban pengelolaan keuangan daerah. Reformasi yang dilakukan adalah dengan menggunakan pola penganggaran berbasis kinerja dan laporan pertanggungjawaban yang juga bersifat kinerja. Melalui sistem penganggaran berbasis kinerja ini penetapan besarnya alokasi anggaran daerah lebih mempertimbangkan nilai uang (*value for money*) dan nilai uang yang mengikuti fungsi (*money follow function*) sesuai dengan kebutuhan riil setiap unit kerja. Hal ini karena APBD merupakan penjabaran kuantitatif dari program kebijakan serta usaha pembangunan yang dituangkan dalam bentuk aktivitas yang dimiliki oleh unit kerja terkecil sesuai dengan tugas pokok dan fungsi yang telah dibebankan dalam setiap tahun.

Dengan menggunakan anggaran berbasis kinerja maka setiap pemerintah daerah akan diketahui kinerjanya. Kinerja ini akan tercermin pada laporan pertanggungjawaban dalam bentuk laporan prestasi kerja satuan kerja pemerintah daerah (SKPD). Berkenaan dengan pengelolaan keuangan daerah, pemerintah telah mengeluarkan regulasi berupa Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah. Lebih lanjut Menteri Dalam Negeri menerbitkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah sebagai tindak lanjut Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 kemudian disempurnakan dengan terbitnya Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 59 Tahun 2007.

## B. Masalah dan Pertanyaan Penelitian

1. Bagaimana konstruksi hukum keuangan daerah di Indonesia?
2. Bagaimana kedudukan dan kewenangan Kepala Daerah dalam keuangan daerah?

## C. Landasan Teoritis

Setelah dilakukan amandemen Undang-Undang Dasar 1945, telah menyebabkan perubahan pada sistem politik dan sistem ketatanegaraan. Sistem ketatanegaraan yang semula bersistem otoriter berubah menjadi sistem demokrasi, sistem yang sentralistik berubah menjadi sistem otonomi.<sup>11</sup> Keberadaan otonomi daerah di Negara Kesatuan Republik Indonesia telah menjadi konsensus Nasional. Konsensus nasional mengenai keberadaan otonomi daerah dalam NKRI tersebut mengandung arti bahwa penyelenggaraan organisasi dan administrasi Negara tidak hanya semata-mata atas dasar sentralisasi dan dekonsentrasi sebagai penghalusnya, tetapi juga atas dasar desentralisasi dengan otonomi daerah sebagai perwujudannya.

Sejak awal, pemerintah Orde Baru mencanangkan prinsip “otonomi daerah yang nyata bertanggung jawab” sebagai koreksi terhadap prinsip otonomi yang seluas-luasnya. Prinsip otonomi tersebut berdimensi politik dan administrasi. Dari dimensi politik, prinsip itu menghendaki agar otonomisasi yang berlangsung dapat memperlancar pembangunan nasional dan sesuai dengan kebijakan nasional, pembinaan partai politik, dan kesatuan bangsa. Inilah makna otonomi yang bertanggung jawab. Dimensi ini tampaknya berakar pada rasa trauma penyelenggaraan otonomi daerah masa silam, tingkat keamanan, stabilitas politik dan kesatuan bangsa yang tercapai pada awal Orde Baru serta ciri fragmentasi yang dipandang melekat pada masyarakat Indonesia. Dari dimensi administrasi, prinsip diatas menuntut agar otonomisasi yang terjadi didasarkan pada faktor dan pertimbangan objektif serta kebijakan yang dapat menjamin kemampuan daerah

---

<sup>11</sup> Jurnal Legislasi Indonesia (*Keberadaan Mahkamah Konstitusi*) No. 3 tahun 2009, Departemen Hukum dan HAM RI, Jakarta, 2009, hlm 556

dalam mengemban otonomi. Inilah makna otonomi yang nyata tercakup dalam dimensi ini adalah perlunya dukungan wewenang dalam bidang keuangan dan perangkat bagi setiap penyerahan urusan pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah.<sup>12</sup> Pada hakikatnya, desentralisasi merupakan sarana untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu. Rangkaian tujuan yang akan dicapai melalui desentralisasi biasanya tersurat secara jelas dalam kerangka hukum atau kebijakan yang mendasarinya atau dalam berbagai pernyataan politik para elit yang berkuasa. Adakalanya pula tujuan-tujuan yang akan dicapai tidak dinyatakan secara terbuka.<sup>13</sup>

Menurut C.F. Strong “Negara kesatuan ialah bentuk Negara dimana wewenang legislative tertinggi dipusatkan dalam satu badan legislative nasional/pusat”.<sup>14</sup> Kekuasaan terletak pada pemerintah pusat dan tidak pada pemerintah daerah. Pemerintah pusat mempunyai wewenang untuk membentuk dan menyerahkan sebagian kekuasaannya kepada daerah berdasarkan hak otonomi (Negara kesatuan dengan system desentralisasi, tetapi pada tahap terakhir kekuasaan tertinggi tetap ditangan pemerintah pusat. Dengan demikian yang menjadi hakikat Negara kesatuan ialah bahwa kedaulatan tidak terbagi, atau dengan kata lain kekuasaan pemerintah pusat tidak dibatasi. C.F. Strong, menyimpulkan ada dua ciri yang melekat pada Negara kesatuan, yaitu: (1) adanya supremasi dan dewan perwakilan rakyat pusat, dan (2) tidak ada badan-badan lainnya yang berdaulat”.<sup>15</sup>

Dalam konteks pendemokrasian pemerintahan, hubungan pusat dan daerah pada dasarnya menyangkut pembagian kekuasaan dalam pemerintahan. Dalam konteks ini tujuan pemerintah daerah pada dasarnya adalah bersifat politik, dalam arti pemerintahan daerah merupakan wadah bagi penduduk setempat untuk

<sup>12</sup> Bhenyamin Hoessien, *Perubahan Model, Pola, dan bentuk Pemerintahan Daerah*, Departemen Ilmu Pemerintahan Fakultas Ilmu social dan Ilmu Politik Universitas Indonesia, Jakarta, 2009, hal 13-14

<sup>13</sup> Leemans, 1970 dalam buku Bhenyamin Hoessien, *Perubahan Model, Pola, dan bentuk Pemerintahan Daerah*, Departemen Ilmu Pemerintahan Fakultas Ilmu social dan Ilmu Politik Universitas Indonesia, Jakarta, 2009, hlm 5

<sup>14</sup> Lihat strong, A History of Modern Political Constitutions, Dalam Buku Miriam Budiarmo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2008, hal 269

<sup>15</sup> Miriam Budiarmo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2008, hal 269-270

mengemukakan keinginan dan prioritas penyelenggaraan urusan setempat dengan keinginan dan prioritas mereka.<sup>16</sup> Sejak digulirkannya kebijakan otonomi daerah melalui Undang-Undang Nomor 22 dan Nomor 25 Tahun 1999, dan disempurnakan dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan daerah, pemerintah juga melansir Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 yang mengatur tentang Pengelolaan Keuangan Negara dan Daerah, Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah yang didalamnya mengatur perencanaan dan penganggaran didaerah. Artinya, proses perencanaan dan penganggaran didaerah harus mengacu pada beberapa Undang-Undang tersebut.<sup>17</sup>

Dari segi keuangan guru besar hukum keuangan Universitas Indonesia Profesor Arifin P. Soeria Amadja menyebutkan bahwa tujuan utama perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, maupun antar daerah adalah dalam rangka menyeimbangkan kemampuan fiskal dan kebutuhan fiskal daerah atau *fiscal need* dan *fiscal capability* dari setiap daerah yang berbeda agar dapat meningkatkan kemampuan dalam melaksanakan otonominya. Sebagai suatu system pembagian keuangan, Undang-Undang No.33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan pemerintah daerah diharapkan dapat dilaksanakan secara adil, proporsional, demokratis, transparan dan efisien dalam penyelenggaraan desentralisasi.<sup>18</sup>

Profesor Jimly Asshiddiqie memberikan definisi Keuangan daerah adalah juga keuangan Negara. Sebabnya adalah Negara Indonesia tersusun sebagai satu Negara kesatuan (*unitary state*). Karena itu, sebagai suatu badan hukum public (*public body*), Negara Republik Indonesia berdasarkan UUD 1945 adalah suatu kesatuan badan hukum yang bersifat tunggal dan tidak terpecah-pecah atau terpisah-pisah. Bahwa didalamnya terdapat pengaturan-pengaturan yang memberikan otonomi yang bersifat sangat luas ataupun bersifat khusus kepada

---

<sup>16</sup> (Kenneth Davey dalam Nick Devas, 1980) Dalam Tulisan Andy Ramses M dalam Buku *Pemerintahan Daerah di Indonesia*, MIPI, 2009, hal 255.

<sup>17</sup> Antonio Pradjasto Hardojo dkk, *Mendahulukan SiMiskin (Buku Sumber Bagi Anggaran Pro Rakyat)*, LKis, 2008, hlm 66

<sup>18</sup> Arifin P. Soeria Atmadja, *Keuangan Publik dalam Perspektif Hukum Teori, Praktik dan Kritik*, Rajawali Pers, Jakarta, 2009, hal 159

satu dua daerah provinsi ataupun daerah kabupaten dan kota, maka hal itu tetap tidak mengurangi pengertian bahwa Republik Indonesia adalah satu Negara kesatuan yang berbentuk satu badan hukum publik yang tunggal. Dalam konteks paham Negara kesatuan yang demikian, maka pengertian uang dan kekayaan Negara Kesatuan Republik Indonesia juga bersifat tunggal dan terintegrasi.<sup>19</sup>

Pembagian kekuasaan antara pemerintahan pusat dengan pemerintahan daerah, membawa konsekuensi pada adanya kewenangan-kewenangan yang beralih dari pusat ke daerah. Menurut Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974, daerah perlu diberi wewenang-wewenang untuk melaksanakan berbagai urusan-urusan pemerintahan sebagai urusan rumah tangganya. Kewenangan itu adalah urusan-urusan pemerintahan yang diserahkan oleh pemerintah kepada daerah menjadi urusan rumah tangga daerah dengan aspek-aspek yang melekat pada urusan yang diserahkan itu.

Ruang lingkup kewenangan pemerintah daerah terhadap urusan-urusan yang telah diserahkan itu tergambar dalam penjelasan umum Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974. Ditegaskan bahwa urusan-urusan pemerintahan yang telah diserahkan kepada daerah, pada dasarnya menjadi wewenang dan tanggung jawab daerah sepenuhnya. Prakarsa sepenuhnya diserahkan kepada daerah, baik yang menyangkut penentuan kebijaksanaan, perencanaan, pelaksanaan, maupun yang menyangkut segi-segi pembiayaan. Hubungan antara daerah otonom dan pemerintah dalam Negara kesatuan adalah dependent dan subordinate. Sekiranya terjadi konflik dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, termasuk konflik antara daerah otonom dan pemerintah mengenai pembatalan perda, maka penyelesaiannya dilakukan dalam jajaran pemerintah.

Pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintah yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat. pemerintah daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang. Pemerintah daerah provinsi, kabupaten/kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat

---

<sup>19</sup> Jimly Asshidiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, PT Bhuana Ilmu Populer, Jakarta, 2008, hlm 835

daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum. Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah di provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis. Hukum administrasi Negara menjadi dasar pijakan utama dan legitimasi kebijakan penyelenggaraan pemerintahan daerah, sehingga format hukum sangat menentukan nuansa dialektika otonomi daerah yang ditetapkan oleh pemerintah pusat. hukum tidak dapat dilepaskan dari kebijakan pemerintah daerah karena melalui hukum dapat diperoleh tujuan Negara dalam membagi kewenangan antar tingkatan pemerintah. Desentralisasi sebenarnya bukan tujuan melainkan sarana untuk mencapai tujuan. Tujuan yang akan dicapai terdapat dalam alinea ke 4 Pembukaan UUD 1945 yang meliputi nilai-nilai persatuan bangsa, kesejahteraan umum baik material maupun spiritual, keadilan social dan demokrasi.<sup>20</sup>

#### D. Metodologi Penelitian

##### 1. Pendekatan Masalah

Dalam penelitian ini Jenis penelitian yang digunakan adalah yuridis-normatif, karakteristik utama penelitian ilmu hukum normative dalam melakukan pengkajian hukum adalah

- a) Sumber utamanya adalah bahan hukum, karena dalam penelitian ilmu hukum normative yang dikaji adalah bahan hukum yang berisi aturan-aturan yang bersifat normatif.<sup>21</sup> Bahan-bahan hukum tersebut terdiri dari:

Bahan Hukum Primer:

- 1) Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945

Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah

- 2) Desentralisatie Wet 1903;
- 3) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945;

<sup>20</sup> Bhenyamin Hoessien, *Perubahan Model, Pola, dan bentuk Pemerintahan Daerah*, Departemen Ilmu Pemerintahan Fakultas Ilmu social dan Ilmu Politik Universitas Indonesia, Jakarta, 2009, hlm 177-178.

<sup>21</sup> Bahder johan Nasution, *Metode Penelitian Ilmu Hukum*,Mandar Maju, Jakarta, 2008, hal 86

- 4) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948;
- 5) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957;
- 6) Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965;
- 7) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974;
- 8) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999;
- 9) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004;
- 10) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008;
- 11) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah,
- 12) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah;
- 13) UU No.34 tahun 2000 revisi atas Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak dan Retribusi Daerah;
- 14) UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara;
- 15) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara ;
- 16) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara;
- 17) Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan antara pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah;
- 18) Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 1972 tentang Pengurusan, Pertanggungjawaban, dan Pengawasan Keuangan Daerah;
- 19) Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 1973 tentang Pedoman Penyelenggaraan Keuangan Daerah;
- 20) Peraturan Pemerintah Nomor 105 Tahun 2000 tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah;
- 21) Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan keuangan daerah yang sudah diubah dengan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Uang negara/daerah;

- 22) Kepmendagri Nomor 69 Tahun 1973 tentang Pedoman susunan Organisasi dan Tata Kerja Pemerintah Wilayah Kecamatan, dan Kepres Nomor 15 Tahun 1974 tentang Pembentukan Bappeda;
- 23) Permendagri tentang Pedoman Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah;
- 24) Peraturan Daerah Kutai Kartanegara Nomor 16 Tahun 2003 tentang Peraturan Daerah Tentang Penanaman Modal Dalam Negeri Dan Penanaman Modal Asing;
- 25) Peraturan Daerah Kabupaten Daerah Tingkat II Musi Banyuasin Nomor 4 Tahun 2004 Tentang Pedoman Pelaksanaan Pengusahaan Batubara Dan Bahan Galian Penyertanya;

Bahan pustaka bidang hukum dari sudut kekuatannya mengikat, contoh hirarki norma dasar, peraturan dasar dan peraturan perundang-undangan hanyalah mencakup perundang-undangan yang dibentuk oleh pemerintah dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat, perundang-undangan yang dibuat oleh Pemerintah Pusat dan perundang-undangan yang dibentuk oleh Pemerintah daerah.<sup>22</sup>

- b) Melakukan studi kepustakaan yaitu mempelajari buku-buku/literatur dan peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan kajian yang penulis susun dalam tesis ini dengan cara membaca, mengutip, menyalin dan menganalisa.<sup>23</sup>

## 2. Analisis Data

Analisis data dilakukan secara kualitatif, komprehensif, dan lengkap. Analisis kualitatif artinya menguraikan data secara bermutu dalam bentuk kalimat

<sup>22</sup> Soerjono Soekanto & Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2011, hal 33

<sup>23</sup> Sulistyowati Irianto & Shidarta, *Metode Penelitian Hukum (Konstelasi dan Refleksi)*, Yayasan Obor, Jakarta, 2009, hal 174.

yang teratur, runtun, logis, tidak tumpang tindih, dan efektif. Sehingga memudahkan interpretasi data dan pemahaman hasil analisis. Komprehensif artinya analisis data secara mendalam dari berbagai aspek sesuai dengan lingkup penelitian. Lengkap artinya tidak ada bagian yang terlupakan, semuanya sudah masuk dalam analisis. Analisis data dan interpretasi seperti ini akan menghasilkan produk hukum normatif yang bermutu dan sempurna.<sup>24</sup>

Proses analisa data merupakan usaha untuk menemukan jawaban atas pertanyaan mengenai perihal didalam rumusan masalah serta hal-hal yang diperoleh dari suatu penelitian pendahuluan. Dalam analisa data ini, rangkaian data yang telah tersusun secara sistimatis menurut klasifikasinya kemudian diuraikan dan dianalisa secara kualitatif,<sup>25</sup> yakni dengan memberikan pengertian terhadap data yang dimaksud diuraikan dalam bentuk kalimat per kalimat kemudian dari hasil analisa data tersebut diinterpretasikan kedalam bentuk kesimpulan yang bersifat induktif yang berupa jawaban permasalahan berdasarkan hasil analisis.

### **3. Sistematika Penulisan**

Sistematika penulisan tesis ini adalah cara mempermudah untuk memahami isi dari karya ilmiah yang penulis susun ini. Dalam sub bab ini, diuraikan secara garis besar masing-masing bab, dan akan penulis susun secara sistematis yang merupakan uraian-uraian dari keinginan yang dikemukakan, sehingga dapat diperoleh penjelasan dari masalah-masalah yang hendak dibahas.

Bab I Pendahuluan membahas tentang desentralisasi, dekonsentrasi dan juga tugas pembantuan, dimana Indonesia merupakan Negara kesatuan yang terdiri dari provinsi dan provinsi terdiri dari beberapa kabupaten/kota dan juga menyinggung tentang Sumber pembiayaan pemerintahan Daerah dalam rangka perimbangan keuangan Pemerintah Pusat dan Daerah dilaksanakan atas dasar desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan, metodologi yang digunakan

---

<sup>24</sup> Abdulkadir Muhammad, *Hukum dan Penelitian Hukum*, PT Citra Aditya Bakti, Bandung, 2004, hal 127

<sup>25</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Prenada media Group, Jakarta, 2005, hal 182

dalam penelitian ini, peraturan perundang-undangan yang terkait dengan konstruksi keuangan daerah.

Dalam Bab II membahas tentang definisi dan kedudukan Keuangan daerah, konstruksi keuangan daerah dalam Konstitusi UUD 1945 dan juga dalam peraturan perundang-undangan pemerintahan daerah, dalam perundang-undangan yang erat kaitannya dengan keuangan daerah, konstruksi pembiayaan pemerintahan daerah seperti pelaksanaan perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, regulasi dan potensi dalam meningkatkan pendapatan daerah seperti hal pajak daerah dan retribusi daerah.

Bab III menjelaskan tentang Regulasi dalam meningkatkan kemampuan keuangan daerah, berisi tentang kewenangan Kepala Daerah dalam meningkatkan kemampuan keuangan daerah baik berbagai macam aspek yang dapat meningkatkan kemampuan keuangan daerah serta mekanisme pengawasan yang dilakukan atas keuangan daerah tersebut.

Bab IV Analisis, dalam analisis ini ingin membidik seperti apa konstruksi hukum yang mengatur tentang keuangan daerah dan bentuk respon dari daerah yang diejawantahkan dalam bentuk peraturan daerah ataupun keputusan kepala daerah.

Bab V Penutup, bab ini merupakan penutup yang memuat beberapa kesimpulan dari jawaban permasalahan-permasalahan serta beberapa saran yang terkait dengan permasalahan yang muncul.

## BAB II

### KEUANGAN DAERAH

#### DALAM PERUNDANG-UNDANGAN

##### A. Dinamika Keuangan Daerah

Otonomi daerah sebagai hak, wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat merupakan tugas yang tidak mudah jika ditinjau dari upaya mewujudkan daerah yang mampu membiayai sendiri penyelenggaraan urusan pemerintahan. Untuk menilai implikasi otonomi daerah terhadap keberhasilan penyelenggaraan pemerintah daerah dan pemenuhan masyarakatnya, dapat dilihat pada dua aspek, yaitu (1) berkurangnya kebergantungan pembiayaan pada keuangan Negara dan (2) berkembangnya perekonomian di daerah yang bertumpu pada sumber daya di daerah. Dengan demikian, keberhasilan otonomi daerah terletak pada akibat aktivitas pemerintah daerah (*the impact of local government activity*) itu sendiri dan bukan ditentukan oleh pemerintah pusat.<sup>26</sup>

Pemerintah daerah membutuhkan pemerintah dan pemerintahan daerah yang kuat dan yang mampu menjaga hubungan keuangan yang sejalan dengan perkembangan dan kebutuhan masyarakat. Esensi dasar otonomi daerah untuk mendekatkan fungsi pemerintahan dan pelayanan publik kepada masyarakat daerah harus dianggap sebagai salah satu cara mencapai tujuan bernegara. Hal ini dapat dilakukan pemerintah dan pemerintahan daerah dengan tiga tindakan yang dapat dilakukan bersamaan, yaitu:

1. Desentralisasi, yaitu penyerahan wewenang pemerintah oleh pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus

---

<sup>26</sup> Istilah ini meminjam ungkapan David Easton dalam bukunya *A system Analysis of Political Life* (New York, 1965), p.212, dalam bukunya Dian Puji N. Simatupang, *Paradoks Rasionalitas; Perluasan Ruang Lingkup Keuangan Negara dan Implikasinya Terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah*, Badan Penerbit FHUI, Jakarta, 2011, hal 216.

urusan pemerintahan dalam system Negara Kesatuan Republik Indonesia.<sup>27</sup>

Desentralisasi difahami sebagai “*as the transfer of power to different sub national levels government by the central government*”. Kebijakan desentralisasi terkait dengan besarnya jumlah kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah local dan kaitannya dengan pemerintah daerah lainnya. Spesifiknya, berdasarkan kepentingan nasional tujuan utama dari desentralisasi adalah: (a). untuk mempertahankan dan memperkuat integrasi bangsa; (b). sebagai sarana untuk training bagi calon-calon pemimpin nasional; dan (c). untuk mempercepat pencapaian kesejahteraan dan kemakmuran rakyat.

Sedangkan dari sisi kepentingan daerah, tujuan utama dari desentralisasi meliputi antara lain: (a). untuk mewujudkan demokratisasi ditingkat local (*political equality, local accountability, dan local responsiveness*); (b). untuk meningkatkan pelayanan public; (c). untuk menciptakan efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan didaerah.<sup>28</sup>

2. Dekonsentrasi, yaitu pelimpahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada gubernur sebagai wakil pemerintah dan/atau kepada instansi vertical di wilayah tertentu.<sup>29</sup>

Penyelenggaraan asas dekonsentrasi menciptakan *Field administration* dan/atau *local state government*. Hubungan antara aparatur pemerintah yang melaksanakan kebijakan dan pembentuk kebijakannya dalam dekonsentrasi adalah intra organisasi. Dalam segi pemerintahan daerah dikenal dua model *Field administration*. Kedua model tersebut adalah *fragmented field administration* dan *integrated field administration* (Leemans: 1970). Model pertama yang berbasisi fungsi, membenarkan batas-batas wilayah kerja (yurisdiksi) dari perangkat departemen dilapangan (instansi vertikal) secara berbeda menurut pertimbangan

<sup>27</sup> Pasal 1 angka 7 UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

<sup>28</sup> Nurliah A. Wahyudin, *Hubungan Antar Pemerintah Dalam Meningkatkan Investasi Daerah* dalam buku *Pemerintahan Daerah di Indonesia*, MIPI, Jakarta, 2009, hal 315

<sup>29</sup> Pasal 1 angka 8 UU No. 32 tahun 2004.

fungsi dan organisasi departemen induknya. Model kedua yang berbasis wilayah, mengharuskan terdapatnya keseragaman batas-batas wilayah kerja (yurisdiksi) dari berbagai instansi vertical atas dasar daerah (wilayah) administrasi dibawah wakil pemerintah.<sup>30</sup>

3. Tugas pembantuan, yaitu penugasan dari pemerintah kepada daerah dan/atau desa dari pemerintah provinsi kepada kabupaten/kota kepada desa untuk melaksanakan tugas tertentu.<sup>31</sup>

Pendapat Manan (2001) tugas pembantuan diadakan berdasarkan berbagai pertimbangan. Pertama, agar suatu urusan dapat terselenggara secara efisien dan efektif. Pusat tidak perlu membentuk aparat sendiri didaerah dan melaksanakan sendiri dari pusat. pelaksanaan sepenuhnya dilakukan oleh pemerintah daerah. Kedua, dalam pelaksanaan dimungkinkan penyesuaian-penyesuaian menurut keadaan masing-masing daerah. Tidak diperlukan keseragaman secara nasional. Daerah bebas menentukan cara-cara melaksanakannya. Sebaliknya, suatu urusan yang memerlukan keseragaman dalam penyelenggaraannya tidak dapat dilaksanakan dengan tugas pembantuan. Urusan semacam ini harus dilaksanakan langsung dari pusat pemerintahan. Kebebasan melaksanakan ini menunjukkan ada unsure otonomi dalam tugas pembantuan. Karena itu ada yang memasukkan tugas pembantuan merupakan bagian dari otonomi. Walaupun tidak mengenai substansi, tetapi ada kemandirian (kebebasan) mengatur dan mengurus tata cara pelaksanaannya, sehingga tidak ada perbedaan yang mendasar antara rumah tangga otonomi dengan rumah tangga tugas pembantuan. Tugas pembantuan dapat pula digunakan sebagai cara persiapan sebelum suatu urusan pemerintahan diserahkan menjadi urusan rumah tangga daerah. Disamping itu, tugas pembantuan berfungsi membantu daerah otonom dengan menyediakan dana fasilitas yang diperlukan.<sup>32</sup>

<sup>30</sup> Bhenyamin Hoessein, *Hubungan Pusat dan Daerah Dalam Konteks Pemerintahan Umum* dalam *Buku Pemerintahan Daerah di Indonesia*, MIPI, Jakarta, 2009, hal 218.

<sup>31</sup> Pasal 1 angka 9 UU No. 32 Tahun 2004.

<sup>32</sup> Bhenyamin Hoessein, *Perubahan Model, Pola, dan bentuk Pemerintaha Daerah Dari Era Orde baru ke Era Reformasi*, DIA FISIP UI, Jakarta, 2011, hal 169.

Dalam bahasa Inggris, keuangan berasal dari terjemahan kata *monetary* atau moneter, sedangkan kata *finance* mempunyai arti pembiayaan. Sementara itu, istilah keuangan Negara biasa dikaitkan dengan “public finance”. Finance atau pembiayaan adalah kegiatan yang berkaitan dengan uang.<sup>33</sup> Prof Padmo Wahyono memberikan pengertian keuangan Negara yaitu APBN “plus” dikatakan bahwa:

*“APBN adalah anggaran pendapatan dan belanjanya pemerintah pusat. kekayaan Negara yang dipisahkan untuk mendirikan perusahaan milik Negara bukanlah pengeluaran konsumtif melainkan pengeluaran produktif yang diusahakan untuk menjadi sumber pendapatan baru bagi APBN. Dengan perkataan lain, meskipun dipisahkan dari APBN, namun dalam waktu tertentu dan secara berangsur-angsur diharapkan dapat ‘bergabung’ kembali. APBN diadakan berdasarkan atas kuasa undang-undang yang membagi wilayah Negara kesatuan kita menjadi daerah-daerah otonom. Demikian juga kedudukan perusahaan daerah terhadap APBD adalah serupa dengan kedudukan perusahaan milik pusat terhadap APBN”.*<sup>34</sup>

Professor Jimly berpendapat keuangan daerah sebenarnya adalah juga keuangan Negara. Sebabnya adalah, Negara Indonesia tersusun sebagai Negara kesatuan (*unitary state*). Karena itu, sebagai suatu badan hukum public (*public body*), Negara Republik Indonesia berdasarkan UUD 1945 adalah suatu kesatuan badan hukum yang bersifat tunggal dan tidak terpecah-pecah atau terpisah-pisah. Bahwa didalamnya terdapat pengaturan-pengaturan yang memberikan otonomi yang bersifat sangat luas ataupun bersifat khusus kepada satu-dua daerah provinsi maupun daerah kabupaten dan kota, maka hal itu tidak mengurangi pengertian bahwa Republik Indonesia adalah satu Negara kesatuan yang berbentuk satu badan hukum publik tunggal. Oleh karena itu, uang daerah adalah juga uang

<sup>33</sup> (Dikutip sama dengan aslinya) dari buku Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, PT Bhuana Ilmu Populer, Jakarta, 2008, hal 807.

<sup>34</sup> Ibid, hal 809-810

Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pendapatan dan pengeluaran pemerintah daerah provinsi tertentu atau daerah kabupaten tertentu adalah juga pendapatan dan pengeluaran pemerintahan Republik Indonesia sebagai satu kesatuan manajemen keuangan. Dapat dipastikan bahwa Negara kesatuan Republik Indonesia sangat membutuhkan sistem pengelolaan keuangan Negara yang terdesentralisasi dan terdekonsentrasi dengan efektif dan efisien. Karena itu disetiap pemerintahan daerah provinsi dan pemerintahan kabupaten/kota diadakan APBD atau Anggaran Pendapatan dan belanja Daerah yang tersendiri. Secara umum, APBD itu juga termasuk kedalam pengertian keuangan Negara, tetapi secara khusus dapat disebut sebagai keuangan daerah saja.<sup>35</sup>

Profesor Arifin P. Soeria Atmadja menjelaskan bahwa secara konseptual definisi keuangan Negara bersifat plastis dan tergantung dari sudut pandang, sehingga apabila berbicara keuangan Negara dari sudut pemerintah, yang dimaksud dengan keuangan Negara adalah APBN. Sementara itu, maksud keuangan Negara disudut pemerintah daerah, yang dimaksud keuangan Negara adalah APBD. Demikian juga dengan badan usaha Milik Negara dalam bentuk perusahaan jawatan, perusahaan umum, dan perseroan terbatas. Dengan demikian berdasarkan konsepsi keuangan Negara, definisi keuangan Negara dalam arti luas meliputi APBN, APBD, keuangan Negara pada badan usaha milik Negara. Akan tetapi definisi keuangan Negara dalam arti sempit, hanya meliputi badan hukum yang berwenang mengelola dan mempertanggung jawabkannya.<sup>36</sup>

Rumusan keuangan daerah sebenarnya implisit telah tertuang dalam Pasal 1 huruf 11 dan 12 Undang-undang nomor 17 tahun 2003 dimana penerimaan daerah adalah uang yang masuk ke kas Negara, atau sebaliknya.<sup>37</sup> Dengan

<sup>35</sup> Ibid, hal 835-836

<sup>36</sup> <http://www.docstoc.com/docs/46619500/HUKUM-KEUANGAN-NEGARA-PASCA-60-TAHUN-INDONESIA-MERDEKA-Masalah> diunduh pada 15 desember 2011

<sup>37</sup> Dalam Pasal 10 UU No. 17 tahun 2003 disebutkan bahwa :

- (1) Kekuasaan pengelolaan keuangan daerah sebagaimana tersebut dalam Pasal 6 ayat (2) huruf c:
  - a. Dilaksanakan oleh kepala satuan kerja pengelola keuangan daerah selaku pejabat pengelola APBD;
  - b. Dilaksanakan oleh kepala satuan kerja perangkat daerah selaku pejabat pengguna anggaran/barang daerah.

demikian, menurut logika hukum keuangan daerah yang juga merupakan keuangan publik, tidak lagi tunduk pada ketentuan keuangan Negara seperti *Indische Comtabiliteitswet Stbl.1925/448, Reglement voor het administratief Beheer, Stbl.1927/419 jo. 1936/445*, Undang-undang Nomor 17 tahun 2003, Keputusan Presiden Nomor 42 tahun 2002 tentang Pelaksanaan APBN, maupun Keputusan Presiden Nomor 80 Tahun 2003 tentang Pengadaan Barang/jasa oleh Instansi pemerintah. Sungguh sangat menyedihkan cara dan logika berfikir penyusun undang-undang keuangan Negara tersebut.<sup>38</sup>

Sehubungan dengan pentingnya posisi keuangan daerah ini, Pamudji menegaskan:

*Pemerintah daerah tidak akan dapat melaksanakan fungsinya dengan efektif dan efisien tanpa biaya yang cukup untuk memberikan pelayanan dan pembangunan...Dan keuangan inilah yang merupakan salah satu dasar criteria untuk mengetahui secara nyata kemampuan daerah dalam mengurus rumah tangganya sendiri.*<sup>39</sup>

- 
- (2) Dalam rangka pengelolaan Keuangan Daerah, Pejabat Pengelola Keuangan Daerah mempunyai tugas sebagai berikut :
- a. Menyusun dan melaksanakan kebijakan pengelolaan APBD;
  - b. Menyusun rancangan APBD dan rancangan Perubahan APBD;
  - c. Melaksanakan pemungutan pendapatan daerah yang telah ditetapkan dengan Peraturan Daerah;
  - d. Melaksanakan fungsi bendahara umum daerah;
  - e. Menyusun laporan keuangan yang merupakan per-tanggungjawaban pelaksanaan APBD.
- (3) Kepala satuan kerja perangkat daerah selaku pejabat pengguna anggaran/barang daerah mempunyai tugas sebagai berikut:
- a. Menyusun anggaran satuan kerja perangkat daerah yang dipimpinnya;
  - b. Menyusun dokumen pelaksanaan anggaran;
  - c. Melaksanakan anggaran satuan kerja perangkat daerah yang dipimpinnya;
  - d. Melaksanakan pemungutan penerimaan bukan pajak;
  - e. Mengelola utang piutang daerah yang menjadi tanggung jawab satuan kerja perangkat daerah yang dipimpinnya;
  - f. Mengelola barang milik/kekayaan daerah yang menjadi tanggung jawab satuan kerja perangkat daerah yang dipimpinnya;
  - g. Menyusun dan menyampaikan laporan keuangan satuan kerja perangkat daerah yang dipimpinnya.

<sup>38</sup> Arifin P Soeria Atmadja, *Keuangan Publik dalam Perspektif Hukum Teori, Praktik dan Kritik*, Rajawali Pers, Jakarta, 2010, hal 74

<sup>39</sup> S. Padmudji, *Pembinaan Perkotaan di Indonesia, Ichtiar*, Jakarta, 1980, hlm 61-62, Dalam bukunya Josef Riwu Kaho, *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2003, hal 138-139

Pendapat yang relatif sama juga yang dikedepankan oleh Ibnu Syamsi yang menempatkan keuangan daerah sebagai salah satu indikator untuk mengetahui kemampuan daerah dalam mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri.<sup>40</sup> Untuk dapat memiliki keuangan yang memadai dengan sendirinya daerah membutuhkan sumber keuangan yang cukup pula. Dalam hal ini daerah dapat memperolehnya melalui beberapa cara, yakni:<sup>41</sup>

- Pertama : Ia dapat mengumpulkan dana dari pajak daerah yang sudah direstui oleh pemerintah pusat;
- Kedua : Pemerintah Daerah dapat melakukan pinjaman dari pihak ketiga, pasar uang atau bank atau melalui Pemerintah Pusat;
- Ketiga : Ikut ambil bagian dalam pendapatan pajak sentral yang dipungut daerah, misalnya sekian persen dari pendapatan sentral tersebut;
- Keempat : Pemerintah daerah dapat menambah tarif pajak sentral tertentu, misalnya pajak kekayaan atau pajak pendapatan;
- Kelima : Pemerintah Daerah dapat menerima bantuan atau subsidi dari Pemerintah Pusat.

Pentingnya posisi keuangan daerah dalam menyelenggarakan otonomi daerah sangat disadari oleh pemerintah. Demikian pula alternative cara untuk mendapatkan keuangan yang memadai telah pula dipertimbangkan oleh pemerintah dan wakil-wakil rakyat (DPR-RI).<sup>42</sup>

<sup>40</sup> Ibnu Syamsi, *Dasar-dasar Kebijakan Keuangan Negara*, Bina Aksara, Jakarta, 1983, hal 190

<sup>41</sup> Alfian Lains, *Pendapatan Daerah Dalam Ekonomi Orde Baru*, Prisma, No.4, Jakarta, 1985, hlm 41, Dalam Bukunya Josef Riwu Kaho, *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2003, hal 139.

<sup>42</sup> Josef Riwu Kaho, *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2003, hal 139-140

## **B. Konstruksi Keuangan Daerah**

### **1. Konstitusi UUD 1945**

Pengaturan keuangan Negara dalam UUD 1945 diatur dalam satu pasal, yaitu Pasal 23 bab VIII tentang “Hal Keuangan”, menjadi titik awal (*starting point*) pengaturan hukum keuangan Negara di Indonesia.

