

**PERANAN DANA ALOKASI UMUM (DAU)
SEBAGAI DANA PERIMBANGAN
DALAM APBD KOTA PEKALONGAN TAHUN 2003-2005
PERSPEKTIF UU No 22/1999 DAN UU No 33/2004**



Tesis

Diajukan sebagai syarat untuk memperoleh gelar Magister Ilmu Hukum

SALMON A. SITUMEANG

NIM. R 100040041

**PROGRAM PASCASARJANA
PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU HUKUM
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SURAKARTA
2006**

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Dengan berlakunya undang-undang nomor 22 tahun 1999 tentang pemerintahan daerah yang kemudian di ganti dan di lanjutkan dengan undang-undang nomor 32 tahun 2004 (Lembaran Negara Republik Indonesia tahun 2004 Nomor 125, tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia nomor 4437) maka terjadilah perubahan yang amat besar pada sistem pemerintahan di Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) terutama dalam bentuk kewenangan dan kewajiban pemerintah. Penerapan sistem pemerintahan sentralisasi yang pernah di lakukan pada masa lalu telah berhasil menjalankan dan mengendalikan pemerintahan sesuai dengan kehendaknya, dan hal ini berjalan juga dalam setiap aktivitas pemerintahan di daerah, yang pada akhirnya membawa kesengsaraan bagi orang banyak, seperti yang di katakan oleh A.S.Hikam.

“ Fakta sejarah menunjukkan bahwa pemerintahan yang sentralistik tidak berhasil membawa bangsa ini menjadi maju dan sejahtera, akan tetapi justru menimbulkan kesengsaraan bagi rakyat banyak.”¹

Pada saat orde baru berkuasa sistem pemerintahan yang sentralistik itu memang di perlukan hal ini di sebabkan beberapa hal, seperti yang di katakan oleh Dr.Syarif Hidayat, Peneliti Puslitbang Ekonomi Pembangunan LIPI :

¹ Hikam, A.S., 2001 Titik Temu Pusat dan Daerah, PT. Permata Artistika Kreasi, Depok, hal. 9.

Namun demikian, perjalanan sejarah sentralisasi di Indonesia tidak dapat “ di putus ” begitu saja. Dimensi dimensi politik seperti :

1. Demi untuk tetap menjaga keutuhan bangsa
2. Stabilitas politik yang kokoh

masih tetap menjadi independen variabel dominan dalam melakukan inovasi sentralisasi saat itu.²

Saat ini sistem pemerintahan sentralistis itu telah berakhir dengan di berikannya wewenang otonomi secara penuh atau desentralisasi kepada daerah sesuai undang-undang nomor 22 tahun 1999 tentang pemerintahan daerah tersebut.

Menurut Irawan Soejito, Desentralisasi sebagai suatu sistem yang di pakai dalam bidang pemerintahan merupakan kebalikan dari sentralisasi. Dalam sentralisasi segala kewenangan pemerintahan baik di pusat maupun di daerah, di pusatkan di tangan pemerintah pusat. Pejabat di daerah hanya melaksanakan kehendak pemerintah pusat. Dalam sistem desentralisasi, sebagian dari kewenangan pemerintah pusat di limpahkan kepada pihak lain untuk di laksanakan. Pelimpahan kewenangan pemerintah kepada pihak lain untuk di laksanakan itu di sebut desentralisasi.³

Dalam hal pemberian otonomi daerah tersebut, pemerintah pusat telah memberi kewenangan penuh kepada pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri, namun dalam hal perencanaan dan pelaksanaan pembangunan di daerah pemerintah daerah harus tetap berpedoman bahwa pembangunan di daerahnya merupakan bagian integral dari pembangunan

².Syarif Hidayat, 2001 Nyata Tapi Tak Kentara, PT. P.Artistika K. Depok, hal 33.

³ Irawan Soejito, 1990, Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, Rineka Cipta, Jakarta, hal 30.

secara nasional, yang berarti pelaksanaan kebijaksanaan pembangunan daerah tidak terlepas dari arah pembangunan nasional.

Philipus M. Hadjon mengatakan, Desentralisasi atau otonomi mengandung makna bahwa wewenang untuk mengatur dan mengurus pemerintahan tidak semata-mata dilakukan oleh pemerintah pusat, melainkan dilakukan juga oleh satuan-satuan pemerintah yang lebih rendah, baik dalam bentuk satuan teritorial maupun fungsional. Satuan-satuan pemerintahan yang lebih rendah diserahkan dan dibiarkan mengatur dan mengurus sendiri sebagian urusan pemerintahan.⁴

Selanjutnya untuk melaksanakan pembangunan yang berkelanjutan, daerah membutuhkan dana yang besar dan berkesinambungan, oleh karena itu pemerintah daerah harus bekerja keras menggali sumber pendapatan yang ada di daerah dan menjadi kewenangannya, dengan jalan meningkatkan sumber pendapatan yang sudah ada dan mencari sumber baru penerimaan terutama dari pajak daerah, retribusi daerah dan juga sumber-sumber penerimaan daerah lainnya. Prof.DR.Martani Huseini, dosen Universitas Indonesia mengatakan :

