

**PENGELOLAAN DANA PERIMBANGAN DI KABUPATEN LUMAJANG
(Studi di Dinas Pengelolaan Keuangan Daerah Kabupaten Lumajang)**

Ratno Andry Wardhana

Fakultas Hukum, Universitas Brawijaya

Email : z3z3punya@yahoo.co.id

ABSTRAK

RATNO ANDRY WARDHANA, Hukum Administrasi Negara, Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, Agustus 2013, *Pengelolaan Dana Perimbangan di Kabupaten Lumajang (Studi Kasus Di Dinas Pengelolaan Keuangan Daerah Kabupaten Lumajang)*, Prof. Dr. Sudarsono, SH. MS ; Dr. Iwan Permadi, SE. SH.

Dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah, penyerahan, pelimpahan wewenang urusan pemerintahan kepada pemerintah daerah harus diikuti dengan pengaturan, pembagian, dan pemanfaatan sumber daya secara adil.

Pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah merupakan salah satu poin penting dalam pelaksanaan otonomi daerah. Salah satu pelimpahan wewenang yang paling penting adalah pelimpahan kewenangan dalam urusan keuangan daerah, dalam hal ini adalah perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah. Pelimpahan tersebut melalui dana perimbangan bertujuan mengatur pemerataan keuangan antar daerah. Dalam pelaksanaan pengelolaan dana perimbangan tersebut, terdapat beberapa permasalahan yang menarik untuk dibahas dan dikaji dalam rangka perimbangan keuangan.

Pelaksanaan penelitian ini menggunakan jenis penelitian yuridis empiris, serta metode pendekatan secara yuridis sosiologis. Dari hasil penelitian yang telah dilakukan ditemukan bahwa dalam pelaksanaan dana perimbangan tersebut ada permasalahan yang menjadi kendala dalam pengelolaan dana perimbangan, serta upaya untuk mengatasi kendala-kendala tersebut dari pemerintah daerah.

Kata Kunci : Pengelolaan, Hubungan keuangan antara pemerintah pusat dengan daerah, Dana Perimbangan.

ABSTRACT

RATNO ANDRY WARDHANA, Public Administration of Law, Faculty of Law, Brawijaya University, August 2013, Management of the Capital Balance in Lumajang (Case Study in Dinas Pengelolaan Keuangan Daerah Kabupaten Lumajang) Prof. Dr. Sudarsono, SH. MS ; Dr. Iwan Permadi, SE. SH.

In the implementation of regional autonomy, submission, government affairs delegation of authority to local governments should be followed by the setting, distribution, and utilization of resources in a fair.

Delegation of authority from central government to local governments is one of the important points in the implementation of regional autonomy. One of the most important delegation of authority is a delegation of authority in the area of local financial affairs, in this case is the fiscal balance between the central government to local government. The devolution of funds through financial equalization aim to organize inter-regional equalization. In the implementation of the management of the fund balance, there are some interesting issues to be discussed and reviewed in the context of financial balance.

Implementation of this research using this type of empirical legal research, as well as sociological juridical approach. From the research that has been conducted found that the balance of funds in the implementation problems are an obstacle in the management of the fund balance, as well as efforts to overcome the constraints of local governments.

Keyword : Management, Financial Connection between central government and local government by capital balance, capital balance.

A. PENDAHULUAN

Undang – Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 pada dasarnya telah mengamanatkan untuk diselenggarakannya otonomi daerah yang seluas – luasnya. Otonomi daerah dituangkan dalam Pasal 18 Undang – Undang Dasar 1945, yang dalam penjelasannya berisi sebagai berikut :¹

- a. Daerah Indonesia akan dibagi dalam Daerah Propinsi dan Daerah Propinsi akan dibagi pula dalam daerah-daerah yang lebih kecil;
- b. Daerah-daerah itu bersifat otonom atau bersifat administrasi belaka sesuai dengan aturan yang akan ditetapkan dengan Undang-undang.
- c. Daerah-daerah yang bersifat otonom akan diadakan Badan Perwakilan Daerah.

Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah pada dasarnya mengatur sistem penyelenggaraan pemerintahan daerah yang menitikberatkan pada pelaksanaan asas desentralisasi. Daerah kabupaten atau kota kemudian menjadi titik pusat otonomi daerah sedangkan pemerintah provinsi bertindak sebagai koordinator dan wakil pemerintah pusat di daerah.

Otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.² Kewenangan yang dimaksud mencakup semua hal pemerintahan, kecuali dalam bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter, fiskal, agama, serta kewenangan lainnya.

