

## **BAB IV**

### **HASIL PENELITIAN**

#### **A. Hubungan Keuangan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah Dalam Kerangka Otonomi Daerah**

Penyelenggaraan Pemerintahan pada dasarnya sangat identik dengan kekuasaan negara yang kemudian dituangkan dalam konstitusi suatu negara atau Undang-Undang Dasar. Lebih lanjut, Pasal 18 Ayat (1) UUD NRI 1945 menyatakan bahwa “Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah Provinsi dan Daerah Provinsi itu dibagi atas Kabupaten dan Kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang.”

Lebih lanjut, dalam ketentuan Pasal 18 ayat (5) UUD NRI 1945 menegaskan bahwa “Pemerintah Daerah merupakan daerah otonom yang dapat menjalankan urusan pemerintahan dengan seluas-luasnya serta mendapat hak untuk mengatur kewenangan pemerintahan kecuali urusan pemerintahan yang oleh Undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintahan pusat”.

Berdasarkan pada dua ketentuan Pasal tersebut di atas, desain penyelenggaraan pemerintahan daerah diderifikasikan dalam UU No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah, dimana menurut hemat penulis telah sesuai dan sejiwa dengan paradigma negara kesatuan yang terkandung dalam konstitusi. Sekiranya yang perlu dipertegas disini hanyalah komitmen dan *political will* bagi penguatan pemerintahan daerah melalui penyelenggaraan otonomi daerah. Kemandirian daerah dalam mengurus daerahnya menjadi inti paradigma negara kesatuan. Bagaimana pun, desentralisasi bukan sekedar

pemencaran wewenang, tetapi mengandung juga pembagian kekuasaan untuk mengatur dan mengurus penyelenggaraan pemerintahan negara antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah.

Keuangan daerah merupakan salah satu aspek penentu dalam keberhasilan penyelenggaraan otonomi daerah. Aspek ini menggunakan prinsip *Money Follow Function* yang mengandung makna bahwa pendanaan mengikuti fungsi pemerintahan yang menjadi kewajiban dan tanggung jawab masing-masing tingkat pemerintahan.

Hubungan antara keuangan dan anggaran daerah sangat erat, karena sama-sama merupakan hal terpenting dalam pemutusan suatu instrumen kebijakan. Anggaran daerah digunakan sebagai alat untuk menentukan besar pendapatan dan pengeluaran, membantu pengambilan keputusan dan perencanaan pembangunan, otorisasi pengeluaran di masa-masa yang akan datang, alat untuk memotivasi para pegawai, dan alat koordinasi bagi semua aktivitas dari berbagai unit kerja. Dalam kaitannya dengan pengelolaan keuangan daerah pemerintah daerah harus bertumpu pada kepentingan publik. Hal ini ditinjau bukan hanya dilihat pada besarnya porsi pengalokasian anggaran untuk kepentingan publik, tetapi juga dapat terlihat pada besarnya partisipasi masyarakat dalam proses perencanaan, pelaksanaan, dan pengawasan keuangan daerah.

Perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah merupakan dua bagian yang tidak bisa dipisahkan dari sistem Keuangan Negara, dan dimaksudkan untuk mengatur sistem pendanaan atas kewenangan pusat yang diserahkan, dilimpahkan, dan ditugaskan kepada daerah. Dana perimbangan juga bertujuan untuk mengurangi ketimpangan sumber pendanaan pemerintahan antara pusat dan daerah.

Dalam hal pembangunan daerah tidak menjadi tanggung jawab pemerintah pusat saja tetapi juga menjadi tanggung jawab pemerintah daerah didalam mengurus rumah tangganya sendiri. Dalam rangka melaksanakan otonomi daerah kewenangan pusat dilimpahkan kepada daerah sehingga pemerintah daerah mempunyai keleluasaan dalam mengelola rumah tangganya sendiri.<sup>1</sup>

Dengan keleluasaan yang diberikan tersebut, kewenangan pemerintah daerah semakin besar. Oleh karena itu pemerintah daerah harus bisa mengelola daerahnya dengan sebaik-baiknya termasuk dalam masalah keuangan. Jangan sampai dalam pelaksanaan otonomi daerah terjadi penyimpangan, salah satunya yaitu penyimpangan terhadap keuangan daerah. Dalam hal ini secara tidak langsung pemerintah daerah telah mengabaikan prinsip pemerintahan yang bersih dan berwibawa dalam pelaksanaan otonomi daerah.

