

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Negara Kesatuan Republik Indonesia merupakan Negara Hukum. Kalimat ini tercantum dalam Undang-Undang Dasar 1945 pada Pasal 1 ayat (3). Dalam Negara hukum, segala sesuatu harus dilakukan menurut hukum (*everything must be done according to law*)¹. Sebuah Negara hukum itu harus bertanggung jawab atas kemakmuran rakyatnya. Kemakmuran rakyat tersebut dapat dicapai apabila Negara Kesatuan Republik Indonesia mempunyai perekonomian yang teratur dan kuat.

Disamping Negara hukum, sesungguhnya, Negara Indonesia adalah Negara yang menganut paham Negara kesejahteraan (*welfare state*)². Berbeda dengan paham Negara *nachtwakersstaat* yang bertipe liberal, paham Negara kesejahteraan ini menuntut Negara berkerja semaksimal mungkin mewujudkan kesejahteraan rakyat (*bestuurzorg*). Konsekuensinya, Negara harus terlibat aktif dalam mengatur sendi-sendi kehidupan rakyat. Pengaturan tersebut tidak boleh dilakukan secara sewenang-wenang (*willekeur*). Pengaturan tersebut harus melibatkan partisipasi rakyat secara aktif³. Karena ini akan bersentuhan langsung dengan kesejahteraan dan perekonomian

¹ Ridwan HR, 2006, *Hukum Administrasi Negara*, PT Rajagrafindo Persada, Jakarta, hlm. 21.

² Paham Negara kesejahteraan ini termuat di dalam alinea IV Pembukaan UUD 1945

³ Donald A. Rumokoy, 2002, *Perkembangan Tipe Negara Hukum dan Peranan Hukum Administrasi Negara*, UII Press, Yogyakarta, hlm. 13-15.

masyarakat. Salah satu cara negara untuk melaksanakan perekonomian yang teratur dan kuat adalah dengan membuat anggaran keuangan dalam bentuk Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara yang selanjutnya disebut dengan APBN.

APBN tercantum dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 pasal 23 ayat (1) dijelaskan bahwa Anggaran pendapatan dan belanja negara sebagai wujud dari pengelolaan keuangan negara ditetapkan setiap tahun dengan undang-undang dan dilaksanakan secara terbuka dan bertanggungjawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Selanjutnya menurut Pasal 1 angka (7) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, selanjutnya disebut APBN adalah rencana keuangan tahunan pemerintah negara yang disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat. APBN berisi daftar sistematis dan terperinci yang memuat rencana penerimaan dan pengeluaran Negara selama satu tahun anggaran (1 Januari-31 Desember) dan APBN merupakan wujud dari pengelolaan keuangan negara yang ditetapkan setiap tahun dengan undang-undang dan dilaksanakan secara terbuka dan bertanggung jawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Tujuan dari APBN adalah sebagai pedoman penerimaan dan pengeluaran negara dalam melaksanakan kegiatan kenegaraan untuk meningkatkan produksi dan kesempatan kerja, dalam rangka meningkatkan pertumbuhan ekonomi dan kemakmuran bagi masyarakat. Pertumbuhan ekonomi dan kemakmuran rakyat harus merata dirasakan oleh setiap

masyarakat, oleh karna itu harus ada pengelolaan keuangan yang dilakukan oleh pemerintah daerah.

Pemerintah Daerah sebagai bagian dari sistem penyelenggaraan pemerintahan Indonesia harus dijadikan ujungtombak dalam mempercepat terwujudnya kesejahteraan rakyat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat daerah⁴. Di samping itu, Pemerintah Daerah juga dituntut mampu berkreasi menggali potensi yang ada di daerah.

Namun, karna terbatasnya kucuran dana dari Pemerintah Pusat menyebabkan Pemerintah Daerah tidak begitu leluasa mewujudkan menyelenggarakan tugas dan kewenangannya. Oleh karna itu, Pemerintah Daerah dituntut kreatif menggali sumber pendapatan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintah daerah. Oleh karena itu, pada setiap daerah provinsi, kabupaten dan kota juga memiliki Anggaran Pendapatan dan Belanja sendiri yaitu Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah yang selanjutnya disebut dengan APBD.

APBD adalah rencana keuangan tahunan daerah yang ditetapkan dengan Peraturan Daerah seperti yang tercantum pada Pasal 1 ayat (32) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Adapun tujuan dari APBD adalah sebagai pedoman penerimaan dan pengeluaran penyelenggaraan negara di daerah dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah dan untuk meningkatkan kemakmuran rakyat.