- (1) Anggaran pendapatan dan belanja Negara sebagai wujud dari pengelolaan keuangan Negara ditetapkan setiap tahun dengan undang-undang dan dilaksanakan secara terbuka dan bertanggung jawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.
- (2) Rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja Negara diajukan oleh presiden untuk dibahas bersama Dewan Perwakilan Rakyat dengan memperhatikan pertimbangan Dewan perwakilan daerah.
- (3) Apabila Dewan Perwakilan Rakyat tidak menyetujui rancangan anggaran pendapatan dan belanja Negara yang diusulkan oleh presiden, pemerintah menjalankan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara tahun yang lalu.<sup>43</sup>

Sementara itu, pengaturan keuangan Negara yang singkat dalam UUD 1945 membawa masalah yuridis terhadap definisi keuangan Negara, sehingga membuka penafsiran yang berbeda-beda terhadap definisi tersebut. Namun dalam kerangka teoritis hukum keuangan Negara, berdasarkan penafsiran pasal 23 ayat (1) UUD 1945 jo. Pasal 23 ayat (5) UUD 1945 yang dimaksud keuangan Negara adalah yang ditetapkan dalam Undang-Undang APBN.

Secara konseptual, definisi keuangan Negara bersifat plastis dan tergantung dari sudut pandang, sehingga apabila berbicara keuangan Negara dari sudut pemerintah, yang dimaksud dengan keuangan Negara adalah APBN. Sementara itu, maksud keuangan Negara disudut pemerintah daerah, yang dimaksud keuangan Negara adalah APBD. Demikian juga dengan badan usaha Milik Negara dalam bentuk perusahaan jawatan, perusahaan umum, dan perseroan terbatas. Dengan demikian berdasarkan konsepsi keuangan Negara, definisi keuangan Negara dalam arti luas meliputi APBN, APBD, keuangan Negara pada

---

<sup>43</sup> Pasal 23 Undang Undang Dasar 1945

badan usaha milik Negara. Akan tetapi definisi keuangan Negara dalam arti sempit, hanya meliputi badan hukum yang berwenang mengelola dan mempertanggung jawabkannya.<sup>44</sup>

Imperfektivitas atau ketidaksempurnaan hukum keuangan Negara pasca perubahan UUD 1945 telah mengesampingkan esensi kemandirian badan hukum dan otonomi daerah. Hal ini disebabkan semua keuangan dalam APBD dan BUMN serta BUMD disebut sebagai keuangan Negara. Padahal sangat jelas dan nyata dari sudut system maupun ketentuan peraturan perundang-undangan, pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan tersebut berbeda dengan APBN sebagai keuangan Negara.

Dengan demikian secara tegas secara yuridis, dari kedudukan dan fungsinya sangat berbeda antara keuangan Negara, keuangan daerah maupun keuangan BUMN dan BUMD. Perbedaan inipun mempunyai implikasi konsekuensi yuridis terhadap ruang lingkup dan kewenangan lembaga dan badan yang melakukan manajemen pengawasan dan pemeriksaan keuangan terhadapnya. Namun kondisi demikian justru dikontretkan dengan Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang keuangan Negara sebagai undang-undang organik Pasal 23 UUD 1945 yang tidak memperhatikan kedudukan dan fungsi keuangan publik dari lembaga atau badan-badan hukum yang ada. Kondisi demikian karena Pasal 23 perubahan ketiga UUD 1945 tidak memberikan definisi atau rambu-rambu yang secara yuridis dapat dipertanggung jawabkan. Akan tetapi anehnya, Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 malah merumuskan keuangan Negara secara keliru dan mengesampingkan badan hukum dan otonomi daerah.<sup>45</sup>

---

<sup>44</sup> <http://www.docstoc.com/docs/46619500/HUKUM-KEUANGAN-NEGARA-PASCA-60-TAHUN-INDONESIA-MERDEKA-Masalah> diunduh pada 15 Desember 2011

<sup>45</sup> *Op. Cit.*, Arifin P. Soeria Atmadja, hal 303

## 2. Keuangan Daerah Dalam Peraturan Perundang-Undangan Pemerintahan Daerah

Keberadaan otonomi daerah di Negara Kesatuan Republik Indonesia telah menjadi konsensus Nasional. Konsensus nasional mengenai keberadaan otonomi daerah dalam NKRI tersebut mengandung arti bahwa penyelenggaraan organisasi dan administrasi Negara tidak hanya semata-mata atas dasar sentralisasi dan dekonsentrasi sebagai penghalusnya, tetapi juga atas dasar desentralisasi dengan otonomi daerah sebagai perwujudannya. Begitu halnya juga dengan keuangan daerah dapat kita lihat dalam beberapa aturan yang mengatur tentang pemerintahan daerah dibawah ini:

### a. Desentralisatie Wet 1903

Jauh sebelum Republik ini lahir, pola pendelegasian wewenang (desentralisasi) sudah dipraktekan. Pada zaman penjajahan Belanda dulu, kebijakan desentralisasi diberlakukan melalui undang-undang desentralisasi (*desentralisatie wet*) tahun 1903. Begitu pula pada jaman penjajahan Jepang, kebijakan desentralisasi Belanda tetap diteruskan. Pemerintah Daerah yang relatif otonom pertama kali didirikan oleh Pemerintah Kolonial Belanda melalui *Desentralisatie Wet* Tahun 1903, memungkinkan untuk membentuk Gewest atau bagian Gewest yang mempunyai keuangan sendiri untuk membiayai segala kegiatannya. Undang-undang ini hanya mencakup wilayah Jawa dan Madura saja. Sebelum Tahun 1903, seluruh wilayah Hindia Belanda diperintah secara sentral di bawah Gubernur Jenderal sebagai Wakil Raja Belanda di tanah jajahan.

Perbedaan sistem pemerintahan daerah sebelum dan sesudah undang-undang Tahun 1903 terletak pada eksistensi Dewan Daerah. Sebelum itu, tidak terdapat sama sekali otonomi pemerintahan daerah. Semua unit pemerintah bersifat administratif atas dasar prinsip dekonsentrasi. Setelah undang-undang Tahun 1903 diterbitkan, didirikanlah Dewan Daerah pada unit-unit pemerintahan tertentu, di mana mereka diberikan kewenangan menggali pendapatan daerah

guna membiayai pemerintahan daerah. Anggota Dewan Daerah diangkat dari tokoh setempat, namun Gubernur, Residen, atau Bupati tetap diangkat Pemerintah Pusat.

### **b. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945**

Dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 tentang Kedudukan Komite Nasional Daerah (KNID), dimana setelah usaha pembentukan lembaga-lembaga Negara dan meletakkan kekuasaan dengan fungsi masing-masing berjalan sebagaimana mestinya, pemerintah yang baru berjalan beberapa bulan berusaha memikirkan implementasi pemerintahan dapat berjalan sampai keseluruhan wilayah (daerah) Indonesia. Usaha ini berkaitan dengan realisasi konstitualisme, demokratisasi pemerintahan, penguatan kedaulatan rakyat, dan konsep desentralisasi pemerintahan dalam Negara kesatuan. Undang-Undang ini secara formal dipandang sebagai salah satu landasan pelaksanaan pemerintahan daerah di Indonesia.<sup>46</sup>

Sistem pemerintahan daerah berdasarkan undang-undang tersebut adalah dibentuknya Komite Nasional Daerah pada setiap tingkatan daerah otonom terkecuali di tingkat provinsi. Komite tersebut bertindak selaku badan legislatif dan anggota-anggota diangkat oleh Pemerintah Pusat. Untuk menjalankan roda pemerintahan daerah, Komite memilih lima orang dari anggotanya untuk bertindak selaku badan eksekutif yang dipimpin Kepala Daerah. Kepala Daerah menjalankan dua fungsi utama; Sebagai Kepala Daerah Otonom dan sebagai Wakil Pemerintah Pusat di daerah tersebut. Sistem ini mencerminkan kehendak Pemerintah untuk menerapkan desentralisasi dan dekonsentrasi dalam sistem pemerintahan daerah, namun penekanannya lebih pada prinsip dekonsentrasi.

---

<sup>46</sup> Agussalim Andi Gadjong, *Pemerintahan Daerah Kajian Politik dan Hukum*, Ghalia Indonesia, Bogor, 2007, hal 142

### c. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 menegaskan beberapa aturan pokok yang sangat penting yang diantaranya mengenai pembagian wilayah Negara dalam daerah-daerah yang dapat mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Dalam hal keuangan daerah tidak menjelaskan kedudukan keuangan daerah tetapi hanya menjelaskan tentang beberapa hal teknis keuangan daerah, seperti dalam Bab IV tentang keuangan daerah. Dimana pada bagian satu menjelaskan tentang Pendapatan Daerah, Pasal 37 menyebutkan bahwa yang termasuk dalam pendapatan daerah adalah: (a) Pajak daerah, termasuk juga retribusi; (b) Hasil perusahaan daerah; (c) Pajak Negara yang diserahkan kepada daerah; dll<sup>47</sup>

Dibagian II mengatur tentang Urusan Keuangan Daerah. Dalam Pasal 38 disebutkan bahwa (1) Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menetapkan peraturan cara mengurus keuangan daerah; (2) Dengan persetujuan Menteri yang bersangkutan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dapat menyerahkan pekerjaan yang berupa menerima, mengeluarkan, menyimpan, dan sebagainya kepada pegawai Negeri yang menjalankan pekerjaan sedemikian rupa bagi Negara.<sup>48</sup> Pada bagian III yang mengatur tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja. Pasal 39 disebutkan bahwa (1) Untuk pertama kali anggaran pendapatan dan belanja daerah ditetapkan dengan Undang-Undang; (2) Buat selanjutnya anggaran pendapatan dan belanja daerah ditetapkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah; (3) Sesudah tahun pertama anggaran pendapatan dan belanja harus disahkan lebih dahulu oleh Presiden bagi Provinsi dan bagi lain-lain daerah oleh Dewan Pemerintah Daerah setingkat lebih atas; (4) Pengesahan atau penolakan mengenai seluruh anggaran pendapatan dan belanja; (5) Tiap-tiap perubahan anggaran pendapatan dan belanja juga harus mendapat pengesahan; (6) Apabila tidak dapat disahkan maka dalam waktu satu bulan sesudah hari keputusan itu, hal itu harus diberitahukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang bersangkutan dengan keterangan tentang sebab-sebabnya; (7) Terhadap penolakan pengesahan itu Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dapat memajukan keberatan kepada Dewan Pemerintah Daerah

<sup>47</sup> Bab IV Pasal 37 UU No.22 Tahun 1948

<sup>48</sup> Bagian II Pasal 38 UU No.22 Tahun 1948

setingkat lebih atas dari Dewan Pemerintah Daerah yang menolak; (8) Bila penolakan pengesahan itu terjadi oleh Dewan Pemerintah Daerah Provinsi, maka keberatan itu diajukan kepada Presiden; (9) Apabila anggaran pendapatan dan belanja bagi tahun yang bersangkutan pada tanggal 1 Januari belum mendapat pengesahan, maka anggaran tahun yang baru lalu untuk sementara waktu dipakai sebagai pedoman lebih dahulu.<sup>49</sup> Dalam Pasal 40 Disebutkan bahwa cara menyusun anggaran pendapatan dan belanja ditetapkan dalam Peraturan Pemerintah.<sup>50</sup> Pada Bagian IV mengatur tentang Perhitungan Anggaran Pendapatan dan Belanja. Dimana pada Pasal 41 disebutkan bahwa (1) Dalam Peraturan Pemerintah ditetapkan peraturan tentang caranya menyusun perhitungan anggaran pendapatan dan belanja; (2) Ketentuan-ketentuan yang mengenai tanggung jawab pegawai atas pengeluaran belanja oleh pegawai ditetapkan dalam Peraturan Pemerintah.<sup>51</sup>

Undang-Undang ini terbit setelah terjadi perubahan (pergantian) konstitusi sebagai dasar hukum Negara. Hal ini membawa konsekuensi perubahan ketatanegaraan, yang turut berpengaruh terhadap perubahan peraturan-peraturan organik mengenai pelaksanaan pemerintahan di Indonesia.

#### **d. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957**

Masa berlakunya UUDS Tahun 1950 hanya sekitar 9 tahun, setelah keluarnya Dekrit Presiden 5 Juli 1959, otomatis NKRI kembali kepada hukum dasar UUD 1945. Landasan hukum pelaksanaan pemerintahan di daerah tetap mengacu pada Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 dengan penyempurnaan aturan dalam Penpres No.6 Tahun 1959 tentang pemerintahan daerah. Penyempurnaan tersebut sekitar kekuasaan atau kewenangan kepala daerah. Dalam undang-undang ini tidak diatur mengenai keuangan daerah.

---

<sup>49</sup> Bagian III Pasal 39 UU No.22 Tahun 1948

<sup>50</sup> Pasal 40 UU No.22 Tahun 1948

<sup>51</sup> Pasal 41 UU No. 22 Tahun 1948

### e. Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965

Pada dekade 1960-an, tuntutan revisi pemerintahan daerah agar sejalan dengan semangat demokrasi terpimpin semakin kuat. Lima tahun setelah itu, dikeluarkan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pemerintahan Daerah. Undang-Undang ini semakin memperkuat kedudukan kepala daerah dengan tujuan untuk menjamin kelangsungan kesatuan Negara, dimana DPRD bertanggungjawab kepada kepala daerah.<sup>52</sup>

Terkait dengan keuangan daerah disebutkan Dalam Bab VI Keuangan Daerah bagian I menjelaskan tentang Sumber-sumber Keuangan Daerah Pasal 69 disebutkan bahwa: (1) Sumber-sumber keuangan Daerah ialah: a. hasil perusahaan Daerah dan sebagian hasil Perusahaan Negara; b. pajak-pajak Daerah; c. retribusi Daerah; d. pajak Negara yang diserahkan kepada Daerah; e. bagian dari hasil pajak Pemerintah Pusat; f. pinjaman; g. dan lain-lain hasil usaha yang sesuai dengan kepribadian Nasional; (2) Dengan Undang-undang kepada Daerah dapat: Diserahkan pajak Negara; Diberikan sebagian atau seluruh penerimaan pajak Negara; Diberikan sebagian dari pendapatan bea dan cukai; Diberikan sebagian dari hasil Perusahaan Negara; Diberikan ganjaran subsidi dan sumbangan.<sup>53</sup> Terkait dengan pajak dan retribusi daerah dijelaskan dalam Pasal 70 ayat (1) dengan Undang-undang dapat diadakan peraturan pokok tentang pemungutan pajak dan retribusi daerah; (2) Pemerintah daerah berhak untuk memungut pajak dan retribusi daerah menurut peraturan-peraturan yang ditetapkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah; (3) Peraturan pajak dan retribusi daerah tidak dapat berlaku sebelum disahkan oleh Penguasa yang berwenang menurut cara yang ditetapkan dalam Undang-undang serta dapat berlaku surut; (4) Perwakilan atau pembebedan pajak Daerah tidak dilakukan kecuali di dalam hal-hal dan menurut cara-cara yang diatur dalam peraturan pajak Daerah yang bersangkutan.<sup>54</sup>

Dalam hal perusahaan daerah dibahas dalam Pasal 71 disebutkan bahwa (1) Pemerintah Daerah berhak mengusahakan kekayaan alam yang ada di

<sup>52</sup> Op Cit, Agussalim Andi Gadjong, hal 153

<sup>53</sup> Pasal 69 UU No.18 Tahun 1965

<sup>54</sup> Pasal 70 UU No.18 Tahun 1965

Daerahnya dan wajib mengadakan perusahaan-perusahaan Daerah yang pengolahannya dilakukan atas azas-azas ekonomi perusahaan; (2) Dalam Undang-undang dapat ditetapkan pokok-pokok peraturan tentang Perusahaan Daerah.<sup>55</sup> Dalam hal pinjaman daerah dalam Pasal 72 disebutkan bahwa (1) Pemerintah Daerah dapat mengadakan pinjaman uang atau menanggung pinjaman uang untuk kepentingan dan atas beban Daerah, dengan ketentuan bahwa keputusan-keputusan yang bersangkutan itu harus mendapat pengesahan dari; a.Menteri Dalam Negeri bagi Daerah tingkat I dan b.Kepala Daerah yang setingkat lebih atas bagi lain-lain Daerah; (2) Dalam keputusan untuk mengadakan pinjaman uang itu ditetapkan pula sumber-sumber untuk pembayaran bunga dan angsuran pinjaman uang dimaksud; (3) Untuk hal-hal dimaksud dalam ayat (1) Menteri Dalam Negeri dapat mengadakan peraturan-peraturan khusus.<sup>56</sup>

Pada Bagian II tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah. Dalam Pasal 75 disebutkan bahwa (1) Pemerintah Daerah memegang semua kekuasaan mengenai pengelolaan keuangan Daerah, yang dengan peraturan-peraturan Pusat tidak diletakkan dalam tangan Penguasa lain; (2) Pekerjaan-pekerjaan yang bersangkutan dengan penerimaan, penyimpanan, pembayaran atau penyerahan uang, surat-surat bernilai uang dan barang-barang untuk kepentingan Daerah, atas permintaan Daerah yang bersangkutan melalui Menteri Dalam Negeri dapat ditugaskan: a.oleh Menteri Urusan Bank Sentral kepada pegawai Kas Negara; b.oleh Kepala Daerah tingkat I kepada pegawai kas Daerah tingkat I; c.kepada sesuatu bank yang ditunjuk oleh Menteri Urusan Bank Sentral, bersama-sama Menteri Dalam Negeri; (3) Bila dipandang perlu dengan Peraturan Pemerintah dapat diadakan peraturan-peraturan tata-usaha pengelolaan tentang keuangan Daerah, peraturan-peraturan pertanggung jawaban pegawai yang menjalankan pekerjaan-pekerjaan dimaksud dalam ayat (2) dan peraturan tentang pegawai-pegawai lain yang telah menimbulkan kerugian pada Daerah.<sup>57</sup>

Pada bagian III tentang Anggaran Keuangan Daerah. Dalam Pasal 76 disebutkan bahwa (1) Pemerintah Daerah tiap-tiap tahun menetapkan anggaran

---

<sup>55</sup> Pasal 71UU No.18 Tahun 1965

<sup>56</sup> Pasal 72 UU No.18 Tahun 1965

<sup>57</sup> Bagian II Pasal 75 UU No.18 Tahun 1965

keuangan untuk Daerahnya; (2) Anggaran keuangan dimaksud yang dibagi dalam Anggaran Belanja dan Anggaran Pendapatan Daerah, begitu pula mengenai tiap-tiap perubahannya yang tidak dikuasakan sendiri oleh anggaran termaksud, tidak dapat dilaksanakan sebelum disahkan oleh Menteri Dalam Negeri bagi Daerah tingkat I dan oleh Kepala Daerah setingkat lebih atas bagi Daerah lainnya; (3) Pemerintah Daerah mengusahakan sedapat-dapatnya menutup anggaran belanja barang routine dengan penerimaan sendiri; (4) Pengesahan atau penolakan anggaran Daerah, dilakukan terhadap anggaran termaksud dalam keseluruhannya. Penolakan harus memuat alasan-alasannya.<sup>58</sup>

Ditengah perjalanan pemberlakuan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965, terjadi perubahan dramatis ketatanegaraan Indonesia. Tapi pelaksanaan pemerintahan daerah dalam masa transisi ini tetap mengacu pada Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965, dimana pemerintah menerbitkan beberapa peraturan pelaksanaannya, diantaranya adalah Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 1972 tentang pengurusan, pertanggungjawaban, dan pengawasan keuangan daerah, disusul Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 1973 tentang Pedoman Penyelenggaraan keuangan Daerah, Kepmendagri Nomor 69 Tahun 1973 tentang Pedoman susunan Organisasi dan Tata Kerja Pemerintah Wilayah Kecamatan, dan Kepres Nomor 15 Tahun 1974 tentang Pembentukan Bappeda.<sup>59</sup>

#### **f. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974**

Usaha untuk menyesuaikan perkembangan yang ada, maka pemerintah menerbitkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 yang secara resmi dalam lembaran Negara Nomor 3037 bernama Undang-undang tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah. Aturan ini mengatur mengenai daerah otonom (pemerintahan otonom) dan susunan pemerintahan dekonsentrasi (yang disebut wilayah administratif), namun demikian undang-undang ini meninggalkan prinsip otonomi seluas-luasnya kepada daerah, yang didasarkan oleh pertimbangan

---

<sup>58</sup> Bagian III Pasal 76 UU No.18 Tahun 1965

<sup>59</sup> Agussalim Andi Gadjong, *Pemerintahan Daerah Kajian Politik dan Hukum*, Ghalia Indonesia, Bogor, 2007, hal 154

keutuhan negara. Ada tiga prinsip dasar yang dianut oleh Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974, yaitu desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan. Prakteknya, prinsip dekonsentrasi lebih dominan.

Salah satu ciri utama Negara Kesatuan ialah kekuasaan atau authority yang besar pada pemerintah pusat. kehidupan bernegara dipompa dari pusat dengan kelengkapan aparatur yang sangat berpengaruh dan menentukan. Sistem dan mekanisme perencanaan cenderung sangat sentralistik serta ditandai oleh beberapa peraturan oleh berbagai pengaturan dan kebijakan yang ditetapkan oleh pusat. Pemerintah daerah praktis cuma jadi perpanjangan tangan dari pusat. semangat kesatuan dan persatuan melekat pada bangsa Indonesia. Semangat persatuan dan kesatuan melandasi pelaksanaan pemerintahan di daerah sesuai Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 dimana undang-undang ini menggariskan tiga asas penyelenggaraan pemerintahan di daerah, yakni desentralisasi, dekonsentrasi, dan pembantuan. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tak secara tegas mengatur seberapa jauh tingkat otonomi yang dimiliki daerah atau yang diberikan pusat kepada daerah. Undang-undang ini hanya mencantumkan prinsipnya saja, yakni pelaksanaan otonomi bersifat nyata dan bertanggung jawab. Maka cukup beralasan kalau sementara kalangan menilai prinsip ini merupakan kemunduran dibandingkan dengan prinsip otonomi yang seluas-luasnya sebagaimana tercantum dalam Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965.<sup>60</sup>

Sekalipun masih terbuka peluang yang cukup besar dalam peningkatan pendapatan asli daerah (PAD) namun tampaknya untuk mengakselerasi proses pembangunan di daerah mutlak memerlukan pengaturan kembali dengan hubungan keuangan pusat- daerah. Pengalihan wewenang untuk beberapa sumber pajak atas transaksi sudah selayaknya dilaksanakan. Sumber-sumber penerimaan dari obyek kekayaan bisa diintensifkan dan dibuat oleh progresif, misalnya dengan meningkatkan tarif pajak efektif untuk PBB. Sumber-sumber penerimaan daerah lainnya yang potensial adalah bagi hasil yang lebih besar dari royalti dan pungutan lainnya atas kekayaan alam, khususnya hutan, Bank Dunia memperkirakan, dengan menaikkan royalti dan pungutan atas perusahaan hutan,

---

<sup>60</sup> Faisal Basri, *Reformasi Hubungan Keuangan Pusat dan daerah dalam Buku Pemerintahan daerah di Indonesia*, MIPI, Jakarta, 2009, hal 252

maka rente yang diterima oleh pemerintah akan meningkat dari sekitar 29%, sekarang menjadi 85%, sehingga dalam jangka menengah penerimaan pemerintah dari sini meningkat tiga kali kekayaan hutan yang lebih efisien dan berkesinambungan, peningkatan rente ekonomi juga bisa merupakan tambahan penerimaan pemerintah daerah.<sup>61</sup> Ruang lingkup kewenangan pemerintah daerah terhadap urusan-urusan yang telah diserahkan itu tergambar dalam penjelasan umum Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974. Ditegaskan bahwa urusan-urusan pemerintahan yang telah diserahkan kepada daerah, pada dasarnya menjadi wewenang dan tanggung jawab daerah sepenuhnya. Prakarsa sepenuhnya diserahkan kepada daerah, baik yang menyangkut penentuan kebijaksanaan, perencanaan, pelaksanaan, maupun yang menyangkut segi-segi pembiayaan.<sup>62</sup>

Agar dapat berfungsi dengan baik dan dapat mencapai tujuan pembentukannya, maka kepada daerah diberikan berbagai urusan rumah tangga sendiri. Salah satu wewenang yang menjadi urusan rumah tangga sendiri adalah keuangan daerah.<sup>63</sup> Hal ini dapat ditelusuri misalnya, dari Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 dijelaskan bahwa agar daerah dapat mengurus rumah tangganya sendiri dengan sebaik-baiknya, maka kepadanya perlu diberikan sumber pembiayaan yang cukup. Tetapi, mengingat tidak semua sumber pembiayaan dapat diberikan kepada daerah maka daerah diwajibkan untuk menggali segala sumber keuangan sendiri berdasarkan peraturan perundangan yang berlaku.<sup>64</sup>

Dalam hubungannya dengan keuangan daerah ini maka diatur dalam Bagian Ketigabelas tentang Keuangan Daerah Paragraf 1 Pendapatan Daerah Pasal 55 disebutkan Sumber pendapatan Daerah adalah: a. pendapatan Asli Daerah sendiri,

---

<sup>61</sup> Ibid, hal 253-254

<sup>62</sup> Dalam penjelasan UU No.5 Tahun 1974 dijelaskan mengenai keuangan daerah yaitu Agar supaya Daerah dapat mengurus rumah tangganya sendiri dengan sebaik-baiknya, maka kepadanya perlu diberikan sumber-sumber pembiayaan yang cukup. Tetapi mengingat bahwa tidak semua sumber pembiayaan dapat diberikan kepada Daerah maka kepada daerah diwajibkan untuk menggali segala sumber-sumber keuangannya sendiri berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

<sup>63</sup> Ibnu Syamsi SU, *Dasar-Dasar Kebijakan Keuangan Negara*, Rineka Cipta, Jakarta, 1998, hal 258.

<sup>64</sup> Josef Riwu Kaho, *Prospek otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2003, hal 140.

yang terdiri dari (a) Hasil Pajak Daerah; (b) Hasil Retribusi Daerah; (c) Hasil Perusahaan Daerah; (d) Lain-lain hasil usaha Daerah yang sah; b. Pendapatan berasal dari pemberian Pemerintah yang terdiri dari (1) sumbangan dari Pemerintah; (2) Sumbangan-sumbangan lain, yang diatur dengan peraturan perundang-undangan.<sup>65</sup> Selanjutnya Pasal 56 menyebutkan bahwa Dengan Undang-undang sesuatu pajak Negara dapat diserahkan kepada Daerah.<sup>66</sup> Pasal 57 disebutkan bahwa Perimbangan keuangan antara Pemerintah dan Daerah diatur dengan Undang-undang.<sup>67</sup> Dalam Pasal 58 disebutkan bahwa (1) Dengan Undang-undang ditetapkan ketentuan pokok tentang pajak dan retribusi Daerah; (2) Dengan Peraturan Daerah ditetapkan pungutan pajak dan retribusi Daerah; (3) Peraturan Daerah yang dimaksud dalam ayat (2) pasal ini berlaku sesudah ada pengesahan pejabat yang berwenang, menurut cara yang diatur dalam Undang-undang dan tidak boleh berlaku surut; (4) Pengembalian atau pembebasan Pajak Daerah dan atau Retribusi Daerah hanya dapat dilakukan berdasarkan Peraturan Daerah.<sup>68</sup> Dalam hal perusahaan daerah disebutkan dalam Pasal 59 ayat (1) Pemerintah Daerah dapat mengadakan Perusahaan Daerah yang penyelenggaraan dan pembinaannya dilakukan berdasarkan asas ekonomi perusahaan; (2) Dengan Undang-undang ditetapkan ketentuan pokok tentang Perusahaan Daerah.<sup>69</sup>

#### **g. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999**

Realisasi dari amanat reformasi menuntut perhatian pemerintah untuk melakukan penyesuaian berbagai undang-undang organik sebagai penjabaran dari UUD. Untuk itu, pemerintah merevisi Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 yang menjadi salah satu tuntutan reformasi di NKRI. Pemerintah menerbitkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 sebagai landasan hukum pelaksanaan pemerintahan daerah.

<sup>65</sup> Pasal 55 UU No.5 Tahun 1974.

<sup>66</sup> Pasal 56 UU No.5 Tahun 1974.

<sup>67</sup> Pasal 57 UU No.5 Tahun 1974.

<sup>68</sup> Pasal 58 UU No.5 Tahun 1974.

<sup>69</sup> Pasal 59 UU No.5 Tahun 1974

Undang-undang ini lahir berawal dari ketidakadilan dan ketimpangan hubungan yang terjadi antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah.<sup>70</sup> Lahirnya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 diharapkan dapat mengakomodasi perubahan paradigma pemerintahan, dari yang sentralistik menjadi desentralistik, mengedepankan prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan, memperhatikan perbedaan potensi dan keanekaragaman, serta dapat mencegah terjadinya disintegrasi bangsa.<sup>71</sup> Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 merupakan *political will* dari Negara untuk melaksanakan otonomi luas dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, yang antara lain diwujudkan melalui pemberian kewenangan yang seluas-luasnya kepada daerah untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat daerah. Disisi lain, undang-undang ini merupakan implementasi dari beberapa aturan mendasar, dengan tegas dan jelas memberikan batasan-batasan beberapa pengertian sebagai dasar pelaksanaan pemerintahan di daerah, antara lain memisahkan secara tegas fungsi dan peran pemerintah daerah dan DPRD, yang disatu sisi menempatkan kepala daerah beserta perangkat daerah otonom sebagai badan eksekutif daerah dan disisi lainnya, DPRD sebagai badan legislative daerah.

Dalam hal kewenangan daerah disebutkan kewenangan daerah dalam Pasal 7 ayat (2) adalah Kewenangan bidang lain, sebagaimana dimaksud pada ayat (1), meliputi kebijakan tentang perencanaan nasional dan pengendalian pembangunan nasional secara makro, dana perimbangan keuangan, sistem administrasi negara dan lembaga perekonomian negara, pembinaan dan pemberdayaan sumber daya manusia, pendayagunaan sumber daya alam serta teknologi tinggi yang strategis, konservasi, dan standardisasi nasional.<sup>72</sup> Pada Pasal 8 disebutkan bahwa (1) Kewenangan Pemerintahan yang diserahkan kepada Daerah dalam rangka desentralisasi harus disertai dengan penyerahan dan pengalihan pembiayaan, sarana dan prasarana, serta sumber daya manusia sesuai dengan kewenangan yang diserahkan tersebut; (2) Kewenangan Pemerintahan yang dilimpahkan kepada

---

<sup>70</sup> Agussalim Andi Gadjong, *Pemerintahan Daerah Kajian Politik dan Hukum*, Ghalia Indonesia, Bogor, 2007, hal 161

<sup>71</sup> Ibid, hal 163

<sup>72</sup> Pasal 7 UU No.22 Tahun 1999

Gubernur dalam rangka dekonsentrasi harus disertai dengan pembiayaan sesuai dengan kewenangan yang dilimpahkan tersebut.<sup>73</sup>

Dalam hal keuangan daerah disebutkan dalam penjelasan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 bahwa Untuk menyelenggarakan Otonomi Daerah yang luas, nyata, dan bertanggung jawab, diperlukan kewenangan dan kemampuan menggali sumber keuangan sendiri, yang didukung oleh perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah serta antara Propinsi dan Kabupaten/Kota yang merupakan prasyarat dalam system Pemerintahan Daerah. Dalam rangka menyelenggarakan Otonomi Daerah kewenangan keuangan yang melekat pada setiap kewenangan pemerintahan menjadi kewenangan Daerah.<sup>74</sup> Dalam Bab VIII tentang Keuangan Daerah, Pasal 78 disebutkan bahwa (1) Penyelenggaraan tugas Pemerintah Daerah dan DPRD dibiayai dari dan atas beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah; (2) Penyelenggaraan tugas Pemerintah di Daerah dibiayai dari dan atas beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara.<sup>75</sup> Dalam Pasal 79 dalam undang-undang ini menyebutkan bahwa Sumber pendapatan Daerah terdiri atas: a. Pendapatan Asli Daerah, yaitu: (1) Hasil pajak Daerah; (2) Hasil retribusi Daerah; Hasil perusahaan milik Daerah, dan hasil pengelolaan kekayaan Daerah yang dipisahkan; dan lain-lain pendapatan asli Daerah yang sah; a. dana perimbangan; b. pinjaman Daerah; dan c. lain-lain pendapatan Daerah yang sah.<sup>76</sup>

Daerah diberikan hak untuk mendapatkan sumber keuangan yang antara lain berupa: kepastian tersedianya pendanaan dari Pemerintah sesuai dengan urusan pemerintah yang diserahkan; kewenangan memungut dan mendayagunakan pajak dan retribusi daerah dan hak untuk mendapatkan bagi hasil dari sumber-sumber daya nasional yang berada di daerah dan dana perimbangan lainnya; hak untuk mengelola kekayaan daerah dan mendapatkan sumber-sumber pendapatan lain yang sah serta sumber-sumber pembiayaan. Dengan pengaturan tersebut, dalam hal ini pada dasarnya Pemerintah menerapkan

---

<sup>73</sup> Pasal 8 UU No.22 Tahun 1999

<sup>74</sup> Penjelasan Umum UU No.22 Tahun 1999

<sup>75</sup> Pasal 78 UU No.22 Tahun 1999

<sup>76</sup> Pasal 79 UU No.22 Tahun 1999

prinsip uang mengikuti fungsi.<sup>77</sup> Dalam Pasal 82 menjelaskan tentang (1) Pajak dan retribusi Daerah ditetapkan dengan Undang-undang; (2) Penentuan tarif dan tata cara pemungutan pajak dan retribusi Daerah ditetapkan dengan Peraturan Daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan.<sup>78</sup> Dalam Pasal 83 (1) Untuk mendorong pemberdayaan Daerah, Pemerintah memberi insentif fiskal dan nonfiskal tertentu; (2) Ketentuan, sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah.<sup>79</sup> Terkait dengan perusahaan daerah dijelaskan dalam Pasal 84 bahwa daerah dapat memiliki Badan Usaha Milik Daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan dan pembentukannya diatur dengan Peraturan Daerah.<sup>80</sup>

Otonomi sering dipersepsikan dengan auto-money. Sentiment ini demikian kuat yang ditandai dengan lagirnya pungutan pemerintah daerah yang merebak diberbagai tempat untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD). Pungutan itu meliputi pungutan lama yang dihidupkan kembali setelah dihapus dengan UU No. 18 Tahun 1997 tentang Pajak dan Retribusi Daerah, dan juga sejumlah pungutan-pungutan baru. Dengan UU No.34 Tahun 2000 yang merupakan revisi atas UU No.18 Tahun 1999 daerah menjadi lebih leluasa dalam menetapkan berbagai pajak dan retribusi yang potensial tanpa persetujuan pusat. munculnya berbagai pungutan tersebut praktiknya justru merugikan daerah yang bersangkutan karena tidak saja menyebabkan investor urung masuk kedaerah itu, tetapi juga membebani masyarakat didaerahnya. Padahal tujuan otonomi daerah adalah meningkatkan kesejahteraan masyarakat sehingga produk hukum yang dibuat seharusnya untuk peningkatan kemampuan perekonomian daerah.<sup>81</sup>

Terkait dengan keuangan daerah Dalam realisasi salah satu pasalnya yakni Pasal 86 UU No. 22 Tahun 1999 diwujudkan dengan PP No.105 Tahun 2000 tentang pengelolaan dan pertanggungjawaban Keuangan Daerah. Realisasi Pasal

<sup>77</sup> [http://id.wikipedia.org/wiki/Pemerintahan\\_daerah\\_di\\_Indonesia](http://id.wikipedia.org/wiki/Pemerintahan_daerah_di_Indonesia) diunduh pada 18 Desember 2011.

<sup>78</sup> Pasal 82 UU No.22 Tahun 1999

<sup>79</sup> Pasal 83 UU No.22 Tahun 1999

<sup>80</sup> Pasal 84 UU No.22 Tahun 1999

<sup>81</sup> Fitriyah, *Menggagas Akuntabilitas Politik Lokal Menuju Pengelolaan yang Baik di daerah* dalam buku *Desentralisasi Globalisasi dan Demokrasi Lokal*, LP3ES, Jakarta, hal 268-269.

13 telah menyebabkan diwujudkan dengan PP No. 106/2000 tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan dalam Pelaksanaan Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan.<sup>82</sup>

#### **h. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004**

Setelah dilakukan amandemen Undang-Undang Dasar 1945 perubahan pada sistem politik dan sistem ketatanegaraan. Sistem ketatanegaraan yang semula bersistem otoriter berubah menjadi sistem demokrasi, sistem yang sentralistik berubah menjadi sistem otonomi. Realisasi dari amanat UUD 1945 secara langsung membawa konsekuensi terhadap landasan hukum pemerintahan daerah. Penyelenggaraan pemerintahan daerah setelah diterbitkannya undang-undang tersebut sesuai dengan amanat UUD 1945 (hasil amandemen), yang menekankan supaya pemerintah daerah dapat mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan didaerahnya menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.<sup>83</sup> Secara filosofi, keberadaan Pemerintahan Daerah disebabkan karena adanya masyarakat pada daerah otonomi. Pemerintahan Daerah dibentuk untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat, sehingga keberadaan Pemerintahan Daerah dalam rangka pemberian pelayanan merupakan inti dari penyelenggaraan otonomi daerah. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 lahir sebagai pengganti dari Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 disebutkan pembagian wilayah Indonesia adalah atas daerah provinsi, kabupaten dan kota. Daerah yang ada dapat mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Pemerintah provinsi dan DPRD serta pemerintahan kabupaten/kota yang terdiri atas pemerintah daerah kabupaten/kota dan DPRD. Pemerintah daerah terdiri atas kepala daerah dan perangkat daerah.