Hal ini mengingat bahwa data Komisi Pemberantas Korupsi (KPK) pada tahun 2017 tercatat kurang-lebih sekitar 20 hingga 40 persen korupsi yang terjadi di daerah. Sementara itu, data yang terhimpun di Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP), tercatat sekitar 50 persen terjadi penyelewengan keuangan daerah.<sup>2</sup>

Maka menurut hemat penulis, menyoal efektivitas hubungan dan pengawasan pemerintah pusat terhadap pemerintah daerah di bidang keuangan daerah menjadi hal yang krusial diketengahkan. Hubungan pemerintah pusat dan pemerintah daerah bidang keuangan perlu dilihat secara menyeluruh dengan melakukan 4 kriteria pedekatan yaitu:

---

<sup>1</sup> Baca Pasal Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintah Daerah

<sup>2</sup>*Op. Cit*, <https://nasional.kompas.com/read/2017/04/03/13445571/data.kpk.ungkap.kebocoran.anggaran.di.daerah.capai.40.persen>. Diakses pada selasa, 30/10/2018, Pukul. 17.00 WIB

- a. Sistem tersebut seharusnya memberikan distribusi kekuasaan yang rasional di antara berbagai tingkat pemerintah mengenai penggalan sumber-sumber dana pemerintah dan kewenangan penggunaannya, yaitu suatu pembagian yang sesuai dengan pola umum desentralisasi.
- b. Sistem tersebut sepatutnya menyajikan suatu sebagian yang memadai dari sumber-sumber dana masyarakat secara keseluruhan untuk membiayai pelaksanaan fungsi-fungsi penyediaan pelayanan dan pembangunan yang diselenggarakan pemerintahan daerah
- c. Sistem tersebut semestinya sejauh mungkin mendistribusikan pengeluaran pemerintah secara adil diantara daerah-daerah atau sekurang-kurangnya memberikan keutamaan pada pemerataan pelayananan kebutuhan dasar tertentu.
- d. Pajak dan retribusi yang dikenakan oleh pemerintah daerah semestinya sejalan dengan distribusi yang adil atas beban keseluruhan dari pengeluaran pemerintah dalam masyarakat.<sup>3</sup>

Sementara itu, dalam rangka menyelenggarakan pemerintahan, pelayanan masyarakat, dan pembangunan, pemerintahan di daerah pada hakikatnya mengemban tiga fungsi yaitu fungsi alokasi, fungsi distribusi dan fungsi stabilisasi.<sup>4</sup> Lebih lanjut, ketentuan Pasal 279 Ayat 1 dan 2 UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menegaskan hubungan keuangan antara pusat dan daerah sebagai berikut:

---

<sup>3</sup> Erwinton Putra Antonius Tarigan, 2013, Standar Akuntansi Pemerintahan dalam Mewujudkan Akuntabilitas dan Transparansi Pengelolaan Keuangan Daerah, *Kebijakan dan Administrasi Publik*, Vol. 17, No 1, Hlm. 32

<sup>4</sup> *Ibid*, hlm. 102-103

- (1) Pemerintah pusat memiliki hubungan keuangan dengan daerah untuk membiayai penyelenggaraan urusan pemerintahan yang diserahkan dan/atau ditugaskan kepada daerah.
- (2) Hubungan keuangan dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan yang diserahkan kepada pemerintah daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:
  - a. Pemberian sumber penerimaan daerah berupa pajak daerah dan retribusi daerah.
  - b. Pemberian dana bersumber dari perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah.
  - c. Pemberian dana penyelenggaraan otonomi khusus untuk pemerintahan daerah tertentu yang ditetapkan dalam undang-undang.
  - d. Pemberian pinjaman dan/atau hibah, dana darurat, dan insentif (*fiscal*).
- (3) Hubungan keuangan dalam penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang ditugaskan kepada Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disertai dengan pendanaan sesuai dengan Urusan Pemerintahan yang ditugaskan sebagai pelaksanaan dari Tugas Pembantuan.
- (4) Ketentuan lebih lanjut mengenai hubungan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan ayat (3) diatur dengan undang-undang.

Lebih lanjut, dalam hal hubungan keuangan pusat dengan daerah tentang urusan pembiayaan keuangan yang telah diserahkan dan/atau ditugaskan kepada pemerintah daerah, pemerintah daerah mempunyai kewajiban melakukan pengelolaan keuangan

tersebut secara maksimal sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 280 UU Nomor 23 Tahun 2014 sebagai berikut:

- (1) Dalam menyelenggarakan sebagian Urusan Pemerintahan yang diserahkan dan/atau ditugaskan, penyelenggara Pemerintahan Daerah mempunyai kewajiban dalam pengelolaan keuangan Daerah.
- (2) Kewajiban penyelenggara Pemerintahan Daerah dalam pengelolaan keuangan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:
  - a. Mengelola dana secara efektif, efisien, transparan dan akuntabel;
  - b. Menyinkronkan pencapaian sasaran program Daerah dalam APBD dengan program Pemerintah Pusat; dan
  - c. Melaporkan realisasi pendanaan Urusan Pemerintahan yang ditugaskan sebagai pelaksanaan dari Tugas Pembantuan

Hal ini, dapat dimaknai bahwa pengelolaan dana secara efektif, efisien, transparan dan akuntabel menjadi prasyarat wajib dalam menyelenggarakan pemerintahan di daerah yang kemudian realisasinya wajib dilaporkan dalam bentuk laporan pertanggungjawaban pemerintah daerah. Berkaitan dengan pengelolaan keuangan daerah secara spesifik atur dalam ketentuan Pasal 283 diantaranya sebagai berikut:

