

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

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

Amandemen UUD 1945 menghasilkan penataan ulang sistem Pemerintahan Negara RI, hal ini berpengaruh dengan perubahan format kelembagaan dan hubungan kewenangan dalam sistem organisasi pemerintahan. Selanjutnya terdapatnya keinginan yang kuat untuk mengatur sistem pertanggung jawaban secara lebih jelas mengenai keuangan negara. Dalam rangka mendukung terwujudnya *good governance* dalam penyelenggaraan negara, pengelolaan keuangan negara perlu diselenggarakan secara profesional, terbuka, dan bertanggung jawab sesuai dengan aturan pokok yang telah ditetapkan dalam Undang-Undang Dasar.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 telah mengamanatkan diselenggarakannya otonomi seluas-luasnya dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia, Ketentuan ini dibuktikan dalam Pasal 18A Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang berbunyi:

- 1) 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;
- 2) Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang.

Untuk mendukung penyelenggaraan otonomi daerah dapat dilakukan melalui penyediaan sumber-sumber pendanaan berdasarkan dari kewenangan

pemerintah pusat melalui asas desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan, untuk itu perlu diatur perimbangan antara pemerintah pusat dan daerah berupa sistem keuangan yang diatur berdasarkan pembagian kewenangan, tugas, dan tanggung jawab yang jelas antar susunan pemerintahan. Menurut Sarundajang, setidaknya ada dua pandangan tentang peranan yang seharusnya dilakukan oleh pemerintah daerah dalam hubungannya dengan keuangan pemerintah pusat dan daerah.<sup>1</sup> *Pertama* yaitu menekankan peranan pemerintah daerah sebagai ungkapan dari kemauan dan identitas masyarakat setempat. *Kedua*, Pemerintah daerah pada dasarnya merupakan lembaga yang menyelenggarakan layanan-layanan tertentu untuk daerah, dan memberikan layanan yang semata-mata bermanfaat untuk daerah.

“Berdasarkan paham negara kesejahteraan (*welfare state, veroringstaats*), kepada pemerintah diberikan kewajiban *bestuurszorg*, yaitu penyelenggaraan kesejahteraan umum”,<sup>2</sup> di samping menjaga ketertiban dan keamanan. Dalam rangka melaksanakan *bestuurszorg* ini, pemerintah banyak melakukan campur tangan menganut desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan, kewajiban mengupayakan kesejahteraan umum tersebut tidak hanya dijalankan oleh Pemerintah Pusat, tetapi juga dilakukan oleh satuan pemerintahan daerah. Upaya mewujudkan kesejahteraan umum yang dilakukan oleh satuan pemerintahan daerah akan efektif, karena satuan pemerintahan daerah ini lebih dekat dan terlibat langsung dengan masyarakat. Indonesia ialah negara berdasarkan atas hukum yang

---

<sup>1</sup>Ahmad Yani, *Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia*, PT Raja Grafindo Persada., Jakarta: 2009 Cet-4, halaman 16.

<sup>2</sup>E. Utrecht, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Pustaka Tinta Mas, Surabaya, 1988, halaman 29.

menganut paham negara kesejahteraan dan sebagai negara kesatuan yang menganut desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan, dimana disebutkan pada Pasal 1 ayat 3 perubahan ketiga UUD 1945 berbunyi:

Negara Indonesia adalah negara hukum, dan ketentuan yang menunjukkan bahwa Indonesia menganut paham negara kesejahteraan terdapat pada alinea keempat Pembukaan UUD 1945, yang memuat tujuan negara, yaitu;... melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial...” serta ketentuan yang menunjukkan bahwa Indonesia merupakan negara kesatuan yang berdesentralisasi terdapat dalam Pasal 1 ayat (1) dan pasal 18 ayat (1) Perubahan Pertama dan Kedua UUD 1945. Pasal 1 ayat (1) berbunyi “Negara Indonesia ialah negara kesatuan yang berbentuk Republik” dan Pasal 18 ayat (1) berbunyi; “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 mempunyai pemerintah daerah, yang diatur dengan undang-undang.”<sup>3</sup>

Dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang keuangan Negara terdapat dalam Pasal 1 angka 11 menerangkan bahwa keuangan Negara Keuangan Negara adalah semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu, baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut.

Pertanggungjawaban keuangan daerah merupakan kompetensi publik, akan tetapi merupakan kewenangan perwakilan rakyat sebagai pemberi otorisasi dan memiliki kebijakan dalam menjalankan roda pemerintahan. Kalau kita lihat dari sudut hukum administrasi, bahwa pelaksanaan keuangan daerah juga terikat dengan undang-undang yang pelaksanaannya dilakukan oleh instansi-instansi dan harus

---

<sup>3</sup>Ketentuan bahwa Indonesia sebagai negara hukum terdapat dalam Pasal 1 ayat (3) Perubahan Ketiga UUD 1945.

mempertanggungjawabkan kepada kepala pemerintahan (eksekutif).

Di Negara kesatuan Republik Indonesia, faktor keuangan daerah sangat erat hubungannya dengan faktor keuangan Negara. Hubungan keduanya bersifat timbal balik, yang berarti bahwa kondisi keuangan Negara akan mempengaruhi kondisi keuangan daerah dan begitu pula sebaliknya. “Meningat eksistensi keuangan demikian vital bagi Negara, maka segala daya upaya akan dilakukan oleh pemerintah untuk menciptakan dan memanfaatkan segenap sumber keuangan yang ada”.<sup>4</sup> Hasil-hasil yang telah diperoleh selanjutnya akan dipergunakan untuk membiayai pengeluaran kegiatan pemerintahan dan pembangunan.

Keuangan merupakan faktor penting dalam suatu daerah, disebabkan pengaruhnya yang demikian menentukan terhadap kompleksitas kelangsungan hidup seluruh masyarakat, pengaruh dari aspek keuangan antara lain juga mencerminkan kualitas keberadaan dari suatu pemerintahan dalam menjalankan fungsi-fungsi kenegaraannya. Dengan diserahkannya sumber-sumber pembiayaan bagi kelancaran tugas otonomi, daerah seharusnya dapat membiayai sendiri semua kebutuhan dalam melaksanakan urusan pemerintahan dan pembangunan di daerahnya, “akan tetapi pemerintah pusat melakukan verifikasi terlebih dahulu sebelum memberi pengakuan atas bagian urusan-urusan yang akan dilaksanakan oleh daerah”.<sup>5</sup> Oleh karena itu daerah harus mempunyai suatu anggaran belanja yang ditetapkannya sendiri berdasarkan kewenangan yang ada. Sebab, tanpa sumber pembiayaan yang cukup pemerintah daerah hampir dapat dipastikan tidak

---

<sup>4</sup>Adrian Sutedi, *Implikasi Hukum Atas Sumber Pembiayaan Daerah Dalam Kerangka Otonomi Daerah*, Sinar Grafika Jakarta, 2009, halaman 23.