Dalam hal keuangan daerah, penyelenggaraan fungsi pemerintahan daerah akan terlaksana secara optimal apabila penyelenggaraan urusan pemerintahan

---

<sup>82</sup> Agussalim Andi Gadjong, *Pemerintahan Daerah Kajian Politik dan Hukum*, Ghalia Indonesia, Bogor, 2007, hal 166

<sup>83</sup> *Ibid*, hal 167

diikuti dengan pemberian sumber-sumber penerimaan yang cukup kepada daerah dengan mengacu kepada Undang-undang tentang perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dengan pemerintah daerah, dimana besarnya disesuaikan dan diselaraskan dengan pembagian kewenangan antara pemerintah dan daerah. Semua sumber keuangan yang melekat pada setiap urusan pemerintah yang diserahkan kepada daerah menjadi sumber keuangan daerah. Daerah diberikan hak untuk mendapatkan sumber keuangan, antara lain berupa kepastian tersedianya pendanaan dari pemerintah sesuai dengan urusan pemerintah yang diserahkan, kewenangan memungut dan mendayagunakan pajak dan retribusi daerah dan hak untuk mendapatkan bagi hasil dari sumber-sumber daya nasional yang berada di daerah dan dana perimbangan lainnya, hak untuk mengelola kekayaan didaerah dan mendapatkan sumber-sumber pendapatan lain yang sah serta sumber-sumber pembiayaan. Dengan pengaturan tersebut dalam hal ini pada dasarnya pemerintah menerapkan prinsip “uang mengikuti fungsi”.

Di dalam Undang-Undang mengenai Keuangan Negara, terdapat penegasan dibidang pengelolaan keuangan, yaitu bahwa penguasaan pengelolaan keuangan Negara adalah bagian dari kekuasaan pemerintah dan kekuasaan pengelolaan keuangan Negara dari presiden sebagaimana diserahkan kepada gubernur/bupati/walikota selaku kepala pemerintah daerah untuk mengelola keuangan daerah dan mewakili pemerintah daerah dalam kepemilikan pemerintah daerah yang dipisahkan. Ketentuan tersebut berimplikasi pada pengaturan pengelolaan keuangan daerah, yaitu gubernur/bupati/walikota bertanggung jawab atas pengelolaan keuangan daerah sebagai bagian dari kekuasaan pemerintah daerah. Dengan demikian, pengaturan pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan daerah melekat dan menjadi satu dengan pengaturan pemerintahan daerah, yaitu dalam undang-undang mengenai pemerintahan daerah.<sup>84</sup>

Dalam Pasal 15 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 disebutkan bahwa (1) Hubungan dalam bidang keuangan antara Pemerintah dan pemerintahan daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (4) dan ayat (5) meliputi: a. pemberian sumber-sumber keuangan untuk menyelenggarakan urusan

<sup>84</sup> HAW Widjaja, *Penyelenggaraan Otonomi di Indonesia dalam rangka Sosialisasi UU No.32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah*, PT Raja Grafiika Persada, Jakarta, 2005, hal 143-144

pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah; b. pengalokasian dana perimbangan kepada pemerintahan daerah; dan c. pemberian pinjaman dan/atau hibah kepada pemerintahan daerah; (2) Hubungan dalam bidang keuangan antar pemerintahan daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (4) dan ayat (5) meliputi: a. bagi hasil pajak dan nonpajak antara pemerintahan daerah provinsi dan pemerintahan daerah kabupaten/kota; b. pendanaan urusan pemerintahan yang menjadi tanggung jawab bersama; c. pembiayaan bersama atas kerja sama antar daerah; dan d. pinjaman dan/atau hibah antar pemerintahan daerah; (3) Hubungan dalam bidang keuangan sebagaimana dimaksud pada ayat. (1) dan ayat (2) diatur dalam peraturan perundang-undangan.<sup>85</sup>

Dalam hal Pendapatan, Belanja, dan Pembiayaan disebutkan dalam Pasal 157 Sumber pendapatan daerah terdiri atas: a. pendapatan asli daerah yang selanjutnya disebut PAD, yaitu: 1) hasil pajak daerah; 2) hasil retribusi daerah; 3) hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan; dan 4) lain-lain PAD yang sah; b. dana perimbangan; dan c. lain-lain pendapatan daerah yang sah. Pajak dan retribusi daerah disebutkan dalam Pasal 158 (1) Pajak daerah dan retribusi daerah ditetapkan dengan Undang-Undang yang pelaksanaannya di daerah diatur lebih lanjut dengan Perda; (2) Pemerintahan daerah dilarang melakukan pungutan atau dengan sebutan lain di luar yang telah ditetapkan undang-undang; (3) Hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 157 huruf a angka 3 dan lain-lain PAD yang sah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 157 huruf a angka 4 ditetapkan dengan Perda berpedoman pada peraturan perundang-undangan.

Dalam Pasal 164 ayat (1) Lain-lain pendapatan daerah yang sah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 156 huruf c merupakan seluruh pendapatan daerah selain PAD dan dana perimbangan, yang meliputi hibah, dana darurat, dan lain-lain pendapatan yang ditetapkan Pemerintah; (2) Hibah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan bantuan berupa uang, barang, dan/atau jasa yang berasal dari Pemerintah, masyarakat, dan badan usaha dalam negeri atau luar negeri; (3) Pendapatan dana darurat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan bantuan Pemerintah dari APBN kepada pemerintah daerah untuk

---

<sup>85</sup> Pasal 15 UU No.32 Tahun 2004

mendanai keperluan mendesak yang diakibatkan peristiwa tertentu yang tidak dapat ditanggulangi APBD.

Dalam hal pembelanjaan pemerintah daerah diatur dalam Pasal 167 ayat (1) Belanja daerah diprioritaskan untuk melindungi dan meningkatkan kualitas kehidupan masyarakat dalam upaya memenuhi kewajiban daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 122; (2) Perlindungan dan peningkatan kualitas kehidupan masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diwujudkan dalam bentuk peningkatan pelayanan dasar, pendidikan, penyediaan fasilitas pelayanan kesehatan, fasilitas sosial dan fasilitas umum yang layak, serta mengembangkan sistem jaminan social; (3) Belanja daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mempertimbangkan analisis standar belanja, standar harga, tolok ukur kinerja; dan standar pelayanan minimal yang ditetapkan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Dalam hal pembiayaan pemerintah daerah, pemerintah daerah dapat melakukan pinjaman yang bersumber dari Pemerintah, pemerintah daerah lain, lembaga keuangan bank, lembaga keuangan bukan bank, dan masyarakat; Pemerintah daerah dengan persetujuan DPRD dapat menerbitkan obligasi daerah untuk membiayai investasi yang menghasilkan penerimaan daerah.<sup>86</sup> Serta Pemerintah daerah dapat melakukan pinjaman yang berasal dari penerusan pinjaman hutang luar negeri dari Menteri Keuangan atas nama Pemerintah setelah memperoleh pertimbangan Menteri Dalam Negeri; dimana Perjanjian penerusan pinjaman sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan antara Menteri Keuangan dan kepala daerah.<sup>87</sup> Dalam hal penyertaan modal atau anggaran daerah disebutkan dalam Pasal 173 bahwa Pemerintah daerah dapat melakukan penyertaan modal pada suatu Badan Usaha Milik Pemerintah dan/atau milik swasta dimana Penyertaan modal sebagaimana dimaksud dapat ditambah, dikurangi, dijual kepada pihak lain, dan/atau dapat dialihkan kepada badan usaha milik daerah. Penyertaan modal sebagaimana dimaksud dilaksanakan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.<sup>88</sup> Terkait dengan pemberian insentif dan kemudahan investasi, Pemerintah daerah dalam meningkatkan perekonomian

---

<sup>86</sup> Pasal 169 UU No.32 Tahun 2004

<sup>87</sup> Pasal 170 UU No 32 Tahun 2004

<sup>88</sup> Pasal 173 UU No.32 Tahun 2004

daerah dapat memberikan insentif dan/atau kemudahan kepada masyarakat dan/atau investor yang diatur dalam Perda dengan berpedoman pada peraturan perundang-undangan.<sup>89</sup>

Sejak digulirkannya kebijakan otonomi daerah melalui Undang-Undang Nomor 22 dan Nomor 25 Tahun 1999, dan disempurnakan dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan daerah, pemerintah juga melansir Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 yang mengatur tentang Pengelolaan Keuangan Negara dan Daerah, Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah yang didalamnya mengatur perencanaan dan penganggaran di daerah. Artinya, proses perencanaan dan penganggaran di daerah harus mengacu pada beberapa Undang-Undang tersebut. yaitu dalam undang-undang mengenai pemerintahan daerah.

Kenyataan lain yang dapat diamati adalah terbatasnya wewenang daerah otonom dalam bidang keuangan. Terbatasnya wewenang ini dimanifestasikan dalam kontribusi Pendapatan Asli daerah (PAD) yang kecil terhadap APBD. Tentu saja apabila pemerintah tidak menutupi kekurangan anggaran, daerah takkan banyak melakukan aktifitas. Untuk menciptakan aktivitas, pemerintah memberi bantuan khusus yang sarat akan pengalangan dari pemerintah. Dalam hal ini, Sebenarnya timbul semacam penarikan kembali urusan-urusan pemerintahan daerah yang terliput dalam bantuan khusus. Selama ini tampaknya pemerintah pusat lebih suka menyediakan dana untuk menutupi anggaran dari pada memberikan wewenang kepada daerah otonom untuk menggali sumber-sumber keuangannya sendiri. Padahal, *autonomous financial responsibility is at the core of the concept "decentralization"*. Cara ini dipandang tidak begitu membahayakan bagi pemerintah pusat. pemberian dana semacam ini akan mengurangi beban, tetapi meningkatkan ketergantungan daerah atau memberikan pembenaran kepada rakyat mengenai penggunaan uang yang ditariknya dari daerah. Bantuan-bantuan yang diberikan oleh pemerintah kepada daerah otonom merupakan bagian dari hubungan keuangan antara pusat dan daerah. System hubungan keuangan antara pusat dan daerah selama ini dinilai sangat terpusat menurut ukuran internasional. Booth (1986) melihat masalah ini bersumber pada sistem fiskal di Indonesia.

---

<sup>89</sup> Pasal 176 UU No. 32 Tahun 2004

Sistem ini pun kurang sekali menekankan kemampuan daerah dalam penarikan pajak.<sup>90</sup>

Sedangkan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 Sebagai daerah otonom, daerah provinsi dan kabupaten/kota memiliki pemerintahan daerah yang melaksanakan fungsi-fungsi pemerintahan daerah, yakni Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Kepala Daerah adalah Kepala Pemerintah Daerah baik di daerah provinsi maupun kabupaten/kota, yang merupakan eksekutif di daerah. Dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah diterapkan prinsip demokrasi. Sesuai dengan Pasal 18 ayat (4) UUD 1945, kepala daerah dipilih secara demokratis. Dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, diatur mengenai pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah yang dipilih secara langsung oleh rakyat yang diajukan oleh partai politik atau gabungan partai politik.

Berdasarkan perkembangan hukum dan politik untuk mewujudkan penyelenggaraan pemerintahan daerah yang lebih efektif dan akuntabel sesuai dengan aspirasi masyarakat, pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah perlu dilakukan secara lebih terbuka dengan melibatkan partisipasi masyarakat. Oleh karena itu penyelenggaraan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, perlu dilakukan perubahan dengan memberikan kesempatan bagi calon perseorangan untuk ikut serta dalam pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah.<sup>91</sup>

### **C. Pelaksanaan Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.**

Tujuan utama perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, maupun antar daerah adalah dalam rangka menyeimbangkan kemampuan fiskal dan kebutuhan fiskal daerah atau *fiscal need* dan *fiscal*

---

<sup>90</sup> Bhenyamin Hoessein, *Perubahan Model, Pola, dan bentuk Pemerintahan Daerah Dari era Orde baru ke era Reformasi*, DIA FISIP UI, Jakarta, 2009, hal 14-15

<sup>91</sup> Penjelasan UU No.12 Tahun 2008

*capability* dari setiap daerah yang berbeda agar dapat meningkatkan kemampuan dalam melaksanakan otonominya. Sebagai suatu sistem pembagian keuangan, undang-undang ini tentu diharapkan dapat dilaksanakan secara adil, proporsional, demokratis, transparan, dan efisien dalam penyelenggaraan desentralisasi. Sudah dengan sendirinya dalam pelaksanaan dana perimbangan, selalu diperhitungkan kemampuan atau potensi, kondisi dan kebutuhan daerah, serta berapa besaran dana yang disalurkan melalui dekonsentrasi maupun tugas pembantuan bagi daerah yang bersangkutan. Hal ini mempengaruhi besaran dana perimbangan yang akan disalurkan.<sup>92</sup>

Berkaitan dengan transfer keuangan Negara (APBN) kedaerah dalam bentuk A.C Pigou menyebutnya sebagai *transfer expenditures*, yaitu pengeluaran nyata Negara atau pembelanjaan tidak langsung, oleh karena bukan Negara sendiri, melainkan para penerima uang-uang yang bersangkutan dimungkinkan mengadakan pembelanjaan-pembelanjaan konsumtif atau investasi-investasi. Alasan utama transfer keuangan Negara (APBN) kedaerah adalah:

1. Mengatur keseimbangan fiskal secara vertikal, mengingat pemerintah pusat memiliki bagian terbesar dalam unsur dan komponen pajak, daerah tidak memiliki sumber pajak yang cukup untuk membiayai kebutuhan pengeluarannya. Dengan demikian, dibutuhkan adanya transfer kedaerah untuk mengatasi kesenjangan fiskal.
2. Mengatur keseimbangan horizontal antar daerah, adanya kesenjangan dalam sumber daya alam dan potensi penerimaan daerah tiap daerah, wajar terdapat perbedaan kapasitas pajak. Disisi lain, beberapa daerah memiliki kebutuhan pengeluaran yang lebih besar karena tingginya tingkat kemiskinan, jumlah penduduk tua, dan lain-lain. Adanya perbedaan antara kapasitas pajak dan kebutuhan daerah sehingga membutuhkan pengaturan lebih lanjut melalui transfer pemerintah pusat.
3. Mengatur berbagai macam efek samping antar daerah, fasilitas public yang ada menyebabkan eksternalitas bagi daerah lainnya, karenanya pada fasilitas public semacam ini ada kecenderungan untuk underinvest

<sup>92</sup> Arifin P Soeria Atmadja, *Keuangan Publik dalam Perspektif Hukum Teori, Praktik dan Kritik*, Rajawali Pers, Jakarta, 2010, hal 159

sehingga pemerintah pusat harus dapat member bantuan modal untuk pengadaannya.

Dalam kaitannya dengan transfer keuangan Negara (APBN) ke daerah, hubungan keuangan (*financieele verhouding*) merupakan hubungan yang sejajar sebagai badan hukum. Akan tetapi, pemerintah sebagai representasi Negara memiliki hak menguasai atau mengatur hubungan tersebut dengan memperhatikan kepentingan daerah dalam memenuhi kebutuhan masyarakatnya. Oleh sebab itu, transfer keuangan mengubah keuangan Negara (APBN) menjadi keuangan daerah dalam kaitannya dengan dana perimbangan dan dana alokasi umum. Sementara itu untuk dana dekonsentrasi tidak terjadi perubahan status hukum yang tetap sebagai keuangan Negara.<sup>93</sup> Untuk penyelenggaraan otonomi daerah diperlukan kewenangan yang luas, nyata dan bertanggungjawab didaerah secara proporsional yang diwujudkan dengan pengaturan, pembagian dan pemanfaatan sumber daya nasional yang berkeadilan, serta pembagian keuangan pemerintah pusat dan daerah. Sumber pembiayaan pemerintah pusat dan daerah dalam rangka perimbangan keuangan pemerintah pusat dan daerah dilaksanakan atas dasar desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan (*medebewind*).<sup>94</sup>

Umumnya sumber keuangan daerah sebagian besar masih berupa dari pemerintah pusat. hanya sebagian kecil yang merupakan pendapatan asli daerah. Ini jelas akan mengurangi sifat kemandirian pemerintah daerah dibidang keuangan. Kebijakan keuangan daerah itu tercermin pada kebijaksanaan fiscal atau anggaran daerah. Menurut Due tujuan utama kebijaksanaan fiscal ada tiga yaitu:

*Pertama*, untuk menjamin agar laju pertumbuhan ekonomi dapat sesuai dengan potensinya. Ini berarti, dengan kebijaksanaan fiscal akan diusahakan seoptimal mungkin agar potensi-potensi ekonomi yang ada pada daerah itu dapat direalisasi. Kedua untuk mengusahakan terbukanya kesempatan. Ketiga,

<sup>93</sup> Dian Puji N. Simatupang, *Paradoks Rasionalitas; Perluasan Ruang Lingkup Keuangan Negara dan Implikasinya Terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah*, Badan Penerbit FHUI, Jakarta, 2011, hal 225-226.

<sup>94</sup> HAW. Widjaja, *Penyelenggaraan Otonomi di Indonesia Dalam rangka Sosialisasi UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2005, hal 25

mengusahakan agar harga berada dalam tingkat yang wajar dan selalu dalam keadaan stabil, sehingga memungkinkan peningkatan pertumbuhan.<sup>95</sup>

Daerah diberikan hak untuk mendapatkan sumber keuangan yang antara lain berupa: kepastian tersedianya pendanaan dari Pemerintah sesuai dengan urusan pemerintah yang diserahkan; kewenangan memungut dan mendayagunakan pajak dan retribusi daerah dan hak untuk mendapatkan bagi hasil dari sumber-sumber daya nasional yang berada di daerah dan dana perimbangan lainnya; hak untuk mengelola kekayaan daerah dan mendapatkan sumber-sumber pendapatan lain yang sah serta sumber-sumber pembiayaan. Dengan pengaturan tersebut, dalam hal ini pada dasarnya Pemerintah menerapkan prinsip uang mengikuti fungsi.<sup>96</sup>

Dengan diubahnya Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah dengan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, beberapa masalah yang selama ini terkait dengan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang diubah dengan Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Selanjutnya perubahan UUD 1945 Pasal 18A ayat (2) hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang.<sup>97</sup> Berdasarkan perubahan kedua UUD 1945 tersebut semakin jelas kedudukan dan kapasitas Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 sebagai undang-undang organik. Berkaitan dengan diundangkannya satu paket Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Undang-Undang Nomor 1 tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, serta Undang-Undang Nomor 15 tahun 2004 tentang

---

<sup>95</sup> Due, 1968, h.249 Dalam Bukunya Ibnu Syamsi, *Dasar-dasar Kebijakan Keuangan Negara*, Rineka Cipta, Jakarta 1994, hal 222.

<sup>96</sup> [http://id.wikipedia.org/wiki/Pemerintahan\\_daerah\\_di\\_Indonesia](http://id.wikipedia.org/wiki/Pemerintahan_daerah_di_Indonesia) diunduh pada 18 Desember 2011

<sup>97</sup> Pasal 18 ayat (2) UUD 1945.

Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara, pemerintah menganggap perlu mengubah Undang-Undang Nomor 22 & 25 Tahun 1999 menjadi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004.<sup>98</sup>

Menurut Pasal 1 ayat 3 Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan daerah adalah Perimbangan keuangan antara Pemerintah dan Pemerintahan Daerah adalah suatu sistem pembagian keuangan yang adil, proporsional, demokratis, transparan, dan efisien dalam rangka pendanaan penyelenggaraan Desentralisasi, dengan mempertimbangkan potensi, kondisi, dan kebutuhan daerah, serta besaran pendanaan penyelenggaraan Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan. Sebagaimana dahulu pernah diatur dalam Undang-Undang Nomor 25 tahun 1999, maupun sekarang dalam Undang-Undang Nomor 33 tahun 2004, daerah dalam melaksanakan fungsinya, tidak dapat terlepas dari kemampuan dana yang dimiliki oleh daerah untuk membiayainya baik bagi kegiatan yang bersifat rutin maupun pembangunan.

Penyelenggaraan pemerintahan oleh negara yang berkaitan dengan perimbangan keuangan daerah, dalam penjelasan umum Undang-undang Nomor 22 tahun 1999, ditegaskan tiga fungsi utama yang diemban negara (termasuk pemerintah daerah) dalam penyelenggaraan pemerintahan, pelayanan dan pembangunan. *Fungsi pertama* adalah alokasi yang meliputi antara lain sumber-sumber ekonomi dalam bentuk barang dan jasa. *Fungsi kedua* distribusi yang antara lain adalah pendapatan dan kekayaan masyarakat, pemerataan pembangunan. Sedangkan *fungsi ketiga* adalah stabilisasi yang meliputi antara lain pertahanan dan keamanan, ekonomi dan moneter. Fungsi distribusi dan stabilisasi 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 serta standar pelayanan masyarakat. Namun demikian dalam pelaksanaannya perlu memperhatikan kondisi dan situasi yang berbeda dari masing-masing

---

<sup>98</sup> Op Cit, Arifin P Soeria Atmadja, hal 160.

wilayah/daerah. Ketiga fungsi ini dimaksudkan sebagai landasan untuk menentukan dasar perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah secara jelas dan tegas.<sup>99</sup> Oleh karena itu, sangat beralasan bila kewenangan untuk melakukan redistribusi pendapatan kepada daerah dalam membentuk dana pembangunan tetap berada ditangan pusat. untuk mencapai perimbangan antar daerah, tentu saja disparitas yang terjadi antar daerah berkaitan dengan disparitas pendapatan asli daerah dan bagi hasil akan ditiadakan atau setidak-tidaknya diperkecil dengan dana alokasi, baik yang berbentuk umum maupun khusus.<sup>100</sup>

Adapun sumber penerimaan daerah melaksanakan desentralisasi menurut Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004, terdiri dari pendapatan daerah dan pembiayaan . Penerimaan daerah dalam Pasal 5 ayat (1) Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 dirumuskan Penerimaan Daerah dalam pelaksanaan Desentralisasi terdiri atas Pendapatan Daerah dan Pembiayaan.<sup>101</sup> Elaborasi dari pasal tersebut memperjelas rumusan makna, maupun ruang lingkup dari penerimaan daerah. Selanjutnya, dalam kaitan dengan masalah perimbangan keuangan yang disebabkan adanya horizontal imbalances maupun vertikal imbalances yang merupakan akibat dari penyerahan kekuasaan pemerintahan pusat pada daerah, hal ini disebabkan kesiapan pengelolaan daerah dibidang sumber daya alam ataupun sumber daya manusia pada umumnya belum memadai. Dengan demikian, diperlukan adanya usaha pemerintah pusat untuk ikut menyeimbangkan kemampuan ekonomis maupun kemampuan sumber daya manusia baik secara horizontal maupun secara vertikal ditingkat daerah.

Ketidakseimbangan tersebut disebabkan adanya kesenjangan antara kebutuhan fiskal masing-masing daerah, sehingga terjadi celah fiskal atau fiscal gap. Untuk itu diperlukan perimbangan dari pemerintah pusat dalam bentuk pembagian Dana Bagi Hasil (DBH), sedangkan untuk Dana Alokasi Umum atau (DAU) atau *Specific Grant* yang besarnya disesuaikan dengan keadaan, kebutuhan dan potensi daerah masing-masing. Tentu pemerintah pusat yang pada

---

<sup>99</sup> Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman dan HAM, Penelitian Tentang *Aspek Hukum Pengawasan Dalam Pelaksanaan Keuangan Pusat dan Daerah*, 200, hal 40-41.

<sup>100</sup> Ibid, hal 51

<sup>101</sup> Pasal 5 ayat (1) UU No.33 Tahun 2004

hakikatnya mengemban fungsi utamanya, yakni dengan fungsi alokasi, fungsi distribusi, dan fungsi stabilisasi, selalu mendasarkan pada efektivitas pelaksanaan fungsi tersebut. Dengan demikian fungsi distribusi dan stabilisasi lebih tepat dilaksanakan oleh pemerintah pusat, sedangkan fungsi alokasi lebih sesuai dilaksanakan oleh pemerintah daerah. Hal ini disebabkan pemerintah daerah yang lebih mengetahui kebutuhan, kondisi, maupun situasi masyarakat setempat.

Tuntutan perimbangan keuangan pusat-daerah sarat dengan muatan politis, empat atau lima propinsi (Aceh, Riau, Kalimantan Timur, Kalimantan Tengah dan Papua) yang kaya sumber daya alam (SDA) akan sangat diuntungkan oleh rumus fiskal baru. Beberapa daerah yang miskin SDA akan mendapatkan Dana Alokasi Umum (DAU) sehingga kesenjangan antara daerah yang kaya SDA dan miskin SDA bisa diminimalkan. Secara umum, bagian daerah dari pengeluaran pemerintah (total) akan naik secara gradual sebesar dua kali lipat sampai dengan 40%. Kurang lebih 60% dari pengeluaran pembangunan akan dikelola daerah. Dalam rangka ini secara gradual pula kabupaten/kota akan mengelola sebagian besar dari jasa publik seperti kesehatan, pendidikan dan infrastruktur. Akan tetapi penerimaan pajak daerah hanya akan naik sedikit, dan untuk menutupnya akan dialokasikan dana berupa bantuan (grant) dari pemerintah pusat. bagian terbesar adalah berupa Dana Alokasi Umum (DAU) yang jumlahnya untuk anggaran tahun 2001 mencapai minimal 25 persen dari penerimaan domestik. Penerimaan negara akan meningkat sejalan dengan target pertumbuhan ekonomi yang akan datang.<sup>102</sup>

Dengan diundangkannya masalah perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah melalui Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004, dimana DAU didasarkan atas *actual revenue*, apabila potensi fiskalnya (*fiscal capacity*) lebih besar dari kebutuhan fiskalnya (*fiscal need*), daerah tersebut akan memperoleh alokasi DAU relatif lebih kecil dibandingkan dengan daerah yang kapasitas fiskalnya lebih kecil dari kebutuhan fiskalnya. Adapun DAU yang dialokasikan kepada daerah didasarkan atas celah fiskal (*fiscal gap*) dan alokasi dasar yang dihitung berdasarkan jumlah gaji pegawai negeri sipil daerah. Sementara itu celah fiskal atau *fiscal gap* merupakan kebutuhan fiskal

<sup>102</sup> Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman dan HAM, Penelitian Tentang *Aspek Hukum Pengawasan Dalam Pelaksanaan Keuangan Pusat dan Daerah*, 2000, hal 52.

daerah dikurangi kapasitas fiskal daerah. Daerah yang seimbang antara kebutuhan fiskal dan kapasitas fiskalnya, secara teoritis tidak akan mendapat dana perimbangan atau dana perimbangan yang diperoleh relatif lebih kecil atau sebesar alokasi dasar, dibandingkan yang daerah kebutuhan fiskalnya lebih besar dari pada kapasitas fiskalnya.<sup>103</sup>

Tiga variasi desentralisasi fiskal dalam kaitannya dengan derajat kemandirian pengambilan keputusan yang dilakukan di daerah yaitu:

1. Desentralisasi, yang berarti pelepasan tanggung jawab yang berada dalam lingkungan pemerintah pusat ke instansi vertikal di daerah atau pemerintah daerah.
2. Delegasi yang berhubungan dengan situasi, yaitu daerah bertindak sebagai perwakilan pemerintah untuk melaksanakan fungsi-fungsi tertentu atas nama pemerintah.
3. Devolusi atau pelimpahan yang berhubungan dengan suatu situasi yang bukan saja implementasi tetapi juga kewenangan untuk memutuskan apa yang perlu dikerjakan, berada di daerah.<sup>104</sup>

Terkait dengan dana perimbangan pada Pasal 159 Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 disebutkan Dana perimbangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 157 huruf b terdiri atas: a. Dana Bagi Hasil; b. Dana Alokasi Umum; dan c. Dana Alokasi Khusus. Lebih jauh lagi dalam Pasal 160 (1) Dana Bagi hasil sebagaimana dimaksud dalam Pasal 159 huruf a bersumber dari pajak dan sumber daya alam; (2) Dana Bagi Hasil yang bersumber dari pajak sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri dari: Pajak Bumi dan Bangunan (PBB) sektor pedesaan, perkotaan, perkebunan, pertambangan serta kehutanan; dan Bea Perolehan Atas Hak T'anah dan Bangunan (BPHTB) sector pedesaan, perkotaan, perkebunan,

<sup>103</sup> Op Cit, Arifin P Soeria Atmadja, hal 166-167.

<sup>104</sup> Bird dan Vaillancourt, 2000:4 dalam Y Sri Susilo:2000 dalam Purbayu Budi Santoso dan Retno Puji Rahayu, *Analisis Pendapatan Asli Daerah (PAD) & Faktor-faktor yang Mempengaruhinya Dalam Upaya Pelaksanaan Otonomi Daerah di kabupaten Kediri*, hal 3.

pertambangan serta kehutanan; serta Pajak Penghasilan (PPh) Pasal 21, Pasal 25, dan Pasal 29 wajib pajak orang pribadi dalam negeri.

Sedangkan Dana Bagi Hasil yang bersumber dari sumber daya alam sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berasal dari:

- a. Penerimaan kehutanan yang berasal dari iuran hak pengusahaan hutan (IHPH), provinsi sumber daya hutan (PSDH) dan dana reboisasi yang dihasilkan dari wilayah daerah yang bersangkutan;
- b. Penerimaan pertambangan umum yang berasal dari penerimaan iuran tetap (landrent) dan penerimaan iuran eksplorasi dan iuran eksplorasi (royalty) yang dihasilkan dari wilayah daerah yang bersangkutan;
- c. Penerimaan perikanan yang diterima secara nasional yang dihasilkan dari penerimaan pungutan pengusahaan perikanan dan penerimaan pungutan hasil perikanan;
- d. Penerimaan pertambangan minyak yang dihasilkan dari wilayah daerah yang bersangkutan;
- e. Penerimaan pertambangan gas alam yang dihasilkan dari wilayah daerah yang bersangkutan;
- f. Penerimaan pertambangan panas bumi yang berasal dari penerimaan setoran bagian Pemerintah, iuran tetap dan iuran produksi yang dihasilkan dari wilayah daerah yang bersangkutan.

Dalam ayat (4) Daerah penghasil sumber daya alam sebagaimana dimaksud pada ayat (3), ditetapkan oleh Menteri Dalam Negeri berdasarkan pertimbangan dari menteri teknis terkait; ayat (5) menjelaskan tentang Dasar penghitungan bagian daerah dari daerah penghasil sumber daya alam ditetapkan oleh Menteri Teknis terkait setelah memperoleh pertimbangan Menteri Dalam Negeri; serta (6) Pelaksanaan ketentuan pada ayat (1), ayat (2), ayat (3), ayat (4), dan ayat (5) diatur lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah:

Ketentuan tentang Dana Alokasi Umum dijelaskan dalam Pasal 161

- (1) DAU sebagaimana dimaksud dalam Pasal 159 huruf b dialokasikan berdasarkan persentase tertentu dari pendapatan dalam negeri neto yang ditetapkan dalam APBN;

- (2) DAU untuk suatu daerah ditetapkan berdasarkan kriteria tertentu yang menekankan pada aspek pemerataan dan keadilan yang selaras dengan penyelenggaraan urusan pemerintahan yang formula dan penghitungan DAU-nya ditetapkan sesuai Undang-Undang.

Ketentuan tentang dana alokasi Khusus diatur dalam Pasal 162 dimana (1) Dana Alokasi Khusus (DAK) sebagaimana dimaksud dalam Pasal 159 huruf c dialokasikan dari APBN kepada daerah tertentu dalam rangka pendanaan pelaksanaan desentralisasi untuk: Mendanai kegiatan khusus yang ditentukan Pemerintah atas dasar prioritas nasional; dan Mendanai kegiatan khusus yang diusulkan daerah tertentu; (2) Penyusunan kegiatan khusus yang ditentukan oleh Pemerintah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a dikoordinasikan dengan Gubernur; (3) Penyusunan kegiatan khusus sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b dilakukan setelah dikoordinasikan oleh daerah yang bersangkutan; (4) Ketentuan lebih lanjut mengenai DAK diatur dengan Peraturan Pemerintah. Dalam Pasal 163 disebutkan Pedoman penggunaan, supervisi, monitoring, dan evaluasi atas dana bagi hasil pajak, dana bagi hasil sumber daya alam, DAU, dan DAK diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri; dan pengaturan lebih lanjut mengenai pembagian dana perimbangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 157 huruf b ditetapkan dalam Undang-Undang tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah.<sup>105</sup>

Selanjutnya dalam hal pengelolaan dan pertanggung jawaban DAU dan DAK, meskipun uang tersebut berasal dari APBN, tata cara pengelolaannya dan pertanggungjawabannya tunduk pada ketentuan pengelolaan APBD, yakni Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan keuangan daerah yang sudah diubah dengan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Uang negara/daerah, dimana DAU ditetapkan sekurang-kurangnya 25% dari penerimaan dalam negeri yang ditetapkan APBN. Penyaluran DAU penyaluran DAU dilakukan masing-masing kas daerah atau menteri keuangan selaku pemegang kekuasaan pengelola keuangan negara dan bendahara umum negara sehingga status hukum uang yang berasal dari APBN tersebut sudah

---

<sup>105</sup> Disarikan dari UU No.32 Tahun 2004

menjadi uang daerah dan tunduk pada ketentuan peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005. Dengan demikian, fakta maupun secara yuridis telah terjadi transformasi status hukum dari keuangan negara menjadi keuangan daerah. Demikian pula halnya dengan keuangan yang berasal dari APBN yang diperuntukkan DAK, meskipun digunakan, antara lain, untuk kebutuhan yang merupakan komitmen atau prioritas nasional, tetap pengelolaan dan pertanggungjawabannya dilakukan berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005.

Hal ini menyebabkan adanya transformasi hukum dari keuangan negara menjadi keuangan daerah, dimana perubahan status hukum keuangan mempunyai implikasi yuridis terhadap hak dan kewajiban negara menjadi hak dan kewajiban daerah sebagai subjek hukum.<sup>106</sup>

Demikian pula terhadap pajak pusat yang berasal dari pajak bumi dan bangunan (PBB) dan Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan (BPHTB) yang diserahkan oleh pemerintah pusat kepada daerah, yang penyetorannya dilakukan oleh menteri keuangan ke kas daerah provinsi atau kas kabupaten/kota, pada saat uang yang berasal dari pembagian PBB dan BPHTB dibukukan sebagai uang daerah, sejak saat itu kedudukan hukum yang berasal dari PBB dan BPHTB, uang tersebut tidak lagi berstatus hukum uang negara, tetapi telah berubah status hukumnya menjadi uang daerah. Dengan demikian, pengelolaan dan pertanggungjawabannya tunduk pada Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005.<sup>107</sup>

Berbeda dengan pengelolaan dan pertanggungjawaban dana yang bersumber dari APBN yang diperuntukkan Tugas Pembantuan dan Dekonsentrasi, berdasarkan Pasal 3 ayat (3) jo. Pasal 9 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 2008 tentang Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan. Pasal 3 ayat (3) Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 2008 menyebutkan bahwa Pengelolaan anggaran untuk pelaksanaan pelimpahan sebagian urusan pemerintahan dan pelaksanaan penugasan dilakukan secara tertib, taat pada peraturan perundang-

---

<sup>106</sup> Ibid, hal 168

<sup>107</sup> Ibid, hal 169

undangan, efisien, ekonomis, efektif, transparan, dan bertanggung jawab dengan memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan.<sup>108</sup>

Pasal 9 ayat (1) berbunyi Penyelenggaraan dekonsentrasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 meliputi:

- a. pelimpahan urusan pemerintahan;
- b. tata cara pelimpahan;
- c. tata cara penyelenggaraan; dan
- d. tata cara penarikan pelimpahan.

(2) Pengelolaan dana dekonsentrasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 meliputi:

- a. prinsip pendanaan;
- b. perencanaan dan penganggaran;
- c. penyaluran dan pelaksanaan; dan
- d. pengelolaan barang milik negara hasil pelaksanaan dekonsentrasi.

(3) Pertanggungjawaban dan pelaporan dekonsentrasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 meliputi:

- a. penyelenggaraan dekonsentrasi; dan
- b. pengelolaan dana dekonsentrasi.<sup>109</sup>

Sementara itu, apabila kita perhatikan sistem perpajakan yang dianut oleh banyak negara di dunia, maka prinsip-prinsip umum perpajakan daerah yang baik pada umumnya tetap sama, yaitu harus memenuhi kriteria umum tentang perpajakan daerah sebagai berikut:

- 1) Prinsip memberikan pendapatan yang cukup dan *elastis*, artinya dapat mudah naik turun mengikuti naik/turunnya tingkat pendapatan masyarakat.
- 2) Adil dan *merata* secara vertikal artinya sesuai dengan tingkatan kelompok masyarakat dan *horizontal* artinya berlaku sama bagi setiap anggota kelompok masyarakat sehingga tidak ada yang kebal pajak.