Agar pemerintah daerah mampu untuk menjalankan fungsi dan wewenangnya maka diperlukan adanya dukungan keuangan yang mampu menunjangnya. Pengelolaan keuangan daerah juga merupakan salah satu aspek penting dalam otonomi daerah. Masalah yang sering muncul dalam melaksanakan otonomi daerah adalah prospek kemampuan pembiayaan pemerintah daerah dalam rangka melaksanakan fungsinya sebagai penyelenggara pembangunan, penyelenggara pemerintah serta melayani masyarakat setempat, sejalan dengan dinamika kehidupan masyarakat yang harus dilayani. Oleh karena itu penyelenggaraan kegiatan pemerintahan daerah senantiasa terus meningkat sehingga biaya yang dibutuhkan juga akan bertambah. Untuk menyelenggarakan otonomi daerah yang

¹ Pasal 18 Undang – Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945

² Pasal 1 Undang – Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah

nyata dan bertanggung jawab, diperlukan kewenangan dan kemampuan menggali sumber keuangan sendiri yang didukung oleh perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah, serta antara propinsi dan kabupaten/kota yang merupakan prasyarat dalam sistem pemerintah daerah. Menurut Undang-undang No. 33 Tahun 2004 Tentang Perimbangan Keuangan Antara Pusat dan Daerah, Daerah Otonomi akan mempunyai 4 sumber pendapatan yaitu Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Perimbangan, Pinjaman, dan Penerimaan lainnya yang sah.

Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah adalah suatu sistem pembiayaan pemerintahan dalam kerangka negara kesatuan, yang mencakup pembagian keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah secara proporsional, demokratis, adil, transparan dengan memperhatikan potensi, kondisi dan kebutuhan Daerah. Pemerintah pusat melalui dana perimbangan bertujuan mengurangi kesenjangan fiskal antara pemerintah dan pemerintah daerah dan antar-pemerintah daerah yang lain, dimana dana perimbangan merupakan dana yang dialokasikan dari APBN dalam rangka desentralisasi.

Undang-Undang Nomor 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Pemerintah Pusat dan Daerah yang dijabarkan dalam PP Nomor 55 tahun 2005 tentang Dana Perimbangan menegaskan adanya pembagian dana perimbangan yang adil, demokratis dan merata terhadap daerah-daerah di Indonesia demi menopang kinerja pemerintah daerah dalam menyukseskan pembangun daerah. Namun dalam pelaksanaannya tak jarang meimbulkan masalah tersendiri baik dari faktor pemerintah daerah maupun dari pemerintah pusat.

B. Rumusan Masalah

Berdasar rumusan diatas maka yang menjadi permasalahan dalam penelitian ini adalah :

1. Kendala – kendala apa saja yang muncul dalam pengelolaan dana perimbangan di Kabupaten Lumajang?
2. Hal – hal apa sajakah yang menjadi faktor pendukung dan faktor penghambat, serta solusinya dalam penyelenggaraan pengelolaan dana perimbangan tersebut?

C. METODE

Jenis penelitian yang dipakai oleh penulis dalam penelitian ini adalah yuridis empiris, jenis penelitian yuridis empiris adalah penelitian yang merupakan pendekatan terhadap keadaan nyata yang terjadi dalam penetapan hukum di masyarakat dan menganalisis tindakan institusi hukum berdasarkan kenyataan dalam hukum untuk mengatasi adanya kepastian hukum.

Metode pendekatan yang digunakan adalah yuridis sosiologis, yaitu pendekatan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang dikaitkan atau melihat fakta yang ada.

Jenis dan sumber data yang digunakan berkenaan dengan penulisan skripsi ini, penulis memakai 2 (dua) sumber data yaitu :

- a. Jenis Data Primer, jenis data primer dalam penelitian tentang pelaksanaan Pengelolaan dana perimbangan didapat melalui wawancara langsung secara terstruktur maupun tidak terstruktur pada Kepala dan staff Badan Dinas Pengelolaan Keuangan Daerah Kabupaten Lumajang.
- b. Jenis Data Sekunder, jenis data sekunder dalam penelitian tentang pelaksanaan Pengelolaan dana perimbangan adalah diperoleh dari studi kepustakaan, studi dokumentasi berkas-berkas penting dari Dinas Pengelolaan Keuangan Daerah Kabupaten Lumajang, peraturan perundang-undangan yang terkait dengan pelaksanaan pengelolaan dana perimbangan melalui internet.

Selain jenis data yang digunakan dalam penelitian tentang pengelolaan dana perimbangan, terdapat sumber-sumber data yang valid dan memberikan petunjuk dan penjelasan terperinci pelaksanaan administrasi keuangan daerah Kabupaten Lumajang, antara lain:

- a. Sumber Data Primer, Sumber data primer dalam penelitian tentang pelaksanaan pengelolaan dana perimbangan adalah dari penelitian secara langsung di lapangan yaitu dengan melakukan penelitian di Kantor Dinas Pengelolaan Keuangan Daerah Kabupaten Lumajang
- b. Sumber Data Sekunder, Sumber data sekunder dalam penelitian tentang pelaksanaan pengelolaan dana perimbangan daerah adalah dari pustaka atau literatur yang dimiliki oleh penulis, serta hasil dari penelusuran

perundang-undangan melalui media internet, dan bahan presentasi pembahasan dari web Dinas Pengelolaan Keuangan Daerah Provinsi Jawa Timur.