<sup>5</sup>Rozali Abdullah, *Pelaksanaan Otonomi Luas Dengan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung*, RajaGrafindo Persada, 2005, halaman 19.

akan dapat melaksanakan kewajiban pelayanan terhadap kepentingan warga daerahnya. Menurut Josef Rihu Kaho yang dikutip oleh Adrian Sutedi “ketiadaan biaya yang cukup memadai dapat menyebabkan hilangnya ciri pokok dan mendasar dari suatu daerah otonomi”.<sup>6</sup>

Dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah, kewenangan yang luas, utuh dan bulat yang meliputi perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, pengendalian dan evaluasi pada semua aspek pemerintahan. Pada akhirnya harus dipertanggungjawaban publik, pemerintahan daerah harus melakukan optimalisasi anggaran yang dilakukan secara ekonomi, efisiensi dan efektifitas (*Value for money*) untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (selanjutnya disebut dengan APBD) pada hakekatnya merupakan salah satu instrumen kebijakan yang dapat dipakai sebagai alat untuk meningkatkan pelayanan umum dan kesejahteraan masyarakat. Oleh karena itu, Pemerintah harus berupaya secara nyata dan terstruktur guna menghasilkan APBD yang dapat mencerminkan kebutuhan riil masyarakat sesuai dengan potensi masing-masing Daerah, serta dapat memenuhi tuntutan terciptanya anggaran negara yang transparan, berorientasi pada kepentingan dan akuntabilitas publik. Harus diakui bahwa dalam struktur APBD yang lama, dan tuntutan di atas belum dapat dipenuhi sepenuhnya.

Struktur anggaran APBD hanya menyajikan informasi tentang jumlah sumber pendapatan dan penggunaan dana. Sementara itu, informasi tentang kinerja yang ingin dicapai, keadaan dan kondisi ekonomi serta potensinya tidak tergambar dengan jelas. Informasi tersebut diperlukan sebagai tolak ukur yang

---

<sup>6</sup>Adrian Sutedi, *Op. Cit.*, halaman 25.

harus dijadikan acuan dalam perencanaan anggaran. Karena ketidakjelasan tersebut, maka sistem perencanaan anggaran yang digunakan selama ini tidak dapat memberikan gambaran yang komprehensif mengenai inisiatif, aspirasi dan kebutuhan riil masyarakat dan potensi sumber daya yang dimilikinya.

Berdasarkan Peraturan perundang-undangan pedoman penyusunan APBD diantaranya meliputi sinkronisasi kebijakan pemerintah Pusat dengan kebijakan Pemerintah Daerah untuk mencapai sasaran prioritas pembangunan nasional, perlu dilakukan sinkronisasi program dan kegiatan Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah. Selain itu, perlu ada keterkaitan antara sasaran program dan kegiatan provinsi dengan kabupaten/kota untuk menciptakan sinergi sesuai dengan kewenangan provinsi dan kabupaten/kota dan prinsip dan kebijakan penyusunan APBD dan perubahan APBD Penyusunan APBD perlu memperhatikan prinsip-prinsip sebagai berikut;

1. Partisipasi masyarakat, pengambilan keputusan dalam proses penyusunan dan penetapan APBD sedapat mungkin melibatkan partisipasi masyarakat, sehingga masyarakat mengetahui akan hak dan kewajibannya dalam pelaksanaan APBD.
2. Transparansi dan akuntabilitas anggaran, APBD harus dapat menyajikan informasi secara terbuka dan mudah diakses oleh masyarakat meliputi tujuan, sasaran, sumber pendanaan pada setiap jenis/objek belanja serta korelasi antara besaran anggaran dengan manfaat dan hasil yang ingin dicapai dari suatu kegiatan yang dianggarkan.
3. Disiplin anggaran, Pendapatan yang direncanakan merupakan perkiraan yang terukur secara rasional yang dapat dicapai untuk setiap sumber pendapatan, sedangkan belanja yang dianggarkan merupakan batas tertinggi pengeluaran belanja, Penganggaran pengeluaran harus didukung dengan adanya kepastian tersedianya penerimaan dalam jumlah yang cukup dan tidak dibenarkan melaksanakan kegiatan yang belum tersedia atau tidak mencukupi kredit anggarannya dalam APBD/Perubahan APBD, semua penerimaan dan pengeluaran daerah dalam tahun anggaran yang bersangkutan harus dianggarkan dalam APBD dan dilakukan melalui rekening kas umum daerah.

4. Keadilan anggaran, pajak daerah, retribusi daerah, dan pungutan daerah lainnya yang dibebankan kepada masyarakat harus mempertimbangkan kemampuan untuk membayar. Dalam mengalokasikan belanja daerah, Pemerintah Daerah harus mempertimbangkan keadilan dan pemerataan agar dapat dinikmati oleh seluruh lapisan masyarakat tanpa diskriminasi pemberian pelayanan.
5. Efisiensi dan efektivitas anggaran, dana yang tersedia harus dimanfaatkan dengan sebaik mungkin untuk dapat menghasilkan peningkatan pelayanan dan kesejahteraan yang maksimal guna kepentingan masyarakat.

Taat asas, penyusunan APBD tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan peraturan daerah lainnya.

Kewenangan pembentukan peraturan perundang-undangan apabila dialihkan harus melalui atribusi atau delegasi yang tegas dan jelas. Kewenangan pembentukan peraturan kebijakan selalu dapat dialihkan secara tidak langsung karena yang dialihkan secara langsung adalah kewenangan penyelenggaraan pemerintah saja, pada Negara-negara yang menjalankan asas desentralisasi sebagai akibat dilimpahkannya kekuasaan untuk mengatur dan mengurus sesuatu urusan pemerintahan dari pemerintahan pusat kepada bagian dari wilayah Negara tersebut (pemerintah pusat) menjadi urusan rumah tangganya, maka salah satu konsekuensinya ialah menimbulkan pembagian wewenang pada sektor keuangan untuk membiayai penyelenggaraan urusan rumah tangga (otonomi) pada pemerintah lokal tersebut. Meskipun demikian dalam hal ini tidaklah berarti bahwa pemerintah lokal yang bersangkutan mesti mandiri dari segi keuangan dan terlepas dari pengaruh faktor pemerintah pusatnya agar dapat memiliki arti yang sempurna dalam melaksanakan otonomi yang diberikan kepadanya.