“Bahwa otonomi daerah berarti inovasi dan kreativitas yang lebih besar dipusatkan di daerah otonom (Kabupaten dan Kota). Karena daerah otonom adalah “kesatuan masyarakat hukum”, maka yang harus kreatif dan inovatif ini tidak lain adalah masyarakat produktif, dunia usaha dan pemerintah daerah di masing-masing daerah otonom. Dengan kata lain bahwa di dalam otonomi daerah itu sendiri terkandung maksud pemberdayaan potensi masyarakat.”⁵

Inti dari pemberian otonomi atau kewenangan dari pemerintah pusat kepada pemerintah di daerah adalah terdapatnya keleluasaan atau kewenangan pemerintah daerah untuk menyelenggarakan pemerintahan sendiri atas dasar

⁴ Philipus M. Hadjon, dkk, 1994 Pengantar Hukum Administrasi Indonesia, hal. 12.

⁵ Martani Huseini, 2001, Potensi Daerah Di Era Otonomi Daerah, PT.Permata Artistika Kreasi, Depok, hal. 45.

prakarsa, kreatifitas, dan peran serta aktif masyarakat dalam rangka mengembangkan dan memajukan daerahnya.

Menurut H.A.W.Widjaja, Otonomi daerah adalah hak, wewenang dan kewajiban daerah untuk mengatur dan menyusun rumah tangganya sendiri sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.⁶

Undang-undang nomor 22 tahun 1999 tentang pemerintahan daerah secara kenyataannya adalah memberikan keleluasaan yang besar kepada daerah untuk mengembangkan dan mengelola sumber daya yang ada di daerahnya tanpa harus lagi menunggu petunjuk dari pemerintah pusat. Pemerintah daerah yang semula hanya menunggu jenis atau kegiatan apa yang di tetapkan oleh pemerintah pusat dan bagaimana pekerjaan itu di lakukan di daerah, namun kini pemerintah daerah dapat berfikir sendiri mengenai persoalan yang di hadapi daerahnya hingga solusi penyelesaian yang di lakukannya dapat di laksanakan secara terprogram, sistematis, strategis dan spesifik sesuai kebutuhan dan kemampuan daerah.

Selanjutnya menurut H.A.W. Widjaja, prinsip-prinsip otonomi daerah adalah:

1. Yang nyata, berarti urusan pemerintah yang benar-benar sesuai dengan kebutuhan pembangunan.
2. Dinamis, berarti sesuai dengan perkembangan dan dinamika masyarakat.
3. Serasi, berarti urusan di laksanakan sesuai dengan arah dan kebijaksanaan pemerintah pusat / nasional.

⁶ Widjaja, H.A.W, 1998, Percontohan Otonomi Daerah di Indonesia, Rineka Cipta, Jakarta, hal. 5.

4. Bertanggung jawab, berarti tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang ada dan berlaku.⁷

Pemberian kewenangan atau otonomi daerah dari pemerintah pusat kepada pemerintah di daerah dan saat ini sudah di laksanakan dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) sebenarnya telah di atur kerangka landasannya dalam undang-undang dasar 1945 pada pasal 18 yang berbunyi :
Pembagian daerah Indonesia atas dasar daerah besar dan kecil dengan bentuk susunan pemerintahannya di tetapkan dengan undang-undang dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara dan hak-hak asal usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa.

Jauh sebelum proklamasi kemerdekaan Indonesia tahun 1945 dan sebelum undang-undang dasar 1945 khususnya pasal 18 berlaku, secara formal pemerintah Hindia Belanda pada tahun 1903 mengesahkan di laksanakannya azas desentralisasi di Hindia Belanda, azas mana tercantum dalam *Regeering sreglement* 1854 yang kemudian mulai 1 Januari 1926 berganti nama *Wet op de Indische Staatsregeling*.⁸

Bukan hanya azas desentralisasi seperti yang di katakan Mr.Amrah Muslimin saja yang telah pernah berlaku di zaman Hindia Belanda tapi juga azas desentralisasi berlaku bersamaan dengan azas dekonsentrasi seperti yang terdapat

⁷ Widjaja, H.A.W., 1998 Percontohan Otonomi Daerah di Indonesia, Rineka Cipta, Jakarta, hal. 5.

⁸ Amrah Muslimin, 1960, *Ichisar Perkembangan Otonomi Daerah 1903-1958*, Djambatan, Jakarta, hal 8.

pada penjelasan umum undang-undang nomor 22 tahun 1948 angka II.10 di bawah ini :

“Sejak zaman Hindia Belanda telah di laksanakan asas desentralisasi dan asas dekonsentrasi, dengan demikian pada saat itu di daerah terdapat dua macam pemerintahan yaitu pemerintahan otonom dan pemerintahan pamong projo.”⁹

Pelaksanaan dari amanat undang-undang 1945 pasal 18 telah beberapa kali mengalami pergantian peraturan perundang-undangan pelaksanaannya sebagai dasar penyelenggaraan pemerintahan di daerah yang bersifat otonom sehingga kurang mantap di dalam pelaksanaannya.¹⁰

Dari rangkaian perubahan yang terjadi pada peraturan perundang-undangan tersebut tidak dapat di katakan bahwa peraturan yang satu merupakan penyempurnaan dari peraturan sebelumnya.