<sup>108</sup> Pasal 3 ayat (3) PP No.7 Tahun 2008

<sup>109</sup> Pasal 9 ayat (1) PP No.7 Tahun 2008

- 3) Administrasi yang *fleksibel* artinya sederhana, mudah dihitung, pelayanan memuaskan bagi si wajib pajak.
- 4) Secara politis dapat diterima oleh masyarakat, sehingga timbul motivasi dan kesadaran pribadi untuk membayar pajak.
- 5) Non-distorsi terhadap perekonomian: implikasi pajak atau pungutan yang hanya menimbulkan pengaruh minimal terhadap perekonomian. Pada dasarnya setiap pajak atau pungutan akan menimbulkan suatu beban baik bagi konsumen maupun produsen. Jangan sampai suatu pajak atau pungutan menimbulkan beban tambahan (*extra burden*) yang berlebihan, sehingga akan merugikan masyarakat secara menyeluruh (*dead-weight loss*).

Untuk mempertahankan prinsip-prinsip tersebut, maka perpajakan daerah harus memiliki ciri-ciri tertentu. Adapun ciri-ciri dimaksud, khususnya yang terjadi di banyak negara sedang berkembang, adalah sebagai berikut:

- 1) Pajak daerah secara ekonomis dapat dipungut, berarti perbandingan antara penerimaan pajak harus lebih besar dibandingkan ongkos pemungutannya.
- 2) Relatif stabil, artinya penerimaan pajaknya tidak berfluktuasi terlalu besar, kadang-kadang meningkat secara drastis dan adakalanya menurun secara tajam.
- 3) Tax basenya harus merupakan perpaduan antara prinsip keuntungan (*benefit*) dan kemampuan untuk membayar (*ability to pay*).<sup>110</sup>

Demikian pula dengan dana yang berasal dari APBN yang diperuntukkan dekonsentrasi didalam pelaksanaannya berlaku ketentuan pelaksanaan APBN sebagaimana ditetapkan Pasal 8 PP No.7 Tahun 2008, bahwa penganggaran pelaksanaan Dekonsentrasi dan penyeluran dana pelaksanaan dekonsentrasi dilakukan sesuai ketentuan yang berlaku bagi APBN, kecuali tugas pembantuan

---

<sup>110</sup> Machfud Sidik, *Optimalisasi Pajak Daerah dan Retribusi Daerah Dalam Rangka Meningkatkan Kemampuan Keuangan Daerah*, Disampaikan dalam Acara Orasi Ilmiah dengan Tema "Strategi Meningkatkan Kemampuan Keuangan daerah Melalui Penggalian Potensi Daerah Dalam Rangka Otonomi Daerah" Acara Wisuda XXI STIA LAN Bandung Tahun Akademik 2001/2002 - di Bandung, 10 April 2002

dari pemerintah provinsi kepada pemerintah kabupaten atau kota juga desa didanai APBD.

Kebutuhan fiskal merupakan kebutuhan pendanaan pemerintah daerah untuk melaksanakan fungsi dasar layanan dasar publik antara lain berupa layanan kesehatan dan pendidikan, penyediaan infrastruktur dan pengentasan masyarakat dari kemiskinan, dimana setiap kebutuhan pembinaan dasar tersebut diukur dengan jumlah penduduk, luas wilayah, indeks kemahalan konstruksi, produk domestik bruto perkapita dan indeks pembangunan manusia.

Selanjutnya, DAK yang ditetapkan setiap tahunnya dalam APBN, merupakan alokasi dana kepada daerah tertentu untuk mendanai kegiatan khusus yang merupakan urusan daerah yang meliputi kriteria umum yang mempertimbangkan kemampuan daerah dalam APBD, kriteria khusus yang ditetapkan dengan memperhatikan karakteristik daerah seperti daerah pantai atau kepulauan, dan kriteria teknis yang meliputi standar/kualitas konstruksi serta manfaat lokal dan nasional. Hubungan keuangan antara pusat dan daerah dapat dilakukan dengan menggunakan pendekatan komprehensif. Pendekatan ini didasarkan pada pemberian wewenang kepada daerah untuk mengelola sumber-sumber pendapatan sendiri guna membiayai pengeluaran-pengeluaran daerah dan mencoba untuk mempertemukan antara sumber-sumber pendapatan dan target belanja. Selanjutnya dikatakan oleh Davey, bahwa sumber-sumber pendapatan yang boleh dikelola sepenuhnya itu merupakan sumber pendapatan asli daerah (PAD).

Apabila untuk membiayai pengeluaran-pengeluaran daerah itu masih kurang (dan biasanya memang sangat kurang) maka kekurangannya itu akan disubsidi pusat. karena umumnya pemerintah daerah dalam membiayai kebutuhannya itu tidak cukup, maka pendekatan inipun dapat dikatakan pendekatan deficit (*deficit Approach*).<sup>111</sup> Dalam Undang-Undang Nomor 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah, disebutkan bahwa jenis dana perimbangan terdiri atas dana bagi hasil,

---

<sup>111</sup> Ibnu Syamsi, *Dasar-dasar Kebijakan Keuangan Negara*, Rineka Cipta, Jakarta 1994, hal 226.

dana alokasi umum, dan dana alokasi khusus.<sup>112</sup> Disebutkan dalam Pasal 1 angka 21 bahwa yang dimaksud Dana alokasi umum adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antar-Daerah untuk mendanai kebutuhan Daerah dalam rangka pelaksanaan Desentralisasi.<sup>113</sup> Dana alokasi umum ditetapkan sekurang-kurangnya 25% dari penerimaan dalam negeri yang ditetapkan dalam APBN. Dana alokasi umum untuk suatu daerah provinsi tertentu ditetapkan berdasarkan perkalian jumlah dana alokasi umum untuk seluruh daerah provinsi yang ditetapkan dalam APBN, dengan porsi daerah yang bersangkutan. Sementara itu, dana perimbangan adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada Daerah untuk mendanai kebutuhan Daerah dalam rangka pelaksanaan Desentralisasi.<sup>114</sup> besarnya jumlah dana perimbangan ditetapkan setiap tahun anggaran dalam APBN. Beberapa penerimaan Negara yang dibagi dengan imbalan pemerintah pusat dan provinsi sebagai berikut ini.

No	Obyek	Pusat	Daerah	Prov.	Kab/kota
1	PBB	10%	90%	20%	80%
2	PHTB	20%	80%	20%	80%
3	Kehutanan	20%	80%	-	-
4	Pertambangan umum	20%	80%	-	-
5	Perikanan	20%	80%	-	-
6	Minyak Bumi	85%	15%	3%	6%
7	Gas Alam	70%	30%	-	-

Besar kecilnya dana alokasi umum bagi daerah otonom ditentukan oleh bobot yang dihitung berdasarkan luas wilayah, jumlah penduduk, jumlah pulau dan sebagainya. Sementara itu, bobot daerah ditetapkan berdasarkan kebutuhan wilayah daerah otonom dan potensi ekonomi daerah. Dalam konsep perhitungan demikian, semakin tinggi bobot, semakin tinggi pula dana penerimaan dana alokasi umum yang lebih kecil dari kebutuhan riil harus segera mengadakan

<sup>112</sup> Bab VI Bagian kesatu Pasal 10 UU No.33 Tahun 2004

<sup>113</sup> Pasal 1 angka 21 UU No.33 tahun 2004

<sup>114</sup> Ibid, Pasal 1 angka 19

koreksi terhadap bobot yang dimilikinya. Pendekatan lebih pada nilai bobot bukan pada jumlah uang, sehingga daerah didorong untuk meningkatkan bobot daerahnya, sehingga upaya untuk mendapatkan dana alokasi umum didasarkan pada perhitungan yang obyektif.<sup>115</sup> Sebagaimana telah dikemukakan terdahulu yang termasuk dana perimbangan adalah Dana Bagi hasil (DBH) yang berasal dari pajak dan sumber daya alam. DBH bersumber dari pajak adalah Pajak Bumi dan Bangunan (PBB), Bea Perolehan hak Atas tanah dan Bangunan (BPHTB)

Dalam Pasal 12 Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004 disebutkan bahwa Dana Bagi Hasil dari penerimaan PBB dan BPHTB sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (2) huruf a dan huruf b dibagi antara daerah provinsi, daerah kabupaten/kota, dan Pemerintah; serta Dana Bagi Hasil dari penerimaan PBB sebesar 90% (sembilan puluh persen) untuk Daerah dengan rincian 16,2% (enam belas dua persepuluh persen) untuk daerah provinsi yang bersangkutan dan disalurkan ke Rekening Kas Umum Daerah provinsi; 64,8% (enam puluh empat delapan persepuluh persen) untuk daerah kabupaten/kota yang bersangkutan dan disalurkan ke Rekening Kas Umum Daerah kabupaten/kota; dan 9% (sembilan persen) untuk biaya pemungutan.

Pada ayat (3) disebutkan bahwa 10% (sepuluh persen) bagian Pemerintah dari penerimaan PBB dibagikan kepada seluruh daerah kabupaten dan kota yang didasarkan atas realisasi penerimaan PBB tahun anggaran berjalan, dengan imbangan 65% (enam puluh lima persen) dibagikan secara merata kepada seluruh daerah kabupaten dan kota; dan 35% (tiga puluh lima persen) dibagikan sebagai insentif kepada daerah kabupaten dan kota yang realisasi tahun sebelumnya mencapai/melampaui rencana penerimaan sektor tertentu.

Ayat (4) Pasal ini menyebutkan bahwa Dana Bagi Hasil dari penerimaan BPHTB adalah sebesar 80% (delapan puluh persen) dengan rincian 16% (enam belas persen) untuk daerah provinsi yang bersangkutan dan disalurkan ke Rekening Kas Umum Daerah provinsi; dan 64% (enam puluh empat persen) untuk daerah kabupaten dan kota penghasil dan disalurkan ke Rekening Kas Umum Daerah kabupaten/kota. Ayat (5) menyebutkan bahwa 20% (dua puluh

---

<sup>115</sup> Dian Puji N. Simatupang, *Paradoks Rasionalitas; Perluasan Ruang Lingkup Keuangan Negara dan Implikasinya Terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah*, Badan Penerbit FHUI, Jakarta, 2011, hal 226-228.

persen) bagian Pemerintah dari penerimaan BPHTB dibagikan dengan porsi yang sama besar untuk seluruh kabupaten dan kota. Penyaluran Dana Bagi Hasil PBB dan BPHTB sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dan ayat (4) dilakukan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.<sup>116</sup> Pada waktu ini pengelolaan PBB dan BPHTB masih dilakukan oleh pemerintah pusat, meskipun pungutannya dilakukan oleh daerah. Untuk jangka waktu yang akan datang, sebaiknya PBB dan BPHTB yang semula merupakan pajak pusat sebaiknya diserahkan sepenuhnya kepada daerah, pemerintah daerah lebih cepat dan cermat mengetahui perubahan status hukum dari tanah atau bangunan yang merupakan objek pajak bumi dan bangunan didaerahnya.

Doktor dalam bidang pajak Tjip Ismail menjelaskan untuk memperbaiki struktur keuangan daerah antara lain dapat dilakukan dengan menyerahkan PBB dan BPHTB kepada daerah (menjadi pajak daerah). Kenyataannya, sesungguhnya pajak-pajak ini sudah merupakan pajak daerah, paling tidak dilihat dari sisi kepada siapa sebagian besar penerimaannya diserahkan. Namun dalam kewenangan dalam hal penentuan basis pajak dan penarifan masih berada pada pusat. seyogyanya ini diserahkan kepada daerah kabupaten/kota, meskipun dapat dilakukan secara bertahap dimulai dari, misalnya, kewenangan menentukan tarif. Jika ini bisa dilakukan, buat sebagian daerah akan menjadi sumber PAD yang amat potensial jika dibandingkan keseluruhan penerimaan pajak-pajak daerah selama ini. Khusus untuk PBB pertambangan dan PBB perhutanan masih tetap merupakan pajak pusat karena kedua jenis PBB tersebut berkaitan dengan natural resources yang berdasarkan konstitusi UUD 1945 diamanatkan dikuasai oleh negara.<sup>117</sup> Hal tersebut dapat dimaklumi karena apabila jenis PBB tersebut didaerahkan, akan menimbulkan dampak disparitas yang tinggi antar daerah yang memiliki SDA yang berbeda. Disamping itu, sifat lokal, visibilitas dan *immobilitas* objek PBB menjadi alasan penting mengapa ini seyogyanya menjadi pajak daerah. Apalagi kalau dikaitkan dengan pelayanan masyarakat, yang

---

<sup>116</sup> Pasal 12 UU No.33 Tahun 2004

<sup>117</sup> Pasal 33 ayat (3) Amandemen keempat UUD 1945 menyatakan bahwa: Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

akuntabilitas dan transparansi menjadi isu yang amat disoroti di era otonomi daerah.

Persoalan yang mungkin timbul adalah dari segi kemampuan aparat daerah terutama dalam penentuan basis pajak. Ini menyangkut kemampuan teknis karena juga harus mengikuti perkembangan harga pasar. Selain itu, terbuka kemungkinan kecilnya kemauan politik daerah untuk mengenakan tarif yang memadai dan/atau mengenakan sanksi yang keras berhubung terkait langsung dengan kepentingan politik penguasa yang bersangkutan di daerah. Hal ini yang juga memungkinkannya menjadi masalah masih terbatasnya pengalaman daerah dalam pengembangan sistem informasi. Kesulitan-kesulitan itu pula yang barangkali menyebabkan sebagian daerah yang lebih suka kalau pajak ini tetap menjadi pajak pusat sementara daerah cukup menunggu bagiannya saja. Namun mengingat pengalaman dari aparat daerah, ditambah tuntutan era reformasi dan desentralisasi, maka seharusnya dalam jangka menengah persoalan tersebut bisa diatasi.<sup>118</sup>

Dengan demikian daerah diberikan *taxing power* yang lebih besar melalui kewenangan menetapkan tarif dan dasar pengenaan pajak. Disamping itu, untuk meningkatkan kemampuan keuangan daerah, pemerintah pusat selayaknya memberikan kewenangan kepada daerah untuk melakukan pungutan yang ditumpangkan pada pajak pusat berupa *opcenten* atas PPh orang pribadi dan atas Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) yang tentu kelak akan merupakan komponen PAD baru, yang dimaksud untuk meningkatkan kemampuan fiskal daerah dan meminimalkan celah fiskal daerah.<sup>119</sup> Untuk memperkuat PAD Provinsi beberapa sumber penerimaan yang bisa dipertimbangkan adalah *surcharge* atau *piggy-back* (atau istilah yang pernah dipakai di Indonesia pada masa lalu (*opsen*) pada pajak penghasilan (baik untuk badan ataupun terutama yang lebih *feasible* untuk perseorangan) dan PPN. Kenyataan bahwa pajak ini sekarang sudah dibagihasikan dengan daerah bukanlah penghalang kemungkinan diterapkannya *opsen*. Namun untuk menghindari bertambahnya beban bagi

<sup>118</sup> Tjip Ismail, *Pengaturan Pajak Daerah di Indonesia*, Yellow Printing, Jakarta, 2007, hal 216-217

<sup>119</sup> Arifin P Soeria Atmadja, *Keuangan Publik dalam Perspektif Hukum Teori, Praktik dan Kritik*, Rajawali Pers, Jakarta, 2010, hal 171

masyarakat pada umumnya, bagian daerah yang 20% itulah yang diubah menjadi tambahan/suplemen pajak bagi daerah atas pajak pendapatan pemerintah. Akan tetapi, tentu saja kajian yang mendalam perlu dilakukan untuk mengetahui pilihan yang terbaik.

Sedangkan Dana bagi hasil dari Pajak Penghasilan (PPh) Pasal 25 dan Pasal 29 wajib pajak orang dalam negeri dan PPh 21. Sebagaimana disebutkan dalam Pasal 13 Undang-Undang Nomor 33 tahun 2004 bahwa Dana Bagi Hasil dari penerimaan PPh Pasal 25 dan Pasal 29 Wajib Pajak Orang Pribadi Dalam Negeri dan PPh Pasal 21 sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (2) huruf c yang merupakan bagian Daerah adalah sebesar 20% (dua puluh persen); Dana Bagi Hasil dari penerimaan PPh sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibagi antara Pemerintah Daerah provinsi dan kabupaten/kota; Dana Bagi Hasil dari penerimaan PPh Pasal 25 dan Pasal 29 Wajib Pajak Orang Pribadi Dalam Negeri dan PPh Pasal 21 sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibagi dengan imbalan 60% (enam puluh persen) untuk kabupaten/kota dan 40% (empat puluh persen) untuk provinsi; Penyaluran Dana Bagi Hasil sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dilaksanakan secara triwulanan.<sup>120</sup>

Opsen pada PPh perseorangan ini dilakukan di banyak negara seperti Kanada, negara-negara Skandinavia, Swiss, dan Amerika Serikat. Kelebihan opsen ini berdasarkan pengalaman negara-negara tersebut adalah (i) biaya administratif relatif rendah; (ii) penerimaannya relatif signifikan; dan (iii) penerimaannya sangat bouyant, karena biasanya akan tumbuh seiring dengan pertumbuhan ekonomi. Namun, untuk negara seperti Indonesia, ada beberapa persoalan yang akan muncul seiring dengan penerapan opsen PPh tersebut, yakni: (i) banyak orang yang belum membayar pajak meskipun mereka mendapat pelayanan pemerintah daerah; (ii) menuntut sistem administrasi yang baik; dan (iii) bisa berdampak serius pada pemerintahan daerah.<sup>121</sup> Namun perlu diwaspadai agar pajak daerah tidak mudah diekspor ke daerah lain. Dalam arti pajak tersebut tidak dapat dipindah-pindahkan ke daerah lain, seperti PBB dan BPHTB yang hanya dapat dinikmati oleh daerah itu sendiri dan daerah harus menghasilkan

---

<sup>120</sup> Pasal 13 UU No.33 Tahun 2004

<sup>121</sup> Op. Cit, Tjip Ismail, hal 217-219

penerimaan yang stabil *vertical imbalance* dan tidak berfluktuasi dalam jangka panjang. Materi muatan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 ternyata belum sepenuhnya menyentuh peningkatan taxing power daerah.

Tahapan pengalihan PBB dan BHPTB kedaerah tentunya dilakukan secara bertahap dan disesuaikan dengan kemampuan sumber daya manusia maupun organisasi daerah sebagai infrastruktur dan pengelolaannya. Dalam Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 selain dana perimbangan diatur pula mengenai pinjaman daerah yang penetapannya diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2005 tentang Pinjaman Daerah, dengan mempertimbangkan batas maksimal kumulatif pinjaman pemerintah dan pemerintah daerah memerhatikan pula keadaan dan perkiraan perkembangan perekonomian nasional.

#### **D. Pinjaman Daerah**

Dalam kaitan dengan topik bahasan pinjaman dan utang daerah sebagai alternatif katalisator pembiayaan pembangunan untuk mencapai dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat daerah adalah sangat penting peran serta masyarakat dalam pengambilan keputusan serta respon pemerintah daerah untuk mempertimbangkannya. Dalam Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 diatur daerah tidak diperbolehkan melakukan pinjaman langsung kepada pihak luar negeri dengan sanksi administratif apabila daerah melakukan pinjaman langsung ke pihak luar negeri, menteri Keuangan akan menunda dan/atau memotong penyaluran dana perimbangan. Ketentuan ini perlu dilakukan mengingat pengalaman negara berkembang lain yang mengakibatkan krisis ekonomi yang parah. Pinjaman kepada pihak luar negeri hanya dapat dilakukan melalui pemerintah dalam bentuk penerusan pinjaman atau *two steps loan* kepada daerah oleh pemerintah pusat. dalam hal ini dilakukan oleh Menteri Keuangan.

Demikian pula jenis dan lamanya jangka waktu pinjaman dan tujuan penggunaan pinjaman diatur sedemikian rupa agar pinjaman tidak merupakan beban berkepanjangan bagi daerah. Pinjaman jangka pendek hanya dapat dilakukan untuk menutup kekurangan arus kas (*cash flow*), pinjaman jangka

menengah digunakan untuk penyediaan layanan umum yang tidak menghasilkan penerimaan. Sementara itu, pinjaman jangka panjang digunakan untuk membiayai proyek investasi yang menghasilkan penerimaan bagi daerah. Untuk pinjaman jangka menengah dan jangka panjang, mutlak harus mendapatkan persetujuan terlebih dahulu dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).

Untuk melaksanakan fungsi pemerintahan rutin maupun pembangunan daerah dalam bentuk pinjaman baik dari dalam dan luar negeri masih tetap dibutuhkan. Untuk keperluan pinjaman tersebut Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004 Pasal 51 ayat (1) telah memberikan dasar hukum sebagai landasan hukum sumber pinjaman sebagai berikut:

- a. Pemerintah;
- b. Pemerintah daerah lain;
- c. Lembaga keuangan bank;
- d. Lembaga keuangan bukan bank;
- e. Masyarakat berupa obligasi daerah (*municipal bond*).<sup>122</sup>

Adapun pinjaman daerah yang dilakukan melalui pemerintah pusat dapat berupa pinjaman jangka pendek, pinjaman jangka menengah dan pinjaman jangka panjang. Pinjaman jangka pendek dapat diperoleh dari pemerintah, pemerintah daerah lain atau dari lembaga keuangan bank dan lembaga keuangan bukan bank. Untuk pinjaman yang akan digunakan bagi penutup kekurangan arus kas atau keperluan lain yang mendesak meskipun kemungkinan pinjaman diperoleh dari lembaga perbankan.

Selanjutnya pinjaman jangka menengah dimana jangka waktu pinjaman berkisar antara dua sampai lima tahun dapat dilakukan oleh daerah untuk tujuan pembiayaan penyediaan pelayanan umum yang menjadi tanggung jawab daerah dan tidak menghasilkan penerimaan. Untuk pinjaman daerah jangka panjang hanya dapat dipergunakan untuk tujuan membiayai proyek investasi yang akan menghasilkan penerimaan. Pasal 53 ayat (4) Undang-undang Nomor 33 tahun 2004 menetapkan, baik pinjaman daerah jangka menengah maupun jangka

---

<sup>122</sup> Arifin P Soeria Atmadja, *Keuangan Publik dalam Perspektif Hukum Teori, Praktik dan Kritik*, Badan Penerbit FHUI, 2005, hal 176.

panjang harus mendapat persetujuan terlebih dahulu dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).<sup>123</sup> Adapun mengenai persyaratan pinjaman daerah dalam Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004, selain ditetapkan syarat materiil, ditentukan pula syarat formil, seperti daerah tidak boleh memberikan jaminan atas pinjaman pihak lain, pendapatan daerah dan/atau barang milik daerah tidak boleh dijadikan jaminan pinjaman daerah, dan hanya proyek yang dibiayai dari obligasi daerah beserta barang milik daerah yang melekat dalam proyek tersebut yang dapat dijadikan jaminan obligasi daerah yang hanya dapat diterbitkan dalam mata uang rupiah dipasar modal domestik dengan mengikuti peraturan perundang-undangan dibidang pasar modal. Selain pinjaman daerah dan obligasi daerah, Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 mengatur pula dana dekonsentrasi dan dana tugas pembantuan yang sebelumnya tidak diatur secara rinci dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999. Dana dekonsentrasi maupun dana Tugas Pembantuan yang bersumber pada APBN dikelola dan dipertanggungjawabkan berdasarkan Undang-undang Nomor 17 tahun 2003, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 maupun Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004.<sup>124</sup>

Dengan diundangkannya Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004, banyak subtansi Peraturan pemerintah Nomor 107 Tahun 2000 tentang Pinjaman Daerah perlu disesuaikan, terutama pasal yang memungkinkan daerah yang melakukan pinjaman langsung keluar negeri. Dalam Pasal 56 ayat (1) Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 menentukan pemerintah dapat memberikan pinjaman pada pemerintah daerah yang dananya berasal dari luar negeri. Pinjaman tersebut dilakukan oleh pemerintah berdasarkan Pasal 56 ayat (2) Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 melalui perjanjian penerusan pinjaman atau *two steep loan agreement* dengan menggunakan konstruksi *Subsidiary Loan Agreement (SLA)* dan *Regional Development Account (RDA)*. Selanjutnya mengenai pinjaman melalui penerusan pinjaman dapat dilakukan dalam matauang rupiah ataupun matauang asing.<sup>125</sup> Pinjaman daerah perlu disesuaikan dengan kemampuan daerah, karena dapat menimbulkan beban anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah tahun-tahun

---

<sup>123</sup> Ibid, hal 177.

<sup>124</sup> Arifin P Soeria Atmadja, *Keuangan Publik dalam Perspektif Hukum Teori, Praktik dan Kritik*, Rajawali Pers, Jakarta, 2010, hal 173-175.

<sup>125</sup> Ibid, hal 178.

berikutnya yang cukup berat sehingga perlu didukung dengan keterampilan perangkat daerah dalam mengelola pinjaman daerah.<sup>126</sup>

#### **E. Badan Usaha Milik Daerah (BUMD)**

Sebagai sumber-sumber penerimaan daerah keseluruhannya dalam pelaksanaan otonomi dan desentralisasi adalah: (a) pendapatan asli daerah; (b) dana perimbangan; (c) pinjaman daerah; (d) penerimaan lain-lain yang sah. Dan sumber PAD meliputi (a) pajak daerah; (b) retribusi daerah; (c) hasil perusahaan milik daerah dan hasil kekayaan daerah lainnya yang dipisahkan.<sup>127</sup>

Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) pembentukannya didasarkan pada ketentuan dalam undang-undang pemerintahan daerah, khususnya yang terakhir Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Pendirian BUMD dilakukan dengan pemisahan kekayaan daerah berdasarkan peraturan daerah (perda). Bagi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan melalui BUMD merupakan salah satu sumber pendapatan daerah. Dengan demikian, BUMD dibentuk, digabungkan dan dilepaskan kepemilikannya oleh daerah melalui peraturan daerah (perda). BUMD secara hukum memiliki dasar hubungan dengan daerah otonom yang berarti misi dan tujuannya diarahkan untuk kepentingan daerah dan masyarakat setempat. Hal ini berarti kedudukan BUMD adalah sebagai *transfer regulated*, yaitu: perusahaan yang nyata milik daerah, melainkan daerah otonom yang bersangkutan dengan mengadakan pemisahan kekayaan daerah atau sebagai bentuk investasi daerah, yang hakikatnya hukum kekayaannya tidak termasuk kekayaan negara.<sup>128</sup>

---

<sup>126</sup> Ahmad Yani, *Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2004, hal 198.

<sup>127</sup> Rustian Kamaludin, *disajikan pada rapat koordinasi pemberdayaan BUMD oleh Depdagri dan Otda di Jakarta*, 4-6 Desember 2000.

<sup>128</sup> Dian Puji N. Simatupang, *Paradoks Rasionalitas Perluasan Ruang Lingkup Keuangan Negara dan Implikasinya Terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah*, BP FHUI, 2011, hal 228-229 (disarikan)

## F. Pajak dan Retribusi Daerah

Dalam rangka meningkatkan kemampuan keuangan daerah agar dapat melaksanakan otonomi, Pemerintah melakukan berbagai kebijakan perpajakan daerah, diantaranya dengan menetapkan Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000 tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Pemberian kewenangan dalam pengenaan pajak dan retribusi daerah, diharapkan dapat lebih mendorong Pemerintah Daerah terus berupaya untuk mengoptimalkan PAD, khususnya yang berasal dari pajak daerah dan retribusi daerah. Berbagai macam respon timbul dari daerah-daerah. Diantaranya ialah bahwa pemberian keleluasaan yang diberikan kepada Pemerintah Daerah untuk meningkatkan PAD melalui pajak daerah dan retribusi daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000 telah memperlihatkan hasil yang menggembirakan yaitu sejumlah daerah berhasil mencapai peningkatan PAD-nya secara signifikan. Namun, kreativitas Pemerintah Daerah yang berlebihan dan tak terkontrol dalam memungut pajak daerah dan retribusi daerah, akan menimbulkan dampak yang merugikan bagi masyarakat dan dunia usaha, yang pada gilirannya menyebabkan ekonomi biaya tinggi. Oleh karena itu Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000 tetap memberikan batasan kriteria pajak daerah dan retribusi yang dapat dipungut oleh Pemerintah Daerah.<sup>129</sup>

### 1. Pajak Daerah

Desentralisasi merupakan sebuah alat untuk mencapai salah satu tujuan bernegara, khususnya dalam rangka memberikan pelayanan umum yang lebih baik dan menciptakan proses pengambilan keputusan publik yang lebih demokratis. Demokrasi dapat diwujudkan dengan pelimpahan kewenangan pada tingkat pemerintahan dibawahnya untuk melakukan pembelanjaan, kewenangan

---

<sup>129</sup> Machfud Sidik, Dalam Makalah "Optimalisasi Pajak daerah dan Retribusi Daerah Dalam rangka Meningkatkan Kemampuan Keuangan Daerah" Disampaikan dalam Acara Orasi Ilmiah dengan Tema "Strategi Meningkatkan Kemampuan Keuangan daerah Melalui Penggalan Potensi Daerah Dalam Rangka Otonomi Daerah" Acara Wisuda XXI STIA LAN Bandung Tahun Akademik 2001/2002 - di Bandung, 10 April 2002.

untuk memungut pajak (*taxing power*), kepala daerah dipilih secara demokratis dan bantuan dana dari pemerintah pusat.<sup>130</sup>

Dasar konstitusional pemungutan pajak di Indonesia ialah Pasal 23 ayat (2), yang diamandemen dengan Pasal 23A Undang-Undang Dasar 1945. Pasal tersebut menghendaki, “pajak dan pungutan lain yang bersifat memaksa untuk keperluan negara diatur dengan undang-undang”. Konsekuensi adanya pasal tersebut ialah negara memiliki kewajiban membuat aturan hukum yang berbentuk peraturan perpajakan. Aturan hukum dibidang perpajakan yang dibuat oleh negara berdasarkan prosedur yang ditetapkan oleh Undang-Undang Dasar 1945, dimana akhirnya “melahirkan” hukum pajak nasional.<sup>131</sup> Selama ini, pengaturan bidang perpajakan daerah tidak lepas dari campur tangan pemerintah. Sebab, untuk mengatur bidang ini beberapa kali pemerintah menerbitkan peraturan perundang-undangan seperti undang-undang tentang pemerintahan daerah yang beberapa pasalnya mengatur tentang pajak daerah. Selain itu, pemerintah menerbitkan pula beberapa peraturan perundang-undangan yang langsung dipergunakan untuk

<sup>130</sup> Tjip Ismail, *Pengaturan Pajak Daerah di Indonesia*, Yellow Printing, Jakarta, 2007, hal 47

<sup>131</sup> Reformasi Administrasi perpajakan jangka menengah (3-5 tahun) yang digulirkan oleh Direktorat Jenderal Pajak sejak tahun 2001 bertujuan untuk: (i) meningkatkan kepatuhan perpajakan; (ii) meningkatkan kepercayaan terhadap administrasi perpajakan, dan (iii) meningkatkan produktivitas aparat perpajakan. Program dan kegiatan dalam rangka reformasi dan modernisasi perpajakan dilakukan secara komprehensif meliputi aspek software, hardware dan humanware. Tercakup dalam perangkat lunak (software) adalah perbaikan struktur organisasi dan kelembagaan, serta penyempurnaan dan penyederhanaan system operasi (mulai dari pengenalan dan penyebaran informasi perpajakan, pemeriksaan dan penagihan, pembayaran, pelayanan hingga pengawasan) agar lebih efektif dan lebih efisien. Keseluruhan operasi berbasis teknologi informasi dan ditunjang oleh kerjasama operasi dengan instansi lain. Revisi UU KUP dan peraturan terkait lainnya, juga penerapan praktik good corporate governance dilaksanakan dalam konteks penegakan hukum dan keadilan, yang memeyungi semua lini dan tahapan operasional. Berkenaan dengan reformasi perangkat keras (hardware) diupayakan pengadaan sarana dan prasarana yang memenuhi persyaratan mutu dan menunjang upaya modernisasi administrasi perpajakan di seluruh Indonesia. Penyiapan sumber daya manusia (SDM) yang berkualitas dan profesional merupakan program dalam aspek humanware, yang dilakukan antara lain melalui pelaksanaan fit and proper test secara ketat, penempatan aparat sesuai kapasitas dan kapabilitasnya, reorganisasi, kaderisasi, pelatihan dan program pengembangan self capacity. Kanwil DJP WP Besar yang menjadi proyek percontohan untuk pelaksanaan keseluruhan program secara utuh, menampilkan program prototype kantor pelayanan pajak yang modern, didukung oleh organisasi yang ramping teknologi informasi yang memberikan percepatan pelayanan sekaligus pengawasan yang baik, dan sumber daya manusia yang profesional dengan kode etik yang ketat. Keberhasilan pengimplementasian kantor pelayanan pajak modern ini akan dilanjutkan ke kantor-kantor lainnya diseluruh Indonesia secara bertahap, Hadi Purnomo, *Kebijakan Fiskal Pemikiran, Konsep, dan Implementasi*, Kompas, Jakarta, 2004, hal 218-219.

mengatur bidang pajak dan retribusi daerah, seperti Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 dan Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000.<sup>132</sup>

Terkait dengan kewenangan pemerintah daerah dalam memungut pajak, mungkin perlu dijelaskan terlebih dahulu definisi dari pajak daerah ialah iuran wajib yang dilakukan oleh badan daerah tanpa imbalan langsung yang seimbang, yang dapat dipaksakan peraturannya perundang-undangan yang berlaku, yang digunakan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan daerah dan pembangunan daerah.<sup>133</sup> Berkaitan dengan penerimaan pajak daerah yang merupakan sumber utama PAD,<sup>134</sup> wewenang yang luas kepada daerah untuk menetapkan pajak hendaknya tidak dijadikan pungutan yang ilegal<sup>135</sup> bagi daerah, serta tidak menjadikan lemahnya pengawasan pemerintah pusat terhadap pungutan tersebut. Khusus terhadap fenomena yang terjadi dalam awal pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia, World Bank telah memberikan catatan sebagai berikut:<sup>136</sup>

Bahwa meningkatkan wewenang daerah untuk mengelola pajak adalah baik untuk meningkatkan bagian pengeluaran daerah yang dibiayai dengan PAD. Langkah

<sup>132</sup> Ardian Sutedi, *Hukum Pajak dan Retribusi Daerah*, Ghalia Indonesia, Bogor, 2008, hal 13.

<sup>133</sup> Pasal 1 ayat (6) UU No.34 Tahun 2000 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak dan Retribusi Daerah.

<sup>134</sup> Sumber yang diperoleh dari Direktorat Pendapatan Daerah Ditjen Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah, Departemen Keuangan, peranan pajak daerah kabupaten/kota terhadap PAD Kabupaten/kota secara nasional pada tahun 2001 sebesar 43,36% dan tahun 2002 sebesar 37,72%. Sedangkan peranan pajak daerah Provinsi terhadap PAD Provinsi, untuk tahun 2001 sebesar 85,03% dan tahun 2002 sebesar 83,09%. Dalam bukunya Tjip Ismail, *Pengaturan Pajak Daerah di Indonesia*, Yellow Printing, Jakarta, 2007, hal 171

<sup>135</sup> Pasal 2 ayat (4) UU No.34 Tahun 2000, kepada daerah kabupaten/kota diberikan kewenangan untuk menetapkan pajak yang spesifik sepanjang sesuai dengan kriteria yang ditetapkan oleh UU, yaitu:

- a. Bersifat pajak dan bukan Retribusi;
- b. Objek pajak terletak atau terdapat di wilayah Daerah Kabupaten/Kota yang bersangkutan dan mempunyai mobilitas yang cukup rendah serta hanya melayani masyarakat di wilayah Daerah Kabupaten/Kota yang bersangkutan;
- c. Objek dan dasar pengenaan pajak tidak bertentangan dengan kepentingan umum;
- d. Objek pajak bukan merupakan objek pajak Provinsi dan/atau objek pajak pusat;
- e. Potensinya memadai;
- f. Tidak memberikan dampak ekonomi yang negatif;
- g. Memperhatikan aspek keadilan dan kemampuan masyarakat;
- h. Menjaga kelestarian lingkungan.

<sup>136</sup> World Bank, *Desentralizing Indonesia, A Regional Expenditure Review Report, East Asia Poverty Reduction and economic Management Unit*, June 2003, h.vi, Dalam bukunya Tjip Ismail, *Pengaturan Pajak Daerah di Indonesia*, Yellow Printing, Jakarta, 2007, hal 171

meningkatkan wewenang pengelolaan pajak itu diharapkan akan meningkatkan akuntabilitas pemerintah daerah dan mengurangi resiko yang akan dihadapi pemerintah pusat untuk membantu daerah-daerah bila mereka kekurangan penerimaan. Peraturan penerimaan tentang PAD yang sekarang mengizinkan pemerintah daerah untuk mengelola pajak daerah selama mereka menerapkan prinsip yang tertera pada undang-undang tersebut. Sistem ini tidak berjalan: daerah memiliki insentif yang kuat untuk menerapkan pajak dan pungutan yang tidak layak dan pemerintah pusat tidak memiliki kapasitas untuk mengawasi ataupun untuk membatalkan pajak-pajak yang ilegal. Karena itu, langkah selanjutnya adalah membatasi pajak dan pungutan menjadi satu daftar yang terbatas dan tertutup. Pada saat yang sama, daerah-daerah perlu diberi kekuasaan tambahan untuk menerapkan pajak yang lebih sesuai untuk pemerintah daerah. Idealnya pajak-pajak seperti itu perlu menghasilkan penerimaan yang memadai, secara umum dibebankan pada penerima manfaat daerah, pada akhirnya stabil secara memadai, dan memiliki dasar yang tidak meningkatkan kesenjangan di daerah.