Desentralisasi merupakan proses di mana Pemerintah Daerah menjalankan

otonomi seluas luasnya dengan tujuan meningkatkan kesejahteraan masyarakat, pelayanan umum dan daya saing daerah. Pemerintah daerah memiliki kewenangan untuk menjalankan segala urusan pemerintahan kecuali urusan pemerintahan yang berkaitan dengan urusan politik luar negeri, pertanahan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional serta agama yang menjadi kewenangan pusat. Perimbangan kewenangan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah merupakan sub sistem keuangan Negara sebagai konsekuensi pembagian tugas antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah. Pemberian sumber keuangan Negara kepada pemerintah daerah didasarkan atas penyerahan tugas kepada pemerintah daerah dengan memerhatikan stabilitas dan keseimbangan fiskal.

Otonomi adalah turunan (*derivate*) dari desentralisasi sehingga daerah otonomi adalah daerah yang mandiri dalam berprakarsa. Tingkat kemandirian dan turunan dari tingkat desentralisasi menunjukkan bahwa semakin tinggi derajat desentralisasi semakin tinggi pula tingkat otonomi daerah.<sup>7</sup> Penyelenggaraan fungsi pemerintahan daerah akan terlaksana secara optimal jika penyelenggaraan urusan pemerintahan diikuti dengan pencarian sumber-sumber penerimaan yang cukup kepada daerah dengan mengacu kepada undang-undang tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah yang besarnya disesuaikan dan diselaraskan dengan pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah. Hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah diuraikan sebagai berikut:

- a. Presiden selaku kepala pemerintahan memegang kekuasaan pengelolaan

---

<sup>7</sup>Basuki, *Pengelolaan Keuangan Daerah*, Kreasi Wacana, Yogyakarta, 2008, halaman 14.

keuangan Negara yang merupakan bagian kekuasaan pemerintah;

- b. Presiden menyerahkan kekuasaan tersebut kepada kepala daerah (Gubernur/ Bupati/ Walikota) selaku kepala pemerintahan daerah untuk mengelola keuangan daerahnya dan mewakili pemerintah daerah dalam pemilikan kekayaan yang terpisah;
- c. Hubungan antara pusat dan daerah menyangkut hubungan pengelolaan pendapatan (*revenue*) dan penggunaan (*expenditure*) baik untuk pengeluaran rutin maupun pembangunan daerah dalam rangka memberikan pelayanan publik yang berkualitas, responsible dan akuntable;
- d. Konsep hubungan antara pusat dan daerah adalah hubungan administrasi dan hubungan kewilayahan, sehingga pemerintah pusat mengalokasikan dana perimbangan kepada pemerintah daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Hak dan kewajiban daerah tersebut perlu dikelola dalam suatu sistem pengelolaan keuangan daerah. Keuangan Daerah adalah semua hak dan kewajiban daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dapat dinilai dengan uang termasuk didalamnya segala bentuk kekayaan yang berhubungan dengan hak dan kewajiban. Sementara pengelolaan keuangan daerah adalah keseluruhan kegiatan yang meliputi perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, pertanggungjawaban, dan pengawasan keuangan daerah tersebut. Pengelolaan keuangan daerah merupakan subsistem dari sistem pengelolaan keuangan Negara dan merupakan elemen pokok dalam penyelenggaraan

pemerintah daerah. Pengelolaan keuangan daerah juga harus dilakukan dengan cara yang baik dan bijak agar keuangan daerah tersebut bisa menjadi efisien penggunaannya yang sesuai dengan kebutuhan daerah.

Keuangan daerah adalah semua hak dan kewajiban daerah yang dapat dinilai dengan uang dan segala sesuatu berupa uang dan barang yang dapat dijadikan milik daerah yang berhubungan dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut. Berdasarkan pengertian tersebut pada prinsipnya keuangan daerah mengandung beberapa unsur pokok, yaitu hak daerah yang dapat dinilai, kewajiban daerah dengan uang, dan kekayaan yang berhubungan dengan hak dan kewajiban tersebut. Hak daerah dalam rangka keuangan daerah adalah segala hak yang melekat pada daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang digunakan dalam usaha pemerintah daerah mengisi kas daerah.

Keuangan daerah dituangkan sepenuhnya ke dalam APBD. Pengelolaan Keuangan Daerah yaitu Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah yang selanjutnya disingkat APBD adalah rencana keuangan tahunan pemerintahan daerah yang dibahas dan disetujui bersama oleh pemerintah daerah dan DPRD, dan ditetapkan dengan peraturan daerah. Selanjutnya pengelolaan keuangan daerah merupakan keseluruhan kegiatan yang meliputi perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, pertanggungjawaban dan pengawasan keuangan daerah. Dalam konteks ini lebih difokuskan kepada pengawasan keuangan daerah yang dilakukan oleh DPRD.

Menurut Bird, Humes, Shah, Wilson dan Game yang dikutip oleh M.R. Khoirul Muluk, Dana Bagi Hasil di banyak negara menjadi pendapatan utama bagi

Pemerintah Daerah. Terdapat tiga alasan utama dari pentingnya DBH bagi penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, yaitu: *pertama*, menambah sumber pendapatan Daerah; *kedua*, untuk memenuhi kebutuhan yang berlebihan atau pendapatan yang terbatas dari area tertentu; dan *ketiga* untuk meningkatkan program tertentu serta menyelipkan kontrol terhadapnya.<sup>8</sup> Perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah merupakan subsistem keuangan negara sebagai konsekuensi pembagian tugas antara pemerintah pusat dan daerah. Perimbangan tersebut merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari sistem keuangan negara.<sup>9</sup>

Dua peraturan yaitu Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 saat ini menjadi dasar bagi penerapan struktur politik dan administrasi pemerintahan, khususnya keuangan di Indonesia. UU No. 32 Tahun 2004 mengatur pelimpahan penyelenggaraan sebagian besar urusan pemerintahan menjadi kewenangan daerah, sementara UU No. 33 Tahun 2004 menata kebijakan perimbangan keuangan sebagai konsekuensi atas pembagian kewenangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.

Dana perimbangan meliputi:

1. Dana Alokasi Umum Dana Alokasi Umum (DAU) adalah sejumlah dana yang dialokasikan kepada setiap Daerah Otonom (provinsi/kabupaten/kota), di Indonesia setiap tahunnya sebagai dana pembangunan. DAU merupakan salah satu komponen belanja pada APBN, dan menjadi salah satu komponen pendapatan pada APBD.

---

<sup>8</sup>M. Khoirul Muluk, *Desentralisasi dan Pemerintahan Daerah*, Bayumedia Publishing, Malang, 2007, halaman 84.