Menurut Soehino, Masing masing peraturan itu menganut sistem, bentuk serta susunan pemerintahan di daerah yang berbeda antara satu dengan yang lain¹¹

Undang-undang yang telah berlaku di Indonesia yaitu :

1. Undang-undang nomor 18 tahun 1965
2. Undang-undang nomor 5 tahun 1974
3. Undang-undang nomor 22 tahun 1999

⁹ Penjelasan Umum Undang-Undang No.22 tahun 1948 Angka II. 10.

¹⁰ Joeniarto, 1967 Seri Hukum Tatanegara, Pemerintahan Lokal, Jilid I, Yayasan Badan Penerbit Gajah Mada, Jogjakarta, hal 83.

¹¹ Soehino, 1983, Perkembangan Pemerintahan di Daerah, LIBERTY, Yogyakarta, Cet. II, hal. 183.

Undang-undang nomor 22 tahun 1999 tentang pemerintahan daerah yang memberi kewenangan kepada pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangga daerahnya sendiri di dalam kerangka negara kesatuan republik Indonesia meliputi segenap kewenangan yang semula di miliki pemerintah pusat kecuali beberapa urusan yang masih tetap di pegang oleh pemerintah pusat. Kewenangan daerah tersebut di tegaskan dalam pasal 7 ayat (1) sebagai berikut Kewenangan daerah mencakup kewenangan dalam seluruh bidang pemerintahan, kecuali kewenangan dalam bidang :

1. Politik
2. Luar Negeri
3. Pertahanan dan Keamanan,
4. Peradilan
5. Moneter dan Fiskal
6. Agama
7. Serta kewenangan bidang lain.

Perbedaan yang paling mendasar dalam pengaturan undang-undang nomor 22 tahun 1999 di banding undang undang terdahulu adalah dalam hal pemberian kewenangan yang sangat luas dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah, secara efektif undang-undang tersebut baru di terapkan pada tanggal 2 Januari 2001. Perubahan ini merupakan perubahan yang luar biasa bahkan itu merupakan reformasi yang dapat membuat suatu keadaan bisa menjadi tidak normal, bahkan Prof Satjipto Rahardjo mengatakan

Perubahan itu merupakan perubahan “paradigmatis” yaitu dari tatanan kehidupan yang dibangun berdasarkan “paradigma kekuasaan” di gantikan oleh “paradigma moral akal budi”¹²

Pada undang-undang nomor 22 tahun 1999 ini terdapat aturan yang berhubungan dengan keuangan pemerintah pusat dan daerah yaitu pada :

1. Pasal 8 ayat (1) di tegaskan bahwa kewenangan pemerintahan yang di serahkan kepada daerah dalam rangka desentralisasi harus di sertai dengan penyerahan dan pengalihan pembiayaan, sarana dan prasarana, serta sumber daya manusia sesuai dengan kewenangan yang di serahkan tersebut.
2. Pasal 78 ayat (2) di nyatakan bahwa penyelenggaraan tugas pemerintahan pusat di daerah di biyai dari dan atas beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN).

Undang-undang nomor 22 tahun 1999 tentang pemerintahan daerah dan undang-undang nomor 25 tahun 1999 tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah sangat berpengaruh terhadap pengelolaan keuangan daerah, hal ini terkait dengan konsep otonomi daerah dan desentralisasi yang pada hakekatnya memberikan kekuasaan, kewenangan dan keleluasaan (diskresi) kepada pemerintah daerah untuk mengatur dan menentukan penggunaan dana dalam melaksanakan urusan-urusan daerahnya.

Menurut H.A.W. Widjaja, prinsip-prinsip otonomi daerah adalah :

¹² Satjipto Rahardjo, 1998, Makalah “Pokok-pokok Pikiran Moralitas dan Format Pemerintah yang bersih dan Bertanggungjawab” disajikan di UMS 14 Oktober 1998

Inti pelaksanaan otonomi daerah adalah terdapatnya keleluasaan Pemerintah Daerah (*discretionary power*) untuk menyelenggarakan pemerintahan sendiri atas dasar prakarsa, kreatifitas, dan peran serta aktif masyarakat dalam rangka mengembangkan dan memajukan daerahnya.¹³

Memperhatikan diktum “menimbang” pada undang-undang nomor 33 tahun 2004 tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, yang menyatakan bahwa undang-undang nomor 25 tahun 1999 tentang hal yang sama yaitu perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah di rasa sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan keadaan, ketatanegaraan serta tuntutan penyelenggaraan otonomi daerah sehingga perlu di sempurnakan dan di ganti dengan undang-undang nomor 33 tahun 2004 tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah.