- (1) Pengelolaan keuangan Daerah merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah sebagai akibat dari penyerahan Urusan Pemerintahan.
- (2) Pengelolaan keuangan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan secara tertib, taat pada ketentuan peraturan perundang-undangan, efisien,

ekonomis, efektif, transparan, dan bertanggung jawab dengan memperhatikan rasa keadilan, kepatutan, dan manfaat untuk masyarakat.<sup>5</sup>

Menurut hemat penulis, dalam peraturan pasal di atas tentang Pengelolaan keuangan Daerah merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah sebagai akibat dari penyerahan Urusan Pemerintahan. Pengelolaan keuangan Daerah tersebut sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan secara tertib, taat pada ketentuan peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, transparan, dan bertanggung jawab dengan memperhatikan rasa keadilan, kepatutan, dan manfaat untuk masyarakat.

Sementara itu, kepala daerah sebagai pemegang kekuasaan dalam hal pengelolaan keuangan daerah wewenangnya diatur dalam ketentuan Pasal 284 UU No. 23 Tahun 2014 sebagai berikut:

---

<sup>5</sup> Adapun Asas penyelenggaraan pemerintahan negara terdiri atas:

- a. kepastian hukum, yaitu asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan ketentuan peraturan perundang-undangan dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggara negara.
- b. Tertib penyelenggara negara, yaitu asas yang menjadi landasan keteraturan, keserasian, dan keseimbangan dalam pengendalian penyelenggara negara.
- c. Kepentingan umum, yaitu asas yang mendahulukan kesejahteraan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif, dan selektif.
- d. Keterbukaan, yaitu asas yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan negara dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia negara.
- e. Proporsionalitas, yaitu asas yang mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban penyelenggara negara.
- f. Profesionalitas, yaitu asas yang mengutamakan keahlian yang berlandaskan kode etik dan ketentuan perundang-undangan.
- g. Akuntabilitas, yaitu asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan penyelenggara negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- h. Efisiensi, yaitu asas yang berorientasi pada minimalisasi penggunaan sumberdaya alam penyelenggaraan negara untuk mencapai hasil kerja yang baik.
- i. Efektivitas, yaitu asas yang berorientasi pada tujuan yang tepat guna dan daya guna.
- j. Keadilan, yaitu setiap tindakan dalam penyelenggaraan negara harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara. *Baca* Pasal 58 UU No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah.

- (1) Kepala daerah adalah pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan Daerah dan mewakili Pemerintah Daerah dalam kepemilikan kekayaan daerah yang dipisahkan.
- (2) Dalam melaksanakan kekuasaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), kepala daerah melimpahkan sebagian atau seluruh kekuasaannya yang berupa perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan dan pertanggungjawaban, serta pengawasan keuangan Daerah kepada pejabat Perangkat Daerah
- (3) Pelimpahan sebagian atau seluruh kekuasaan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) didasarkan pada prinsip pemisahan kewenangan antara yang memerintahkan, menguji, dan yang menerima atau mengeluarkan uang.

Kepala daerah yang sebagai pemegang kekuasaan dalam hal pengelolaan keuangan daerah mempunyai kewenangan untuk mewakili daerahnya atas hak kepemilikan kekayaan yang ada di daerahnya. Kepala daerah tersebut dalam melaksanakan kekuasaan keuangan dengan cara melimpahkan atau membagi sebagian kekuasaannya untuk hal perencanaan daerah, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan dan pertanggungjawaban atas segala kegiatan yang sudah dilaksanakan, serta melakukan pengawasan kepada pejabat daerah mengenai kuangan yang dilimpahkan ke pejabat daerah berdasarkan prinsip dan/atau pemisahan kewenangan antara yang memberi atau yang memerintahkan dan menguji yang menerima dan mengeluarkan uang tersebut.

Adapun ketentuan tentang sumber pendapatan daerah yang tercantum dalam ketentuan Pasal 285 ayat 1 dan 2 UU No. 23 Tahun 2014 tentang pemerintah daerah sebagaimana berikut:

(1) Sumber pendapatan Daerah terdiri atas:

- a. pendapatan asli Daerah meliputi:
  1. pajak daerah;
  2. retribusi daerah;
  3. hasil pengelolaan 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.

Ketentuan lebih lanjut, berkenaan dengan dana perimbangan diatur dalam ketentuan Pasal 288 UU No. 23 Tahun 2014 tentang pemerintah daerah yang menyatakan secara tegas sebagai berikut, Dana perimbangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 285 ayat (2) huruf a angka (1) terdiri atas: *Pertama*, Dana Bagi Hasil yang selanjutnya disingkat DBH adalah dana yang bersumber dari pendapatan tertentu APBN yang dialokasikan kepada Daerah penghasil berdasarkan angka

persentase tertentu dengan tujuan mengurangi ketimpangan kemampuan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah., *Kedua*, Dana Alokasi Umum yang selanjutnya disingkat DAU adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antar-Daerah untuk mendanai kebutuhan Daerah dalam rangka pelaksanaan Desentralisasi.; dan *Ketiga* Dana Alokasi Khusus yang selanjutnya disingkat DAK adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada Daerah tertentu dengan tujuan untuk membantu mendanai kegiatan khusus yang merupakan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah.