⁴ Penjelasan Umum UU No. 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Otonomi Daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Terdapat pada Pasal 1 ayat (6) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Pelaksanaan otonomi daerah dimaksudkan untuk meningkatkan kemakmuran rakyat. Kemakmuran rakyat bisa dicapai apabila pengelolaan keuangan dan penerapannya berjalan dengan baik. Untuk menjalankan semua itu butuh adanya sumber keuangan daerah dalam bentuk sumber pendapatan daerah yang berfungsi memudahkan jalannya otonomi daerah.

Adapun Sumber Pendapatan Daerah seperti yang tercantum pada Pasal 285 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah adalah :

(1) Sumber pendapatan Daerah terdiri atas:

a. Pendapatan Asli Daerah meliputi:

1. Pajak daerah;
2. Retribusi daerah;
3. Hasil pengolahan kekayaan Daerah yang dipisahkan; dan
4. Lain-lain Pendapatan asli Daerah yang sah;

b. Pendapatan transfer; dan

c. Lain-lain pendapatan Daerah yang sah.

(2) Pendapatan transfer sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b meliputi:

a. Transfer Pemerintah Pusat terdiri atas:

1. Dana Perimbangan;
2. Dana Otonomi Khusus;
3. Dana keistimewaan; dan
4. Dana Desa.

b. transfer antar-Daerah terdiri atas:

1. Pendapatan bagi hasil; dan
2. bantuan keuangan.

Salah satu dari sumber pendapatan daerah yaitu adanya Dana Perimbangan.

Dana perimbangan adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah berdasarkan angka persentase untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. Seperti yang tercantum dalam Pasal 1 ayat (19) Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Jadi dana tersebut bersumber dari pemerintah pusat yang besarnya disesuaikan dengan angka persentase dari kebutuhan daerah tersebut yang berfungsi untuk menjalankan pemerintahan daerah serta membantu proses desentralisasi yang dilakukan oleh pemerintah daerah itu sendiri.

Dengan adanya dana perimbangan tentu ada pula tujuan yang hendak dicapai dari dana perimbangan tersebut. Adapun tujuan dari dana perimbangan adalah :

1. Terciptanya pemerintahan dengan otonomi yang kuat dan sanggup berjalan dengan kemampuan administrasi sendiri
2. Tercapainya pelayanan masyarakat yang semakin baik
3. Kesejahteraan masyarakat yang semakin membaik
4. Pemerintah daerah mendapatkan jatah dari hasil kerjanya
5. Tercapainya suatu sistem kerja yang baik antara pemerintah pusat dan daerah
6. Terdorongnya otonomi daerah dengan keterlibatan operasional oleh pemerintah pusat⁵

Berkaitan dengan dana perimbangan perlu pengelolaan dengan baik supaya tercapai apa yang digariskan oleh pemerintah. Pengelolaan dana perimbangan yang baik oleh pemerintah sangat berpengaruh terhadap tercapainya kemakmuran rakyat, oleh karna itu pemerintah harus bisa mengelola dana perimbangan dengan sebaik baiknya. Dana perimbangan juga mempunyai pembagiannya masing-masing. Adapun komponen dari dana perimbangan terdiri atas :

1. Dana Bagi Hasil
2. Dana Alokasi Umum
3. Dana Alokasi Khusus

Setiap daerah di Indonesia mendapatkan dana ini dengan porsi yang berbeda-beda, tergantung pada kebutuhan dari daerah itu sendiri. Demikian halnya juga dengan

⁵ Lawisjustice.blogspot.in/2011/06/tujuan-dari-dana-perimbangan.html?m=1, diakses pada tanggal 30 Oktober 2015, jam 10.02 WIB

Provinsi Sumatera Barat yang juga mendapatkan dana perimbangan dari pemerintah pusat.