D. PEMBAHASAN

1. Gambaran Umum Lokasi Penelitian

Kabupaten Lumajang merupakan daerah kabupaten yang terbentuk pada tanggal 15 Desember 1255 M sesuai dituangkan dalam Keputusan Bupati Kepala Daerah Tingkat II Lumajang Nomor 414 Tahun 1990 tanggal 20 Oktober 1990. Memiliki luas wilayah 1790,90 km² dengan berbagai potensi daerah yang dimilikinya, Pemerintah Daerah Kabupaten Lumajang diharap mampu untuk berkembang. Pengelolaan administrasi yang baik selama ini telah menjadi *issue* untuk perwujudan pemerintahan yang baik.

Dalam penyelenggaran otonomi daerah, suatu daerah dituntut untuk menjadi daerah yang mandiri, namun hal itu haruslah didukung oleh sumber daya yang memadai, yaitu sumber daya alam dan sumber daya manusianya. Sumber daya alam untuk memacu pendapatan daerah, dan sumber daya manusia sebagai pengelolanya.

Perjalanan sebuah otonomi daerah tidaklah mudah bagi semua daerah, dimana yang menjadi polemik adalah manajemen pemerintahan daerah. Mayoritas permasalahan dalam manajemen pemerintahan daerah adalah masalah keuangan daerah, kondisi wilayah setiap daerah tidaklah sama. Hal ini otomatis mempengaruhi kondisi keuangan setiap daerah menjadi berbeda. Oleh karena itu, Kabupaten Lumajang memerlukan sumber daya manusia untuk mengelola keuangan daerahnya yaitu Pegawai Negeri Sipil Daerah (PNSD). Namun dalam perjalanannya, Pegawai Negeri Sipil tersebut juga menjadi masalah tersendiri bagi keuangan Kabupaten Lumajang. Dimana pendapatan daerah dalam APBD justru lebih dari 50% terserap hanya untuk belanja pegawai saja.

Dalam pelaksanaan otonomi daerah memang hendaknya selalu ditunjang dan diawasi oleh pemerintah pusat, hal yang paling menjadi sentimen adalah ketika menyentuh permasalahan ekonomi, dimana setiap hal memang selalu dikatkan dengan ekonomi, bahkan landasan keamanan sebuah daerah pun berawal dari bagus tidaknya perekonomian sebuah daerah. Bila terjadi permasalahan perekonomian pada suatu daerah maka hendaknya pemerintah pusat langsung

berkoordinasi dengan pemerintah daerah, dalam permasalahan APBD yang terserap lebih dari 70% untuk belanja pegawai salah satu daerah yang berada Di Propinsi Jawa Timur adalah Kabupaten Lumajang, dimana dari total pendapatan daerah Rp. 1.082.649.539.055,00, untuk belanja pegawai langsung adalah Rp. 620.020.579.991,00 dan untuk belanja pegawai tidak langsung adalah Rp. 37.392.854.050,00.³ Tentunya tidak hanya satu daerah saja yang mengalami hal tersebut, ada beberapa daerah yang juga mengalami hal yang sama, untuk mengatasi permasalahan tersebut maka dibutuhkan adanya perimbangan keuangan antara pusat dan daerah.

Mengingat sangat pentingnya fungsi pegawai negeri sipil sebagai pelayan masyarakat, dan pengelola daerah, serta kondisi ekonomi setiap daerah yang berbeda, tentunya bagi daerah yang potensi ekonominya kurang akan menghadapi kesulitan PAD, PAD sendiri dalam prinsip kebijakan perimbangan keuangan sendiri bertujuan untuk memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah untuk mendanai pelaksanaan otonomi daerah sesuai dengan potensi daerah sebagai perwujudan desentralisasi,⁴ banyak daerah yang belum bisa mengandalkan PAD dikarenakan pendapatan dari PAD terutama pajak dan retribusi relatif kecil, hal ini kemudian menimbulkan harapan yang besar kepada pemerintah pusat sebagai salah satu sumber pembiayaan pemerintah daerah.

Pemerintah pusat melalui dana perimbangan bertujuan mengurangi kesenjangan fiskal antara pemerintah dan pemerintah daerah dan antar-pemerintah daerah yang lain, dimana dana perimbangan merupakan dana yang dialokasikan dari APBN dalam rangka desentralisasi.