Pembuatan dan pelaksanaan dari undang-undang tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah tersebut, sebenarnya adalah amanat dari pasal 18 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang mengatakan agar hubungan keuangan, pelayanan umum, serta pemanfaatan sumber daya dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah di atur dan di laksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang.

¹³.Widjaja, H.A.W, 1998, Percontohan Otonomi Daerah di Indonesia, Rineka Cipta, Jakarta, hal. 11

Menurut Nur Rif'ah Masykur, "Otonomi Daerah tidak cukup hanya di atur berdasarkan undang-undang saja tetapi tantangan utama otonomi daerah adalah kualitas sumber daya manusia dan sumber daya alam untuk penyelenggaraan pemerintah dan pembangunan daerah serta kemampuan mentransfer keahlian teknis dan teknologi dari pemerintah pusat."¹⁴

Dengan demikian pasal ini merupakan landasan filosofis dan landasan konstitusional pembentukan undang-undang tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Penyesuaian terhadap tuntutan penyelenggaraan otonomi daerah tersebut khususnya dalam hal pengelolaan keuangan telah ada di atur pada pasal 4 undang-undang nomor 33 tahun 2004 ini, yang mengatakan :

1. Penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi di danai dari dana yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)
2. Penyelenggaraan urusan pemerintah dalam rangka pelaksanaan dekonsentrasi di danai dari dana yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN)
3. Penyelenggaraan urusan pemerintah dalam rangka pelaksanaan tugas pembantuan di danai dari dana yang bersumber dari APBN

¹⁴ Nur Rif'ah Masykur, 2001, *Peluang dan Tantangan Otonomi Daerah*, PT. Permata Artistika Kreasi, Depok, hal. 5.

4. Pelimpahan kewenangan dalam rangka pelaksanaan dekonsentrasi dan atau penugasan dalam rangka tugas pembantuan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah di ikuti dengan pemberian dana .

Sumber sumber yang menjadi penerimaan daerah juga di atur pada pasal 5 undang-undang nomor 33 tahun 2004 ini dengan ayat sebagai berikut :

1. Penerimaan daerah dalam pelaksanaan desentralisasi terdiri atas pendapatan daerah dan pembiayaan.
2. Pendapatan daerah sebagaimana di maksud pada ayat (1) bersumber dari
 - a. Pendapatan Asli Daerah (PAD)
 - b. Dana Perimbangan yang terdiri dari :
 - a) Dana Bagi Hasil (DBH)
 - b) Dana Alokasi Umum (DAU)
 - c) Alokasi Khusus (DAK)
 - c. Lain lain pendapatan
3. Pembiayaan sebagaimana di maksud pada ayat (1) bersumber dari :
 - a. Sisa lebih perhitungan anggaran daerah
 - b. Penerimaan pinjaman daerah
 - c. Dana cadangan daerah
 - d. Hasil penjualan kekayaan daerah yang di pisahkan

Suatu daerah yang berstatus otonom seharusnya telah cukup mempunyai kemampuan untuk dapat mengurus rumah tangganya sendiri, antara lain perlu mempunyai penduduk yang banyak sebagai pembayar pajak / retribusi

daerah sehingga mempunyai PAD yang cukup memadai untuk membiayai pelaksanaan kegiatan otonominya.¹⁵

Otonomi atau devolusi pada umumnya di artikan sebagai pemberian wewenang kepada daerah untuk mengurus rumah tangganya sendiri, tetapi otonomi tidak berarti memberikan keleluasaan sepenuhnya kepada daerah, melainkan masih tersedianya ruang untuk pengawasan yang di lakukan oleh pemerintah pusat (*central control*).

Beberapa cara pengawasan pusat kepada daerah menurut Keneth Davey

1. *Categorical grant*, yaitu subsidi / bantuan yang di berikan kepada daerah yang di tetapkan secara ketat oleh pusat, bantuan tersebut bukan saja harus di gunakan untuk sektor tertentu tetapi juga kategori kegiatannya di tetapkan secara ketat
2. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Propinsi baru dapat di laksanakan setelah memperoleh pengesahan dari Menteri Dalam Negeri.
3. Pengangkatan Pegawai Negeri Sipil Daerah otonom harus memerlukan persetujuan pemerintah pusat, pemerintah daerah hanya dapat mengangkat sebatas formasi yang telah di tetapkan oleh pemerintah pusat dalam hal ini oleh Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Badan Kepegawaian Negara.¹⁶

Karena kegiatan pengawasan pusat tersebut merupakan kegiatan interdepartemen, maka di perlukan pembagian wewenang / tanggungjawab yang jelas agar dapat di susun ketentuan mengenai “ *who’s doing what*” yang di

¹⁵ Soehino, *Op. Cit.*, hal. 45.