Selanjutnya, berkaitan dengan kebijakan Dana Alokasi Umum yang ditetapkan oleh pemerintah pusat, pengaturan dimuat dalam ketentuan Pasal 291 UU No. 23 Tahun 2014 yang berbunyi:

- (1) Pemerintah Pusat menetapkan kebijakan DAU dalam nota keuangan dan rancangan APBN tahun anggaran berikutnya, yang disampaikan kepada Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia dan Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia;
- (2) Kebijakan DAU sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibahas terlebih dahulu dalam forum dewan pertimbangan otonomi daerah sebelum penyampaian nota keuangan dan rancangan APBN ke Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia dan Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia;
- (3) Dalam menetapkan kebijakan DAU sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Pemerintah Pusat mempertimbangkan Daerah yang berciri kepulauan;

- (4) Menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan bidang keuangan menetapkan alokasi DAU untuk setiap Daerah provinsi dan kabupaten/kota setelah APBN ditetapkan.

Sementara itu dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 38 Tahun 2018 tentang Pedoman Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah yang terdapat dalam Pasal 1 bahwa dalam peraturan menteri ini yang dimaksud dengan:

1. Anggaran pendapatan dan belanja daerah yang selanjutnya di singkat APBD adalah rencana keuangan tahunan pemerintah daerah yang ditetapkan dengan peraturan daerah;
2. Pedoman penyusunan APBD adalah pokok kebijakan sebagai petunjuk dan arah bagi pemerintah daerah dalam penyusunan, pembahasan dan penetapan APBD;
3. Pemerintah daerah adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom; dan
4. Kepala daerah adalah gubernur dan bupati/walikota.

Sementara itu dalam Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah yang tercantum dalam ketentuan Pasal 54 ayat 1 yang berbunyi, “dalam hal kemampuan keuangan daerah atau ketersediaan aparatur yang dimiliki oleh daerah masih terbatas, tipe perangkat daerah dapat diturunkan dari hasil pemetaan”.

Lebih lanjut, dalam Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016, Pasal 98 menyatakan bahwa kompetensi pemerintahan antara lain kompetensi pengetahuan, sikap, dan keterampilannya yang terkait dengan kebijakan desentralisasi, hubungan pemerintah pusat dengan pemerintah daerah, pemerintahan umum, pengelolaan keuangan daerah, urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah, hubungan pemerintah daerah dengan DPRD, serta etika pemerintah.

Sementara itu, berkaitan dengan pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pemerintah daerah di atur secara spesifik dalam Peraturan Pemerintah No. 12 Tahun 2017 Pasal 10 ayat 2 sebagai berikut:

(1) Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah:

a. provinsi, dilaksanakan oleh:

1. Menteri, untuk pengawasan umum; dan
2. menteri teknis/kepala lembaga pemerintah nonkementerian, untuk pengawasan teknis;

b. kabupaten/kota, dilaksanakan oleh gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat untuk pengawasan umum dan teknis.

(2) Pengawasan umum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a angka 1 dan huruf b meliputi:

- a. Pembagian urusan pemerintahan;
- b. Kelembagaan daerah;
- c. Kepegawaian pada Perangkat Daerah;

- d. Keuangan daerah;
- e. Pembangunan daerah;
- f. Pelayanan publik di daerah;
- g. Kerja sama daerah;
- h. Kebijakan daerah;
- i. Kepala daerah dan DPRD; dan
- j. Bentuk pengawasan lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

(3) Pengawasan teknis sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a angka 2 dilakukan terhadap teknis pelaksanaan substansi urusan pemerintahan yang diserahkan ke daerah provinsi dan pengawasan teknis sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b dilakukan terhadap teknis pelaksanaan substansi urusan pemerintahan yang diserahkan ke daerah kabupaten/kota.

(4) Pengawasan teknis sebagaimana dimaksud pada ayat (3) meliputi:

- a. Capaian standar pelayanan minimal atas pelayanan dasar;
- b. Ketaatan terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan termasuk ketaatan pelaksanaan norma, standar, prosedur, dan kriteria, yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat dalam pelaksanaan urusan pemerintahan konkuren;
- c. Dampak pelaksanaan urusan pemerintahan konkuren yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah; dan

- d. Akuntabilitas pengelolaan anggaran pendapatan dan belanja negara dalam pelaksanaan urusan pemerintahan konkuren di daerah.
- (5) Selain melakukan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah provinsi, Menteri dan menteri teknis/kepala lembaga pemerintah nonkementerian sesuai dengan kewenangan masing-masing melakukan pengawasan atas pelaksanaan pengawasan yang menjadi tugas gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat.
- (6) Dalam melakukan pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b, gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat dibantu oleh perangkat gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (7) Dalam hal melakukan pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat:
- a. belum mampu melakukan pengawasan umum dan teknis, Menteri dan menteri teknis/kepala lembaga pemerintah nonkementerian berdasarkan permintaan bantuan dari gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat melakukan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah kabupaten/ kota sesuai dengan kewenangan masing-masing; atau
  - b. tidak melakukan pengawasan umum dan teknis, Menteri dan menteri teknis/kepala lembaga pemerintah nonkementerian berdasarkan telaahan hasil pembinaan dan pengawasan melakukan Pengawasan

Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah kabupaten/kota sesuai dengan kewenangan masing-masing.