Provinsi Sumatera Barat adalah salah satu dari Provinsi di Indonesia yang menerima dana perimbangan tersebut dari pemerintah pusat. Pada tahun 2015 Provinsi Sumatera Barat mendapatkan dana perimbangan sebesar Rp1,390,876,415,377.00 dari total Rp4,057,886,082,789.38 pendapatan daerah yang tercantum didalam Daftar Realisasi Pendapatan Daerah Provinsi Sumatera Barat⁶. Jadi persentase dana perimbangan yang diterima oleh Provinsi Sumatera Barat adalah 34,2% pada tahun 2015. Hal ini menunjukkan bahwa dana perimbangan mempunyai andil dan pengaruh besar bagi Provinsi Sumatera Barat dalam melakukan pembangunan dan menjalankan proses desentralisasi. Dana perimbangan yang termasuk kedalam APBD dikelola oleh Dinas Pengelolaan Keuangan Daerah (DPKD) bersamaan dengan keuangan-keuangan daerah yang lainnya. DPKD adalah Dinas Khusus yang mengelola keuangan daerah di Provinsi Sumatera Barat.

Secara umum pertanggungjawaban dana perimbangan ini dilakukan oleh Gubernur sebagai kepala daerah dan dilimpahkan kepada DPKD sebagai Pejabat Pengelola Keuangan Daerah (PPKD) seperti yang tercantum pada Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara pasal 1 angka (21). Tapi secara khusus pertanggungjawaban dana perimbangan dilakukan oleh setiap Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) yang memakai dana perimbangan itu sendiri. Untuk

⁶ Daftar Realisasi Pendapatan Daerah Provinsi Sumatera Barat keadaan sampai dengan Desember 2014 dan 2015.

pengelolaan dana perimbangan saat sekarang ini berjalan tidak efektif karna pemerintah daerah lebih melakukan tindakan penyimpanan dana perimbangan tersebut di bank dengan jumlah yang tidak wajar sehingga pembangunan yang seharusnya ditunjang oleh dana perimbangan tersebut tidak terlaksana dan pembangunan yang telah direncanakan akan terhambat. Oleh karna kebijakan pemerintah daerah yang seperti ini maka tidak tertutup kemungkinan pemerintah daerah akan dikenai konversi dana perimbangan tersebut dalam bentuk Surat Berharga Negara (SBN). Dana Transfer ke Daerah yang bisa dikonversi dalam bentuk SBN terdiri dari:

a. Dana Bagi Hasil (DBH)

- DBH Pajak Bumi dan Bangunan Pertambangan Minyak Bumi dan Gas Bumi (DBH PBB Migas)
- DBH Pajak Penghasilan Wajib Pajak Orang Pribadi Dalam Negeri (DBH PPh WPOPND)
- DBH Sumber Daya Alam Pertambangan Minyak Bumi
- DBH Sumber Daya Alam Pertambangan Gas Bumi
- DBH Sumber Daya Alam Pertambnagan Mineral dan Batubara

b. Dana Alokasi Umum (DAU)

Seperti yang tercantum dalam Peraturan Menteri Keuangan Nomor 235/PMK.07/2015. Dengan adanya peraturan seperti ini tentu saja bisa menghambat pembangunan yang ada di Sumatera Barat karna dana yang dibutuhkan untuk

pembangunan tersebut tidak diturunkan secara tunai oleh pemerintah pusat. Terlebih lagi pemerintah daerah juga tidak merealisasikan dana tersebut secara efektif dan memilih untuk menyimpan dana tersebut dengan jumlah yang tidak wajar di bank. Oleh karena itu tidak tertutup kemungkinan Provinsi Sumatera Barat akan dikenai konversi penyaluran dana tersebut dalam bentuk nontunai dan hal ini pasti akan berdampak besar pada pembangunan yang ada di Sumatera Barat.

Selain perihal diatas pemerintah daerah juga kurang memberikan informasi kepada masyarakat mengenai bagaimana pertanggungjawaban dana perimbangan itu, sehingga menimbulkan ketertarikan penulis untuk menggali lebih dalam mengenai informasi pertanggungjawaban dana perimbangan secara optimal oleh Dinas Pengelolaan Keuangan Daerah Provinsi Sumatera Barat dan dapat memberikan informasi kepada masyarakat secara rinci bagaimana pelaksanaan dan pertanggungjawaban dana perimbangan oleh Dinas Pengelolaan Keuangan Daerah Provinsi Sumatera Barat guna mengetahui untuk apa penggunaan dana perimbangan selama ini.

Sehubungan dengan penjabaran di atas, maka penulis merasa perlu mengadakan penelitian untuk mengungkap lebih jelasnya apa yang terjadi dilapangan saat ini. Oleh karena itu, penulis tertarik membahas dalam sebuah penelitian yang berjudul

**PERTANGGUNGJAWABAN DANA PERIMBANGAN OLEH DINAS
PENGELOLAAN KEUANGAN DAERAH PROVINSI SUMATERA BARAT**