¹⁶ Kenneth Davey, 1983, *Financing Regional Government*, John Wiley & Son, Chapter 12, hal. 121-126.

sepakati bersama sehingga tidak terjadi tumpang tindih dalam pelaksanaan pengawasan pusat ini.¹⁷

Jika memperhatikan hal tersebut di atas maka persoalan pelaksanaan otonomi daerah ternyata tidak hanya pada upaya pemerintah daerah untuk melakukan peningkatan PAD saja, serta bagaimana menggunakan wewenang yang di miliki pemerintah daerah untuk menentukan dan mengatur penggunaan dana-dana perimbangan yang berasal dari pemerintah pusat seperti DAU yang telah menjadi bagian dari APBD untuk di gunakan dengan maksimal dan tepat guna sesuai dengan kebutuhan pada daerahnya, namun pemerintah daerah juga harus memahami pengertian dan pendekatan serta ruang lingkup keuangan negara.

Pendekatan yang di gunakan oleh pemerintah dalam merumuskan keuangan negara menurut Dr.Mulia Nasution adalah dari :

1. Sisi obyek, yang di maksud dengan keuangan negara meliputi semua hak dan kewajiban negara yang dapat di nilai dengan uang, termasuk kebijakan dan kegiatan dalam bidang fiskal, moneter dan pengelolaan kekayaan negara yang di pisahkan, serta segala sesuatu baik berupa uang, maupun berupa barang yang dapat di jadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut
2. Sisi subyek, yang di maksud dengan keuangan negara meliputi seluruh obyek sebagaimana tersebut di butir 1 di atas yang di miliki negara, dan atau oleh pemerintah pusat, pemerintah daerah, perusahaan Negara / daerah, dan badan lain yang ada kaitannya dengan keuangan negara.
3. Sisi proses, keuangan negara mencakup seluruh rangkaian kegiatan yang berkaitan dengan pengelolaan obyek sebagaimana tersebut di atas mulai dari

¹⁷ Kenneth Davey, Ibid, hal. 121-126.

perumusan kebijakan dan pengambilan keputusan sampai dengan pertanggungjawaban.

4. Sisi tujuan, keuangan negara meliputi seluruh kebijakan, kegiatan dan hubungan hukum yang berkaitan dengan pemilikan dan / atau penguasaan obyek sebagaimana tersebut di atas dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan Negara.¹⁸

Pemerintah daerah selain telah mempunyai sumber PAD yang cukup, telah memahami pendekatan keuangan negara, juga terdapat beberapa faktor yang perlu mendapat perhatian karena sangat berpengaruh terhadap pelaksanaan otonomi daerah seperti yang di katakan oleh Yosef Riwu Kaho, Beberapa faktor yang mempengaruhi pelaksanaan otonomi daerah adalah :

1. Manusia pelaksananya harus baik
2. Keuangan harus cukup dan baik
3. Peralatannya harus cukup dan baik
4. Organisasi dan manajemennya harus baik.¹⁹

Selanjutnya Yosef Riwu Kaho mengatakan, Faktor pertama adalah manusia pelaksananya harus baik adalah faktor yang esensial dalam penyelenggaraan pemerintah daerah. Pentingnya faktor ini karena manusia merupakan subjek dalam setiap aktifitas pemerintahan. Mekanisme sistem pemerintahan, baik daerah ataupun pusat hanya dapat berjalan dengan baik dan

¹⁸ Mulia Nasution, 2005, Reformasi Manajemen Keuangan Negara, PT.Rajawali Utama, Jakarta, Hal 173-174.

¹⁹ Yosef Riwu Kaho, 1998, *Analisa Hubungan Pemerintahan Pusat dan Daerah di Indonesia*, Bina Aksara, hal. 60.

dapat mencapai tujuan seperti yang di kehendaki, apabila manusia sebagai subjek yang menggerakkannya baik pula²⁰.

Pengertian baik di sini meliputi :

- a. Mentalitas / moralnya baik dalam arti jujur, mempunyai rasa tanggung jawab yang besar terhadap pekerjaannya, dapat bersikap sebagai abdi masyarakat atau *public servant* dan sebagainya;
- b. Memiliki kecakapan / kemampuan yang tinggi untuk melaksanakan tugas-tugasnya.

B. Rumusan Masalah

Untuk mempermudah memahami penulisan tesis ini, maka penulis membuat rumusan rumusan masalah seperti yang tertulis di bawah ini :

1. Bagaimana peranan Dana Alokasi Umum (DAU) dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kota Pekalongan tahun 2003, 2004 dan 2005. Peranan DAU yang di maksudkan dalam tesis ini adalah peranan dalam ruang lingkup alokasi dana DAU yang tersedia pada APBD tahun 2003, 2004 dan 2005 saja
2. Sumber apakah yang dominan pada Pendapatan Asli Daerah (PAD) dalam menunjang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Kota Pekalongan tahun 2003, 2004 dan 2005, sesuai undang-undang nomor 33 tahun 2004

²⁰ Yosef Riwu Kaho, *Ibid*, hal. 60.