- (8) Menteri teknis dan kepala lembaga pemerintah nonkementerian dalam melakukan pengawasan teknis sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a angka 2, ayat (5), dan ayat (7) sesuai dengan kewenangan masing-masing berkoordinasi dengan Menteri
- (9) Dalam hal melaksanakan kewenangan pengawasan umum terdapat keterkaitan dengan kewenangan pengawasan teknis, Menteri mengadakan koordinasi dengan menteri teknis/kepala lembaga pemerintah nonkementerian.
- (10) Koordinasi sebagaimana dimaksud pada ayat (8) dan ayat (9) dilakukan dalam aspek perencanaan, penganggaran, pengorganisasian, pelaksanaan, pelaporan, dan evaluasi.
- (11) Pengawasan umum dan teknis sebagaimana dimaksud pada ayat (1) sampai dengan ayat (7) dilakukan dalam bentuk reu, monitoring, evaluasi, pemeriksaan, dan bentuk pengawasan lainnya.
- (12) Pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (11) dilaksanakan oleh APIP sesuai dengan fungsi dan kewenangannya.

Dari uraian di atas, maka dapat disimpulkan bahwa hubungan keuangan antara pemerintah pusat terhadap pemerintah daerah tidak hanya dari segi pengawasan saja akan tetapi implikasi pemerintah pusat terhadap daerah yakni dapat dikatakan sebagai fasilitator atau penyedia finansial terhadap daerah maka sumber keuangan dari

berasal dari APBN dan APBD yang harus dipertanggungjawabkan berdasarkan asas pengelolaan pemerintah daerah guna mewujudkan kesejahteraan bagi masyarakat di daerah.

## **B. Pertanggungjawaban Keuangan Daerah Terhadap Pemerintah Pusat Dalam Telaah Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah**

Selain mempunyai kewajiban dalam melaksanakan tugas pemerintah daerah tersebut pemerintah daerah pun bertanggung jawab atas akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah yang bersumber dari APBN dan APBD. Hal demikian diatur dalam ketentuan Pasal 69 UU No. 23 Tahun 2014 sebagai berikut:

- (1) Selain mempunyai kewajiban sebagaimana dimaksud dalam Pasal 67, kepala daerah wajib menyampaikan laporan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, laporan keterangan pertanggungjawaban, dan ringkasan laporan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.
- (2) Laporan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mencakup laporan kinerja instansi Pemerintah Daerah.

Menurut hemat penulis, pemerintah daerah selain menjalankan kewenangannya juga memiliki kewajiban menyampaikan laporan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, laporan keterangan pertanggungjawaban, dan ringkasan laporan penyelenggaraan pemerintahan yang mencakup laporan kinerja instansi Pemerintah Daerah.

Selanjutnya, pengaturan tentang laporan penyelenggaraan pemerintah daerah tercantum dalam ketentuan Pasal 70 UU No. 23 Tahun 2014 sebagai berikut:

- (1) Laporan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah memuat capaian kinerja penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dan pelaksanaan Tugas Pembantuan.
- (2) Gubernur menyampaikan laporan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Provinsi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 69 ayat (1) kepada Presiden melalui Menteri yang dilakukan 1 (satu) kali dalam 1 (satu) tahun.
- (3) Bupati/wali kota menyampaikan laporan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah kabupaten/kota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 69 ayat (1) kepada Menteri melalui gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat yang dilakukan 1 (satu) kali dalam 1 (satu) tahun.
- (4) Laporan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan ayat (3) disampaikan paling lambat 3 (tiga) bulan setelah tahun anggaran berakhir.
- (5) Laporan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan ayat (3) digunakan sebagai bahan evaluasi dan pembinaan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah oleh Pemerintah Pusat.
- (6) berdasarkan hasil evaluasi sebagaimana dimaksud pada ayat (5), menteri mengoordinasikan pengembangan kapasitas pemerintahan daerah.
- (7) pembinaan sebagaimana dimaksud pada ayat (5) dapat berupa pemberian penghargaan dan sanksi

Berkaitan dengan laporan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah menjadi kewajiban kepala daerah baik Gubernur, bupati/walikota yang di dalamnya memuat capaian kinerja penyelenggaraan pemerintahan baik ditingkat provinsi maupun kabupaten/kota, yang disampaikan kepada pemerintah

pusat melalui kementrian terkait, yang dilakukan satu kali dalam laporan tahunan. Lebih lanjut, berkenaan dengan laporan keterangan pertanggungjawaban daerah diatur dalam ketentuan Pasal 71 UU No. 23 Tahun 2014 sebagai berikut:

- (1) Laporan keterangan pertanggungjawaban memuat hasil penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah;
- (2) Kepala daerah menyampaikan laporan keterangan pertanggungjawaban sebagaimana dimaksud dalam Pasal 69 ayat (1) kepada DPRD yang dilakukan 1 (satu) kali dalam 1 (satu) tahun paling lambat 3 (tiga) bulan setelah tahun anggaran berakhir;
- (3) Laporan keterangan pertanggungjawaban kepada DPRD sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dibahas oleh DPRD untuk rekomendasi perbaikan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.