Opsi lain untuk menguatkan penerimaan pajak asli daerah adalah dengan menaikkan tarif maksimum yang diijinkan untuk pajak-pajak yang sudah ada. Tarif-tarif untuk pajak daerah seperti pajak kendaraan bermotor dan hotel serta restoran dibatasi oleh peraturan Pemerintah Pusat dan hampir semua pemerintah daerah mengenakan batasan maksimum yang diijinkan. Pembatasan tarif pajak daerah untuk pemerintah pusat mungkin perlu diteruskan untuk beberapa waktu mendatang, tetapi pemerintah pusat dapat memperluas penerimaan pajak daerah dengan menaikkan batas atas tarif pajak. Pajak-pajak daerah yang baru dapat dipertimbangkan dan sekarang sedang diperdebatkan, mencakup pungutan tambahan untuk pajak penghasilan perseorangan dan pajak usaha daerah atau pajak gaji. Walaupun opsi-opsi ini menarik dari segi penerimaan, pemerintah harus mempelajari implikasi ekonominya secara seksama. Dari aspek pengawasan pemerintah daerah oleh pemerintah pusat perlu dicatat pendapat dari Ray (2003) yang berkaitan dengan pengawasan peraturan berikut ini.<sup>137</sup>

Untuk mencegah munculnya peraturan yang mencegah persaingan, khususnya pada tingkat daerah, Indonesia perlu mengembangkan perlu mengembangkang suatu kerangka lembaga nasional untuk mereformasi peraturan berlandaskan netralitas persaingan dan kebutuhan minimum peraturan, antara lain:

---

<sup>137</sup> David Ray, *Mengembangkan Sebuah Kerangka Pengawasan Peraturan: Beberapa Konsep dari Pengalaman di Austria*, Makalah Presentasi di Direktorat Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah, departemen Keuangan, Jakarta, 16 April 2003, Dalam bukunya Tjip Ismail, hal 172.

- a. Perundang-undangan dari setiap tingkatan pemerintahan tidak boleh menghambat persaingan atau membebankan kecuali jika manfaat dari pembatasan melabihi biaya yang ditanggung oleh masyarakat;
- b. Tidak ada pilihan lain (diluar peraturan yang diajukan) untuk mencapai tujuan yang dikehendaki;
- c. Pengajuan peraturan baru yang membatasi persaingan harus dilengkapi dengan bukti-bukti yang kuat bahwa peraturan tersebut sesuai dengan poin a dan poin b diatas.

Van Kreveld dalam penelitiannya tahun 1961 menyusun beberapa syarat yang harus dipenuhi dalam menerbitkan peraturan kebijakan, yaitu bahwa peraturan tersebut tidak boleh bertentangan dengan peraturan dasar yang mengandung wewenang discretionary yang dijabarkan itu; tidak boleh nyata-nyata bertentangan dengan nalar yang sehat; harus dipersiapkan dengan cermat, kalau perlu sebelumnya dimintakan nasihat teknis dari instansi-instansi yang berwenang; isinya harus memberikan penjelasan yang cukup mengenai kewajiban-keajiban dan hak-hak warga yang terkena serta harus ada kepastian mengenai tindakan-tindakan yang akan dilakukan oleh instansi yang bersangkutan (kepastian hukum formal); tujuan dan pertimbangan kebijakan harus jelas; dan memenuhi syarat kepastian hukum material.<sup>138</sup>

Terkait dengan paradigma pajak daerah di Indonesia, seiring dengan tujuan otonomi daerah yang mendekatkan pelayanan pemerintah dengan rakyatnya, maka fungsi pajak daerah tidak semata-mata untuk mengisi kekosongan daerah (APBD). Karena hal tersebut tidak sesuai dengan tujuan otonomi daerah. Dalam definisi pajak sebagai pengisi kas daerah ini, titik berat pajak diletakkan pada fungsi budgetter meskipun terdapat fungsi lain, yaitu fungsi mengatur (regulated). Dari kedua fungsi pajak tersebut yang lebih mendekati makna otonomi daerah dan harus lebih dieksploitasi atau dikembangkan adalah fungsi mengatur, yang dalam hal ini berkaitan erat dengan upaya meningkatkan pelayanan. Pajak daerah dan retribusi daerah merupakan salah satu bentuk peran serta masyarakat dalam

---

<sup>138</sup> Indoharto, *Perbuatan Pemerintah menurut Hukum Publik dan Hukum Perdata*, Lembaga Penelitian dan Pengembangan Hukum Administrasi Negara, bogor-Jakarta, 1991, h.80, dalam bukunya Tjip Ismail hal 173

penyelenggaraan otonomi daerah. Pajak daerah dan retribusi daerah merupakan sumber pendapatan daerah yang penting untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan daerah.

Permasalahan yang dihadapi oleh Daerah pada umumnya dalam kaitan penggalan sumber-sumber pajak daerah dan retribusi daerah, yang merupakan salah satu komponen dari PAD, adalah belum memberikan kontribusi yang signifikan terhadap penerimaan daerah secara keseluruhan.<sup>139</sup> Fungsi mengatur pajak tersebut tidak semata-mata dalam lingkup fungsi *budgeter* atau *taxation revenue only*, tetapi juga untuk mengatur tingkat pendapatan disektor swasta; mengadakan redistribusi pendapatan tersebut; dan mengatur volume pengeluaran swasta. Bahkan seiring dengan perkembangan sistem pemerintahan dan sistem demokrasi, fungsi mengatur dari pajak ini diarahkan pada fungsi pelayanan pemerintah daerah kepada rakyatnya. Dengan demikian paradigma pajak daerah yang selama ini melekat pada pajak yang memberikan imbalan kepada sektor pajak bersangkutan. Hal tersebut sesuai pula dengan teori welfare state dan teori utility, bahwa pungutan pajak daerah hendaknya memenuhi rasa keadilan dan ditujukan untuk kemanfaatan dan kesejahteraan masyarakat.<sup>140</sup>

Dalam Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000 disebutkan jenis-jenis pajak provinsi sebagai berikut:

- a. Pajak Kendaraan Bermotor dan Kendaraan di Atas Air;
- b. Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor dan Kendaraan di Atas Air;
- c. Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor;
- b. Pajak Pengambilan dan Pemanfaatan Air Bawah Tanah dan Air Permukaan.

Sementara Jenis pajak Kabupaten/Kota terdiri dari:

- a. Pajak Hotel;
- b. Pajak Restoran;

<sup>139</sup> Machfud Sidik, Dalam Makalah "Optimalisasi Pajak daerah dan Retribusi Daerah Dalam rangka Meningkatkan Kemampuan Keuangan Daerah" Disampaikan dalam Acara Orasi Ilmiah dengan Tema "Strategi Meningkatkan Kemampuan Keuangan daerah Melalui Penggalan Potensi Daerah Dalam Rangka Otonomi Daerah" Acara Wisuda XXI STIA LAN Bandung Tahun Akademik 2001/2002 - di Bandung, 10 April 2002.

<sup>140</sup> Tjip Ismail, *Pengaturan Pajak Daerah di Indonesia*, Yellow Printing, Jakarta, 2007, hal 177

- c. Pajak Hiburan;
- d. Pajak Reklame;
- e. Pajak Penerangan Jalan;
- f. Pajak Pengambilan Bahan Galian Golongan C;
- g. Pajak Parkir.

Mengenai Ketentuan tentang objek, subjek, dan dasar pengenaan pajak sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dan ayat 92) diatur dengan Peraturan Pemerintah. Dalam Pasal 2 ayat (4) Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000 menyatakan bahwa kriteria pajak daerah adalah sebagai berikut:

- a. Bersifat pajak dan bukan Retribusi;
- b. Objek pajak terletak atau terdapat di wilayah Daerah Kabupaten/Kota yang bersangkutan dan mempunyai mobilitas yang cukup rendah serta hanya melayani masyarakat di wilayah Daerah Kabupaten/Kota yang bersangkutan;
- c. Objek dan dasar pengenaan pajak tidak bertentangan dengan kepentingan umum;
- d. Objek pajak bukan merupakan objek pajak Propinsi dan/atau objek pajak pusat;
- e. Potensinya memadai;
- f. Tidak memberikan dampak ekonomi yang negatif;
- g. Memperhatikan aspek keadilan dan kemampuan masyarakat;
- h. Menjaga kelestarian lingkungan.<sup>141</sup>

Semua hasil penerimaan pajak daerah masuk ke kas daerah yang digunakan oleh pemerintah daerah melalui mekanisme APBD yang disahkan oleh DPRD. Didalam mekanisme APBD semua penerimaan dan pengeluaran daerah telah direncanakan dan dialokasikan pada sektor-sektor pembangunan daerah pada umumnya tidak merinci pembangunan yang berkaitan langsung dengan pelayanan kepada sektor pajak dari jenis-jenis pajak daerah bersangkutan. Hal tersebut tentu disarankan tidak adil bagi pembayar pajak, misalnya dibidang perhotelan, walaupun pajak hoten menunjang penerimaan APBD secara signifikan, tetapi bisa

---

<sup>141</sup> Pasal 2 ayat (4) UU No.34 Tahun 2000

jadi pada APBD pada tahun yang bersangkutan tidak mengalokasikan dana untuk pengembangan pariwisata yang berkaitan dengan wujud pelayanan atas pajak hotel. Bahkan justru terdapat alokasi biaya yang besar untuk membangun rumah peristirahatan dan pembelian kendaraan dinas kepala daerah dan para pejabat daerah.<sup>142</sup>

Oleh karena itu, dalam pengertian pajak daerah seharusnya dinyatakan secara tegas bahwa harus terdapat kontraprestasi kepada sektor pajak daerah yang bersangkutan. Imbalan/kontraprestasi bagi pembayar pajak daerah ini berbeda dengan kontraprestasi yang diperoleh membayar retribusi. Pada retribusi, imbalan langsung tersebut semata-mata ditujukan langsung kepada si pembayar retribusi yang bermaksud untuk “membeli” pelayanan yang telah disediakan oleh pemerintah daerah. Pada umumnya retribusi berhubungan pada kontraprestasi yang langsung. Memang itu disengaja, sebab pembayaran tersebut ditujukan semata-mata oleh si pembayar untuk mendapatkan suatu prestasi yang tertentu dari pemerintah, misalnya pembayaran uang sekolah, uang kuliah, uang ujian, pembayaran abonemen air minum dan lain-lain.<sup>143</sup>

Sedangkan pada pajak daerah, kontraprestasi tersebut merupakan kewajiban bagi pemerintah daerah yang timbul karena adanya pembayaran pajak daerah dan ditujukan tidak semata-mata kepada si pembayar pajak bersangkutan. Imbalan/kontraprestasi pada pajak daerah, disamping untuk membayar pajak yang bersangkutan, juga kepada masyarakat luas. Kiranya patut dimaklumi bahwa peranan pajak daerah terhadap PAD saat ini relatif kecil. Dalam melaksanakan otonomi daerah saat ini, pemda lebih menggantungkan pada subsidi pemerintah pusat berupa Dana Perimbangan (DAU dan DAK dan Bagi Hasil). Terhadap pelayanan umum dan pembangunan daerah akan dapat terpenuhi dari dana perimbangan.<sup>144</sup> Lemahnya posisi Pajak daerah dalam memberikan kontribusinya bagi pemasukan Daerah akan lebih terasa lagi jika diperbandingkan dengan posisi pajak daerah sebagai penyumbang terbesar penerimaan daerah di negara lain.

---

<sup>142</sup> Op.Cit, Tjip Ismail, hal 181

<sup>143</sup> Santoso Brotodiharjo, *Ilmu hukum Pajak*, Refika Adhitama, Bandung, 1998, hal 7, dalam bukunya Tjip Ismail, hal 182.

<sup>144</sup> Tjip Ismail, *Pengaturan Pajak Daerah di Indonesia*, Yellow Printing, Jakarta, 2007, hal 184

Negara maju seperti Amerika Serikat misalnya, 70% dari anggaran pendapatan dan belanja Cities diperoleh dari Pajak Daerah. Sedangkan untuk unit-unit Pemerintahan Daerah lainnya, seperti: Country, Town/Township, Village, Borough, Special District dan School District, 50% dari pengeluarannya dipenuhi oleh Pajak Daerah. Demikian pula di Inggris, dari keseluruhan Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang berjumlah 60%, kontribusi terbesar diperoleh dari sektor Pajak daerah, yakni 31%. Di Republik Filipina, posisi Pajak Daerah menduduki tempat terhormat sebagai penyumbang terbesar penerimaan daerah. Pendapatan provinsi dari sektor ini 66,78% sedangkan Cities mencapai 71,26% dan Municipalities 57,79%.<sup>145</sup>

Pengalaman dalam pelaksanaan desentralisasi fiskal dibanyak negara menunjukkan hal yang berbeda. Sebagai contoh di RRC, sebagian besar dana yang didistribusikan pemerintah pusat ke daerah asal dari pajak-pajak yang dibagi hasilkan, seperti pajak pertambahan nilai, pajak sumber alam (natural resources taxes), pajak bangunan (*kontruaction taxes*), pajak saham (*security taxes*), pajak perdagangan dan industri (*industrial and commercial taxes*), pajak pendapatan perusahaan joint venture asing. Sedangkan, jenis pajak daerah yang merupakan wewenang pemerintah lokal, antara lain pajak penghasilan perusahaan daerah, pajak bisnis, pajak tanah perkotaan, pajak penghasilan perorangan, dan PPN tanah.<sup>146</sup>

## 1) Beberapa Aspek Pajak Daerah

### 1.1. Segi-segi Perpajakan Daerah

#### a. Segi kecukupan perpajakan daerah

Persyaratan pertama dan yang paling jelas untuk sumber pendapatan ialah harus menghasilkan pendapatan yang besar, dalam kaitannya dengan pelayanan yang akan dikeluarkan. Seringkali pemerintah daerah mempunyai banyak jenis pajak, tetapi tidak ada yang menghasilkan lebih dari presentase terkecil dari

<sup>145</sup> Josef Riwu Kaho, *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2003, hal 151-152.

<sup>146</sup> Bahl R, *Implementation Rules for Fiscal Decentralization Studies Programme (Georgia state university, Working Paper, 1999)* dalam Bukunya Andrean Sutedi, *Hukum Pajak dan Retribusi Daerah*, Ghalia Indonesia, Bogor, 2008, hal 12.

anggaran pengeluarannya. Hal tersebut menimbulkan banyak kerugian, antara lain ongkos pungut akan menjadi besar, upaya administrasi terbagi-bagi, pembebanan sulit dicapai secara adil, kesabaran masyarakat hilang karena banyaknya pungutan yang kecil-kecil, dan kesan yang tidak benar dapat timbul terhadap kemampuan keuangan pemerintah daerah.

Faktor inflasi dapat mendorong kenaikan biaya dan sering kali tidak proporsional kenaikannya kalau pelayanan pemerintah daerah bersifat padat karya, sedangkan sektor upah disektor pemerintah meningkat melebihi dari kenaikan tingkat inflasi. Selain itu, permintaan atas peningkatan pelayanan, penyediaan lapangan kerja, dan prasarana akan bertambah.<sup>147</sup> Kalau biaya meningkat, maka pendapatan juga harus meningkat. Paling tidak dari sudut pemerintah dikehendaki agar pajak-pajak tersebut menunjukkan elastisitasnya, yakni kemampuan untuk menghasilkan tambahan pendapatan agar dapat menutup jetergantungan pada anggaran pemerintah. Dasar pengenaan pajak berkembang secara otomatis, misalnya apabila harga-harga meningkat, maka penduduk disuatu daerah berkembang dan pendapatan individu bertambah. Dalam hubungan itu elastisitas mempunyai dua dimensi, yaitu: pertama adalah pertumbuhan potensi dari dasar pengenaan pajak itu sendiri; kedua, kemudahan untuk memungut pertumbuhan pajak tersebut.<sup>148</sup>

#### b. Segi Keadilan Perpajakan Daerah

Kriteria utama yang kedua adalah beban pengeluaran pemerintah harus dipikul oleh semua golongan dalam masyarakat sesuai dengan kekayaan dan kesanggupan masing-masing. Keadilan dalam perpajakan daerah mempunyai tiga dimensi. Dimensi pertama ialah pemerataan secara vertikal, yakni hubungan dalam pembebanan pajak atas tingkat pendapatan yang berbeda-beda. Pembebanan dapat diterima kalau dikenakan secara proporsional, yaitu presentase pendapatan yang dibayarkan untuk pajak sama untuk semua tingkat pendapatan. Dimensi kedua dari keadilan adalah keadilan horizontal, yaitu hubungan

---

<sup>147</sup> Andean Sutedi, *Hukum Pajak dan Retribusi Daerah*, Ghalia Indonesia, Bogor, 2008, hal 97

<sup>148</sup> K.J. Davey, *Pembiayaan Pemerintah Daerah Praktek Internasional dan Relevansinya Bagi Dunia ketiga*, UI-Press, 1988, hal 40-42.

pembebanan pajak dengan sumber pendapatan. Seseorang yang menerima gaji seharusnya tidak membayar pajak lebih besar dari pada seseorang dengan pendapatan yang sama dari bisnis atau pertanian. Seorang petani yang mengusahakan tanaman ekspor, seharusnya tidak membayar lebih besar dari pada petani dengan pendapatan sama dibidang tanaman pangan. Dimensi ketiga adalah keadilan secara geografis. Pembebanan pajak harus adil antar penduduk diberbagai daerah. Orang seharusnya tidak dibebani pajak lebih berat hanya karena mereka tinggal disuatu daerah tertentu (kadang-kadang terjadi pada perbatasan kota).

Meskipun demikian, pemerataan harus dilihat dalam kaitannya dengan penerimaan dan pengeluaran. Pengenaan pajak atas penduduk adalah tepat kalau mereka tinggal didaerah yang memperoleh pelayanan khusus dari pemerintah. Memang, seluruh argumentasi untuk memberikan keleluasaan kepada daerah untuk menetapkan tingkat pajaknya ialah agar mereka dapat menggunakan pembebanan pajak yang berbeda-beda, yang dikaitkan dengan tingkat pelayanan yang diberikan. Beberapa pemerintah daerah di Uganda meningkatkan pajak pendapatan perseorangan pada tahun 1950-an, untuk menambah penyediaan pelayanan pendidikan dasar dan menengah. Beberapa pemerintah daerah di Inggris mengenakan pungutan yang relatif tinggi atas pajak harta tetap, untuk menjaga agar biaya transportasi umum tetap rendah. Dengan demikian dapat dikatakan adil jika mengenakan pajak yang tinggi atas suatu sumber pendapatan kalau diimbangi investasi pemerintah yang besar pula.

Pembebanan pajak yang adil dipengaruhi oleh ruang lingkup dan struktur tarifnya. Selain itu tergantung pada metode penetapan dan tingkat keakuratan perhitungan kekayaan masing-masing pemilik. Setiap ketidaktepatan dalam penetapan dapat menyebabkan ketidakadilan, karena orang akan membayar pajak lebih atau kurang dari yang seharusnya dibayar.<sup>149</sup>

---

<sup>149</sup> Ibid, hal 42-46.

c. Sumber kemampuan dan daya dukung administrasi

Sumber pendapatan berbeda-beda dalam jumlah, integritas, dan keputusan yang diperlukan dalam administrasinya. Untuk menilai pajak tuntutan yang ditetapkan secara merata atau suatu pajak pendapatan yang berjenjang atas gaji pegawai memerlukan lebih banyak ketelitian, untuk mengetahui keuntungan suatu perusahaan yang dapat dikenakan pajak pendapatannya atau untuk menetapkan nilai gedung perkantoran dipusat kota dalam pengenaan pajak atas harga tetap memerlukan pengetahuan teknis yang tinggi.<sup>150</sup> Ada tiga tolak ukur hasil kebijakan yang dikenal, yakni upaya pajak, hasil guna (effectiveness), dan daya guna (efficiency). Upaya pajak lebih banyak menyangkut administrasi penerimaan pajak. Kelengkapan administrasi dan daya dukung merupakan faktor yang mendukung, yakni sebagai berikut:

- (1) Menentukan wajib pajak
- (2) Menetapkan nilai pajak terhutang
- (3) Memungut pajak
- (4) Pemeriksaan kelalaian pajak
- (5) Prosedur pembukuan yang baik.<sup>151</sup>

d. Kesepakatan Politis

Kemauan politis diperlukan dalam mengenakan pajak, menentukan struktur tarif, memutuskan siapa yang harus membayar dan bagaimana pajak tersebut ditetapkan, memungut pajak secara fisik, dan memaksakan sanksi terhadap para pelanggar. Hal ini pada gilirannya tergantung pada dua faktor kepekaan dan kejelasan dari pajak tersebut dan adanya keleluasaan dalam mengambil keputusan. Kepekaan politis kadang-kadang memusatkan pada masalah nilai-nilai sosial. Dipihak lain, pajak khususnya dapat sensitif karena pengaruhnya terhadap kepentingan golongan berkuasa atau golongan tertentu. Unsur penting yang lain menentukan kepekaan suatu pajak adalah kejelasan pajaknya. Pajak atas harta tetap mungkin merupakan pajak yang paling ringan atas wajib pajak di Inggris.

<sup>150</sup> Op. Cit, K.J. Davey, hal 46.

<sup>151</sup> Op. Cit, Andrian Sutedi, hal 43-44

Ada saatnya perubahan tiba-tiba dalam pajak tidak langsung menjadi penyebab meningkatnya harga-harga yang langsung dirasakan oleh masyarakat, juga apabila ketidakpuasan terhadap tingkat inflasi maka perhatian ditujukan terhadap pajak-pajak yang memberikan pengaruh terhadap harga-harga. Meskipun demikian pajak tidak kurang langsung pengaruhnya sebab bebannya tidak langsung dirasakan. Kepekaan politis merupakan hambatan atas potensi suatu pajak. Meskipun demikian hal itu berguna untuk pertanggungjawabannya. Kebutuhan untuk membuat suatu keputusan dalam rangka meningkatkan tarif pajak yang tinggi dapat memaksa instansi pemerintah lebih teliti terhadap pertimbangan untuk pengeluaran tertentu atau mengurangi pemborosan.<sup>152</sup>

Dalam prinsip, kriteria dan jenis pajak daerah, dimana upaya untuk meningkatkan dana pendapatn daerah, antara lain dilakukan dengan peningkatan kinerja pemungutannya serta penyederhanaan, penyempurnaan, dan penambahan jenis pajak. Melalui Undang-Undang nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah yang disempurnakan dengan Undang-undang Nomor 34 tahun 2000. Langkah-langkah ini diharapkan akan meningkatkan efektivitas dan efisiensi pemungutan pajak daerah serta meningkatkan mutu dan jenis pelayanan kepada masyarakat, sehingga wajib pajak dapat dengan mudah memahami dan memenuhi kewajiban perpajakannya.

Untuk itu, pemerintah daerah dalam melakukan pungutan pajak harus tetap “menempatkan” sesuai dengan fungsinya. Adapun fungsi pajak dapat dikelompokkan sebagai berikut:

a) Fungsi budgeter

Disebut juga fungsi fiskal, yaitu fungsi untuk mengumpulkan uang pajak sebanyak-banyaknya, sesuai dengan undang-undang yang berlaku yang pada waktunya akan digunakan untuk membiayai pengeluaran negara.

Fungsi budgeter ialah fungsi pajak sebagai alat untuk mengisi kas negara yang digunakan untuk membiayai kegiatan pemerintahan dan pembangunan. Fungsi pajak sebagai busgeter yang merupakan fungsi

---

<sup>152</sup> K.J. Davey, *Pembiayaan Pemerintah Daerah Praktek Internasional dan Relevansinya Bagi Dunia ketiga*, UI-Press, 1988, hal 47-48.

utama pajak dan fungsi fiskal ialah suatu fungsi dimana pajak dipergunakan sebagai alat untuk memasukkan dana secara optimal kekas negara dan kas daerah (pajak daerah) berdasarkan undang-undang perpajakan yang berlaku.

b) Fungsi regulered

Fungsi regulered merupakan fungsi dimana pajak digunakan sebagai alat untuk mencapai tujuan tertentu yang letaknya diluar bidang keuangan. Dengan kata lain, pajak digunakan sebagai alat kebijakan dalam mencapai tujuan tertentu diluar bidang keuangan, untuk mendorong investasi, dan sebagai alat redistribusi (misalnya mengadakan perubahan tarif). Juga fungsi pajak dipergunakan oleh pemerintah sebagai alat untuk mencapai tujuan tertentu dan sebagai fungsi tambahan karena fungsi ini hanya sebagai pelengkap dari fungsi utama pajak. Untuk mencapai tujuan tersebut, maka pajak digunakan sebagai alat kebijakan.

c) Fungsi demokrasi

Fungsi demokrasi ialah fungsi yang merupakan salah satu penjelmaan atau wujud sistem gotong-royong, termasuk kegiatan pemerintah dan pembangunan demi kemaslahatan manusia. Fungsi ini sering dikaitkan dengan hak seseorang untuk mendapatkan pelayanan dari pemerintah, apabila ia telah melakukan kewajiban membayar pajak. Bila pemerintah tidak memberikan pelayanan yang baik, maka pembayar p[ajak bisa melakukan protes (*complaint*).

d) Fungsi distribusi

Fungsi distribusi ialah fungsi yang lebih menekankan pada unsur pemerataan dan keadilan dalam masyarakat.

Menurut Terese Ter-Minassian, beberapa kriteria dan pertimbangan yang diperlukan dalam pemberian kewenangan perpajakan kepada tingkat pemerintah pusat, provinsi, dan kabupaten/kota ialah sebagai berikut:

- 1) Pajak yang dimaksud untuk stabilisasi ekonomi dan cocok untuk tujuan distribusi pendapatan seharusnya tetep menjadi tanggung jawab pemerintah pusat.

- 2) Basis pajak yang diserahkan kepada daerah seharusnya tidak terlalu mobile. Pajak daerah yang sangat mobile akan mendorong pembayar pajak merelokasi usahanya dari daerah yang beban pajaknya tinggi ke daerah yang beban pajaknya rendah.
  - 3) Basis pajak yang distribusinya sangat timpang antar daerah, seharusnya diserahkan kepada pemerintah pusat.
  - 4) Pajak daerah seharusnya visible, artinya pajak harus jelas obyek dan subyeknya serta besarnya pajak terutang dapat dengan mudah dihitung sehingga dapat mendorong akuntabilitas daerah.
  - 5) Pajak daerah seharusnya tidak dapat dibebankan kepada penduduk daerah lain, karena akan memperlemah hubungan antar pembayar pajak dengan pelayanan yang diterima (pajak adalah fungsi dari pelayanan).
  - 6) Pajak daerah seharusnya dapat menjadi sumber penerimaan yang memadai untuk menghindari ketimpangan fiskal vertikal yang besar. Hasil penerimaan, idealnya harus elastis sepanjang waktu dan seharusnya tidak terlalu berfluktuasi.
  - 7) Pajak yang diserahkan kepada daerah seharusnya relatif mudah diadministrasikan, atau dengan kata lain perlu pertimbangan efisiensi secara ekonomi berkaitan dengan kebutuhan data, seperti identifikasi jumlah pembayar pajak, penegakan hukum (law enforcement) dan komputerisasi.
  - 8) Pajak dan retribusi berdasarkan prinsip manfaat dapat digunakan secukupnya pada semua tingkat pemerintahan, tetapi penyerahan kewenangan pemungutannya kepada daerah akan tetap, sepanjang manfaatnya dapat dilokalisasi bagi pembayar pajak lokal.
- e) Potensi yang memadai  
Hasil pajak harus lebih besar dari biaya pemungutan.
- f) Tidak memberikan dampak ekonomi yang negatif  
Pajak tidak mengganggu alokasi sumber-sumber ekonomi dan tidak merintangikan arus sumber daya ekonomi antar daerah maupun kegiatan ekspor-impor.

- g) Memelihara aspek keadilan dan kemampuan masyarakat
- h) Menjaga kelestarian lingkungan

Pajak harus bersifat netral terhadap lingkungan, artinya pengenaan pajak tidak memberikan peluang kepada pemerintah daerah atau pemerintah pusat atau masyarakat luas untuk merusak lingkungan. Contoh jenis pajak ini adalah pajak atas pengambilan hasil hutan lindung.<sup>153</sup>

## 2. Retribusi Daerah

Dalam Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah disebutkan dalam Pasal 1 angka 26 bahwa yang dimaksud dengan Retribusi Daerah, yang selanjutnya disebut Retribusi, adalah pungutan Daerah sebagai pembayaran atas jasa atau pemberian izin tertentu yang khusus disediakan dan/atau diberikan oleh Pemerintah Daerah untuk kepentingan orang pribadi atau badan.

Nick Devas memberikan definisi pemerintah daerah provinsi dan kabupaten/kota mengutip bayaran untuk layanan yang disediakan. Juga dikutipnya bayaran untuk berbagai surat izin, berbagai formulir, dan sebagainya. Sebagian besar pendapatan ini digolongkan kedalam pungutan (retribusi).<sup>154</sup> Yang dimaksud dengan retribusi adalah iuran dari masyarakat tertentu (individu yang bersangkutan) yang ditetapkan berdasarkan peraturan pemerintah yang prestasinya ditunjuk secara langsung. Dan pelaksanaannya dapat dipaksakan. Dengan kata lain yang lebih sederhana retribusi adalah pungutan yang dibebankan kepada seseorang karena menikmati jasa secara langsung.<sup>155</sup>

Didalam praktek, pungutan retribusi langsung atas konsumen biasanya dikenakan karena satu atau lebih dari pertimbangan-pertimbangan berikut:

- a) Apakah pelayan tersebut merupakan barang-barang umum atau pribadi, mungkin pelayanan tersebut dapat disediakan kepada setiap orang dan oleh karena itu tidak wajar untuk membebankan biaya-biaya tersebut kepada

<sup>153</sup> Andean Sutedi, *Hukum Pajak dan Retribusi Daerah*, Ghalia Indonesia, Bogor, 2008, hal 49-54.

<sup>154</sup> Nick Devas, *Keuangan Pemerintah Daerah di Indonesia*, UI-Press, Jakarta, 1989, hal 91.

<sup>155</sup> Ibnu syamsi, *Dasar-Dasar Kebijakan Keuangan Negara*, rineka Cipta, Jakarta, 1994, hal 221.

pembayar-pembayar pajak yang tidak mendapatkan jasa/barang tersebut. Hal ini merupakan salah satu alasan pembebasan retribusi dari pengadaan air minum atau pendidikan secara umum (alasan ini tidak dapat dilakukan dimana suatu jasa dibiayai oleh pajak kekayaan, dan kesediaan atau ketidakterediaan jasa-jasa tersebut dipengaruhi oleh penilaiannya).

- b) Suatu jasa dapat melibatkan suatu sumber yang langka atau mahal dan perlunya disiplin konsumsi masyarakat. Hal ini lagi-lagi sering menjadi suatu alasan bagi pembebanan retribusi untuk menyediakan air minum (khususnya melalui system meteran) atau pada resep dokter.
- c) Mungkin ada bermacam-macam variasi di dalam konsumsi individu, yang berkaitan setidak-tidaknya untuk memilih daripada memerlukan. Untuk itu fasilitas rekreasi bisa dijadikan contoh.
- d) Jasa-jasa dapat digunakan untuk kegiatan-kegiatan mencari keuntungan disamping memuaskan kebutuhan-kebutuhan individu didalam negeri. Sebagai contoh air minum, listrik, pembuangan sampah, kantor pos, telpon seluruhnya digunakan secara luas oleh industry. (hal ini mungkin mengakibatkan pembebanan retribusi kepada seluruh konsumen atau hanya kepada sector perdagangan dan industry).
- e) Retribusi dapat menguji arah dan skala dari permintaan masyarakat akan jasa, dimana kebutuhan pokok atau bentuk-bentuk dan standar-standar dari penyediaan tidak dapat dengan tegas ditentukan. Suatu kasus dapat dibuat hampir pada setiap bentuk pengeluaran pemerintah, keinginan untuk membayar langsung bagi pelayanan-pelayanan tersebut adalah suatu pengujian yang penting bagi keinginan masyarakat.<sup>156</sup>

## 2. 1 Landasan Teori Retribusi Pemerintah Daerah

Kebijakan memungut bayaran untuk barang dan layanan yang disediakan pemerintah berpangkal pada pengertian efisiensi ekonomi. Dalam hal orang perorangan bebas menentukan layanan tertentu yang hendak dinikmatinya, harga layanan itu memainkan peranan penting dalam menjawab permintaan, mengurangi

---

<sup>156</sup> K.J. Davey, *Pembiayaan Pemerintah Daerah Praktek Internasional dan Relevansinya Bagi Dunia ketiga*, UI-Press, 1988, hal 135-136.

penghamburan, dan dalam memberikan isyarat yang perlu kepada pemasok mengenai besar produksi layanan tersebut. Selain itu, penerimaan dari pungutan adalah sumber daya untuk menaikkan produksi sesuai dengan keadaan permintaan.

Karena itu harga harus disesuaikan sehingga penawaran dan permintaan akan barang dan layanan yang bersangkutan akan selaras. Tetapi memungut bayaran hanya tepat untuk barang dan layanan yang bersifat “pribadi” dengan kata lain, untuk barang dan layanan yang dapat dinikmati hanya jika orang membayar. Untuk barang dan layanan semacam ini, orang yang membayar juga harus mampu menyesuaikan besar konsumsinya menurut keadaan harga.<sup>157</sup>

## 2.2 Tingkat Pengenaan Biaya

Ada variasi-variasi yang besar didalam tingkat pengenaan retribusi yang digunakan masyarakat, variasi-variasi retribusi untuk suatu pelayanan secara keseluruhan, variasi ditingkat pengembalian biaya langsung (direct cost) dan variasi-variasi dalam ketergantungan wewenang pemerintah tertentu atas penerimaan dan retribusi. Apabila diambil dimensi pertama, ada beberapa jasa-jasa dimana retribusi atas pemakai langsung (dengan atau tanpa subsidi) hampir bersifat umum (universal).

- (2) Jalur domestik dan pemenuhan air bersih untuk industri biasanya dihitung melalui tingkat konsumsi meteran, melalui suatu tingkat tertentu berdasarkan penilaian kekayaan atau dari pipa penghubung utama, atau melalui penjualan dari pusat perusahaan air minum masyarakat.
- (3) Biaya angkutan umum ditutup setidak-tidaknya sebagian dari tiket penumpang atau barang (meskipun ditentukan oleh besarnya, peningkatan subsidi dari penerimaan-penerimaan umum di negara-negara barat.
- (4) Jasa-jasa pos dan telepon, umumnya dijual berdasarkan unit daripada jasa, meskipun ada beberapa kasus pengecualian yang didasarkan kepada retribusi telepon atas nilai kekayaan.

<sup>157</sup> Op.Cit, Nick Devas, hal 95

- (5) Gas dan listrik juga pada dasarnya dikenakan pembayaran sesuai dengan besarnya volume konsumsi, meskipun biaya-biaya per unit sering menurun apabila jumlah yang digunakan meningkat.
- (6) Penghuni perumahan pemerintah hampir selalu membayar sewa (penghuni membeli secara cicilan) kecuali apabila perumahan gratis disediakan kepada para pegawai sebagai bagian daripada konsumsi pelayanan mereka.
- (7) Beberapa bentuk biaya masuk biasanya dikenakan atas penggunaan fasilitas-fasilitas tertentu, seperti kolam renang, kursus golf atau bioskop.<sup>158</sup>

Dasar dari pada retribusi adalah *cost recovery*. Kebijakan mengenai besarnya retribusi bisa diambil kurang dari *full cost* melibatkan suatu kontribusi dari atau kepada penerimaan umum secara berturut-turut. Kebutuhan utama dari kebijakan retribusi adalah untuk mendefinisikan dan mengkalkulasikan *full cost* dari pelayanan. Hal ini menyangkut tiga masalah. Masalah *pertama* adalah pengeluaran-pengeluaran apa yang dapat dihubungkan sebagai biaya bagi suatu pelayanan tertentu.<sup>159</sup> Masalah *kedua* adalah apakah biaya-biaya dikalkulasikan sesuai dengan pengeluaran yang sebenarnya dari suatu unit pelayanan tertentu atau berdasarkan suatu rata-rata pelayanan bersama. Biaya-biaya sebenarnya dari suatu tingkat pelayanan yang relatif sama mungkin bisa berbeda banyak.<sup>160</sup> Masalah *ketiga* adalah didalam perkiraan biaya adalah apakah biaya modal dimasukkan dan dengan dasar apa.<sup>161</sup>

### G. Penanaman Modal dan Kemudahan Investasi

Desentralisasi adalah pembentukan daerah otonom dan/atau penyerahan wewenang pemerintahan tertentu kepadanya oleh pemerintah.<sup>162</sup> Secara singkat otonomi adalah wewenang untuk menetapkan dan melaksanakan kebijakan

<sup>158</sup> Op. Cit, K.J. Davey, hal 136-137.