<sup>9</sup>C.S.T. Kansil, *Hukum Administrasi Daerah*, Jala Permata Aksara, Jakarta, 2009, halaman 263.

DAU bertujuan untuk pemerataan kemampuan keuangan antar daerah yang dimaksudkan untuk mengurangi ketimpangan kemampuan keuangan antar daerah melalui penerapan formula yang mempertimbangkan kebutuhan dan potensi daerah. Dana Alokasi Umum terdiri dari DAU untuk Daerah Provinsi dan DAU untuk Daerah Kabupaten/ Kota. Proporsi DAU antara provinsi dan kabupaten/kota dihitung dari perbandingan antara bobot urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan provinsi dan kabupaten/kota. DAU untuk suatu daerah dialokasikan berdasarkan formula yang terdiri atas celah fiskal dan alokasi dasar. Celah fiskal merupakan selisih antara kebutuhan fiskal dan kapasitas fiskal. Kebutuhan fiskal diukur dengan menggunakan variabel jumlah penduduk, luas wilayah, Indeks Kemahalan Konstruksi, Produk Domestik Regional Bruto per kapita, dan Indeks Pembangunan Manusia. Kapasitas fiskal diukur berdasarkan Pendapatan Asli Daerah dan DBH. Alokasi dasar dihitung berdasarkan jumlah gaji Pegawai Negeri Sipil Daerah.

2. Dana Bagi Hasil (DBH) adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah berdasarkan angka persentase untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. DBH dilakukan berdasarkan prinsip by origin (daerah penghasil) dan penyaluran berdasarkan realisasi penerimaan. DBH bersumber dari pajak dan sumber Jaya alam. DBH yang berasal dari pajak adalah bagian daerah yang berasal dari penerimaan Pajak Bumi

Dan Bangunan, Biaya Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan, Pajak Penghasilan Pasal 25 dan Pasal 29 Wajib Pajak Orang Pribadi Dalam Negeri dan Pajak Penghasilan Pasal 21, penetapan Alokasi DBH Pajak ditetapkan oleh Menteri Keuangan. DBH Pajak sendiri disalurkan dengan cara pemindahbukuan dari Rekening Kas Umum Negara ke Rekening Kas Umum Daerah. Dana Bagi Hasil Sumber Daya Alam berasal dari Kehutanan, Pertambangan Umum, Perikanan, Pertambangan Minyak Bumi dan Pertambangan Panas Bumi.

3. Dana Alokasi Khusus Dana Alokasi Khusus (DAK) adalah alokasi dari APBN kepada provinsi/ kabupaten/ kota tertentu dengan tujuan untuk mendanai kegiatan khusus yang merupakan urusan Pemerintah Daerah dan sesuai dengan prioritas nasional. Bila dibandingkan Antara ke dua sumber dana di APBD, dana perimbangan mempunyai peran yang sangat signifikan dalam penyelenggaraan pemerintahan Daerah. Artinya, Bagi Daerah, Dana perimbangan merupakan suatu yang sangat berartidalam peningkatan kapasitas daerah dalam pelayanan publik, Pelayanan masyarakat akan semakin baik. Cakupan dan jangkauan pelayanan semakin luas dan dekat dengan masyarakat yang dilayani. Dengan demikian, harapan kesejahteraan masyarakat sangat memungkinkan diwujudkan melalui kebijakan desentralisasi fiskal yang memuat hubungan(perimbangan) keuangan Antara pusat dan daerah.

Beberapa persoalan/masalah pada praktek pengelolaan keuangan yang berkembang saat ini dilapangan diantaranya kurang transparan dan kurang akuntabel Pendapatan Asli daerah (PAD) yang berupa rencana penerimaan dengan Realisasi Penerimaan pajak, intervensi hak budget DPRD terlalu kuat, pendekatan partisipatif dalam perencanaan melalui mekanisme musrenbang masih menjadi retorika, proses perencanaan kegiatan yang terpisah dari penganggaran, ketersediaan dana yang tidak tepat waktu, terlalu banyak “order” dalam proses perencanaan, koordinasi antar SKPD (Satuan Kerja Perangkat Daerah) untuk proses perencanaan masih lemah dan SKPD tidak mempunyai tenaga perencana yang memadai, sehingga perlu pengaturan yang dapat mengakomodir keseluruhan persoalan seperti Kebijakan Hubungan (Perimbangan) Keuangan antara Pusat dan daerah yang dilaksanakan oleh Pemerintah merupakan kebijakan dalam rangka peningkatan kapasitas, daerah dalam pelayanan masyarakat. Dilain pihak juga merupakan upaya memberikan hak dan kewajiban sebagai daerah otonom untuk mengelola keuangan yang sudah menjadi tanggung jawabnya.

Persoalan/masalah yang ada saat ini terkait Perimbangan Keuangan Pemerintah Pusat dan Daerah yang terlihat di dilapangan diantaranya yaitu ketergantungan yang kuat pemerintah daerah kepada pemerintah pusat, pembagian keuangan antara pemerintah pusat dan daerah yang belum berimbang dan proporsional, sebagai contoh terdapat beberapa Daerah yang melakukan bentuk protes ke Pemerintah Pusat khususnya Kementerian Keuangan. Seperti yang disampaikan Mantan Walikota Bandung, bahwa alokasi dana untuk daerah tidak dilakukan secara adil oleh pemerintah pusat. Ridwan Kamil memberi contoh

anggaran dana desa untuk provinsi Jawa Barat dan Jawa Timur.<sup>10</sup> Dengan total jumlah penduduk sebanyak 48 juta jiwa, Jawa Barat menerima Rp71,6 triliun. Sementara itu, Jawa Timur mendapat RpRp79,3 triliun dengan jumlah penduduk yang lebih sedikit dibandingkan Jawa Barat. Perbedaan antara yang didapat provinsi Jawa Barat dan Jawa Timur adalah Rp7,6 triliun. Sedangkan Jawa Barat harus mengelola lebih banyak penduduk, tetapi dengan dana yang lebih sedikit.

Permasalahan serupa juga dialami Jawa Barat terkait pemberian Dana Desa. Ridwan Kamil mengungkapkan total transfer Dana Desa ke Jawa Barat pada 2020 mencapai Rp5,7 triliun. Adapun, jumlah desa di Jawa Barat saat ini 5.312 desa dan angka kemiskinan 1,1 juta jiwa atau 9,7 persen dari total populasi. Sementara itu, Provinsi Jawa Tengah menerima suntikan Dana Desa Rp7,8 triliun pada tahun yang sama. Dengan catatan, jumlah desa 7.809 desa dan angka kemiskinan 2,1 juta jiwa atau 12,4 persen dari total populasi.