C. Landasan Teori

Perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah menurut undang undang-nomor 33 tahun 2004 terdapat pada BAB I tentang ketentuan umum adalah suatu sistem pembagian keuangan yang di lakukan dengan :

- 1 Adil,
- 2 Proporsional,
- 3 Demokratis,
- 4 Transparan, dan
- 5 Efisien

Penyediaan dana untuk penyelenggaraan desentralisasi, di lakukan dengan mempertimbangkan potensi, kondisi dan kebutuhan daerah, serta besarnya dana penyelenggaraan dekonsentrasi dan tugas pembantuan.

Daerah otonom, selanjutnya di sebut daerah adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas batas wilayah berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia

Desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintah dalam sistem NKRI

Dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang dari pemerintah kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah.

Tugas Pembantuan adalah penugasan dari pemerintah pusat kepada daerah dan/ atau desa atau sebutan lain dengan kewajiban melaporkan dan mem pertanggungjawabkan pelaksanaannya kepada yang menugaskan.

Penerimaan daerah adalah uang yang masuk ke kas daerah

Pengeluaran daerah adalah uang yang keluar dari kas daerah

Pendapatan daerah adalah hak pemerintah daerah yang di akui sebagai penambahan nilai kekayaan bersih dalam periode tahun bersangkutan.

Belanja daerah adalah semua kewajiban daerah yang di akui sebagai pengurang nilai kekayaan bersih dalam periode tahun anggaran yang bersangkutan.

Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah selanjutnya disebut APBD adalah rencana keuangan tahunan pemerintah daerah yang di bahas dan di setuju bersama oleh pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dan di tetapkan dengan peraturan daerah

Penerimaan Asli Daerah adalah pendapatan yang di peroleh daerah yang di pungut berdasarkan peraturan daerah sesuai dengan peraturan perundang- undangan.

Dana perimbangan adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang di alokasikan kepada daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi.

Dana Bagi Hasil adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang di alokasikan kepada daerah berdasarkan angka persentase untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi

Dana Alokasi Umum, selanjutnya disebut DAU adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang di alokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antar daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi.

Dana Alokasi Khusus, selanjutnya disebut DAK, adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang di alokasikan kepada daerah tertentu dengan tujuan untuk membantu mendanai kegiatan khusus yang merupakan urusan daerah dan sesuai dengan prioritas nasional.

Dana Dekonsentrasi adalah dana yang berasal dari APBN yang di laksanakan oleh Gubernur sebagai wakil pemerintah yang mencakup semua penerimaan dan pengeluaran dalam rangka pelaksanaan dekonsentrasi, tidak termasuk dana yang di alokasikan untuk instansi vertikal pusat di daerah.

Dana Tugas Pembantuan adalah dana yang berasal dari APBN yang di laksanakan oleh daerah yang mencakup semua penerimaan dan pengeluaran dalam rangka pelaksanaan tugas pembantuan.

1. Pengertian Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah

a. Pengertian umum

Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah adalah rencana keuangan tahunan pemerintah daerah yang di bahas dan di setuju bersama antara pemerintah daerah dan DPRD, dan di tetapkan dengan peraturan daerah.

Peraturan daerah tentang APBD merupakan dasar bagi pemerintah daerah untuk melakukan penerimaan dan pengeluaran daerah, semua penerimaan dan pengeluaran daerah dalam tahun anggaran yang bersangkutan harus di masukkan dalam APBD. Penyusunan APBD di sesuaikan dengan kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan dan kemampuan keuangan daerah.

b. Mekanisme pembahasan

Pembahasan APBD sesuai undang-undang nomor 17 tahun 2003 tentang keuangan negara di atur, sebagai berikut Pembahasan APBD diawali dengan penyampaian kebijakan umum APBD kepada DPRD selambat lambatnya pertengahan bulan Juni, selanjutnya DPRD membahas kebijakan umum APBD yang di ajukan oleh pemerintah daerah tersebut dalam pembicaraan pendahuluan rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (RAPBD).

Berdasarkan kebijakan umum APBD yang telah di sepakati dengan DPRD, pemerintah daerah bersama DPRD membahas prioritas dan plafon anggaran sementara untuk di jadikan acuan bagi setiap satuan kerja perangkat daerah. Dalam rangka penyusunan RAPBD, kepala satuan kerja perangkat daerah selaku pengguna anggaran menyusun rencana

kerja dan anggaran satuan kerja perangkat daerah. Rencana kerja satuan kerja perangkat daerah di susun dengan pendekatan berdasarkan prestasi kerja yang akan di capai.

Rencana kerja dan anggaran di maksud di sertai dengan prakiraan belanja. Hasil pembahasan rencana kerja dan anggaran di sampaikan kepada pejabat pengelola keuangan daerah sebagai bahan penyusunan rancangan peraturan daerah tentang APBD tahun berikutnya. Pemerintah daerah mengajukan rancangan peraturan daerah tentang APBD, di sertai penjelasan dan dokumen pendukungnya kepada DPRD pada minggu pertama bulan Oktober.