<sup>159</sup> Ibid, hal 139

<sup>160</sup> Ibid, hal 140.

<sup>161</sup> Ibid, hal 142.

<sup>162</sup> Bhenyamin Hoessein, *Perubahan Model, Pola, dan Bentuk Pemerintahan Daerah dari Era Orde baru ke Era Reformasi* Edisi Revisi, DAI FISIP UI, Jakarta, 2011, hal 23.

dengan prakarsa sendiri.<sup>163</sup> Adapun dari segi tinjauan kebijakan daerah, maka salah satu jiwa desentralisasi dimaksudkan untuk meningkatkan iklim usaha yang kondusif dimana tidak dapat dilaksanakan apabila tidak ada keinginan yang kuat dari pemerintah untuk mengimplementasikan kebijakan daerah yang memahami perspektif pengusaha dalam lingkup bisnis dan investasi. Sehingga dalam skala nasional, desentralisasi dipandang sebagai sarana untuk mempercepat pemberdayaan masyarakat melalui berbagai pembangunan yang dekat dan dibutuhkan oleh masyarakat lokal. Dalam kaitan dengan pengembangan ekonomi dan pelayanan umum, maka salah satu tujuan desentralisasi adalah:

1. Mengubah arah investasi publik ke bentuk sosial dan formasi kemanusiaan dengan pengeluaran biaya produksi ekonomi dan infrastruktur;
2. Mendistribusikan investasi lebih merata ke berbagai daerah;
3. Membuat investasi lebih responsif terhadap kebutuhan lokal;
4. Mengubah arah investasi kepada daerah yang lebih miskin.<sup>164</sup>

Dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal, yang disebut dengan penanaman modal adalah segala bentuk kegiatan menanam modal, baik oleh penanam modal dalam negeri maupun penanam modal asing untuk melakukan usaha di wilayah negara Republik Indonesia.<sup>165</sup> Penyelenggaraan penanaman modal yang ruang lingkupnya lintas kabupaten/kota menjadi urusan pemerintah provinsi, kewenangan provinsi sebagai daerah otonom dalam bidang penanaman modal adalah:

1. Pelayanan administrasi penanaman modal termasuk lintas kabupaten/kota; dan
2. Melakukan kerjasama dengan kabupaten/kota. 9dapat dilihat pada pasal 13 Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004; Pasal 3 ayat (3) angka 7 Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2000; dan Pasal 30 ayat (5) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007).

<sup>163</sup> Ibid, hal 25.

<sup>164</sup> Nurliah A. Wahyudin, *Hubungan Antar Pemerintah Dalam Meningkatkan Investasi Daerah dalam buku Pemerintahan Daerah di Indonesia*, MIPI, Jakarta, 2009, hal 316.

<sup>165</sup> Pasal 1 angka (1) UU No.25 Tahun 2007.

Penyelenggaraan penanaman modal yang ruang lingkupnya berada dalam satu kabupaten/kota menjadi urusan pemerintah kabupaten/kota (Pasal 30 ayat (6) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007). Dalam keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 130-67 Tahun 2002 tentang Pengakuan Kewenangan Kabupaten dan Kota dibidang penanaman modal telah ditentukan lima macam kebijakan. Kelima kebijakan itu disajikan berikut ini.<sup>166</sup>

1. Kebijakan dan perencanaan pengembangan penanaman modal;
2. Promosi dan kerja sama internasional penanaman modal;
3. Pelayanan perizinan penanaman modal;
4. Pengendalian penanaman modal;
5. Sistem informasi penanaman modal.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan yang diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat serta peningkatan daya saing daerah. Dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan penyediaan pelayanan publik, daerah dapat mengembangkan kerjasama dengan bekerjasama dengan daerah lainnya atau bekerjasama dengan pihak ketiga yang didasarkan pada pertimbangan efisiensi dan efektivitas pelayanan publik, sinergi dan saling menguntungkan yang dapat diwujudkan dalam bentuk badan kerjasama yang diatur dengan keputusan bersama. Disamping itu pelaksanaan urusan pemerintahan yang mengakibatkan dampak lintas daerah dan untuk menciptakan efisiensi, daerah wajib mengelola pelayanan publik secara bersama dengan daerah sekitarnya untuk kepentingan masyarakat.<sup>167</sup>

Era otonomi menuntut setiap pemerintah daerah mandiri dan kreatif mencari sumber-sumber pembiayaan serta aktif mencari berbagai peluang yang bisa dijadikan sumber pemasukan kas daerah. Banyak Peraturan Daerah (Perda)

<sup>166</sup> Salim HS & Budi Sutrisno, *Hukum Investasi di Indonesia*, Rajawali Pers, Jakarta, 2008, hal 91.

<sup>167</sup> Nurliah A. Wahyudin, *Hubungan Antar Pemerintah Dalam Meningkatkan Investasi Daerah dalam buku Pemerintahan Daerah di Indonesia*, MIPI, Jakarta, 2009, hal 318.

dan kebijakan diformulasikan dalam rangka meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD). Umumnya perda dan kebijakan yang diterapkan Pemda tidak jauh dari urusan pajak, retribusi, perizinan dan pelayanan birokrasi yang disadari atau tidak disadari dapat membebani kegiatan dunia usaha sehingga daya tarik investasi di daerah menjadi rendah. Ketua Asosiasi Pengusaha Indonesia (APINDO) Djimanto mengungkapkan sesungguhnya Indonesia memiliki daya tarik terhadap investor, karena memiliki sumber daya alam yang melimpah, juga kondisi sosial politiknya yang relatif stabil. Salah satu persyaratan investor mau masuk, menurut Djimanto, karena kondisi sosial politiknya yang kondusif, serta didukung oleh pemerintahan yang pro-bisnis. Dengan SDA yang dimiliki, Indonesia akan mampu menarik lebih banyak investor. Kuncinya, daerah-daerah yang ada di Indonesia harus mampu menciptakan iklim usaha yang kondusif.

Padahal, jika melihat sumber daya keuangan daerah yang sangat terbatas, pemerintah daerah seharusnya menjadikan investasi sebagai kunci pembangunan daerah. Kinerja investasi yang cukup baik dalam beberapa tahun terakhir, seharusnya lebih diarahkan dan menitikberatkan pada kualitas, bukan hanya kuantitas. Kompetisi antarnegara untuk merebut hati investor semakin ketat di tengah keterbukaan sistem perekonomian dunia di era globalisasi. Dengan demikian, lanjutnya, peningkatan daya saing menjadi sasaran yang mutlak dilakukan agar mampu berkompetisi dalam percaturan ekonomi global saat ini. Djimanto menjelaskan, membangun iklim investasi daerah yang kondusif tidak bisa terlepas dari sistem informasi pasar nasional maupun internasional. Promosi dan dukungan kondisi riil daerah atas kenyamanan investasi harus diciptakan. Pemda dan DPRD, menurut dia, harus menyadari bahwa terjadi persaingan ketat antar daerah dalam memperebutkan investasi baru. Pemda yang mampu membuat daerahnya menarik untuk investasi baru akan banyak didatangi investasi. Sebaliknya, pemda yang daerahnya tidak menarik bagi investasi, jangankan masuknya investasi baru, investasi yang telah ada saja di daerah itu besar kemungkinan akan keluar atau pindah ke daerah lain. Menarik atau tidaknya investasi di daerah, baik bagi perusahaan asing maupun penanam modal dalam negeri di setiap daerah otonom pasti berbeda-beda. Kualitas kebijakan dan Perda yang dirumuskan Pemda sangat mempengaruhi iklim investasi ini selain tentunya

potensi sumber daya yang ada.<sup>168</sup> Peraturan daerah (Derda) secara langsung memainkan peran penting dalam menarik investasi kedaerah. Diperlukan perda yang dapat meningkatkan PAD dengan menarik investasi sebanyak-banyaknya. Karena dengan investasi akan menyerap sejumlah tenaga kerja dan memacu roda perekonomian daerah dengan menciptakan iklim investasi yang ramah terhadap investor.

Iklim investasi menurut Stren (2002) adalah semua kebijakan kelembagaan, dan lingkungan, baik yang sedang berlangsung maupun yang diharapkan terjadi dimasa mendatang, yang bisa mempengaruhi tingkat pembelian dan resiko suatu investasi. Kuncoro mengemukakan faktor utama yang mempengaruhi lingkungan bisnis adalah tenaga kerja dan produktifitas, perekonomian daerah infrastruktur fisik, kondisi sosial politik dan institusi. Sementara survei Komite Pemantau Pelaksanaan Otonomi Daerah/KPPOD (2000) menunjukkan bahwa institusi merupakan faktor utama yang menentukan daya tarik investasi disuatu daerah, diikuti oleh kondisi sosial politik, infrastruktur fisik, kondisi ekonomi daerah dan produktivitas tenaga kerja.<sup>169</sup>

Hal-hal yang diharapkan oleh para pelaku usaha di Indonesia atas peran Pemerintah untuk mengkondisikan dan memfasilitasi tumbuh dan berkembangnya iklim yang mendukung kegiatan usaha yang sehat. Peran Pemerintah untuk mengkondisikan dan memfasilitasi tumbuh dan berkembangnya iklim yang mendukung kegiatan usaha yang sehat.:

1. Menciptakan stabilitas iklim politik, sosial dan ekonomi. Banyak studi mengenai penanaman modal asing di sejumlah negara menunjukkan bahwa faktor politik merupakan faktor yang selalu signifikan dalam mempengaruhi besarnya investasi.
2. Memperbaiki kondisi/ menyediakan infrastruktur dasar (listrik,telekomunikasi dan prasarana jalan dan pelabuhan)

---

<sup>168</sup> <http://www.businessnews.co.id/ekonomi-bisnis/menciptakan-iklim-investasi-yang-kondusif-di-daerah.php> diunduh pada tanggal 3 Januari 2012.

<sup>169</sup> Op Cit, hal 322-323

3. Membuat berfungsinya sektor pembiayaan dan pasar tenaga kerja (termasuk isu-isuperburuhan), regulasi dan perpajakan.
4. Menciptakan good governance termasuk pemberantasan korupsi.
5. Di Sektor Birokrasi, membuat peraturan perizinan investasi yang mudah tidak bertele-tele, transparan dan saling menguntungkan antara Pemerintah Investor.
6. Menciptakan kepastian dalam kebijakan ekonomi pemerintah yang langsung maupun tidak langsung mempengaruhi keuntungan neto atas biaya resiko jangka panjang dari kegiatan investasi, dan hak milik mulai dari tanah sampai kontrak.

Di dalam suatu laporan Bank Dunia mengenai iklim investasi (World Bank, 2005), di antara faktor-faktor tersebut, stabilitas ekonomi makro, tingkat korupsi, birokrasi, dan kepastian kebijakan ekonomi merupakan empat faktor terpenting.<sup>170</sup>

Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 2008 tentang Pedoman Pemberian Insentif dan Kemudahan Penanaman Modal di Daerah, pemberian insentif dan kemudahan dilakukan berdasarkan prinsip kepastian hukum, kesetaraan, transparansi, akuntabilitas, efektif dan efisien.<sup>171</sup> Pemberian insentif itu berupa (a) pengurangan, keringanan dan pembebasan pajak daerah; (b) pengurangan, keringanan, dan pembebasan retribusi daerah; (c) pemberian dana stimulan; (d) pemberian bantuan modal. Sedangkan kemudahan dapat berbentuk; (a) penyediaan data dan informasi peluang penanaman modal; (b) penyediaan sarana dan prasarana; (c) penyediaan lahan atau lokasi; (d) pemberian bantuan teknis; (e) percepat pemberian perizinan.<sup>172</sup>

<sup>170</sup> <http://edu-articles.com/peran-pemerintah-dalam-menciptakan-iklim-investasi-kondusif/>  
diunduh pada tanggal 3 Januari 2012.

<sup>171</sup> Pasal 2 UU No.45 Tahun 2008.

<sup>172</sup> Pasal 3 UU No.45 Tahun 2008.

### **BAB III**

## **PERAN KEPALA DAERAH DALAM MENINGKATKAN KEMAMPUAN KEUANGAN DAERAH**

#### **A. Kedudukan dan Kewenangan Kepala Daerah Dalam Keuangan Daerah**

“Hal Keuangan” dalam konstitusi kita dalam arti luas keuangan daerah yang masuk didalamnya dan untuk menyelenggarakan Otonomi Daerah yang luas, nyata, dan bertanggung jawab, diperlukan kewenangan dan kemampuan menggali sumber keuangan sendiri, yang didukung oleh perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah serta antara Propinsi dan Kabupaten/Kota yang merupakan prasyarat dalam sistem pemerintahan daerah. Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan daerah disebutkan bahwa Pemegang Kekuasaan Pengelolaan Keuangan Daerah adalah kepala daerah yang karena jabatannya mempunyai kewenangan menyelenggarakan keseluruhan pengelolaan keuangan daerah.

Definisi Kepala daerah dijelaskan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 84 Tahun 2000 dimana Kepala Daerah adalah Gubernur, Bupati dan Walikota. Dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 disebutkan Kepala Daerah menjalankan dua fungsi utama yaitu Sebagai Kepala Daerah Otonom dan sebagai Wakil Pemerintah Pusat di daerah tersebut. Sistem ini mencerminkan kehendak Pemerintah untuk menerapkan desentralisasi dan dekonsentrasi dalam sistem pemerintahan daerah, namun penekanannya lebih pada prinsip dekonsentrasi.

Pada Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 bagian 1 Pasal 2 ayat (3) disebutkan bahwa Kepala Daerah menjabat Ketua dan anggota Dewan Pemerintah

Daerah.<sup>173</sup> Lebih dalam tentang wewenang dan tanggungjawab Kepala daerah dibahas dalam Bagian III tentang Kepala Daerah, Pasal 36 ayat (1) bahwa Kepala Daerah mengawasi pekerjaan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Dewan Pemerintah Daerah dan berhak menahan dijalankannya putusan-putusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Dewan Pemerintah Daerah, bila dipandangnya putusan-putusan itu bertentangan dengan kepentingan umum atau bertentangan dengan Undang-Undang atau peraturan-peraturan Pemerintah dan peraturan-peraturan dari daerah yang lebih atas, bila putusan-putusan itu diambil oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Dewan Pemerintah Daerah di bawah provinsi. Dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 dalam Bab II Pasal 6 disebutkan bahwa Kepala Daerah karena jabatannya adalah Ketua serta anggota Dewan Pemerintah Daerah, Ketua dan Wakil Ketua Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dipilih oleh dan dari anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Wakil Ketua Dewan Pemerintah Daerah dipilih oleh dan dari, anggota Dewan Pemerintah Daerah, dan Selama Ketua dan Wakil Ketua Dewan Perwakilan Rakyat Daerah belum ada rapat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dipimpin oleh seorang anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang tertua usianya.<sup>174</sup>

Dalam undang-undang ini tidak ada satu ayatpun yang menyatakan secara implisit tentang kewajiban atau wewenang kepala daerah untuk mengurus keuangan daerah, hanya ada satu pasal yaitu pasal 44 ayat (1) yang menyatakan tentang Dewan Pemerintah Daerah menjalankan keputusan-keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah,<sup>175</sup> dalam pasal selanjutnya. Dalam bab VI Keuangan Daerah bagian II tentang pengelolaan Keuangan Daerah Pasal 60 yaitu Dewan Perwakilan Rakyat Daerah memegang semua kekuasaan mengenai pengelolaan umum keuangan Daerah, yang tidak dengan peraturan undang-undang diserahkan kepada penguasa lain, Dalam Peraturan Pemerintah ditetapkan hal-hal mengenai:

---

<sup>173</sup> Pasal 2 UU No.22 Tahun 1948

<sup>174</sup> Bab II Pasal 6 UU No.1 Tahun 1957

<sup>175</sup> Pasal 44 ayat (1) UU No.1 Tahun 1957

- a. Mengadakan pinjaman uang atau menjadi penanggung dalam peminjaman uang untuk kepentingan Daerah.
- b. Penjualan barang-barang dan hak-hak ataupun pembebanannya, penyewaannya, pengepahannya atau peminjamannya untuk dipakai, baik untuk seluruhnya maupun untuk sebahagiannya.
- c. Melaksanakan pekerjaan-pekerjaan, penyerahan-penyerahan barang dan pengangkutan-pengangkutan, tanpa mengadakan penawaran umum.
- d. Penghapusan tagihan-tagihan sebagian atau seluruhnya.
- e. Mengadakan persetujuan penyelesaian perkara perdata secara damai, dan lain-lain hal yang berhubungan dengan pengeluaran keuangan Daerah.<sup>176</sup>

Dalam Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 disebutkan bahwa kedudukan kepala daerah dalam Pasal 44 bahwa Kepala Daerah adalah alat Pemerintah Pusat, alat Pemerintah Daerah; dan juga sebagai alat Pemerintah Pusat Kepala Daerah: memegang pimpinan kebijaksanaan politik didaerahnya, dengan mengindahkan wewenang-wewenang yang ada pada. penjabat-pejabat yang bersangkutan berdasarkan peraturan-peraturan perundang-undangan yang berlaku, meylenggarakan koordinasi antara jawatan-jawatan Pemerintah Pusat di Daerah antara jawatan-jawatan tersebut dengan Pemerintah Daerah, melakukan pengawasan atas jalannya Pemerintah Daerah; d.menjalankan tugas-tugas lain yang diserahkan kepadanya oleh Pemerintah Pusat, serta sebagai alat Pemerintah Daerah, Kepala Daerah memimpin pelaksanaan kekuasaan eksekutif Pemerintah Daerah baik dibidang urusan rumah-tangga Daerah maupun dibidang pembantuan.<sup>177</sup> Dilanjutkan dalam Pasal 45 bahwa dalam menjalankan tugas kewenangannya, baik yang terletak dibidang urusan otonomi maupun dibidang tugas pembantuan dalam pemerintahan, Kepala Daerah memberikan pertanggung-jawab sekurang-kurangnya sekali setahun kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah atau apabila diminta oleh Dewan tersebut atau apabila dipandang perlu olehnya, dan dalam menjalankan tugas kewenangannya dibidang Pemerintahan Pusat Kepala Daerah tingkat I bertanggung jawab kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri dan bagi Kepala Daerah tingkat II dan III kepada

---

<sup>176</sup> Pasal 60 UU No.1 Tahun 1957

<sup>177</sup> Bagian II tentang Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Pasal 44 UU No. 18 tahun 1965

Kepala Daerah setingkat lebih atas.<sup>178</sup> Terkait dengan kewenangan kepala daerah dalam hal ini adalah sebagai kepala pemerintahan daerah tidak secara tegas dinyatakan dalam UU ini, tetapi dalam Pasal 70 ayat (2) disebutkan bahwa Pemerintah Daerah berhak untuk memungut pajak dan retribusi Daerah menurut peraturan-peraturan yang ditetapkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.<sup>179</sup>

Dalam Bagian III tentang Anggaran Keuangan Daerah Pasal 76 disebutkan bahwa: (1) Pemerintah Daerah tiap-tiap tahun menetapkan anggaran keuangan untuk Daerahnya; (2) Anggaran keuangan dimaksud yang dibagi dalam Anggaran Belanja dan Anggaran Pendapatan Daerah, begitu pula mengenai tiap-tiap perubahannya yang tidak dikuasakan sendiri oleh anggaran termaksud, tidak dapat dilaksanakan sebelum disahkan oleh Menteri Dalam Negeri bagi Daerah tingkat I dan oleh Kepala Daerah setingkat lebih atas bagi Daerah lainnya; (3) Pemerintah Daerah mengusahakan sedapat-dapatnya menutup anggaran belanja barang routine dengan penerimaan sendiri.<sup>180</sup>

Dalam Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1967 tentang Bentuk Kerja Sama dan Tata kerja Aparatur Pemerintahan di Daerah, dalam Pasal 1 ayat (1) ditentukan bahwa yang dimaksud dengan penguasa daerah adalah Gubernur/kepala Daerah tingkat 1 sebagaimana yang dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 18 tahun 1965. Dalam Pasal 2 diterangkan bahwa Gubernur/Kepala Daerah menjalankan sepenuhnya kekuasaan tugas dan kewajiban sebagai yang ditetapkan dalam undang-undang.<sup>181</sup> Berbicara mengenai kedudukan kepala daerah, dapatlah diuraikan dari penjelasan Undang-undang Nomor 5 tahun 1974 angka 4 huruf e, yang menyatakan bahwa dalam diri kepala daerah terdapat dua fungsi, yaitu fungsi sebagai kepala daerah otonom yang memimpin penyelenggaraan dan bertanggung jawab sepenuhnya tentang jalannya pemerintahan daerah, dan fungsi sebagai kepala wilayah yang memimpin

---

<sup>178</sup> Pasal 45 UU No. 18 tahun 1965

<sup>179</sup> Pasal 70 ayat (2) UU No. 18 Tahun 1965.

<sup>180</sup> Pasal 76 UU No. 18 Tahun 1965.

<sup>181</sup> Instruksi Presiden Nomor 5 Tahun 1967.

penyelenggaraan urusan pemerintahan umum yang menjadi tugas pemerintah pusat di daerah.<sup>182</sup>

Dalam diri kepala daerah tingkat II terdapat 2 (dua) fungsi, yaitu:

a. Sebagai kepala daerah otonom

Sebagai kepala daerah otonom yang memimpin penyelenggaraan dan bertanggung jawab sepenuhnya tentang jalannya pemerintahan daerah. Kepala daerah adalah pejabat Negara.

b. Sebagai kepala wilayah

Sebagai kepala wilayah yang memimpin penyelenggaraan urusan pemerintahan umum yang menjadi tugas pemerintahan pusat di daerah.<sup>183</sup>

Dalam Peraturan pemerintah Nomor 36 Tahun 1972 tentang Pengurusan, Pertanggungjawaban Dan Pengawasan Keuangan Daerah, dalam Pasal 1 disebutkan bahwa Kepala Daerah memegang kekuasaan dan tanggung-jawab mengenai pengurusan keuangan Daerah yang dengan peraturan perundangan tidak diletakkan dalam tangan penguasa lain. Pasal 3 ayat (4) menyebutkan bahwa Pegawai negeri/instansi Pemerintah tersebut pada ayat (2) Pasal ini mengerjakan administrasi Keuangan Daerah berdasarkan peraturan-peraturan tentang hal yang ditetapkan oleh Pemerintah atau Kepala Daerah, dan administrasi keuangan Daerah dikerjakan terpisah dari administrasi keuangan Negara.<sup>184</sup>

Menurut penjelasan umum Undang-undang Nomor 5 tahun 1974 kepala wilayah (termasuk kepala wilayah kabupaten dan Kotamadya) adalah penguasaan tunggal dibidang pemerintahan dalam wilayahnya dalam arti memimpin pemerintahan, mengkoordinasikan pembagunan dan membina kehidupan masyarakat disegala bidang, dalam penjelasan umum tersebut disebutkan:

<sup>182</sup> Djoko Prakoso, *Kedudukan dan Fungsi Kepala Daerah Beserta Perangkat Daerah lainnya di dalam Undang-Undang Pokok Pemerintahan di Daerah*, Ghalia Indonesia, 1984, hal 102.

<sup>183</sup> Andi Mustari Pide, *Otonomi Daerah dan Kepala Daerah Memasuki Abad XXI*, Gaya media Pratama, 1999, hal 136.

<sup>184</sup> PP No.36 Tahun 1972.

*Kepala wilayah dalam semua tingkat sebagai wakil pemerintah pusat adalah “penguasa tunggal” dibidang pemerintahan didaerah, kecuali bidang pertahanan keamanan, bidang peradilan, bidang luar negeri dan bidang moneter dalam arti mencetak uang. Menentukan nilai uang dan sebagainya. Ia berkewajiban untuk memimpin penyelenggaraan pemerintahan, mengkoordinasikan perencanaan dan pelaksanaan pembangunan serta membina kehidupan masyarakat disegala bidang. Dengan perkataan lain, penguasa tunggal adalah administrator pemerintahan, administrator pembangunan dan administrator kemasyarakatan. Sebagai wakil pemerintah dan penguasan tunggal maka kepala wilayah adalah jabatan tertinggi diwilayahnya dibidang pemerintahan, lepas dari persoalan pangkat.<sup>185</sup>*

Terkait dengan hak wewenang dan kewajiban Kepala Daerah didalam Pasal 22 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 dinyatakan bahwa dalam menjalankan hak, wewenang dan kewajiban pemerintah daerah, kepala daerah menurut hirarki bertanggung jawab kepada presiden melalui menteri dalam negeri. Menurut penjelasan umum dari Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974, bahwa hal tersebut adalah sesuai dengan kedudukan Presiden sebagai penanggung jawab tertinggi dalam penyelenggaraan pemerintahan diseluruh wilayah Negara. Selain daripada itu, ditinjau dari segi prinsip-prinsip organisasi dan ketatalaksanaan, adalah tepat sekali jika kepala daerah hanya mengenal satu garis pertanggungjawaban, oleh karena itu kepala daerah tidak bertanggung jawab kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Namun kepala daerah berkewajiban memberikan keterangan pertanggungjawaban kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sekurang-kurangnya sekali setahun, atau jika dipandang perlu olehnya, atau apabila diminta oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.<sup>186</sup>

<sup>185</sup> Op. Cit, Andi Mustari Pide hal 136-137.

<sup>186</sup> Djoko Prakoso, *Kedudukan dan Fungsi Kepala Daerah Beserta Perangkat Daerah lainnya di dalam Undang-Undang Pokok Pemerintahan di Daerah*, Ghalia Indonesia, 1984, hal 104.

Dalam Pasal 59 bahwa Pemerintah Daerah dapat mengadakan Perusahaan Daerah yang penyelenggaraan dan pembinaannya dilakukan berdasarkan asas ekonomi perusahaan.<sup>187</sup> Dan juga Pasal 61 menyebutkan tentang wewenang kepala daerah dalam hal bahwa Kepala Daerah dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dapat membuat keputusan untuk mengadakan hutang-piutang atau menanggung pinjaman bagi kepentingan dan atas beban Daerah, dan dalam Keputusan Kepala Daerah ditetapkan juga sumber pembayaran bunga dan angsuran pinjaman itu serta cara pembayarannya.<sup>188</sup> Dalam Pasal 62 ayat (1) disebutkan bahwa Kepala Daerah menyelenggarakan pengurusan, pertanggungjawaban dan pengawasan keuangan Daerah berdasarkan Peraturan Daerah dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.<sup>189</sup> Selanjutnya Dalam Pasal 63 disebutkan bahwa Barang milik Daerah yang dapat dipergunakan untuk melayani kepentingan umum tidak dapat dijual, diserahkan haknya kepada pihak lain, dijadikan tanggungan atau digadaikan, kecuali dengan Keputusan Kepala Daerah dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Dalam Pengurusan, Pertanggungjawaban dan Pengawasan Keuangan serta Barang Milik Daerah kepala daerah berwenang untuk menyelenggarakan pengurusan, pertanggungjawaban dan pengawasan keuangan Daerah berdasarkan Peraturan Daerah dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, uang Daerah disimpan pada Kas Daerah atau Bank Pembangunan Daerah selama belum ada Kas Daerah atau Bank Pembangunan Daerah, atas permintaan Pemerintah Daerah, Menteri Keuangan dapat menugaskan Kas Negara atau Bank Pemerintah tertentu untuk melaksanakan pekerjaan mengenai penerimaan, penyimpanan, pembayaran atau penyerahan uang, surat bernilai uang dan atau barang untuk kepentingan Daerah.<sup>190</sup>

Dalam Pasal 81 bahwa Pemerintah Daerah dapat melakukan peminjaman dari sumber dalam negeri dan/atau dari sumber luar negeri untuk membiayai kegiatan pemerintahan dengan persetujuan DPRD.<sup>191</sup> Pasal 85 ayat (2) disebutkan

<sup>187</sup> Pasal 59 ayat (1) UU No. 5 Tahun 1974.

<sup>188</sup> Pasal 61 UU No. 5 Tahun 1974

<sup>189</sup> Pasal 62 ayat (1) UU No. 5 Tahun 1974

<sup>190</sup> Pasal 62 UU No.5 Tahun 1974

<sup>191</sup> Bab VIII Pasal 81 ayat (1) UU No. 5 Tahun 1974

bahwa Kepala Daerah dengan persetujuan DPRD dapat menetapkan keputusan tentang: a. penghapusan tagihan Daerah sebagian atau seluruhnya; b. persetujuan penyelesaian sengketa perdata secara damai; dan c. tindakan hukum lain mengenai barang milik Daerah.<sup>192</sup>

Sebagai alat pemerintah daerah yaitu sebagai kepala daerah otonom, dapat diketahui ketentuan pasal 22, 23, 38 dan 64. Sedangkan dalam kedudukannya sebagai alat pemerintah pusat adalah sebagai kepala wilayah, ia sebagai wakil pemerintah pusat adalah penguasa tunggal dibidang pemerintahan dalam wilayahnya arti pemimpin pemerintahan, mengkoordinasikan pembangunan dan membina kehidupan masyarakat disegala bidang (Pasal 80).<sup>193</sup>

Bagir Manan berpendapat bahwa konstruksi yang demikian itu menjadikan kepala daerah lebih mencerminkan sebagai alat (wakil) pemerintah pusat dari pada sebagai alat kelengkapan daerah otonom. Lengkapnya pendapat Bagir manan dikemukakan sebagai berikut:

*Salah satu wewenang kepala daerah sebagai kepala wilayah adalah “membimbing dan mengawasi” penyelenggaraan pemerintahan daerah. Penyelenggaraan pemerintahan daerah pada tingkat tertinggi adalah kepala daerah dan DPRD. Kepala wilayah tidak mungkin membimbing dan mengawasi kepala daerah, karena akan membimbing dan mengawasi diri sendiri. Dengan demikian ketentuan tersebut hanya berlaku untuk DPRD. Kepala wilayah membimbing dan mengawasi DPRD. Dari uraian mengenai susunan pemerintahan daerah dapat ditarik kesimpulan:*

*Pertama: kepala daerah adalah alat kelengkapan utama pemerintahan daerah otonom, bukan DPRD.*

*Kedua: baik ditinjau dari fungsi, pertanggungjawaban, cara-cara pengangkatan dan pencalonan serta wewenang yang ada, kepala daerah mencerminkan sebagai alat (wakil) pemerintah pusat dari pada sebagai alat kelengkapan daerah otonom. Apabila hal ini ditinjau dalam rangka*

<sup>192</sup> Pasal 85 ayat (2) UU No. 5 Tahun 1974

<sup>193</sup> Djoko Prakoso, Kedudukan dan Fungsi Kepala Daerah Beserta Perangkat Daerah lainnya di dalam Undang-Undang Pokok Pemerintahan di Daerah, Ghalia Indonesia, 1984, hal 103.

*hubungan antara pusat dan daerah, maka kecenderungan pada sentralisasi lebih kuat dari pada desentralisasi.<sup>194</sup>*

Dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Pada Bagian Kelima tentang Kewajiban Kepala Daerah Pasal 43 disebutkan bahwa Kepala Daerah mempunyai kewajiban untuk mempertahankan dan memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana cita-cita Proklamasi Kemerdekaan tanggal 17 Agustus 1945, memegang teguh Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945, menghormati kedaulatan rakyat, menegakkan seluruh peraturan perundang-undangan, meningkatkan taraf kesejahteraan rakyat, memelihara ketenteraman dan ketertiban masyarakat, mengajukan Rancangan Peraturan Daerah dan menetapkannya sebagai Peraturan Daerah bersama dengan DPRD. Dalam Pasal 85 disebutkan bahwa Barang milik Daerah yang digunakan untuk melayani kepentingan umum tidak dapat digadaikan, dibebani hak tanggungan, dan/atau dipindahtangankan serta Kepala Daerah dengan persetujuan DPRD dapat menetapkan keputusan tentang penghapusan tagihan Daerah sebagian atau seluruhnya, persetujuan penyelesaian sengketa perdata secara damai dan tindakan hukum lain mengenai barang milik Daerah.

Dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 terkait dengan tugas dan wewenang serta kewajiban Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, Pasal 25 disebutkan bahwa Kepala daerah mempunyai tugas dan wewenang: Memimpin penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD, Mengajukan rancangan Perda, Menetapkan Perda yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD, Menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang APBD kepada DPRD untuk dibahas dan ditetapkan bersama, Mengupayakan terlaksananya kewajiban daerah, Mewakili daerahnya di dalam dan di luar pengadilan, dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan peraturan perundangundangan, dan Melaksanakan tugas dan wewenang lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan.<sup>195</sup>

---

<sup>194</sup> Andi Mustari Pide, Otonomi Daerah dan Kepala Daerah Memasuki Abad XXI, Gaya Media Pratama, 1999, hal 141-142.

<sup>195</sup> Pasal 25 UU No.32 Tahun 2004

Dal hal pengelolaan keuangan daerah kepala daerah adalah pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan daerah; Dalam melaksanakan kekuasaan kepala daerah melimpahkan sebagian atau seluruh kekuasaannya yang berupa perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan dan pertanggungjawaban, serta pengawasan, keuangan daerah kepada para pejabat perangkat daerah, Pelimpahan sebagian atau seluruh kekuasaan didasarkan pada prinsip pemisahan kewenangan antara yang memerintahkan, menguji, dan yang menerima/mengeluarkan uang.<sup>196</sup> Pada Pasal 180 ayat (1) Kepala daerah dalam penyusunan rancangan APBD menetapkan prioritas dan plafon anggaran sebagai dasar penyusunan rencana kerja dan anggaran satuan kerja perangkat daerah.<sup>197</sup> Kepala daerah mengajukan rancangan Perda tentang APBD disertai penjelasan dan dokumen-dokumen pendukungnya kepada DPRD untuk memperoleh persetujuan bersama, Rancangan Perda dibahas pemerintah daerah bersama DPRD berdasarkan kebijakan umum APBD, serta prioritas dan plafon anggaran, Pengambilan keputusan DPRD untuk menyetujui rancangan Perda dilakukan selambat-lambatnya 1 (satu) bulan sebelum tahun anggaran dilaksanakan, Atas dasar persetujuan DPRD, kepala daerah menyiapkan rancangan peraturan kepala daerah tentang penjabaran APBD dan rancangan dokumen pelaksanaan anggaran satuan kerja perangkat daerah.<sup>198</sup>

Terkait dengan Pertanggungjawaban Pelaksanaan APBD Pasal 184 ayat (1) disebutkan bahwa Kepala daerah menyampaikan rancangan Perda tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD kepada DPRD berupa laporan keuangan yang telah diperiksa oleh Badan Pemeriksa Keuangan paling lambat 6 (enam) bulan setelah tahun anggaran berakhir.<sup>199</sup> selanjutnya apabila DPRD sampai batas waktu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 181 ayat (3) tidak mengambil keputusan bersama dengan kepala daerah terhadap rancangan peraturan kepala daerah tentang APBD, kepala daerah melaksanakan pengeluaran setinggi-tingginya sebesar angka APBD tahun anggaran sebelumnya untuk membiayai keperluan setiap bulan yang disusun dalam rancangan peraturan kepala daerah

---

<sup>196</sup> Bab VIII paragraf satu Pasal 156 UU No.32 Tahun 2004

<sup>197</sup> Pasal 180 ayat (1) UU No.32 Tahun 2004

<sup>198</sup> Pasal 181 UU No.32 Tahun 2004

<sup>199</sup> Pasal 184 ayat (1) UU No.32 Tahun 2004

tentang APBD, Rancangan peraturan kepala daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilaksanakan setelah memperoleh pengesahan dari Menteri Dalam Negeri bagi provinsi dan Gubernur bagi kabupaten/kota, Untuk memperoleh pengesahan sebagaimana dimaksud pada ayat (2), rancangan peraturan kepala daerah tentang APBD beserta lampirannya disampaikan paling lambat 15 (lima belas) hari terhitung sejak DPRD tidak rnengambil keputusan bersama dengan kepala daerah terhadap rancangan Perda tentang APBD, Apabila dalam batas waktu 30 (tiga puluh) hari Menteri Dalam Negeri atau Gubernur tidak mengesahkan rancangan peraturan kepala daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (2), kepala daerah menetapkan rancangan peraturan kepala daerah dimaksud menjadi peraturan kepala daerah.<sup>200</sup> Selanjutnya Pasal 188 disebutkan bahwa Proses penetapan rancangan Perda tentang Perubahan APBD dan rancangan peraturan kepala daerah tentang Penjabaran Perubahan, APBD menjadi Perda dan peraturan kepala daerah berlaku ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 185, Pasal 186, dan Pasal. 187.<sup>201</sup> Dan di Pasal 190 disebutkan bahwa Peraturan kepala daerah tentang Penjabaran APBD dan peraturan kepala daerah tentang Penjabaran Perubahan APBD dijadikan dasar penetapan dokumen pelaksanaan anggaran satuan kerja perangkat daerah.<sup>202</sup> Pada Pasal 193 ayat (3) disebutkan bahwa Kepala daerah dengan persetujuan DPRD dapat menetapkan peraturan tentang penghapusan tagihan daerah, sebagian atau seluruhnya, penyelesaian masalah Perdata.<sup>203</sup>

Didalam undang-undang mengenai keuangan Negara terdapat penegasan dibidang pengelolaan keuangan, yaitu bahwa kekuasaan pengelolaan keuangan Negara adalah bagian dari kekuasaan pemerintah dan kekuasaan pengelolaan keuangan Negara dari presiden sebagian diserahkan kepada gubernur/bupati/walikota selaku kepala pemerintahan daerah untuk mengelola kuangan daerahdan mewakili pemerintah daerah dalam kepemilikan pemerintah daerah yang dipisahkan. Ketentuan tersebut berimplikasi pada pengaturan pengelolaan keuangan daerah, yaitu gubernur/bupati/walikota bertanggungjawab

---

<sup>200</sup> Pasal 187 UU No.32 Tahun 2004

<sup>201</sup> Pasal 188 UU No.32 Tahun 2004

<sup>202</sup> Pasal 190 UU No.32 Tahun 2004

<sup>203</sup> Pasal 193 ayat (3) UU No.32 Tahun 2004

atas pengelolaan keuangan daerah sebagai bagian dari kekuasaan pemerintah daerah.<sup>204</sup> Dan dalam penyusunan, penatausahaan, pelaporan, pengawasan dan pertanggungjawaban keuangan daerah diatur lebih lanjut dengan perda yang berpedoman pada Peraturan Pemerintah,<sup>205</sup> dalam hal ini Kepala Daerah bersama dengan DPRD membuat perda tentang hal itu.