Dari pemaparan peraturan diatas terlihat bahwa ketidakjelasan pengaturan mengenai pembagian dana perimbangan beresiko memperburuk ketimpangan pembangunan regional. Selain itu ketidakjelasan dalam penentuan kriteria alokasi dana juga merupakan masalah yang belum teratasi dalam UU Tahun 2014. Perlu adanya peraturan yang lebih rinci dan komprehensif agar tidak terjadinya ketidakpastian bagi pemerintah daerah dalam perencanaan pembangunan.

Jika dibagi per kapita, Ridwan Kamil mengungkapkan satu orang warga Jawa Tengah menerima bantuan dana desa sebesar Rp1 juta per orang per tahun. Di

---

<sup>10</sup><https://m.bisnis.com/amp/read/20200623/9/1256557/ridwan-kamil-protas-ke-pemerintah-pembagian-dana-transfer-daerah-tidak-adil->

sisi lain, warga Jawa Barat hanya mendapat Rp600 ribu per orang per tahun. Total penduduk Jawa Tengah lebih sedikit, tetapi Dana Desa yang diberikan lebih banyak. Ini terjadi karena pemerintah pusat menghitung kebutuhan berdasarkan jumlah desa, bukan populasi.

Bentuk protes lain juga diungkapkan oleh Pemerintah Provinsi Kalimantan Timur yaitu Pemerintah Provinsi Kalimantan Timur menuntut agar Pemerintah Pusat bisa lebih adil dalam memberikan dana perimbangan kepada daerah penghasil dalam hal ini Kalimantan Timur. Dikarenakan, Benua Etam sebagai salah satu penyumbang devisa terbesar negara selama ini merasa tidak mendapat pembagian yang adil.<sup>11</sup>

Pemerintah Provinsi Kalimantan Timur menjelaskan regulasi terhadap dana perimbangan yang diberikan pusat ke daerah dinilai kurang tepat bahkan tidak sesuai. Maka terjadi ketidakadilan pembagian royalti yang merupakan hak dari daerah penghasil baik dana bagi hasil (DBH), dana alokasi khusus (DAK) maupun dana alokasi umum (DAU). Selama ini Kaltim hanya menerima dana perimbangan maksimal Rp7 triliun dari selayaknya Rp10 triliun. Jika didukung pendapatan asli daerah (PAD) berkisar Rp5 hingga Rp6 triliun maka APBD setiap tahunnya mencapai Rp16 triliun.

Protes serupa juga dilakukan oleh Bupati Meranti, dalam hal ini Ia memprotes terkait pembagian DBH Minyak yang dirasa tidak adil dalam pembagiannya. Kabupaten Meranti pada tahun 2022 DBH hanya menerima Rp114 miliar dengan hitungan US\$60 per barel. Kabupaten Meranti mendesak

---

<sup>11</sup><https://www.kaltimprov.go.id/berita/pusat-harus-adil-berikan-dana-perimbangan>

Kementerian Keuangan agar DBH yang diterima menggunakan hitungan US\$100 per barel pada 2023 mendatang. Karena dalam hal ini Bupati Meranti menemukan adanya perbedaan hitungan DBH dari hasil minyak bumi di Meranti.<sup>12</sup>

Protes Bupati Meranti dilatarbelakangi ketidakjelasan asumsi harga minyak mentah yang digunakan pemerintah pusat. Hal ini menurutnya akan mempengaruhi dasar perhitungan dana bagi hasil antara pusat dan daerah. Bupati Meranti mengatakan dalam pidato Presiden Jokowi 16 Agustus 2022 asumsi harga minyak untuk penyusunan APBD 2023 berada di angka 100 dolar AS per barel. Namun pejabat Kementerian Keuangan mengatakan 80 dolar AS per barel. Sedangkan Kabupaten Meranti menurut perkiraan Adil berdasarkan dana bagi hasil yang diberikan pemerintah pusat, hanya menerima 60 dolar AS per barel.

Bupati Meranti mengungkapkan saat pemerintah menetapkan asumsi harga minyak mentah di angka 60 dolar AS per barel, Kabupaten Meranti menerima Rp114 miliar. Namun ketika asumsi harga minyak mentah berada ditetapkan 100 dolar AS per barel Kabupaten Meranti hanya menerima Rp115 miliar. Bupati Meranti mengatakan kapasitas produksi minyak mentah di Kabupaten Meranti terus naik hingga hampir 8000 barel per hari. Pada 2023 ia memperkirakan kapasitas produksi minyak Kabupaten Meranti akan bertambah hingga 9000 dolar per barel.

Dari pada penjelasan di atas, maka penulis tertarik dan bermaksud mengkaji lebih mendalam mengenai **“Pengaturan perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah di Indonesia”**.

---

<sup>12</sup><https://narasi.tv/read/narasi-daily/melihat-lagi-deretan-protas-bupati-kepulauan-meranti-soal-dana-bagi-hasil-minyak-yang-berujung-teguran-kemendagri>

## **B. Rumusan Masalah**

Dari pemaparan hal-hal tersebut di atas, maka dapat disusun rumusan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana pengaturan perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah?
2. Apakah Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah sudah proporsional?

## **C. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan perumusan masalah yang diuraikan pada bab sebelumnya mengenai pengaturan perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah di Indonesia, maka tujuan penelitian ini diantaranya sebagai berikut:

1. Untuk menganalisis pengaturan perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah di Indonesia?
2. Untuk menganalisis Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah sudah proporsional?

## **D. Manfaat Penelitian**

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan pemahaman tentang pengetahuan yang luas dan mendalam tentang pengaturan perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah di Indonesia, sehingga dengan demikian manfaat penelitian dapat dirumuskan sebagai berikut:

1. Secara teoretis/akademis, penelitian ini diharapkan dapat memperkaya kajian kepustakaan mengenai pengaturan perimbangan keuangan antara

pemerintah pusat dan pemerintah daerah di Indonesia.

2. Secara praktis, hasil penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat dan memberikan sumbangan pemikiran serta khasanah penelitian ilmu hukum yang dapat dipergunakan sebagai bahan pertimbangan lembaga terkait di dalamnya, serta masyarakat dan pihak yang terkait dalam pengambilan keputusan. Seterusnya diharapkan dapat memberikan sumbangan bagi hukum positif dan memberikan pemikiran untuk dijadikan bahan pertimbangan bagi pemerintah dalam mengatur pengaturan perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah di Indonesia.