Berkenaan dengan hasil laporan keterangan pertanggungjawaban yang isinya memuat hasil penyelenggaraan segala urusan pemerintahan daerah dilakukan dalam satu tahun sekali untuk disampaikan kepada DPRD lalu kemudian dibahas oleh DPRD untuk mengoreksi atas laporan tersebut guna rekomendasi perbaikan terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Lebih lanjut, Ketentuan Pasal 72 UU No. 23 Tahun 2014 tentang pemerintah daerah sebagai berikut: Kepala daerah menyampaikan ringkasan laporan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah kepada masyarakat bersamaan dengan penyampaian laporan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.

Dalam ketentuan di atas, tanggung jawab kepala daerah selain menyampaikan ringkasan laporan penyelenggaraan pemerintah daerah kepada pemerintah pusat juga

mempunyai kewajiban untuk menyampaikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada masyarakat. lebih lanjut Ketentuan Pasal 73 UU No. 23 Tahun 2014 tentang pemerintah daerah:

- (1) Kepala daerah yang tidak menyampaikan laporan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 70 ayat (4) dan ringkasan laporan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 72 dikenai sanksi administratif berupa teguran tertulis oleh Menteri untuk gubernur dan oleh gubernur, sebagai wakil pemerintah pusat, untuk bupati/wali kota
- (2) Dalam hal teguran tertulis sebagaimana dimaksud pada ayat (1) telah disampaikan 2 (dua) kali berturut-turut dan tetap tidak dilaksanakan, kepala daerah diwajibkan mengikuti program pembinaan khusus pendalaman bidang pemerintahan yang dilaksanakan oleh Kementerian serta tugas dan kewenangannya dilaksanakan oleh wakil kepala daerah atau oleh pejabat yang ditunjuk.
- (3) Dalam hal kepala daerah tidak melaksanakan kewajiban menyampaikan laporan keterangan pertanggungjawaban sebagaimana dimaksud dalam Pasal 71 ayat (2), DPRD provinsi dapat menggunakan hak interpelasi kepada gubernur dan DPRD kabupaten/kota dapat menggunakan hak interpelasi kepada bupati/wali kota.
- (4) Apabila penjelasan kepala daerah terhadap penggunaan hak interpelasi sebagaimana dimaksud pada ayat (3) tidak diterima, DPRD provinsi melaporkan gubernur kepada Menteri dan DPRD kabupaten/kota melaporkan bupati/wali kota kepada gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat.

- (5) Berdasarkan laporan dari DPRD sebagaimana dimaksud pada ayat (4), Menteri memberikan sanksi teguran tertulis kepada gubernur dan gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat, memberikan sanksi teguran tertulis kepada bupati/wali kota.
- (6) Apabila sanksi sebagaimana dimaksud pada ayat (5) telah disampaikan 2 (dua) kali berturut-turut dan tetap tidak dilaksanakan, kepala daerah diwajibkan mengikuti program pembinaan khusus pendalaman bidang pemerintahan yang dilaksanakan oleh Kementerian serta tugas dan kewenangannya dilaksanakan oleh wakil kepala daerah atau oleh pejabat yang ditunjuk.

Kepala daerah yang tidak menyampaikan ringkasan dan laporan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dikenai sanksi administratif berupa teguran tertulis oleh Menteri kepada gubernur jikalau teguran tertulis itu dalam 2 kali tetap tidak dilaksanakan maka gubernur diwajibkan mengikuti program pembinaan khusus pendalaman bidang pemerintahan yang dilaksanakan oleh Kementerian serta tugas dan kewenangannya dilaksanakan oleh wakil kepala daerah yang ditunjuk. DPRD provinsi juga dapat menggunakan hak interpelasi kepada gubernur dan DPRD kabupaten/kota. Ketentuan Pasal 74 UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah sebagai berikut: Ketentuan lebih lanjut mengenai laporan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, laporan keterangan pertanggungjawaban dan ringkasan laporan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, serta tata cara evaluasi penyelenggaraan Pemerintahan Daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 69 ayat (1) dan Pasal 70 ayat (5) diatur dengan peraturan pemerintah.