Kepala daerah adalah pemegang kekuasaan umum pengelolaan keuangan daerah. Sebagai pemegang kekuasaan umum pengelolaan keuangan daerah, kepala daerah karena jabatannya mempunyai kewenangan menyelenggarakan keseluruhan pengelolaan keuangan daerah dan mempunyai kewajiban menyampaikan pertanggungjawaban atas pelaksanaan kewenangan tersebut kepada dewan perwakilan rakyat daerah (DPRD). Kekuasaan umum pengelolaan keuangan daerah meliputi antara lain fungsi penyusunan anggaran, fungsi pemungutan pendapatan, fungsi pembendaharaan umum daerah, fungsi penggunaan anggaran, serta fungsi pengawasan dan pertanggungjawaban. Selaku pejabat pemegang kekuasaan umum, kepala daerah mendelegasikan sebagian atau seluruh kewenangannya kepada sekretaris daerah dan atau perangkat pengelola keuangan daerah.

Pendelegasian ini dilakukan dalam rangka efisiensi dan efektivitas pengelolaan keuangan daerah, yang berkaitan dengan tugas sebagai bendahara umum daerah. Bendahara umum daerah adalah pejabat yang diberi kewenangan oleh pemegang kekuasaan umum pengelolaan keuangan daerah untuk mengelola penerimaan dan pengeluaran kas daerah serta segala bentuk kekayaan daerah lainnya. Terkait dengan tugas dan fungsi pejabat pengelola keuangan daerah ditetapkan dalam peraturan daerah.<sup>206</sup> Kewenangan daerah dalam penyelenggaraan penanaman modal yang ruang lingkupnya kabupaten/kota menjadi urusan pemerintah provinsi. Kewenangan pemerintah provinsi sebagai daerah otonom dalam bidang penanaman modal adalah:

1. Pelayanan administrasi penanaman modal termasuk lintas kabupaten/kota, dan;

---

<sup>204</sup> HAW. Widjaja, *Penyelenggaraan Otonomi di Indonesia Dalam rangka Sosialisasi UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2008, hal 143-144.

<sup>205</sup> Intisari Pasal 194 UU No.32 Tahun 2004

<sup>206</sup> Ahmad Yani, *Hubungan keuangan antara Pemerintah Pusat dan daerah di Indonesia*, Rajawali Pers, Jakarta, 2004, hal 238-239.

2. Melakukan kerjasama dengan kabupaten/kota. (lihat Pasal 13 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004; Pasal 3 ayat (3) angka 7 Peraturan pemerintah nomor 25 tahun 2000; dan pasal 30 ayat (5) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007).<sup>207</sup>

Dalam hal menciptakan iklim investasi yang akan mampu menarik investor daerah memberikan insentif dan kemudahan penanaman modal kepada penanam modal yang ditetapkan dengan keputusan kepala daerah.<sup>208</sup> Pengelolaan obligasi daerah diselenggarakan oleh kepala daerah yang meliputi sekurang-kurangnya:

- a. Penetapan strategi dan kebijakan pengelolaan obligasi daerah termasuk kebijakan pengendalian resiko;
- b. Perencanaan dan penetapan struktur portofolio pinjaman daerah;
- c. Penerbitan obligasi daerah;
- d. Penjualan obligasi daerah melalui lelang;
- e. Pembelian kembali obligasi daerah sebelum jatuh tempo, dan;
- f. Pertanggungjawaban.<sup>209</sup>

Terkait dengan fungsi peraturan kepala daerah Profesor Maria Farida Indrati S menjelaskan bahwa fungsi peraturan kepala daerah dirumuskan secara negatif dalam Pasal 146 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah adalah sebagai berikut:

- a. Menyelenggarakan pengaturan dalam rangka pelaksanaan peraturan daerah yang bersangkutan;
- b. Menyelenggarakan pengaturan atas kuasa peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi;
- c. Tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum;
- d. Tidak boleh bertentangan dengan peraturan daerah;

<sup>207</sup> Salim HS & Budi sutrisno, *Hukum Investasi di Indonesia*, Rajawali, Jakarta, 2008, hal 91.

<sup>208</sup> Pasal 9 UU No. 45 Tahun 2008

<sup>209</sup> Arifin P Soeria Atmadja, *Keuangan Publik dalam Perspektif Hukum Teori, Praktik dan Kritik*, Badan Penerbitan FHUI, Jakarta, 2005, hal 183.

- e. Tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Fungsi peraturan kepala daerah ini merupakan fungsi pendelegasian dari peraturan daerahnya, atau dari suatu peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi berdasarkan pasal 146 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah.<sup>210</sup> Selanjutnya dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah sama sekali tidak menyinggung tentang kewenangan Kepala Daerah dalam hal keuangan daerah.

### **B. Pengawasan Keuangan Daerah.**

Pengawasan sebagai salah satu fungsi manajemen merupakan satu kesatuan dari fungsi-fungsi lainnya didalam suatu proses kegiatan pencapaian tujuan dari usaha kerja masuisia. Dengan pengawasan dimaksudkan untuk mencegah dan memperbaiki kesalahan, penyimpangan, ketidaksesuaian, penyelewengan dan lain-lain yang tidak sesuai dengan tugas dan wewenang yang telah ditentukan sebelumnya. Kebijaksanaan pengawasan harus mempunyai dampak edukatif preventif dalam menangani kesalahan serta penyimpangan, dan mempunyai dampak positif terhadap disiplin, gairah kerja serta kegembiraan dalam melayani masyarakat. Selain itu dalam rangka menciptakan kondisi dan dorongan bagi tumbuh kembangnya aparatur pemerintahan yang bersih dan berwibawa. Melalui pengawasan diharapkan pelayanan kepada masyarakat bisa berjalan diatas landasan petunjuk teknis pelaksanaan serta perundang-undangan yang berlaku bagi pelaksanaan tugas masing-masing.<sup>211</sup>

Soewarno Handyaningrat mengemukakan ada empat macam pengawasan, yaitu:

<sup>210</sup> Maria Farida Indrati S, Ilmu Perundang-undangan Proses Teknik Pembentukannya, Kanisius, Yogyakarta, 2007, hal 232-233.

<sup>211</sup> H. Adis Rohanda, *Tesis Pengawasan Keuangan Pada Pemerintah Daerah Tingkat 1 Jawa Barat*, 1995, hal 22.

1. Pengawasan dari dalam;
2. Pengawasan dari luar;
3. Pengawasan preventif; dan
4. Pengawasan represif.

Yang dimaksud sebagai pengawasan dari dalam adalah pengawasan yang dilakukan oleh aparat/unit pengawas yang dibentuk didalam organisasi itu sendiri. Aparat atau unit pengawas bertugas untuk mengumpulkan segala data dan informasi yang diperlukan oleh pimpinan organisasi. Yang dimaksud sebagai pengawasan dari luar adalah pengawasan yang dilakukan oleh aparat atau unit pengawas dari luar organisasi itu. Aparat atau unit pengawas dari luar organisasi itu adalah aparat pengawasan yang bertindak atas nama pimpinan organisasi itu karena permintaannya. Yang dimaksud sebagai pengawasan preventif adalah pengawasan yang dilakukan sebelum rencana itu dilaksanakan. Maksud dari pengawasan ini ialah mencegah terjadinya kekeliruan atau kesalahan dalam pelaksanaan. Yang dimaksud sebagai pengawasan represif adalah pengawasan yang dilakukan setelah adanya pelaksanaan pekerjaan. Maksud diadakannya pengawasan represif ini ialah untuk menjamin kelangsungan pelaksanaan pekerjaan agar hasilnya sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan.

Menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang pokok-pokok pemerintahan di daerah terdapat tiga macam pengawasan yaitu:

1. Pengawasan preventif
2. Pengawasan represif
3. Pengawasan umum

Yang dimaksud sebagai pengawasan preventif menurut sujatmo adalah:

- a. Pengawasan preventif mengandung prinsip peraturan daerah dan keputusan kepala daerah mengenai pokok tertentu baru berlaku sesudah ada pengesahan pejabat yang berwenang.
  - 1) Menteri dalam negeri bagi peraturan daerah dan keputusan kepala daerah tingkat 1.

- 2) Gubernur kepala daerah bagi peraturan dan keputusan kepala daerah bagi tingkat 11.
- b. Peraturan daerah dan keputusan kepala daerah yang untuk berlakunya memerlukan pengesahan yaitu:
- 1) Menetapkan ketentuan-ketentuan yang mengikat rakyat, ketentuan-ketentuan yang mengandung pemerintah, larangan, keharusan untuk berbuat sesuatu dan lain-lain yang ditujukan langsung kepada rakyat.
  - 2) Mengadakan ancaman pidana, berupa denda dan kurungan atas pelanggaran ketentuan tertentu yang ditetapkan dalam peraturan daerah.
  - 3) Memberikan beban kepada rakyat, misalnya pajak dan retribusi daerah.
  - 4) Menentukan usaha yang diketahui oleh umum, karena menyangkut kepentingan rakyat misalnya: mengadakan utang piutang, menanggung pinjaman, mengadakan perusahaan daerah, menetapkan anggaran pendapatan dan belanja daerah, mengatur gaji pegawai dan lain-lain.

Yang dimaksud pengawasan represif menurut Sujatmo adalah:

- a. Pengawasan represif dilakukan terhadap semua peraturan daerah dan keputusan kepala daerah.
- b. Pengawasan represif berwujud penangguhan atau pembatalan peraturan daerah atau keputusan kepala daerah yang bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya. Penangguhan dan pembatalan itu dilakukan oleh pejabat yang berwenang. Yang berwenang menjalankan pengawasan represif adalah “pejabat yang berwenang”. Menurut ketentuan Pasal 1 huruf I Undang-Undang Nomor 5 tahun 1974 yang dimaksud dengan pejabat yang berwenang ialah pejabat yang berwenang mensahkan, membatalkan dan menangguhkan peraturan daerah dan keputusan kepala daerah, yaitu:
  - a) MDN, bagi daerah tingkat I;
  - b) Gubernur, kepala daerah bagi daerah tingkat II sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Selain daripada yang tercantum dalam huruf a diatas, MDN dapat mempertanggungguhan/membatalkan peraturan daerah tingkat II atau keputusan kepala daerah tingkat II, apabila Gubernur, kepala daerah tidak menjalankan haknya untuk menanggihkan atau membatalkan peraturan daerah tingkat II dan atau keputusan kepala daerah tingkat II itu.<sup>212</sup>

Yang dimaksud dengan pengawasan umum adalah suatu jenis pengawasan yang dilakukan oleh pemerintah terhadap segala kegiatan pemerintah daerah untuk menjamin penyelenggaraan daerah dengan baik. Pengawasan umum terhadap pemerintah daerah dilakukan oleh menteri dalam negeri dan gubernur, bupati dan walikota kepala daerah sebagai wakil pemerintah di ds daerah yang bersangkutan.<sup>213</sup> Pada Pasal 2 ayat (4) Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000 dinyatakan bahwa daerah kabupaten/kota diberikan kewenangan untuk menggali potensi pajak daerah yang spesifik dan potensial diderahnya masing-masing asalkan memenuhi kriteria yang ditetapkan dalam undang-undang. Disamping itu, juga diberikan peluang kepada daerah kabupaten/kota untuk menetapkan jenis retribusi sesuai dengan kewenangan otonominya.<sup>214</sup> Dalam kewenangan tersebut ternyata banyak daerah menetapkan berbagai peraturan daerah mengenai pajak dan retribusi yang bermasalah. Hal tersebut tentu saja tidak mendukung terciptanya iklim usaha dan investasi yang kondusif serta berdampak negatif pada tujuan otonomi daerah seperti diamanatkan dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999. Meskipun pemerintah daerah diberi kewenangan yang begitu luas, tetapi untuk menghindari hal-hal yang dikhawatirkan tidak sejalan dengan semangat otonomi daerah, maka didalam Undang-Undang 34 Tahun 2004 ini tetap diatur mengenai pengawasan yang dilaksanakan oleh pemerintah pusat.<sup>215</sup>

Pada umumnya bahwa pengawasan terhadap segala kegiatan pemerintah daerah termasuk keputusan kepala daerah dan peraturan daerah, merupakan suatu akibat mutlak dari adanya negara kesatuan. Dalam menyelenggarakan tugas

---

<sup>212</sup> Irawan Soejito, *Pengawasan Terhadap Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah*, PT Bina Aksara, Jakarta, 1983, hal 52-53.

<sup>213</sup> H. Adis Rohanda, *Tesis Pengawasan Keuangan Pada Pemerintah Daerah Tingkat 1 Jawa Barat*, 1995, hal 22-25.

<sup>214</sup> Pasal 18 ayat (4) UU No.34 Tahun 2000.

<sup>215</sup> Pasal 5A UU No.34 tahun 2000.

pemerintahan pada umumnya, harus diusahakan selalu adanya keserasian atau harmoni antara tindakan pusat atau negara dengan tindakan daerah, agar dengan demikian kesatuan negara dapat tetap terpelihara.<sup>216</sup>

Prof Oppenheim mengatakan bahwa:

*“kebebasan bagian-bagian negara sama sekali tidak boleh berakhir dengan kehancuran hubungan negara. Didalam pengawasan tertinggi letaknya jaminan, bahwa selalu terdapat keserasian antara pelaksanaan bebas dari tugas pemerintahan daerah dan kebebasan pelaksanaan tugas negara oleh penguasa negara itu”.*<sup>217</sup>

Pengawasan dan atau pemeriksaan yang berkaitan dengan keuangan negara dilihat dari aspek yuridis ditemukan dalam konstitusi negara, yang selalu ditindak lanjuti pula oleh peraturan perundang-undangan sebagai peraturan organiknya. Sebagaimana diketahui dalam konstitusi negara Indonesia masalah pemeriksaan dan pengawasan diatur dalam Pasal 23 UUD 1945.<sup>218</sup> Pemerintah sebenarnya telah melakukan antisipasi (dalam bentuk pengawasan) agar daerah tidak terlalu kreatif dalam memungut pajak sehingga otonomi daerah tidak malah menjadi momok bagi rakyat. Pengawasan tersebut berupa kewajiban pemerintah daerah untuk menyampaikan perda pajak dan retribusi daerah kepada pemerintah pusat yang berwenang pula untuk melakukan pembatalan terhadap peraturan daerah yang tidak sesuai dengan undang-undang.<sup>219</sup>

Peraturan daerah dapat dibatalkan apabila bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Kepentingan umum dimaksud adalah kepentingan bersama yang lebih luas antara pemerintah dan masyarakat dengan memperhatikan ketentraman, kestabilan

<sup>216</sup>Y.W. Sunindhia & Ninik Widiyanti, Kepala Daerah dan Pengawasan Dari Pusat, PT Bina Aksara, 1987, Jakarta, hal 42.

<sup>217</sup> Ibid, hal 49.

<sup>218</sup> Badan Pembinaan Hukum nasional Departemen Kehakiman dan HAM, Penelitian tentang aspek Hukum Pelaksanaan Keuangan Pusat dan Daerah, 2000, hal 19.

<sup>219</sup> Tjip Ismail, *Pengaturan Pajak Daerah di Indonesia*, Yellow Printing, Jakarta, 2007, hal 117-118.

politik, ekonomi, sosial, budaya, pertahanan, dan keamanan.<sup>220</sup> Ketentuan Undang-Undang Nomor 34 tahun 2000 mengamanatkan bahwa peraturan daerah tentang pajak dan retribusi yang diterbitkan oleh pemerintah daerah harus disampaikan kepada pemerintah pusat, yaitu ke Menteri Dalam negeri dan menteri Keuangan paling lama 15 (lima belas) hari sejak ditetapkan.<sup>221</sup> Penyampaian peraturan daerah dimaksud pada dasarnya merupakan kewajiban yang harus dipenuhi oleh daerah, karena hal itu menjadi amanat undang-undang dan ini berkaitan dengan kewenangan pusat dalam rangka pengawasan.

Secara teoritis, desentralisasi diharapkan akan menghasilkan dua manfaat nyata, yaitu: pertama, mendorong peningkatan partisipasi prakarsa dan kreativitas masyarakat dalam membangun serta mendorong pemerataan hasil-hasil pembangunan (keadilan) diseluruh daerah dengan memanfaatkan sumber daya dan potensi yang tersedia ditiap-tiap daerah. Kedua, memperbaiki alokasi sumber daya produktif melalui pergeseran peran pengambilan keputusan publik ketingkat pemerintahan yang paling rendah yang memiliki informasi yang paling lengkap.<sup>222</sup>

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 menegaskan bahwa dalam menghadapi perkembangan keadaan, baik didalam maupun diluar negeri, serta tantangan persainagn global, dipandang perlu menyelenggarakan otonomi daerah dengan memebrikan kewenangan yang luas, nyata, dan bertanggung jawab kepada daerah secara proporsional, yang diwujudkan dengan pengaturan, pembagian, dan pemanfaatan sumber daya nasional, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah, sesuai dengan prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan, dan keadilan, serta potensi dan keanekaragaman daerah, yang dilaksanakan dalam rangka NKRI.<sup>223</sup> Pengawasan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah diatur tersebar dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, dinyatakan bahwa Kepala Daerah Provinsi, yang karena jabatannya adalah juga

<sup>220</sup> Pasal 2 ayat (4) huruf c UU No.34 Tahun 2000.

<sup>221</sup> Pasal 5A ayat (1) UU No.34 Tahun 2000.

<sup>222</sup> Mardiamo, *Otonomi dan manajemen Keuangan Daerah*, Penerbit Andi, Yogyakarta, 2003, hal 67 Dalam Bukunya Tjip Ismail, *Pengaturan Pajak Daerah di Indonesia*, Yellow Printing, Jakarta, 2007, hal 126.

<sup>223</sup> Huruf c Konsideran UU No.22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.

sebagai wakil pemerintah (pusat) dan dalam menjalankan tugas dan kewenangan sebagai kepala daerah, gubernur bertanggung jawab kepada DPRD Provinsi. Tata cara pelaksanaan pertanggungjawaban, sebagaimana dimaksud ditetapkan dengan Peraturan Tata Tertib DPRD sesuai dengan pedoman yang ditetapkan oleh pemerintah. Dalam kedudukannya sebagai wakil pemerintah, gubernur berada dibawah dan bertanggungjawab kepada presiden. Tata cara pelaksanaan pertanggungjawaban tersebut ditetapkan oleh pemerintah.<sup>224</sup> Selanjutnya dinyatakan bahwa Kepala Daerah wajib menyampaikan laporan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri dengan tembusan kepada Gubernur bagi kepala daerah kabupaten/kota, sekurang-kurangnya sekali dalam satu tahun, atau jika dipandang perlu oleh Kepala Daerah atau apabila diminta oleh Presiden.<sup>225</sup> Kedua pengawasan tersebut menunjukkan adanya bentuk pengawasan administratif dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Pemerintah daerah tetap terikat untuk mengikuti ketentuan-ketentuan umum yang bersifat koordinatif tersebut.<sup>226</sup>

Khusus mengenai pajak dan retribusi daerah, dinyatakan bahwa pajak dan retribusi daerah ditetapkan dengan undang-undang, dimana penentuan tarif dan tata cara pemungutan pajak dan retribusi daerah ditetapkan dengan peraturan daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan bersangkutan. Dalam rangka pengawasan, peraturan daerah dan keputusan kepala daerah disampaikan kepada pemerintah selambat-lambatnya lima belas hari setelah ditetapkan<sup>227</sup> dan untuk itu, pemerintah pusat dapat membatalkan peraturan daerah dan keputusan kepala daerah yang bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan/atau peraturan perundang-undangan lainnya.<sup>228</sup> Keputusan pembatalan peraturan daerah dan keputusan kepala daerah tersebut diberitahukan kepada daerah yang bersangkutan dengan menyebutkan alasan-alasannya. Selambat-lambatnya satu minggu setelah keputusan pembatalan peraturan daerah dan keputusan kepala daerah, peraturan daerah atau keputusan

---

<sup>224</sup> Pasal 31 UU No.22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.

<sup>225</sup> Pasal 44 ayat (3) UU No.22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.

<sup>226</sup> Tjip Ismail, *Pengaturan Pajak Daerah di Indonesia*, Yellow Printing, Jakarta, 2007, hal 128.

<sup>227</sup> Pasal 113 UU No.22 Tahun 1999.

<sup>228</sup> . Pasal 114 ayat (1) UU No.22 Tahun 1999

kepala daerah tersebut dibatalkan pelaksanaannya. Daerah yang tidak dapat menerima keputusan pembatalan peraturan daerah dan keputusan kepala daerah, dapat mengajukan keberatan ada Mahkamah Agung setelah mengajukannya kepada pemerintah.<sup>229</sup> Bentuk pengawasan yang terkandung didalam pasal-pasal mengenai peraturan daerah dan kebijakan kepala daerah tersebut merupakan bentuk pengawasan represif yang dilakukan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah.

Secara lebih rinci dan tegas, bentuk-bentuk pengawasan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah tersebut diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pembinaan dan Pengawasan atas Penyelenggaraan Pemda. Terdapat dua bagian pokok yang diatur dalam PP tersebut, yaitu mengenai pembinaan dan pengawasan. Pemerintah melakukan pembinaan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah dan untuk itu menteri dan pimpinan lembaga pemerintah nondepartemen melakukan pembinaan sesuai dengan kewenangannya masing-masing. Pembinaan meliputi pemberian pedoman, bimbingan, pelatihan, arahan, dan supervisi. Pembinaan tersebut dilakukan berjenjang dari pemerintah pusat ke pemerintah provinsi dan selanjutnya dari provinsi ke kabupaten/kota. Dalam hal pengawasan, dinyatakan dalam pasal 7 ayat (1) Peraturan pemerintah ini bahwa pemerintah pusat melakukan pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah. Sama halnya dengan pembinaan, pengawasan ini dapat dilimpahkan oleh pemerintah pusat kepada provinsi untuk mengawasi kabupaten/kota. Hal ini berkaitan dengan jabatan gubernur selaku wakil pemerintah diserahkan sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Menurut Peraturan-Pemerintah Nomor 20 Tahun 2001 terdapat dua bentuk pengawasan, yaitu:

- 1) Pengawasan secara represif terhadap kebijakan pemerintahan daerah yang berupa peraturan daerah dan atau keputusan kepala daerah serta keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan keputusan Pimpinan Dewan Perwakilan rakyat Daerah; dan

---

<sup>229</sup>Pasal 114 ayat (2)-(4) UU No.22 Tahun 1999

- 2) Pengawasan secara fungsional terhadap pelaksanaan kebijakan pemerintahan daerah.

Secara lebih khusus, berkaitan dengan pokok bahasan penelitian yang dilakukan oleh Doktor Tjip Ismail, pengawasan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk bidang perpajakan daerah diatur didalam Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000 tentang Perubahan atas UU No.18 tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Jika dibandingkan dengan pengaturan mengenai pengawasan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah yang terdapat didalam UU No.5 tahun 1974 tentang Pemerintahan daerah dan UU No.18 Tahun 1997 tentang Pajak daerah dan Retribusi Daerah, maka apa yang diatur dalam UU No.22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000 tentang Perubahan atas UU Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak daerah dan Retribusi Daerah tersebut sudah mengalami perubahan yang sangat berarti dalam hal pengawasan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah ini. Tidak seperti dalam pada UU No.5 Tahun 1974 dan UU No.18 tahun 1997 yang menganut sistem pengawasan preventif, UU No.22 Tahun 1999 dan UU No.34 tahun 2000 menganut sistem pengawasan yang bersifat represif.

Lebih lanjut Doktor Tjip Ismail menegaskan UU No.22 Tahun 1999 merupakan tonggak penting dalam perubahan sistem pemerintahan yang sentralistik kesistem desentralisasi, yang didalamnya meliputi pula perubahan sistem pengawasan tersebut. Akan tetapi, bahwa sistem pengawasan yang bersifat represif yang diatur dalam UU No.22 tahun 1999 tersebut masih menyisakan celah yang dapat mengakibatkan pelaksanaan otonomi daerah tidak sejalan dengan tujuan dan makna yang dikendaki.<sup>230</sup>

Pasal 80 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2001 tentang Pajak Daerah menyatakan bahwa dalam hal ada peraturan yang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundangan yang lebih tinggi, maka Mendagri dengan pertimbangan Menkeu dapat membatalkan peraturan daerah tersebut.<sup>231</sup> Adanya fungsi pengawasan ini memang sangat diperlukan,

<sup>230</sup> Tjip Ismail, *Pengaturan Pajak Daerah di Indonesia*, Yellow Printing, Jakarta, 2007, hal 132.

<sup>231</sup> Adrian Sutedi, *Hukum Pajak dan Retribusi Daerah*, Ghalia Indonesia, Bogor, 2008, hal 26.

tetapi agaknya pemerintah pusat akan sulit mengawasi seluruh provinsi dan kabupaten/kota se Indonesia.

Dalam hal pengawasan terhadap penerimaan daerah, menurut Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, penerimaan daerah adalah merupakan bagian dari keuangan negara.<sup>232</sup> Sesuai dengan UUD 1945 pengawasan terhadap penerimaan daerah merupakan tugas dari Badan Pemeriksa Keuangan (BPK).<sup>233</sup> Oleh karena itu secara yuridis BPK berwenang dalam melakukan pemeriksaan atas keuangan daerah. Menurut Arifin P. Soeriaatmadja, pertanggungjawaban keuangan daerah meliputi dana yang berasal dari APBN yang dilimpahkan kedaerah (dekonsentrasi dan tugas pembantuan), dan yang berasal dari APBD dengan perimbangan dan PAD).<sup>234</sup>

Pengawasan terhadap keuangan daerah tersebut dibedakan berdasarkan asal dana bersangkutan. Dana yang berasal dari APBD diawasi oleh Bawasda Kabupaten/Kota dan Bawasda provinsi secara berjenjang. Dalam hal terdapat *asymmetric information* (keraguan atas laporan pemeriksaan) dan/atau terdapat pengaduan masyarakat, LSM dan sebagainya, hasil pemeriksaan Bawasda tersebut dapat diperiksa kembali oleh BPKP selaku eksternal auditor. Terhadap pemeriksaan Bawasda dan BPKP tersebut, BPK pun berwenang untuk melakukan pemeriksaan kembali (*post audit*) apabila terdapat *asymmetric information* dan/atau terdapat pengaduan masyarakat/LSM.

BPKP tidak dapat langsung melakukan pengawasan dan pemeriksaan pemerintah daerah, kecuali bilamana terdapat keraguan atas laporan hasil pemeriksaan (*asymmetric information*) yang dilakukan oleh Bawasda, atau berdasarkan laporan anggota masyarakat/LSM tentang laporan hasil pemeriksaan keuangan pemda. Terhadap dana yang berasal dari APBN, Bawasda tidak berwenang melakukan pemeriksaan, tetapi hanya dapat dilakukan oleh BPKP. Hasil pemeriksaan BPKP tersebut dapat diperiksa kembali oleh BPK (*post audit*) apabila terdapat *asymmetric information* dan/atau terdapat pengaduan

---

<sup>232</sup> Pasal 2 huruf (e) UU No.17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.

<sup>233</sup> Pasal 23E ayat (1) UUD 1945 Amandemen ketiga.

<sup>234</sup> Tjip Ismail, *Pengaturan Pajak Daerah di Indonesia*, Yellow Printing, Jakarta, 2007, hal 134.

masyarakat/LSM. Dengan demikian, praktik selama ini bahwa BPK dapat melakukan pengawasan/pemeriksaan terhadap pra sekaligus post audit akan menimbulkan ketidakefektifan dalam pelaksanaannya.<sup>235</sup> Pelaksanaan tugas dalam organisasi dan fungsi mengenai pengawasan keuangan negara ini secara teoritis sangat mudah diadakan, namun pelaksanaannya didalam praktik memerlukan pendekatan seksama. Hal ini menyangkut kepercayaan kelembagaan, akan tetapi tak terlepas dari kepercayaan pribadi. Aspek obyektif dan subyektif berbau dan tak mustahil bebas dari kelemahan landasan bagi suatu mekanisme pengawasan yang efektif.<sup>236</sup>

Dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 menyatakan bahwa DPRD selain bertugas memilih dan mengangkat/memberhentikan kepala daerah, memilih anggota MPR dari utusan daerah, membentuk perda dan menetapkan APBD bersama kepala daerah, juga mempunyai tugas dan wewenang sebagai berikut:

- 1) Melaksanakan pengawasan terhadap:
  - a) Pelaksanaan peraturan daerah dan peraturan perundang-undangan lain;
  - b) Pelaksanaan Keputusan gubernur, Bupati dan walikota;
  - c) Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah;
  - d) Kebijakan pemerintah daerah; dan
  - e) Pelaksanaan kerjasama internasional di daerah.
- 2) Memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah terhadap rencana perjanjian internasional yang menyangkut kepentingan daerah, dan
- 3) Menampung dan menindaklanjuti aspirasi daerah dan masyarakat.<sup>237</sup>

<sup>235</sup> Disarikan dari Arifin P. Soeria Atmadja, Mekanisme pertanggungjawaban Keuangan Negara, Suatu Tinjauan Yuridis, Gramedia, Jakarta, 1986, makalah berjudul Redefinisi dan reposisi Pengawasan keuangan Negara pasca Perubahan UUD 1945, Makalah berjudul Format Fungsi Publik Pemerintah dan Badan-badan Hukum serta Makalah berjudul UU Perimbangan Keuangan Antara pemerintah pusat dan pemerintah Daerah Pasca Amandemen UUD 1945. Dalam bukunya Tjip Ismail, *Pengaturan Pajak Daerah di Indonesia*, Yellow Printing, Jakarta, 2007, hal 135.

<sup>236</sup> Arifin P. Soeriaatmadja, Mekanisme pertanggungjawaban Keuangan Negara, Suatu Tinjauan yuridis, gramedia, Jakarta, 1986, hal 150. Dalam bukunya Tjip Ismail, *Pengaturan Pajak Daerah di Indonesia*, Yellow Printing, Jakarta, 2007, hal 135.

<sup>237</sup> Pasal 18 ayat (1) UU No.22 Tahun 1999.

Untuk menjalankan tugas dan wewenangnya tersebut, DPRD mempunyai hak untuk meminta pertanggungjawaban Gubernur, Bupati, dan walikota; meminta keterangan kepada pemerintah daerah; mengadakan penyelidikan; perubahan atas rancangan peraturan daerah; mengajukan pernyataan pendapat; mengajukan rancangan peraturan daerah; mengajukan anggaran belanja DPRD; dan menetapkan aturan tata tertib DPRD.<sup>238</sup> Selain itu DPRD dalam melaksanakan tugasnya juga berhak meminta pejabat negara, pejabat pemerintah, atau warga masyarakat untuk memberikan keterangan tentang suatu hal yang perlu ditangani demi kepentingan negara, bangsa, pemerintahan dan pembangunan.<sup>239</sup>

Ketentuan-ketentuan umum mengenai pengawasan pelaksanaan pemerintahan daerah oleh DPRD dalam UU No.22 Tahun 1999 tersebut diatas selanjutnya dijabarkan dalam pasal 17 Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2001 tentang pembinaan dan pengawasan atas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Dalam PP ini pengawasan oleh DPRD diistilahkan sebagai pengawasan legislatif, dimana Dewan Perwakilan Rakyat Daerah melakukan pengawasan legislatif terhadap pelaksanaan kebijakan daerah. Pengawasan legislatif tersebut dilakukan sesuai dengan tugas dan wewenangnya melalui dengar pendapat, kunjungan kerja, pembentukan panitia khusus, dan pembentukan panitia kerja yang diatur dalam tata tertib dan/atau sesuai dengan aturan perundang-undangan.<sup>240</sup>

Selanjutnya dalam batang tubuh Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 peran serta dan pengawasan masyarakat terhadap jalannya pemerintahan di daerah tersebar dibanyak pasal, meskipun tidak secara eksplisit menegaskan pengawasan masyarakat dimaksud. Disamping UU No. 22 Tahun 1999 peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan diatur juga dalam Peraturan pemerintah Nomor 68 Tahun 2000 tentang Tata cara Pelaksanaan Peran Serta Masyarakat Dalam Penyelenggaraan Negara, dinyatakan bahwa peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan negara untuk mewujudkan penyelenggara negara yang bersih dilaksanakan dalam bentuk:

---

<sup>238</sup> Pasal 19 ayat (1) UU No.22 Tahun 1999.

<sup>239</sup> Pasal 20 UU No.22 Tahun 1999.

<sup>240</sup> Tjip Ismail, *Pengaturan Pajak Daerah di Indonesia*, Yellow Printing, Jakarta, 2007, hal 138-139.

- 1) Hak mencari, memperoleh dan memberikan informasi mengenai penyelenggaraan negara;
- 2) Hak untuk memperoleh pelayanan yang sama dan adil dalam penyelenggaraan negara;
- 3) Hak menyampaikan saran dan pendapat secara bertanggung jawab terhadap kebijakan penyelenggara negara; dan
- 4) Hak memperoleh perlindungan hukum dalam hal:
  - a) Melaksanakan haknya sebagaimana dimaksud dalam huruf a, b, c;
  - b) Diminta hadir dalam proses penyelidikan dan disidang pengadilan sebagai saksi pelapor, saksi dan saksi ahli, sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.<sup>241</sup>

Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pembinaan dan Pengawasan atas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, ditentukan bahwa masyarakat baik secara perseorangan maupun kelompok dan/atau organisasi masyarakat dapat melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah. Khusus dalam hal perpajakan daerah, dalam Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000 Pasal 4 ayat (5) dinyatakan bahwa setiap peraturan daerah tentang pajak daerah dan retribusi daerah terlebih dahulu harus disosialisasikan sebelum ditetapkan. Mekanisme sosialisasi diserahkan kepada pemerintah daerah untuk menentukannya.<sup>242</sup>

Doktor Tjip Ismail menyimpulkan bahwa dari ketiga bentuk pengawasan, pengawasan oleh pemerintah pusat sudah saatnya dikurangi lagi, apabila belum dapat ditiadakan sama sekali. Hal ini ditujukan untuk memberikan keleluasaan kepada pemerintah dan masyarakat daerah agar lebih bisa mandiri mengelola aspek kehidupannya sesuai dengan aspirasi, rasa keadilan dan budaya masing-masing. Untuk semua itu, peran dan fungsi pengawasan oleh DPRD dan pengawasan oleh masyarakat di daerah masing-masing harus lebih ditingkatkan. Dengan demikian, tujuan dan makna otonomi daerah yang hendak memberikan pelayanan pemerintah kepada rakyat secara maksimum dapat diharapkan. Disatu sisi masyarakat akan menyadari pentingnya kebersamaan dan pentingnya peran

<sup>241</sup> Pasal 2 ayat (1) PP No.68 Tahun 2000.

<sup>242</sup> Pasal 4 ayat (5) UU No.34 Tahun 2000

serta kontribusi mereka dalam pembangunan daerah, disisi lain pemerintah daerah akan dapat menyelenggarakan pemerintahan daerah yang berorientasi penuh pada pembangunan kesejahteraan masyarakat.