#### **E. Kerangka Konseptual**

Kerangka konseptual adalah kerangka berfikir mengenai konsep-konsep yang dibahas dalam tesis, kerangka konseptual ini dikenal juga dengan apa yang disebut dengan model konseptual tentang bagaimana konsep atau teori berhubungan dengan berbagai konsep yang telah diidentifikasi sebagai masalah yang penting. Pengertian lain dari kerangka konseptual adalah kerangka hubungan antara konsep-konsep yang ingin dikaji atau melalui penelitian yang akan dilakukan. Dalam penelitian ini konsep yang akan diajukan adalah hubungan antar konsep yang satu dengan konsep yang lain, yang dapat menjelaskan tentang pengaturan perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah di Indonesia yang diuraikan dalam paparan dibawah ini:

## 1. Pengaturan

Sumber kewenangan delegasi dalam peraturan perundang-undangan melahirkan produk peraturan perundang-undangan yang sering disebut dengan istilah Peraturan. Peraturan yaitu peraturan-peraturan yang berfungsi sebagai pelaksana undang-undang atau yang disebut dengan istilah “*delegated legislations*” sebagai “*subordinate legislations*”. Disebut sebagai “*delegated legislations*” karena kewenangan untuk menentukannya berasal dari kewenangan yang didelegasikan dari undang-undang oleh pembentuk undang-undang (*legislature*).<sup>13</sup>

Prinsip pendelegasian kewenangan mengatur (*delegation of rulemaking power*) itu pada pokoknya tunduk kepada doktrin atau “*legal maxim*” yang dikenal luas, yaitu “*delegatus non potest delegare*”, yang berarti “*a delegate may not sub-delegate his or her power*”. Artinya, pejabat atau lembaga yang diberi delegasi kewenangan itu tidak boleh mendelegasikan lagi kewenangan untuk mengatur itu kepada lembaga lain yang lebih rendah. Namun, dalam praktik, kadang-kadang, lembaga pelaksana undang-undang juga diberi kewenangan oleh undang-undang untuk memberi delegasi kewenangan lagi kepada lembaga yang lebih rendah. Ini disebut sebagai “*sub-delegation of legislative power*” atau “*sub-delegation of rule-making power*”. Biasanya, untuk memberikan sub-delegasi kewenangan itu dipersyaratkan bahwa hal itu harus sudah ditentukan dengan tegas atau secara eksplisit dalam undang-undang induknya (*principle legislation*). Hanya dengan begitu maka peraturan pemerintah dapat mengatur bahwa untuk hal-hal yang lebih teknis, dapat diatur lebih lanjut oleh menteri terkait dalam bentuk peraturan menteri, dan sebagainya.<sup>1411</sup>

Dari penjelasan di atas dapat dipahami bahwa peraturan ialah peraturan yang dibentuk atas dasar delegasi atau perintah dari peraturan perundang-undang yang ada di atasnya untuk mengatur suatu hal tertentu yang secara tegas atau tidak menurut peraturan perundang-undangan yang mendelegasikannya.

---

<sup>13</sup>Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, Cet.1, Konstitusi Press, Jakarta, 2006, halaman 275.

<sup>14</sup>*Ibid.*, halaman 276.

## **2. Perimbangan Keuangan**

Defenisi perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah ini, sebelumnya diatur dalam Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, yaitu dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, yaitu “Perimbangan keuangan antara Pemerintah dan Pemerintah 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”.

Dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, maka mengenai defenisi perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah mengalami perubahan, sebagaimana diatur dalam Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, yaitu “Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah adalah suatu system penyelenggaraan keuangan yang mengatur hak dan kewajiban keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah yang dilaksanakan secara adil, transparan, akuntabel, dan selaras berdasarkan undang-undang”.

Dengan adanya perubahan pengaturan mengenai perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah yang sebelumnya diatur dalam Undang-Undang

Nomor 33 Tahun 2004 yang diperbaharui menjadi Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, maka secara tidak langsung ketentuan hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah juga mengalami perubahan. Dengan adanya perubahan tersebut maka terdapat hal yang menjadi perhatian, yaitu mengenai kelebihan dan kekurangan kedua undang undang tersebut dalam hal pengaturan adil, transparan, akuntabel, dan selaras.

### **3. Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah**

Pemerintahan dalam arti luas adalah segala bentuk kegiatan atau aktivitas penyelenggara Negara yang dilakukan oleh organ-organ Negara yang mempunyai otoritas atau kewenangan untuk menjalankan kekuasaan dalam rangka mencapai tujuan. Sedangkan pemerintah dalam arti sempit adalah aktivitas atau kegiatan yang dilakukan oleh fungsi eksekutif saja dalam hal ini yang dilakukan oleh presiden, menteri-menteri sampai birokrasi paling bawah.<sup>15</sup>

Prof. R. Djokosutono, S.H. mengatakan bahwa, Negara dapat pula diartikan sebagai suatu organisasi manusia atau kumpulan-kumpulan manusia, yang berada di bawah suatu pemerintahan yang sama. Pemerintahan ini sebagai alat untuk bertindak demi kepentingan rakyat untuk mencapai tujuan organisasi Negara, antara lain kesejahteraan, pertahanan, keamanan, tata tertib, keadilan, kesehatan dan lain-lain.<sup>16</sup>

Pemerintah Pusat selanjutnya disebut Pemerintah, adalah Presiden Republik

---

<sup>15</sup>Nurmi Chatim, *Hukum Tata Negara*, Cendikia Insani, Pekan Baru, 2006, halaman 46.

<sup>16</sup>C.S.T kansil, *Hukum Tata Negara Republik Indonesia*, PT. Rineka Cipta, Jakarta, 2000, halaman 91.

Indonesia yang memegang kekuasaan pemerintahan negara Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pemerintah pusat merupakan badan tertinggi yang memiliki kekuasaan memerintah dalam suatu negara. Dalam arti sempit, pemerintah pusat sebagai pemegang kekuasaan eksekutif terdiri atas presiden, wakil presiden, dan menteri negara. Presiden, wakil presiden, dan menteri negara memiliki tugas, wewenang, dan kewajiban masing-masing.

Pemerintah Daerah merupakan salah satu alat dalam sistem penyelenggaraan pemerintahan. Pemerintah daerah ini merujuk pada otoritas administratif di suatu daerah yang lebih kecil dari sebuah negara dimana negara Indonesia merupakan sebuah negara yang wilayahnya terbagi atas daerah-daerah Provinsi. Daerah provinsi itu dibagi lagi atas daerah Kabupaten dan daerah Kota. Setiap daerah provinsi, daerah kabupaten, dan daerah kota mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang.<sup>17</sup>

Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, Pemerintah daerah merupakan kepala daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom. Sedangkan Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan

---

<sup>17</sup><https://id.wikipedia.org/wiki/Pemerintahan-daerah-di-Indonesia>. Diakses pada tanggal 02 November 2023, pukul 17.31 Wib.

Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Menurut The Liang Gie, Pemerintah Daerah adalah satuan-satuan organisasi pemerintah yang berwenang untuk menyelenggarakan segenap kepentingan setempat dari sekelompok yang mendiami suatu wilayah yang dipimpin oleh kepala pemerintahan daerah.<sup>18</sup>

## **F. Landasan Teoritis**

### **1. Teori Otonomi Daerah**

Otonomi adalah mengembangkan manusia-manusia Indonesia yang otonom, yang memberikan keleluasaan bagi terbentuknya potensi-potensi terbaik yang dimiliki oleh setiap individu secara optimal. Individu-individu yang otonom menjadi modal dasar bagi perwujudan Otonomi Daerah yang hakiki. Oleh karena itu, penguatan Otonomi Daerah harus membuka kesempatan yang sama dan seluas-luasnya bagi setiap pelaku dalam ramburambu yang disepakati bersama sebagai jaminan terselenggaranya social order. Di luar itu, Pendapatan Asli Daeraha prinsipnya tidak boleh ada pembatasan, khususnya dalam mobilitas faktor-faktor produksi. Otonomi juga memberikan peluang bagi persaingan sehat antar daerah, tentu saja dengan jaring-jaring pengaman, bagi tercapainya persyaratan minimum bagi daerah-daerah yang dipandang masih belum mampu menyejajarkan diri dalam suatu *level of playing field*.<sup>19</sup>

Otonomi Daerah menurut UU Nomor 23 pasal 1 ayat 6 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Bab I ketentuan umum adalah hak, wewenang, dan kewajiban

---

<sup>18</sup>The Liang Gie, *Pertumbuhan Daerah Pemerintahan Daerah di Negara Kesatuan Republik Indonesia*, Gunung Agung, Jakarta, halaman 44.

<sup>19</sup>Faisal Basri, *Perekonomian Indonesia Tantangan Dan Harapan Kebangkitan Indonesia*, Erlangga, Kalisari, 2002, Halaman 174.

Daerah Otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.<sup>20</sup> Daerah Otonom dalam definisi tersebut merupakan kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah. Pemberian otonomi yang seluas-luasnya ke Pendapatan Asli Daerah Daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta Masyarakat.

## 2. Teori Kesejahteraan

Kesejahteraan atau sejahtera dapat memiliki empat arti (Kamus Besar Bahasa Indonesia), Dalam istilah umum, sejahtera menunjuk ke keadaan yang baik, kondisi manusia di mana orang-orangnya dalam keadaan makmur, dalam keadaan sehat dan damai. Dalam ekonomi, sejahtera dihubungkan dengan keuntungan benda. Sejahtera memiliki arti khusus resmi atau teknikal (lihat ekonomi kesejahteraan), seperti dalam istilah fungsi kesejahteraan sosial. Dalam kebijakan sosial, kesejahteraan sosial menunjuk ke jangkauan pelayanan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat. Ini adalah istilah yang digunakan dalam ide negara sejahtera. Bentham menggunakan istilah “utility” (kegunaan) untuk menjelaskan konsep kebahagiaan atau kesejahteraan. Berdasarkan prinsip *utilitarianisme* yang ia kembangkan, Bentham berpendapat bahwa sesuatu yang dapat menimbulkan kebahagiaan ekstra adalah sesuatu yang baik. Sebaliknya, sesuatu yang menimbulkan sakit adalah buruk.<sup>21</sup>

---

<sup>20</sup>Himpunan Peraturan Peundang-undangan Republik Indonesia, *Undang-Undang Pemerintahan Daerah*, Pustaka Mahardika, Yogyakarta, 2015, Halaman 20.

<sup>21</sup>Oman Sukmana, “*Konsep dan Desain Negara Kesejahteraan (Welfare State)*”, *Jurnal Sospol*, Vol 2 No.1, 2016, Halaman 103.

Kesejahteraan merupakan representasi yang bersifat kompleks karena multidimensi, mempunyai keterkaitan antar dimensi dan ada dimensi yang direpresentasikan. Perumusan tentang batasan antara substansi kesejahteraan dan representasi kesejahteraan ditentukan oleh perkembangan praktik kebijakan yang dipengaruhi oleh ideologi dan kinerja negara yang tidak lepas dari pengaruh dinamika pada tingkat global. Tingkat kepuasan dan kesejahteraan adalah dua pengertian yang saling berkaitan. Tingkat kepuasan merujuk pada individu atau kelompok, sedangkan tingkat kesejahteraan mengacu pada komunitas atau masyarakat luas. Tingkat kesejahteraan meliputi pangan, pendidikan, kesehatan, kadang juga dikaitkan dengan kesempatan kerja, perlindungan hari tua, keterbebasan dari kemiskinan dan sebagainya.

### **3. Teori Keadilan Pancasila**

Keadilan berasal dari kata adil, menurut Kamus Bahasa Indonesia adil adalah tidak sewenang-wenang, tidak memihak, tidak berat sebelah. Adil terutama mengandung arti bahwa suatu keputusan dan tindakan didasarkan atas norma-norma objektif. Keadilan pada dasarnya adalah suatu konsep yang relatif, setiap orang tidak sama, adil menurut yang satu belum tentu adil bagi yang lainnya, ketika seseorang menegaskan bahwa ia melakukan suatu keadilan, hal itu tentunya harus relevan dengan ketertiban umum dimana suatu skala keadilan diakui. Skala keadilan sangat bervariasi dari satu tempat ke tempat lain, setiap skala didefinisikan

dan sepenuhnya ditentukan oleh masyarakat sesuai dengan ketertiban umum dari masyarakat tersebut.<sup>22</sup>

Di Indonesia keadilan digambarkan dalam Pancasila sebagai dasar negara, yaitu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Dalam sila lima tersebut terkandung nilai-nilai yang merupakan tujuan dalam hidup bersama. Adapun keadilan tersebut didasari dan dijiwai oleh hakikat keadilan kemanusiaan yaitu keadilan dalam hubungannya manusia dengan dirinya sendiri, manusia dengan manusia lainnya, manusia dengan masyarakat, bangsa, dan negara, serta hubungan manusia dengan Tuhannya.<sup>23</sup>

Teori keadilan Pancasila adalah sebuah teori hukum yang mendasarkan pada nilai-nilai Pancasila sebagai landasan ontologi, epistemologi dan bahkan aksiologinya. Pancasila mampu memberikan nilai-nilai keadilan sebagai pembaharuan hukum di Indonesia. Teori keadilan Pancasila jika ditarik benang merah pada suatu titik konvergensi merupakan sintesa dari teori hukum pembangunan, teori hukum progresif dan teori hukum integratif, semuanya berpijak pada hukum yang hidup dalam masyarakat dan berdasarkan nilai-nilai primordial dari bangsa Indonesia, yaitu nilai-nilai pancasila sebagai khas kehidupan sosial dan sekaligus sebagai *volksgeist* atau jiwa suatu bangsa.<sup>24</sup>

Nilai-nilai keadilan tersebut haruslah merupakan suatu dasar yang harus diwujudkan dalam hidup bersama kenegaraan untuk mewujudkan tujuan negara,

---

<sup>22</sup>M. Agus Santoso, *Hukum, Moral & Keadilan Sebuah Kajian Filsafat Hukum*, Ctk. Kedua, Kencana, Jakarta, 2014, Halaman 85.