Ketentuan Pasal 320 UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagai berikut:

- (1) Kepala daerah menyampaikan rancangan Perda tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD kepada DPRD dengan dilampiri laporan keuangan yang telah diperiksa oleh Badan Pemeriksa Keuangan paling lambat 6 (enam) bulan setelah tahun anggaran berakhir.
- (2) Laporan keuangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) paling sedikit meliputi:
  - a. laporan realisasi anggaran;
  - b. laporan perubahan saldo anggaran lebih;
  - c. neraca;
  - d. laporan operasional;
  - e. laporan arus kas;
  - f. laporan perubahan ekuitas; dan
  - g. catatan atas laporan keuangan yang dilampiri dengan ikhtisar laporan keuangan BUMD.
- (3) Penyajian laporan keuangan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilakukan sesuai dengan standar akuntansi pemerintahan.
- (4) Rancangan Perda tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibahas kepala daerah bersama DPRD untuk mendapat persetujuan bersama.
- (5) Persetujuan bersama rancangan Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (4) dilakukan paling lambat 7 (tujuh) bulan setelah tahun anggaran berakhir.

- (6) Atas dasar persetujuan bersama sebagaimana dimaksud pada ayat (5), kepala daerah menyiapkan rancangan Perkada tentang penjabaran pertanggungjawaban pelaksanaan APBD.

Kepala daerah menyampaikan rancangan Perda tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD kepada DPRD dengan dilampiri laporan keuangan yang telah diperiksa oleh Badan Pemeriksa Keuangan paling lambat 6 (enam) bulan setelah tahun anggaran berakhir. Penyajian laporan keuangan dilakukan sesuai dengan standar akuntansi pemerintahan. Ketentuan Pasal 330 UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah sebagai berikut: Ketentuan lebih lanjut mengenai penyusunan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, pengawasan dan pertanggungjawaban keuangan Daerah diatur dengan peraturan pemerintah

Ketentuan Pasal 391 UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah sebagai berikut:

- (1) Pemerintah Daerah wajib menyediakan informasi Pemerintahan Daerah yang terdiri atas: a. informasi pembangunan Daerah; dan b. informasi keuangan Daerah.
- (2) Informasi Pemerintahan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dikelola dalam suatu sistem informasi Pemerintahan Daerah.

Ketentuan Pasal 393 UU No. 23 Tahun 2014 tentang pemerintah daerah sebagai berikut:

- (1) Informasi keuangan Daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 391 ayat (1) huruf b paling sedikit memuat informasi anggaran, pelaksanaan anggaran, dan laporan keuangan.
- (2) Informasi keuangan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) digunakan untuk:

- a. membantu kepala daerah dalam menyusun anggaran Daerah dan laporan pengelolaan keuangan Daerah;
  - b. membantu kepala daerah dalam merumuskan kebijakan keuangan Daerah;
  - c. membantu kepala daerah dalam melakukan evaluasi kinerja keuangan Daerah;
  - d. membantu menyediakan kebutuhan statistik keuangan Daerah;
  - e. mendukung keterbukaan informasi kepada masyarakat;
  - f. mendukung penyelenggaraan sistem informasi keuangan Daerah secara nasional;
- dan
- g. melakukan evaluasi pengelolaan keuangan Daerah.

(3) Informasi keuangan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus mudah diakses oleh masyarakat

Ketentuan Pasal 394 UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah sebagai berikut:

(1) Informasi pembangunan Daerah dan informasi keuangan Daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 391 ayat (1) wajib diumumkan kepada masyarakat.

(2) Selain diumumkan kepada masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1), informasi keuangan Daerah wajib disampaikan kepala daerah kepada Menteri dan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan bidang keuangan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan ketiga pasal di atas, maka dapat digaris bawahi bahwa Pemerintah Daerah wajib menyediakan informasi Pemerintahan Daerah yang terdiri atas informasi pembangunan Daerah dan informasi keuangan Daerah. Informasi tersebut bertujuan untuk membantu kepala daerah dalam menyusun anggaran, pelaksanaan, laporan pengelolaan keuangan daerah, kebijakan, evaluasi kinerja keuangan, kebutuhan statistik keuangan, serta

mendukung keterbukaan informasi kepada masyarakat dan tentu wajib disampaikan kepada menteri dibidang keuangan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Lebih lanjut, Ketentuan Pasal 396 UU No. 23 Tahun 2014 tentang pemerintah daerah sebagai berikut:

- (1) Dalam rangka mengoptimalkan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, dibentuk dewan pertimbangan otonomi daerah.
- (2) Dewan pertimbangan otonomi daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) bertugas memberikan pertimbangan kepada Presiden mengenai rancangan kebijakan yang meliputi:
  - a. penataan Daerah;
  - b. dana dalam rangka penyelenggaraan otonomi khusus;
  - c. dana perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah; dan
  - d. penyelesaian permasalahan dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dan/atau perselisihan antara Daerah dengan kementerian/lembaga pemerintah nonkementerian.

Dalam rangka mengoptimalkan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, maka dibentuk dewan pertimbangan otonomi daerah yang bertugas memberikan pertimbangan kepada Presiden mengenai rancangan tentang kebijakan penataan Daerah, dana dalam rangka penyelenggaraan otonomi khusus, dana perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, dan penyelesaian permasalahan dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dan/atau perselisihan antara Daerah dengan kementerian/lembaga pemerintah nonkementerian.