Dalam hal penetapan pajak, pembayaran pajak, dan pengelolaan penerimaan pajak, akan terjadi sinkronisasi dan sinergi antara pemerintah daerah, DPRD dan masyarakat. Masyarakat akan melakukan pembayaran pajak daerah dan retribusi daerah karena menyadari itulah salah satu kontribusi penting mereka dalam mewujudkan pembangunan daerah dan kesejahteraan mereka. Pemerintah daerah akan membuat peraturan daerah dan melakukan pemungutan pajak serta mengelola penerimaan dari pajak daerah dan retribusi daerah hanya untuk pembangunan dan kesejahteraan daerahnya, dibawah pengawasan DPRD.<sup>243</sup>

Agar fungsi pemerintahan daerah terlaksanan secara optimal, perlu diikuti dengan pemberian sumber-sumber penerimaan yang cukup kepada daerah, disamping kemampuan daerah sendiri dalam menggali sumber pendapatan daerah yang dapat dijadikan kekuatan dalam mempercepat pertumbuhan ekonomi. Namun, mengingat pada umumnya kemampuan fiskal (*fiscal capability*) daerah tidak mencukupi kebutuhan fiskalnya (*fiscal need*), terjadinya celah fiskal (*fiscal gap*) yang perlu diatasi. Meskipun transfer Dana Alokasi Umum (DAU) dan Dana Alokasi Khusus (DAK) serta pembagian penerimaan pajak-pajak pusat yang disediakan dari APBN melalui dana perimbangan keuangan dapat mengatasi celah fiskal, yang besarnya ditentukan sesuai dengan ketercukupan dan ketersediaannya dana yang bersumber dari APBN, tidak semua dana yang ditransfer tersebut dapat mencukupi kebutuhan, meskipun untuk kebutuhan pengeluaran rutin sekalipun.<sup>244</sup>

---

<sup>243</sup> Tjip Ismail, *Pengaturan Pajak Daerah di Indonesia*, Yellow Printing, Jakarta, 2007, hal 146-147.

<sup>244</sup> Arifin P Soeria Atmadja, *Keuangan Publik dalam Perspektif Hukum Teori, Praktik dan Kritik*, Rajawali Pers, Jakarta, 2010, hal 176

## BAB IV

### HUKUM KEUANGAN DAERAH DALAM SEBUAH KONSTRUKSI

#### A. Konstruksi Hukum Keuangan Daerah di Indonesia

Keberadaan otonomi daerah di Negara Kesatuan Republik Indonesia telah menjadi konsensus Nasional. Konsensus nasional mengenai keberadaan otonomi daerah dalam NKRI tersebut mengandung arti bahwa penyelenggaraan organisasi dan administrasi Negara tidak hanya semata-mata atas dasar sentralisasi dan dekonsentrasi sebagai penghalusannya, tetapi juga atas dasar desentralisasi dengan otonomi daerah sebagai perwujudannya. Karena pada hakikatnya, desentralisasi merupakan sarana untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu. Rangkaian tujuan yang akan dicapai melalui desentralisasi biasanya tersurat secara jelas dalam kerangka hukum atau kebijakan yang mendasarinya atau dalam berbagai pernyataan politik para elit yang berkuasa. Adakalanya pula tujuan-tujuan yang akan dicapai tidak dinyatakan secara terbuka. Dari sisi kepentingan daerah, tujuan utama dari desentralisasi meliputi antara lain: (a). untuk mewujudkan demokratisasi ditingkat local (*political equality, local accountability, dan local responsiveness*); (b). untuk meningkatkan pelayanan public; (c). untuk menciptakan efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan di daerah.

Menurut logika hukum keuangan daerah yang juga merupakan keuangan publik, tidak lagi tunduk pada ketentuan keuangan Negara. Keuangan daerah sebagai salah satu indikator untuk mengetahui kemampuan daerah dalam mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri, Pentingnya posisi keuangan daerah dalam menyelenggarakan otonomi daerah sangat disadari oleh pemerintah. Demikian pula alternatif cara untuk mendapatkan keuangan yang memadai. Perbedaan inipun mempunyai implikasi konsekuensi yuridis terhadap ruang lingkup dan kewenangan lembaga dan badan yang melakukan manajemen pengawasan dan pemeriksaan keuangan terhadapnya. Undang-undang Nomor 17 tahun 2003 malah merumuskan keuangan Negara secara keliru dan mengesampingkan badan hukum dan otonomi daerah.

Kerancuan status hukum keuangan daerah dalam undang-undang pemerintahan daerah dimulai dari Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1945 dalam hal keuangan daerah tidak menjelaskan kedudukan keuangan daerah tetapi hanya menjelaskan tentang beberapa hal teknis keuangan daerah, seperti dalam Bab IV tentang keuangan daerah. Dimana pada bagian satu menjelaskan tentang Pendapatan Daerah, Urusan Keuangan Daerah, tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja. Sedangkan dalam Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 menyebutkan Sumber-sumber Keuangan Daerah mulai dari pajak dan retribusi daerah, perusahaan daerah, pinjaman daerah, pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan daerah dan hal teknis tentang anggaran keuangan daerah. Pada masa berlakunya undang-undang ini juga diterbitkan undang-undang organik Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 1972 tentang pengurusan, pertanggungjawaban, dan pengawasan keuangan daerah, disusul Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 1973 tentang Pedoman Penyelenggaraan keuangan Daerah. Dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 ini meninggalkan prinsip otonomi seluas-luasnya kepada daerah, yang didasarkan oleh pertimbangan keutuhan Negara. Namun sekalipun masih terbuka peluang yang cukup besar dalam peningkatan pendapatan asli daerah (PAD) namun tampaknya untuk mengakselerasi proses pembangunan di daerah mutlak memerlukan pengaturan kembali dengan hubungan keuangan pusat- daerah. Dalam hal keuangan daerah dimana pendapatan daerah masih menekankan pada pajak dan retribusi Daerah, perusahaan daerah.

Lahirnya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 diharapkan dapat mengakomodasi perubahan paradigma pemerintahan, dari yang sentralistik menjadi desentralistik, mengedepankan prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan, memperhatikan perbedaan potensi dan keanekaragaman, serta dapat mencegah terjadinya disintegrasi bangsa. Dalam hal keuangan daerah, penyelenggaraan fungsi pemerintahan daerah akan terlaksana secara optimal apabila penyelenggaraan urusan pemerintahan diikuti dengan pemberian sumber-sumber penerimaan yang cukup kepada daerah dengan mengacu kepada Undang-undang tentang perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dengan pemerintah daerah, dimana besarnya disesuaikan dan diselaraskan dengan pembagian kewenangan antara pemerintah dan daerah.

Semua sumber keuangan yang melekat pada setiap urusan pemerintah yang diserahkan kepada daerah menjadi sumber keuangan daerah. Daerah diberikan hak untuk mendapatkan sumber keuangan, antara lain berupa kepastian tersedianya pendanaan dari pemerintah sesuai dengan urusan pemerintah yang diserahkan, kewenangan memungut dan mendayagunakan pajak dan retribusi daerah dan hak untuk mendapatkan bagi hasil dari sumber-sumber daya nasional yang berada di daerah dan dana perimbangan lainnya, hak untuk mengelola kekayaan di daerah dan mendapatkan sumber-sumber pendapatan lain yang sah serta sumber-sumber pembiayaan. Dengan pengaturan tersebut dalam hal ini pada dasarnya pemerintah menerapkan prinsip “uang mengikuti fungsi”.

### **B. Kedudukan dan Kewenangan Kepala Daerah Dalam Keuangan Daerah**

Dalam hal kewenangan daerah disebutkan kewenangan daerah meliputi kebijakan tentang perencanaan nasional dan pengendalian pembangunan nasional secara makro, dana perimbangan keuangan, sistem administrasi negara dan lembaga perekonomian negara, pembinaan dan pemberdayaan sumber daya manusia, pendayagunaan sumber daya alam serta teknologi tinggi yang strategis, konservasi, dan standarisasi nasional. Untuk menyelenggarakan Otonomi Daerah yang luas, nyata, dan bertanggung jawab, diperlukan kewenangan dan kemampuan menggali sumber keuangan sendiri, yang didukung oleh perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah serta antara Propinsi dan Kabupaten/Kota yang merupakan prasyarat dalam system Pemerintahan Daerah. Dalam rangka menyelenggarakan Otonomi Daerah kewenangan keuangan yang melekat pada setiap kewenangan pemerintahan menjadi kewenangan Daerah. Sedangkan sumber pendapatan daerah pajak dan retribusi daerah, hasil perusahaan milik daerah, dan hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, pinjaman daerah.

Disisi lain dalam hal keuangan daerah, penyelenggaraan fungsi pemerintahan daerah akan terlaksana secara optimal apabila penyelenggaraan

urusan pemerintahan diikuti dengan pemberian sumber-sumber penerimaan yang cukup kepada daerah dengan mengacu kepada Undang-undang tentang perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dengan pemerintah daerah, dimana besarnya disesuaikan dan diselaraskan dengan pembagian kewenangan antara pemerintah dan daerah. Semua sumber keuangan yang melekat pada setiap urusan pemerintah yang diserahkan kepada daerah menjadi sumber keuangan daerah. Dalam hal meningkatkan sumber pendapatan daerah hasil pajak dan retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, pinjaman daerah, pemberian insentif dan kemudahan investasi, Pemerintah daerah dalam meningkatkan perekonomian daerah.

Dalam kaitannya dengan transfer keuangan Negara (APBN) ke daerah, hubungan keuangan (*financieele verhouding*) merupakan hubungan yang sejajar sebagai badan hukum. Umumnya sumber keuangan daerah sebagian besar masih berupa dari pemerintah pusat. hanya sebagian kecil yang merupakan pendapatan asli daerah. Ini jelas akan mengurangi sifat kemandirian pemerintah daerah dibidang keuangan.

Adapun sumber penerimaan daerah melaksanakan desentralisasi menurut Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004, terdiri dari pendapatan daerah dan pembiayaan. Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan keuangan daerah yang sudah diubah dengan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Uang negara/daerah. Dalam Undang-Undang Nomor 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah, disebutkan bahwa jenis dana perimbangan terdiri atas dana bagi hasil, dana alokasi umum, dan dana alokasi khusus. Tuntutan perimbangan keuangan pusat-daerah sarat dengan muatan politis, empat atau lima propinsi (Aceh, Riau, Kalimantan Timur, Kalimantan Tengah dan Papua) yang kaya sumber daya alam (SDA) akan sangat diuntungkan oleh rumus fiskal baru. Beberapa daerah yang miskin SDA akan mendapatkan Dana Alokasi Umum (DAU) sehingga kesenjangan antara daerah yang kaya SDA dan miskin SDA bisa diminimalkan.

Dalam peningkatan yang berasal dari Sumber daya alam ternyata paling banyak menyumbang pendapatan daerah terbukti dengan dana bagi hasil yang diterima oleh kabupaten tertentu yang keseluruhan itu adalah dana perimbangan yang mereka terima dari pemerintah pusat. Dimana Ke-20 Kabupaten ini mendapatkan transfer dana bagi hasil sumber daya alam dari pemerintah pusat dalam jumlah sangat besar. Beberapa kabupaten malah mendapatkan dana bagi hasil triliunan rupiah dari tahun ke tahun.

Contohnya adalah Kabupaten Kutai Kartanegara, Kalimantan Timur yang mendapatkan bagian dana Bagi Hasil Rp2,5 triliun pada 2009. Coba bandingkan dengan kabupaten yang ada di Jawa, misalnya Kabupaten Gunung Kidul, Sleman dan Kulon Progo di propinsi Jogjakarta yang masing-masing cuma mendapatkan jatah dana bagi hasil sumber alam, Rp 144-146 jutaan per tahun.

Data ini didapatkan dari Hasil Audit Badan Pemeriksa Keuangan terhadap Laporan Keuangan Pemerintah Pusat 2009. Ke-20 kabupaten yang rata-rata berlokasi di Kalimantan Timur ini mendapatkan dana bagi hasil di atas Rp400 miliar per tahun atau 2.700 kali dibandingkan dengan jatah dari Kabupaten Gunung Kidul.

Berikut ini adalah daftar 20 kabupaten yang mendapatkan dana bagi hasil sumber daya alam terbesar di Indonesia.

1. Kab Kutai Kartanegara (Kaltim) Rp2.566,55 miliar
2. Kab Bengkalis (Riau) Rp1.519,73 miliar
3. Kab Kutai Timur (Kaltim) Rp1.059,72 miliar
4. Kab Siak (Riau) Rp993,20 miliar
5. Kab Rokan Hilir (Riau) Rp911,07 miliar
6. Kab Musi Banyuasin (Sumsel) Rp858,45 miliar
7. Kab Kutai Barat (Kaltim) Rp670,60 miliar
8. Kab Kampar (Kaltim) Rp679,32 miliar
9. Kab Pasir (Kaltim) Rp593,64 miliar
10. Kab Berau (Kaltim) Rp553,26 miliar
11. Kab Bulungan (Kaltim) Rp482,82 miliar
12. Kota Samarinda (Kaltim) Rp480,19 miliar

13. Kab Nunukan (Kaltim) Rp478,34 miliar
14. Kab Panajam Pasir Utara (Kaltim) Rp477,03 miliar
15. Kota Bontang (Kaltim) Rp476,83 miliar
16. Kab Malinau (Kaltim) Rp462,34 miliar
17. Kota Tarakan (Kaltim) Rp454,55 miliar
18. Kota Balikpapan (Kaltim) Rp441,60 miliar
19. Kab Natuna (Kep Riau) Rp440,24 miliar
20. Kab Mimika (Papua) Rp424,33 miliar

Rata-rata daerah kabupaten tersebut terletak di Propinsi Kalimantan Timur dan sebagian lagi tersebar di Riau, Sumatra Selatan, Kepulauan Riau dan Papua. Kalimantan Timur menjadi pusat lokasi pertambangan batu bara, sedangkan Riau dan Kepulauan Riau menjadi tempat pertambangan minyak dan gas. Untuk daerah Papua mendapatkan dana bagi hasil tertinggi dibandingkan kabupaten lain di Papua lantaran menjadi tempat pertambangan emas dan tembaga oleh PT Freeport Indonesia.<sup>245</sup> Disisi lain Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 diatur daerah tidak diperbolehkan melakukan pinjaman langsung kepada pihak luar negeri dengan sanksi administratif apabila daerah melakukan pinjaman langsung ke pihak luar negeri, menteri Keuangan akan menunda dan/atau memotong penyaluran dana perimbangan.

Demikian halnya dengan paradigma pajak daerah di Indonesia, seiring dengan tujuan otonomi daerah yang mendekatkan pelayanan pemerintah dengan rakyatnya, maka fungsi pajak daerah tidak semata-mata untuk mengisi kekas daerah (APBD). Karena hal tersebut tidak sesuai dengan tujuan otonomi daerah. Dalam definisi pajak sebagai pengisi kas daerah ini, titik berat pajak diletakkan pada fungsi budgetter meskipun terdapat fungsi lain, yaitu fungsi mengatur (*regulated*). Dari kedua fungsi pajak tersebut yang lebih mendekati makna otonomi daerah dan harus lebih dieksploitasi atau dikembangkan adalah fungsi mengatur, yang dalam hal ini berkaitan erat dengan upaya meningkatkan pelayanan. Permasalahan yang dihadapi oleh Daerah pada umumnya dalam kaitan

---

<sup>245</sup> <http://kampungtki.com/baca/16632> 18 Des 2011

penggalan sumber-sumber pajak daerah dan retribusi daerah, yang merupakan salah satu komponen dari PAD, adalah belum memberikan kontribusi yang signifikan terhadap penerimaan daerah secara keseluruhan. Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Lemahnya posisi Pajak daerah dalam memberikan kontribusinya bagi pemasukan Daerah akan lebih terasa lagi jika diperbandingkan dengan posisi pajak daerah sebagai penyumbang terbesar penerimaan daerah di negara lain. sederhana retribusi adalah pungutan yang dibebankan kepada seseorang karena menikmati jasa secara langsung.

Adapun dari segi tinjauan kebijakan daerah, maka salah satu jiwa desentralisasi dimaksudkan untuk meningkatkan iklim usaha yang kondusif dimana tidak dapat dilaksanakan apabila tidak ada keinginan yang kuat dari pemerintah untuk mengimplementasikan kebijakan daerah yang memahami perspektif pengusaha dalam lingkup bisnis dan investasi. Sehingga dalam skala nasional, desentralisasi dipandang sebagai sarana untuk mempercepat pemberdayaan masyarakat melalui berbagai pembangunan yang dekat dan dibutuhkan oleh masyarakat lokal. Sesungguhnya Indonesia memiliki daya tarik terhadap investor, karena memiliki sumber daya alam yang melimpah, juga kondisi sosial politiknya yang relatif stabil. Salah satu persyaratan investor mau masuk adalah kondisi sosial politiknya yang kondusif, serta didukung oleh pemerintahan yang pro-bisnis. Dengan SDA yang dimiliki, Indonesia akan mampu menarik lebih banyak investor.

Dalam Keputusan Presiden Nomor 117 Tahun 1999 disebutkan Kewenangan pemberian persetujuan dan perizinan pelaksanaan penanaman modal untuk permohonan penanaman modal dalam rangka penanaman modal dalam negeri, dapat dilimpahkan kepada Gubernur Kepala Daerah Propinsi, Untuk melaksanakan lebih lanjut Gubernur Kepala Daerah Propinsi menugaskan Ketua Badan Koordinasi Penanaman Modal Daerah, Kewenangan pemberian persetujuan penanaman modal dalam rangka Penanaman Modal Asing sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1967 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1970, dilimpahkan

Menteri Negara Investasi/Kepala Badan Koordinasi Penanaman Modal kepada Menteri Luar Negeri dan Gubernur Kepala Daerah Propinsi. Khusus kepada Gubernur Kepala Daerah Propinsi diberikan pula pelimpahan wewenang pemberian perizinan pelaksanaan penanaman modal, sepanjang belum dibentuk instansi yang menangani penanaman modal di Daerah Kabupaten dan Daerah Kota. Untuk melaksanakan pelimpahan kewenangan lebih lanjut Menteri Luar Negeri menugaskan Kepala Perwakilan Republik Indonesia, sedangkan untuk pelaksanaan di daerah Gubernur Kepala Daerah Propinsi menugaskan Ketua Badan Koordinasi Penanaman Modal Daerah.

Kuncinya, daerah-daerah yang ada di Indonesia harus mampu menciptakan iklim usaha yang kondusif. membangun iklim investasi daerah yang kondusif tidak bisa terlepas dari sistem informasi pasar nasional maupun internasional. Promosi dan dukungan kondisi riil daerah atas kenyamanan investasi harus diciptakan. Kualitas kebijakan dan Perda yang dirumuskan Pemda sangat mempengaruhi iklim investasi ini selain tentunya potensi sumber daya yang ada. Sehingga kemampuan pendapatan asli daerah akan sangat berlimpah dari hasil sumber daya yang dikelola dan hasilnya akan mampu untuk membiayai jalannya roda pemerintahan dan akan lebih mensejahterakan masyarakat pada daerah tersebut.

Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 2008 tentang Pedoman Pemberian Insentif dan Kemudahan Penanaman Modal di Daerah, pemberian insentif dan kemudahan dilakukan berdasarkan prinsip kepastian hukum, kesetaraan, transparansi, akuntabilitas, efektif dan efisien. Contoh Peraturan Daerah Kutai Kartanegara Nomor 16 Tahun 2003 tentang Peraturan Daerah Tentang Penanaman Modal Dalam Negeri Dan Penanaman Modal Asing dan Peraturan Daerah Kabupaten Daerah Tingkat II Musi Banyuasin Nomor 4 Tahun 2004 Tentang Pedoman Pelaksanaan Pengusahaan Batubara Dan Bahan Galian Penyertaanya

Peraturan daerah (Derda) secara langsung memainkan peran penting dalam menarik investasi kedaerah. Diperlukan perda yang dapat meningkatkan PAD dengan menarik investasi sebanyaknya. Karena dengan investasi akan menyerap

sejumlah tenaga kerja dan memacu roda perekonomian daerah dengan menciptakan iklim investasi yang ramah terhadap investor. Dalam hal menciptakan iklim investasi yang akan mampu menarik investor daerah memberikan insentif dan kemudahan penanaman modal kepada penanam modal yang ditetapkan dengan keputusan kepala daerah.

Dalam hal kewenangan kepala daerah Peraturan Pemerintah Nomor 84 Tahun 2000 menyebutkan Kepala Daerah adalah Gubernur, Bupati dan Walikota. Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan daerah disebutkan bahwa Pemegang Kekuasaan Pengelolaan Keuangan Daerah adalah kepala daerah yang karena jabatannya mempunyai kewenangan menyelenggarakan keseluruhan pengelolaan keuangan daerah. Demikian halnya dengan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965, dimana undang-undang ini semakin memperkuat kedudukan kepala daerah dengan tujuan untuk menjamin kelangsungan kesatuan Negara, dimana DPRD bertanggungjawab kepada kepala daerah. Pemerintah Daerah berhak untuk memungut pajak dan retribusi Daerah menurut peraturan-peraturan yang ditetapkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Gubernur/Kepala Daerah menjalankan sepenuhnya kekuasaan tugas dan kewajiban sebagai yang ditetapkan dalam undang-undang.

Dalam Peraturan pemerintah Nomor 36 Tahun 1972 tentang Pengurusan, Pertanggungjawaban Dan Pengawasan Keuangan Daerah, dalam Pasal 1 disebutkan bahwa Kepala Daerah memegang kekuasaan dan tanggung-jawab mengenai pengurusan keuangan Daerah yang dengan peraturan perundangan tidak diletakkan dalam tangan penguasa lain, Kepala Daerah menyelenggarakan pengurusan, pertanggungjawaban dan pengawasan keuangan Daerah berdasarkan Peraturan Daerah dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Dalam hal pengelolaan keuangan daerah kepala daerah adalah pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan daerah; Dalam melaksanakan kekuasaan kepala daerah melimpahkan sebagian atau seluruh kekuasaannya yang berupa perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan dan pertanggungjawaban, serta pengawasan, keuangan daerah kepada para pejabat perangkat daerah, Pelimpahan sebagian atau seluruh kekuasaan didasarkan pada prinsip pemisahan

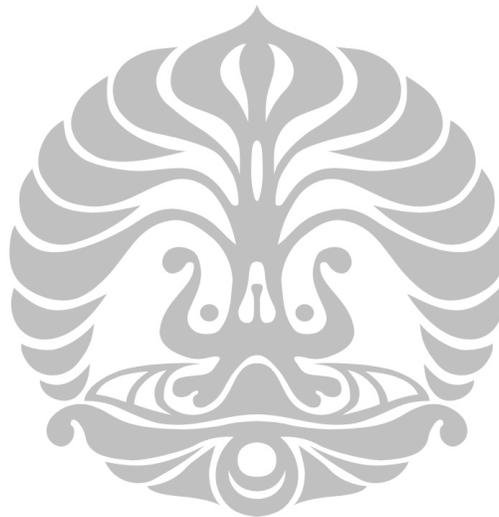
kewenangan antara yang memerintahkan, menguji, dan yang menerima/mengeluarkan uang. Dan dalam penyusunan, penatausahaan, pelaporan, pengawasan dan pertanggungjawaban keuangan daerah diatur lebih lanjut dengan perda yang berpedoman pada Peraturan Pemerintah. Kekuasaan umum pengelolaan keuangan daerah meliputi antara lain fungsi penyusunan anggaran, fungsi pemungutan pendapatan, fungsi pembendaharaan umum daerah, fungsi penggunaan anggaran, serta fungsi pengawasan dan pertanggungjawaban.

Ketika pembiayaan untuk pemerintah daerah sudah ada, kepala daerah selaku pemegang kuasa atas keuangan daerah juga perlu pengawasan, dengan pengawasan dimaksudkan untuk mencegah dan memperbaiki kesalahan, penyimpangan, ketidaksesuaian, penyelewengan dan lain-lain yang tidak sesuai dengan tugas dan wewenang yang telah ditentukan sebelumnya. Kebijakan pengawasan harus mempunyai dampak edukatif preventif dalam menangani kesalahan serta penyimpangan, dan mempunyai dampak positif terhadap disiplin, gairah kerja serta kegembiraan dalam melayani masyarakat. Pada umumnya bahwa pengawasan terhadap segala kegiatan pemerintah daerah termasuk keputusan kepala daerah dan peraturan daerah, merupakan suatu akibat mutlak dari adanya negara kesatuan.

Pemerintah sebenarnya telah melakukan antisipasi (dalam bentuk pengawasan) agar daerah tidak terlalu kreatif dalam memungut pajak sehingga otonomi daerah tidak malah menjadi momok bagi rakyat. Pengawasan tersebut berupa kewajiban pemerintah daerah untuk menyampaikan perda pajak dan retribusi daerah kepada pemerintah pusat yang berwenang pula untuk melakukan pembatalan terhadap peraturan daerah yang tidak sesuai dengan undang-undang. pengawasan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk bidang perpajakan daerah diatur didalam Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.

Pengawasan terhadap keuangan daerah tersebut dibedakan berdasarkan asal dana bersangkutan. Dana yang berasal dari APBD diawasi oleh Bawasda Kabupaten/Kota dan Bawasda provinsi secara berjenjang, Dalam Peraturan

Pemerintah Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pembinaan dan Pengawasan atas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, ditentukan bahwa masyarakat baik secara perseorangan maupun kelompok dan/atau organisasi masyarakat dapat melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah.



## **BAB V**

### **PENUTUP**

#### **5.1 Simpulan**

Berdasarkan uraian pembahasan yang dikemukakan dalam bab sebelumnya, dapat disimpulkan sebagai berikut:

1. Kostruksi hukum keuangan daerah di Indonesia yang dalam konstitusi sebagai bagian dari “keuangan negara” dalam arti luas, dan dalam sistem pemerintahan daerah keuangan daerah sebagai bagian terpenting dimana beberapa undang-undang pemerintahan daerah menyatakan dalam rangka menyelenggarakan otonomi daerah kewenangan keuangan yang melekat pada setiap kewenangan pemerintahan menjadi kewenangan Daerah. Sedangkan sumber pendapatan daerah pajak dan retribusi daerah, perimbangan keuangan dari pemerintah pusat kedaerah, hasil perusahaan milik daerah, dan pinjaman daerah. Dimana sumber-sumber pendapatan itu sebagai unsur penting dalam peningkatan keuangan daerah.
2. Peran kepala daerah dalam hal keuangan daerah dimana kepala daerah sebagai pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan daerah. Dalam meningkatkan kemampuan keuangan daerah mulai dari kewenangan pemberian persetujuan dan perizinan pelaksanaan penanaman modal untuk permohonan penanaman modal dalam rangka penanaman modal dalam negeri, dapat dilimpahkan kepada Gubernur Kepala Daerah Propinsi Untuk melaksanakan lebih lanjut Gubernur Kepala Daerah Propinsi menugaskan Ketua Badan Koordinasi Penanaman Modal Daerah, menerbitkan peraturan daerah bersama dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dalam rangka kemudahan investasi diderahnya, penarikan pajak dan retribusi daerah, pinjaman daerah, kekayaan yang dipisahkan, dan mengeluarkan keputusan kepala daerah yang dapat mendukung

terciptanya sistem yang mampu meningkatkan keuangan daerah, serta mengawasi berjalannya roda pemerintahan dalam hal keuangan daerah dimana kepala daerah sebagai pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan daerah. Dalam melaksanakan kekuasaan kepala daerah melimpahkan sebagian atau seluruh kekuasaannya yang berupa perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan dan pertanggungjawaban, serta pengawasan, keuangan daerah kepada para pejabat perangkat daerah.

## 5.2 Saran

Berdasarkan pada pembahasan dan kesimpulan, maka dapat disampaikan saran sebagai berikut:

1. Perlu dimasukkannya pembahasan mengenai keuangan daerah dalam bab tentang pemerintahan daerah didalam konstitusi untuk kejelasan kedudukan keuangan daerah.
2. Perlu adanya sinkronisasi peraturan perundang-undangan, khususnya yang mengatur keuangan daerah, mulai dari undang-undang pemerintahan daerah, undang-undang yang dapat meningkatkan potensi keuangan daerah, undang-undang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, pinjaman daerah, kemudahan investasi dan penanaman modal dan peraturan dibawahnya yang mengatur tentang peningkatan keuangan daerah serta peraturan daerah dan juga peraturan kepala daerah yang akan dapat memacu meningkatkan perekonomian daerah.

## DAFTAR PUSTAKA

### **Peraturan Perundang-Undangan**

Undang Undang Dasar 1945

Desentralisatie Wet 1903;

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945;

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948;

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957;

Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965;

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974;

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999;

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004;

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008;

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah;

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah;

UU No.34 tahun 2000 revisi atas UU No. 18 tahun 1997 tentang Pajak dan Retribusi Daerah;

UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara;

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara ;

Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara;

UU No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan antara pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah;

Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 1972 tentang pengurusan, pertanggungjawaban, dan pengawasan keuangan daerah;

Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 1973 tentang Pedoman Penyelenggaraan keuangan Daerah;

Peraturan Pemerintah Nomor 105 Tahun 2000 tentang pengelolaan dan pertanggungjawaban Keuangan Daerah;

Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan keuangan daerah yang sudah diubah dengan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Uang negara/daerah;

Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 2008

Instruksi Presiden Nomor 5 Tahun 1967

Kepmendagri Nomor 69 Tahun 1973 tentang Pedoman susunan Organisasi dan Tata Kerja Pemerintah Wilayah Kecamatan, dan Kepres Nomor 15 Tahun 1974 tentang Pembentukan Bappeda;

Permendagri tentang Pedoman Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah;

Peraturan Daerah Kutai Kartanegara Nomor 16 Tahun 2003 tentang Peraturan Daerah Tentang Penanaman Modal Dalam Negeri Dan Penanaman Modal Asing;

Peraturan Daerah Kabupaten Daerah Tingkat II Musi Banyuasin Nomor 4 Tahun 2004 Tentang Pedoman Pelaksanaan Pengusahaan Batubara Dan Bahan Galian Penyertanya;

## **Buku**

Atmadja, Arifin P Soeria, *Keuangan Publik dalam Perspektif Hukum Teori, Praktik dan Kritik*, Rajawali Pers, Jakarta, 2010.

-----, *Keuangan Publik dalam Perspektif Hukum Teori, Praktik dan Kritik*, Badan Penerbit FHUI, 2005.

Asshiddiqie, Jimly, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, PT Bhuana Ilmu Populer, Jakarta, 2008.

Andi Gadjong, Agussalim, *Pemerintahan Daerah Kajian Politik dan Hukum*, Ghalia Indonesia, Bogor, 2007.

Basri, Faisal, *Reformasi Hubungan Keuangan Pusat dan daerah dalam Buku Pemerintahan daerah di Indonesia*, MIPI, Jakarta, 2009.

Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman dan HAM, Penelitian Tentang *Aspek Hukum Pengawasan Dalam Pelaksanaan Keuangan Pusat dan Daerah*, 2000.

Budiarjo, Miriam, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2008

Devas, Nick, *Keuangan Pemerintah Daerah di Indonesia*, UI-Press, Jakarta, 1989.

Farida Indrati S, Maria, *Ilmu Perundang-undangan Proses Teknik Pembentukannya*, Kanisius, Yogyakarta, 2007.

Fitriyah, *Menggagas Akuntabilitas Politik Lokal Menuju Pengelolaan yang Baik di daerah* dalam buku *Desentralisasi Globalisasi dan Demokrasi Lokal*, LP3ES, Jakarta, 2005.

Hoessein, Bhenyamin, *Hubungan Pusat dan Daerah Dalam Konteks Pemerintahan Umum* dalam Buku *Pemerintahan Daerah di Indonesia*, MIPI, Jakarta, 2009.

-----, *Perubahan Model, Pola, dan bentuk Pemerintaha Daerah Dari Era Orde baru ke Era Reformasi*, DIA FISIP UI, Jakarta, 2005.

-----, *Perubahan Model, Pola, dan bentuk Pemerintaha Daerah Dari Era Orde baru ke Era Reformasi Edisi Revisi*, DIA FISIP UI, Jakarta, 2011.

Ismail Tjip, *Pengaturan Pajak Daerah di Indonesia*, Yellow Printing, Jakarta, 2007.

Irianto, Sulistyowati & Shidarta, *Metode Penelitian Hukum (Konstelasi dan Refleksi)*, Yayasan Obor, Jakarta, 2009.

Kuncoro, Mudrajat, *Desentralisasi Sekadar Alat Dalam Pengantar Desentralisasi Globalisasi dan Demokrasi local*, LP3ES, 2005.

K.J. Davey, *Pembiayaan Pemerintah Daerah Praktek Internasional dan Relevansinya Bagi Dunia ketiga*, UI-Press, 1988.

Mustari Pide, Andi, *Otonomi Daerah dan Kepala Daerah Memasuki Abad XXI*, Gaya media Pratama, 1999.

Muhammad, Abdulkadir, *Hukum dan Penelitian Hukum*, PT Citra Aditya Bakti, Bandung, 2004.

Mahmud Marzuki, Peter, *Penelitian Hukum*, Prenada Media Group, Jakarta, 2005.

Pradjasto Hardojo, Antonio dkk, *Mendahulukan SiMiskin (Buku Sumber Bagi Anggaran Pro Rakyat)*, LKis, 2008.

Prakoso, Djoko, *Kedudukan dan Fungsi Kepala Daerah Beserta Perangkat Daerah lainnya di dalam Undang-Undang Pokok Pemerintahan di Daerah*, Ghalia Indonesia, 1984.

Riwu Kaho, Josef, *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2003.

Simatupang, Dian Puji N, *Paradoks Rasionalitas; Perluasan Ruang Lingkup Keuangan Negara dan Implikasinya Terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah*, Badan Penerbit FHUI, Jakarta, 2011.

Salim HS & Budi Sutrisno, *Hukum Investasi di Indonesia*, Rajawali Pers, Jakarta, 2008.

Syamsi, Ibnu, *Dasar-dasar Kebijaksanaan Keuangan Negara*, Bina Aksara, Jakarta, 1983.

Sutedi, Ardian, *Hukum Pajak dan Retribusi Daerah*, Ghalia Indonesia, Bogor, 2008.

Soejito, Irawan, *Pengawasan Terhadap Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah*, PT Bina Aksara, Jakarta, 1983.

Soekanto, Soerjono & Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2011.

Syaukani HR, *Peningkatan Kinerja Eksekutif dan Implementasi Otonomi Daerah dalam Buku Desentralisasi & Otonomi Daerah*, LIPI Press, Jakarta, 2007.

Wahyudin, Nurliah A, *Hubungan Antar Pemerintah Dalam Meningkatkan Investasi Daerah* dalam buku *Pemerintahan Daerah di Indonesia*, MIPI, Jakarta, 2009.

Widjaja, HAW, *Penyelenggaraan Otonomi di Indonesia dalam rangka Sosialisasi UU No.32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah*, PT Raja Grafika Persada, Jakarta, 2005.

Yani, Ahmad, *Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2004.

Y.W. Sunindhia & Ninik Widiyanti, *Kepala Daerah dan Pengawasan Dari Pusat*, PT Bina Aksara, 1987.

## **Makalah dan Jurnal ilmiah**

Budi Santoso, Purbayu dan Retno Puji Rahayu, *Analisis Pendapatan Asli Daerah (PAD) & Faktor-faktor yang Mempengaruhinya Dalam Upaya Pelaksanaan Otonomi Daerah di kabupaten Kediri*

Legislasi Indonesia, Jurnal (*Keberadaan Mahkamah Konstitusi*) No. 3 tahun 2009, Departemen Hukum dan HAM RI, Jakarta, 2009

Kamaludin, Rustian, *disajikan pada rapat koordinasi pemberdayaan BUMD oleh Depdagri dan Otda di Jakarta, 4-6 Desember 2000*

Sidik, Machfud, *Optimalisasi Pajak Daerah dan Retribusi Daerah Dalam Rangka Meningkatkan Kemampuan Keuangan Daerah*, Disampaikan dalam Acara Orasi Ilmiah dengan Tema “*Strategi Meningkatkan Kemampuan Keuangan daerah Melalui Penggalian Potensi Daerah Dalam Rangka Otonomi Daerah*” Acara Wisuda XXI STIA LAN Bandung Tahun Akademik 2001/2002 - di Bandung, 10 April 2002.

Rohanda, Adis, Tesis *Pengawasan Keuangan Pada Pemerintah Daerah Tingkat 1 Jawa Barat*, 1995.

## **Website**

<http://www.docstoc.com/docs/46619500/HUKUM-KEUANGAN-NEGARA-PASCA-60-TAHUN-INDONESIA-MERDEKA-Masalah>

[http://id.wikipedia.org/wiki/Pemerintahan\\_daerah\\_di\\_Indonesia](http://id.wikipedia.org/wiki/Pemerintahan_daerah_di_Indonesia)

<http://www.businessnews.co.id/ekonomi-bisnis/menciptakan-iklim-investasi-yang-kondusif-di-daerah.php>

<http://edu-articles.com/peran-pemerintah-dalam-menciptakan-iklim-investasi-kondusif/>