<sup>23</sup>*Ibid.*,

<sup>24</sup>Ferry Irawan Febriansyah, "Keadilan Berdasarkan Pancasila Sebagai Dasar Filosofis Dan Ideologis Bangsa", *DiH Jurnal Hukum*, 2017, Vol. 13. No. 25, Hlm. 6.

yaitu mewujudkan kesejahteraan seluruh warganya dan seluruh wilayahnya, mencerdaskan seluruh warganya. Demikian pula nilai-nilai keadilan tersebut sebagai dasar dalam pergaulan antar negara sesama bangsa didunia dan prinsip-prinsip ingin menciptakan ketertiban hidup bersama dalam suatu pergaulan antarbangsa di dunia dengan berdasarkan suatu prinsip kemerdekaan bagi setiap bangsa, perdamaian abadi, serta keadilan dalam hidup bersama (keadilan sosial).<sup>25</sup>

### **G. Metode Penelitian**

Metode Penelitian merupakan ekspresi mengenai cara bekerjanya pikiran, sehingga dengan cara ini pengetahuan yang dihasilkan mempunyai karakteristik tertentu yang rasional dan teruji.<sup>26</sup> Metode penelitian merupakan uraian teknis yang digunakan dalam penelitian. Penelitian yang di dilakukan oleh penulis padakali ini terdiri dari komponen sebagai berikut:

#### **1. Tipe Penelitian**

Tipe dalam penelitian yang penulis terapkan dalam penelitian ini adalah bersifat *Yuridis Normatif* atau disebut dengan penelitian hukum normatif, yaitu penelitian yang difokuskan untuk mengkaji penerapan kaidah-kaidah atau norma dalam hal yang bersifat teoretis, asas, konsepsi, doktrin hukum dan isi kaidah hukum positif. “Penelitian tersebut dapat dilakukan (terutama) terhadap bahan hukum primer dan sekunder, sepanjang bahan-bahan tadi mengandung kaidah-kaidah hukum”.<sup>27</sup> Penelitian ini ditujukan guna mendapat hal hukum yang

---

<sup>25</sup>*Ibid.*, Halaman 87.

<sup>26</sup>Bahder Johan Nasution, *Metode Penelitian Ilmu Hukum*, Mandar Maju, Bandung, 2008, Halaman 3.

<sup>27</sup>Periksa, Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Rajawali Pers, Jakarta, 2006, Halaman 62.

berhubungan dengan pengaturan perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah di Indonesia.

## 2. Metode Pendekatan

Adapun pendekatan yang digunakan dalam penelitian tesis ini sesuai dengan rumusan masalah sebagai objek penelitian yang dibahas dan yang akan dijawab, maka pendekatan yang digunakan adalah:

- a. Pendekatan konseptual (*conceptual approach*) dalam penelitian ini dilakukan dengan meneliti pengaturan perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah di Indonesia;
- b. Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dilakukan dengan konsep perundang-undangan yang berhubungan dengan pengaturan perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam bentuk hukum positif dan “pendekatan Undang-undang (*statute approach*) dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang sedang ditangani”.<sup>28</sup>
- c. Pendekatan sejarah (*historical approach*), “pendekatan historis dilakukan dengan menelaah latar belakang apa yang dipelajari dan perkembangan pengaturan mengenai isu yang dihadapi”.<sup>29</sup>

---

<sup>28</sup>Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana, Jakarta, 2010, Halaman 93.

<sup>29</sup>*Ibid.*, Halaman 94.

### **3. Pengumpulan Bahan Hukum**

Dalam penelitian ini pengumpulan bahan hukum, baik bahan hukum primer maupun bahan hukum sekunder dilakukan dengan cara sistem kartu (card system). Digunakan sistem ini adalah untuk mempermudah menganalisis bahan-bahan hukum yang dimaksud, meliputi:

- a. Bahan hukum primer yaitu bahan hukum yang berupa peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan masalah yang diteliti yaitu Undang-Undang Dasar 1945, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah;
- b. Bahan hukum sekunder yaitu bahan hukum yang memberikan penjelasan atas bahan hukum primer, yang terdiri dari semua literatur baik berbentuk buku, jurnal hukum, hasil penelitian maupun tulisan yang berhubungan dengan pengaturan perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah;
- c. Bahan hukum tersier yaitu bahan hukum yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer maupun sekunder, berupa kamus hukum, kamus bahasa Indonesia.

## H. Sistematika Penulisan

Sesuai dengan permasalahan yang dirumuskan untuk dijadikan topik bahasan, penulisan disertasi ini disusun menjadi enam bab sebagaimana diuraikan di bawah ini:

- Bab I : Bab ini merupakan Bab Pendahuluan yang berisikan Latar Belakang Masalah yang melahirkan isu hukum, sehingga akan menunjukkan perlunya penelitian hukum, dari latar belakang ini dirumuskan masalah yang akan diteliti, kemudian diuraikan apa yang menjadi tujuan penelitian ini, begitu pula dengan manfaat yang akan diperoleh dari penelitian yang dilakukan. Untuk itu disusun metode penelitian sebagai langkah-langkah atau cara kerja yang ditempuh untuk menjawab permasalahan yang diajukan, pembahasan kemudian dilanjutkan dengan membahas kerangka konseptual dan landasan teoretis yang secara keseluruhan dipaparkan dalam sistematika penulisan;
- Bab II : Bab ini membahas tentang Tinjauan Umum Tentang Keuangan Negara, Pembagian Keuangan Pusat, Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat Dan Daerah;
- Bab III : Bab ini akan membahas dan menjawab Rumusan Masalah dari pengaturan perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah di Indonesia;
- Bab IV : Bab ini merupakan bab pembahasan bentuk pengaturan perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah

daerah di Indonesia;

Bab V : Bab ini merupakan Bab Penutup yang berisikan kesimpulan dari uraian-uraian dalam bab sebelumnya serta saran-saran dari penulis.