Pembahasan rancangan peraturan daerah tentang APBD di lakukan sesuai dengan undang undang yang mengatur susunan dan kedudukan DPRD. Dalam pembahasan tersebut DPRD dapat mengajukan usul yang mengakibatkan perubahan jumlah penerimaan dan pengeluaran dalam rancangan peraturan daerah tentang APBD. Pengambilan keputusan oleh DPRD mengenai rancangan peraturan daerah tentang APBD di lakukan selambat lambatnya satu bulan sebelum tahun anggaran yang bersangkutan di laksanakan.

Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah yang di setuju oleh DPRD terinci sampai dengan unit organisasi, fungsi, program, kegiatan, dan jenis belanja. Apabila DPRD tidak menyetujui rancangan peraturan daerah tersebut untuk membiayai keperluan setiap bulan pemerintah

daerah dapat melaksanakan pengeluaran setinggi tingginya sebesar angka APBD tahun anggaran sebelumnya.

- c. Komponen Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah terdiri atas:
 - a) Anggaran Pendapatan
 - b) Anggaran Belanja
 - c) Anggaran Pembiayaan
- d. Anggaran Pendapatan berasal dari :
 - a) Pendapatan Asli Daerah
 - b) Dana Perimbangan
 - c) Lain lain Pendapatan
- e. Anggaran Belanja di klasifikasikan menurut :
 - a) Organisasi
 - b) Fungsi
 - c) Program
 - d) Kegiatan
 - e) Jenis Belanja
- f. Anggaran Pembiayaan terdiri atas :
 - a) Penerimaan Pembiayaan
 - b) Pengeluaran Pembiayaan
- g. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah mempunyai fungsi:
 - a) Fungsi Otorisasi
 - b) Fungsi Perencanaan

- c) Fungsi Pengawasan
- d) Fungsi Alokasi
- e) Fungsi Distribusi

2. Pengertian Dana Alokasi Umum

Dana Alokasi Umum adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang di alokasikan pada APBD dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antar daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi.

Dana Alokasi Umum bertujuan untuk pemerataan kemampuan keuangan antar daerah yang di maksud untuk mengurangi ketimpangan kemampuan keuangan antar daerah melalui penerapan formula yang mempertimbangkan kebutuhan dan potensi daerah.

Dana Alokasi Umum untuk suatu daerah di tentukan atas besar kecilnya celah fiskal (*fiscal gap*) suatu daerah, yang merupakan selisih antara kebutuhan daerah (*fiscal need*) dan potensi daerah (*fiscal capacity*).

D. Tujuan penelitian

Bagi penulis tujuan penelitian ini di lakukan adalah untuk mengetahui hubungan beberapa aspek terhadap APBD Kota Pekalongan yaitu :

1. Untuk mengetahui peranan Dana Alokasi Umum (DAU) dalam APBD Kota Pekalongan tahun 2003, 2004 dan 2005

2. Untuk mengetahui sumber yang dominan pada Pendapatan Asli Daerah (PAD) dalam menunjang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kota Pekalongan tahun 2003, 2004 dan 2005, sesuai UU.No.33 tahun 2004

Tulisan ini akan menguraikan bagaimana sebenarnya peran komponen tersebut dalam APBD Kota Pekalongan melalui data yang terdapat pada :

1. Sumber Pendapatan Asli Daerah (PAD) Kota Pekalongan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) tahun 2003, 2004 dan 2005.
2. Jumlah pagu Dana Alokasi Umum (DAU) untuk Kota Pekalongan tahun 2003, 2004 dan 2005 yang terdapat pada Surat Keputusan Otorisasi (SKO) Menteri Keuangan melalui Surat Pengesahan Daftar Alokasi Dana Alokasi Umum (SP DA-DAU)

E. Manfaat Penelitian

1. Penulis bertambah wawasannya tentang Dana Alokasi Umum (DAU) yang menjadi bagian pendapatan dalam APBD Kota Pekalongan tahun 2003, 2004 dan 2005.
2. Penulis mengetahui dengan pasti bahwa tanpa Dana Alokasi Umum (DAU) dalam APBD maka Pemerintah Kota Pekalongan tidak bisa membelanjai kebutuhan Pemerintahannya dalam satu tahun anggaran.
3. Penulis mengetahui bahwa Pajak Daerah merupakan sumber utama Pendapatan Asli Daerah (PAD) Kota Pekalongan.
4. Pendapatan Asli Daerah (PAD) Kota Pekalongan dalam satu tahun hanya bisa membiayai keperluan pemerintahan Kota Pekalongan dalam satu bulan saja.