### **C. Permasalahan Hubungan Keuangan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah**

Pembentukan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah mengakibatkan beberapa perubahan di dalam model pengaturan dan sistem pemerintahan tentang pemerintahan daerah. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 yang berkaitan dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah. Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 menyebutkan bahwa DPRD dan kepala daerah berkedudukan sebagai penyelenggara pemerintahan daerah yang diberi mandat oleh rakyat untuk melaksanakan Urusan Pemerintahan yang diserahkan kepada Daerah. DPRD dan kepala daerah berkedudukan sebagai mitra sejajar dengan mempunyai fungsi yang berbeda.

Kepala daerah melaksanakan fungsi pelaksanaan atas Peraturan Daerah dan kebijakan Daerah sedangkan DPRD mempunyai fungsi pembentukan Perda, anggaran (*budgeting*) dan pengawasan (*controlling*). Dalam pembentukan Perda menurut UU No 23 Tahun 2014, harus selalu di bawah pengawasan Pemerintah Pusat, dalam hal ini Presiden sebagai penanggung jawab akhir seluruh penyelenggaraan pemerintahan secara nasional. Dalam mengatur dan mengurus Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah tersebut, DPRD dan kepala daerah dibantu oleh Perangkat Daerah. Sebagai konsekuensi posisi DPRD sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah maka susunan, kedudukan, peran, hak, kewajiban, tugas, wewenang, dan fungsi DPRD tidak diatur dalam beberapa undang-undang namun cukup diatur dalam Undang-Undang ini secara keseluruhan guna memudahkan pengaturannya secara terintegrasi.

Sebagaimana diamanatkan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, terdapat Urusan Pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat yang dikenal dengan istilah urusan pemerintahan absolut dan ada urusan pemerintahan konkuren. Urusan pemerintahan konkuren terdiri atas Urusan Pemerintahan

Wajib dan Urusan Pemerintahan Pilihan yang dibagi antara Pemerintah Pusat, Daerah provinsi, dan Daerah kabupaten/kota. Adapun Pasal 18 ayat (5) UUD 1945 menyebutkan Pemerintahan Daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya.<sup>6</sup>

Namun, yang menjadi salah satu permasalahannya yakni kurang efektifnya pemerintah pusat melakukan pengawasan terhadap pemerintah daerah dalam hal pengelolaan keuangan daerah. Hal ini dapat dibuktikan dengan banyaknya kasus penyalahgunaan APBD. Menurut Indonesia Corruption Watch pada tahun 2017, menyimpulkan bahwa banyaknya dana APBD yang dikorupsi oleh kepala daerah.<sup>7</sup> Kasus korupsi yang diduga dilakukan oleh kepala daerah masih tergolong tinggi. Hal ini didukung oleh pernyataan Menteri Dalam Negeri, Tjahjo Kumolo menyoroti banyaknya kepala daerah yang tersangkut kasus hukum. Berdasarkan data Kementerian Dalam Negeri, ada 343 kepala daerah yang berperkara hukum baik di Kejaksaan, kepolisian, maupun Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK). Sebagian besar karena tersangkut masalah pengelolaan keuangan daerah. “Data terakhir sampai bulan Desember 2018 tercatat telah menjerat 29 kepala daerah dalam sejumlah kasus dugaan korupsi sepanjang tahun 2018. Data Kementerian Dalam Negeri menyebutkan, hingga tahun 2010, ada 206 kepala daerah yang tersangkut kasus hukum. Tahun selanjutnya, Kemendagri mencatat secara rutin yaitu 40 kepala daerah (tahun 2011), 41 kepala daerah (2012), dan 23 kepala daerah (2013).

Setiap tahun KPK menerbitkan laporan tahunan yang terkait dengan kegiatan KPK dalam pemberantasan korupsi. Berdasarkan data yang diolah dari laporan tahun. Dari

---

<sup>6</sup> Kusnadi Agus, 2017, Re-Evaluasi Hubungan Pengawasan Pusat dan Daerah setelah Berlakunya UU No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah, *Arena Hukum*, vol. 10, no 1, hal. 62

<sup>7</sup> <https://news.detik.com/berita/d-3876999/icw-korupsi-apbd-oleh-kepala-daerah-terjadi-paling-banyak-di-2017>. Diakses pada sabtu, 11/5/2019, pukul. 22.39 WIB

jumlah tersebut, yang menyangkut kasus korupsi kepala daerah baik gubernur, walikota/bupati dan atau wakilnya sejak tahun 2004 sampai dengan tahun 2018.<sup>8</sup>

Oleh karena itu, dapat dikatakan bahwa tingkat penyalahgunaan pengelolaan keuangan daerah tergolong banyak. Hal ini dibuktikan dengan data-data di atas. Berdasarkan data di atas maka dapat disimpulkan bahwa pengawasan pemerintah pusat terhadap pengelolaan keuangan daerah kurang efektif sehingga masih memberikan celah terhadap pemegang kekuasaan di daerah untuk melakukan tindakan manipulative atau korupsi.

---

<sup>8</sup> <http://www.bpkp.go.id/puslitbangwas/konten/2674/16.050-Faktor-Faktor-Penyebab-Kepala-Daerah-Korupsi>.  
Diakses pada sabtu, 11/5/2019, pukul. 22.50 WIB