F. Metode Penelitian

Metode penelitian yang di lakukan dalam menulis tesis ini di laksanakan dengan menggunakan :

1. Pendekatan penelitian

Pendekatan penelitian yang penulis lakukan untuk mendapat data adalah dengan mengutip angka dan jumlah yang terdapat pada dokumen dokumen pembayaran yang telah berjalan pada tahun lalu yaitu tahun anggaran 2003, 2004 dan 2005. Dokumen tersebut berada pada Kantor Pelayanan Perbendaharaan Negara Pekalongan, dan dokumen pembayaran tahun yang sama yang telah di lakukan pembayarannya pada Bagian Keuangan Pemda Kota Pekalongan

Pada KPPN Pekalongan terdapat arsip dokumen pembayaran yang berhubungan dengan Dana Alokasi Umum, Dana Bagi Hasil, Dana Alokasi Khusus yang dana nya berasal dari APBN untuk tahun 2003, 2004 dan tahun 2005. Pada Bagian Keuangan Pemda Kota Pekalongon arsip dokumen pembayaran untuk DAU, DBH dan DAK dan Perda APBD untuk tahun 2003, 2004 dan tahun 2005

2. Sumber Data

Sumber data yang penulis pergunakan untuk mengambil angka dan jumlah baik yang ada di KPPN Pekalongan maupun yang ada di Bagian Keuangan Pemda Kota Pekalongan berasal dari :

a. Surat Pengesahan DA-DAU 2003 tgl.12-1-2003 No.0300/DA-DAU/0/03

- b. Surat Pengesahan DA-DAU 2004 tgl.12-1-2004 No.0300/DA-DAU/0/0
- c. Surat Pengesahan DA-DAU 2005 tgl.1-1-200 No.01/DA-DAU/0/05
- d. Perda No.1/2003 tgl 18-2-2003 tentang APBD Kota Pekalongan tahun 2003
- e. Perda No.1/2004 tgl 12-1-2004 tentang APBD Kota Pekalongan tahun 2004
- f. Perda No.8/2005 tgl 4-1-2005 tentang APBD Kota Pekalongan tahun 2005

3. Analisa Data

Data yang di dapat dari DAU yang berasal dari APBN dan APBD Kota Pekalongan tersebut di analisa dengan membandingkan antara :

- a. Besarnya pendapatan APBD dengan jumlah DAU yang di terima pada tahun yang sama
- b. APBD dengan Dana Perimbangan
- c. Pendapatan APBD dengan PAD
- d. Jumlah DAU dengan PAD yang di terima

Analisa meliputi jumlah DAU yang setiap bulan di salurkan dari APBN melalui KPPN Pekalongan ke Rekening Kas Pemerintah Daerah Kota Pekalongan, juga pendapatan yang di terima Pemda dari PAD setiap bulannya, dokumen dari Pemda yang meliputi laporan bulanan realisasi pembayaran belanja dan pendapatan.

G. Sistematika penulisan

Agar tulisan ini mudah di pahami bagi yang membaca, maka penulis membuat sistematika penulisannya sebagai berikut :

BAB I PENDAHULUAN

Pada bab ini penulis akan menguraikan latar belakang masalah, yaitu apa yang dimaksud dengan otonomi daerah sesuai undang-undang nomor 22 tahun 1999, bagaimana penerapannya di daerah sesuai undang-undang nomor 33 tahun 2004, rumusan masalah, tinjauan pustaka, tujuan dan manfaat penelitian, metode penelitian, dan sistematika penulisan.

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

Akan di gambarkan pelaksanaan otonomi daerah di Kota Pekalongan dan beberapa pendapat pakar tentang otonomi daerah, Dana Alokasi Umum (DAU) sebagai wujud perhatian pemerintah pusat pada otonomi daerah, Dana Alokasi Umum (DAU) sebagai alat pemerataan, dan Komponen yang terdapat pada Dana Alokasi Umum (DAU), Besarnya Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Kota Pekalongan tahun 2003, 2004 dan 2005.

BAB III HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Besarnya pagu Dana Alokasi Umum (DAU) untuk Kota Pekalongan tahun 2003, 2004, dan 2005, Komponen penerimaan dan pengeluaran

yang dominan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), Peranan Dana Alokasi Umum (DAU) pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), hal ini akan di uraikan sesuai penjelasan undang-undang nomor 33 tahun 2004 dan penjelasan pada Surat Keputusan Otorisasi (SKO) dari Menteri Keuangan. Upaya peningkatan Penerimaan Asli Daerah (PAD) untuk memperbesar Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Kota Pekalongan.

Untuk mengetahui peranan Dana Alokasi Umum (DAU) dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) dan sumber yang dominan pada Pendapatan Asli Daerah (PAD) dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Kota Pekalongan tahun 2003, 2004 dan tahun 2005, sesuai UU.No.33 tahun 2004.

BAB IV PENUTUP

Pada bab ini akan di paparkan kesimpulan yang penulis ambil dari bab I sampai bab III serta memberi saran setelah di ketahui hasil penelitian tentang perbandingan keuangan pemerintah pusat dan pemerintah daerah pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Kota Pekalongan dan sumber yang dominan pada Penerimaan Asli Daerah (PAD) dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Kota Pekalongan.