2. Kendala-kendala yang Muncul dalam Pelaksanaan Pengelolaan Dana Perimbangan Kabupaten Lumajang

Berdasarkan penelitian terhadap Dinas Pengelola Keuangan Daerah Kabupaten Lumajang, pelaksanaan pengelolaan dana perimbangan pada daerah masih belum berjalan secara efektif di Kabupaten Lumajang. Bukti dari belum efektifnya pengelolaan dana perimbangan adalah dari hasil wawancara yang dilakukan kepada para staff dan Kepala Dinas Pengelolaan Keuangan Daerah

³ Peraturan Daerah Kabupaten Lumajang Nomor 4 Tahun 2012 Tentang Anggaran Pendapatan Belanja Daerah Tahun anggaran 2012.

⁴ pasal 3 ayat 1, Undang-undang Republik Indonesia Nomor 33 Tahun 2004, Tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah

Kabupaten Lumajang yang menunjukkan masih belum adanya perbaikan keuangan daerah yang secara signifikan, dimana dalam penyusunan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) dalam 3 tahun terakhir cenderung defisit. Kabupaten Lumajang sendiri dalam anggaran pendapatan daerah lebih dari 50% masih ditunjang atau bergantung pada dana perimbangan, sedangkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) tidak lebih dari 10% dari jumlah pendapatan yang berasal dari dana perimbangan. Hal tersebut berdasarkan penelitian terhadap arsip-arsip dokumen perencanaan keuangan daerah Kabupaten Lumajang. Dalam menjalankan aktivitasnya, Pemerintah Daerah Kabupaten Lumajang mendapatkan sumber dana dari Pendapatan Asli Daerah, Dana Perimbangan, dan lain-lain pendapatan yang sah. Meningkatnya dana perimbangan dari tahun ke tahun yang diterima daerah secara sederhana pasti berefek pada peningkatan kualitas layanan publik, dengan asumsi bahwa tersedianya cukup dana yang bisa dialokasikan untuk membangun infrastruktur pelayanan publik.

Pada dasarnya pengelolaan dana perimbangan tidak lepas dari pengelolaan keuangan daerah atau APBD, dimana otoritas untuk merencanakan dan pelaksanaannya adalah hak sepenuhnya oleh daerah, namun secara normatif maupun dalam kenyataannya dana perimbangan merupakan otoritas dari pemerintah pusat untuk menentukan jumlah atau porsi dana perimbangan yang akan disalurkan ke masing-masing daerah.⁵

Penetapan Undang-undang No 33 tahun 2004 tentang hubungan perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah telah memberikan koridor tersendiri terkait pengaturan jumlah dana perimbangan, walaupun desain baru tentang model sistem penganggaran pemerintah pusat ke daerah telah ditetapkan, kendala-kendala dalam pelaksanaan sistem ini senantiasa muncul tiap tahunnya. Kendala-kendala tersebut meliputi:

a. Standar Perhitungan

Segala hal yang menyangkut jumlah dana perimbangan yang akan di transfer dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah telah ditetapkan oleh pemerintah pusat berdasarkan perhitungan. Dengan kata lain telah ada standar yang dijadikan petunjuk oleh pemerintah pusat dalam hal ini kementerian keuangan untuk mengkalkulasi jumlah dana perimbangan yang akan diterima masing-masing daerah.

⁵ Hasil wawancara dengan Dinas Pengelolaan Keuangan Daerah Bidang Anggaran dan Pendapatan

Objektivitas Pemerintah pusat dalam melakukan perhitungan dana perimbangan adalah salah satu kendala dalam proses perimbangan keuangan. Dana perimbangan pada dasarnya adalah dana yang diberikan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah yang berasal dari pendapatan APBN, dimana daerah tidak dapat menentukan sendiri besaran atas dana perimbangan. Daerah berhak untuk mengelola dana perimbangan sesuai dengan kebutuhan daerahnya, dan apabila dalam penyelenggaraan keuangan daerah terjadi kekurangan maka daerah dapat melakukan perubahan APBD, untuk mendapat tambahan dana yang diperlukan oleh daerah, dan perubahan hanya dapat dilakukan sebanyak satu kali.⁶

Untuk menentukan besaran dana yang akan diberikan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah adalah sebagai berikut :

1. Dana Bagi Hasil (DBH)

Dana Bagi Hasil (DBH) adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada Daerah berdasarkan angka persentase tertentu untuk mendanai kebutuhan Daerah dalam rangka pelaksanaan Desentralisasi.⁷ Pengaturan DBH dalam Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pusat dan Pemerintahan Daerah merupakan penyelarasan dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1983 tentang Pajak Penghasilan sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2000. Dalam Undang-Undang tersebut dimuat pengaturan mengenai Bagi Hasil penerimaan Pajak penghasilan (PPh) pasal 25/29 Wajib Pajak Orang Pribadi dalam Negeri dan PPh Pasal 21 serta sektor pertambangan panas bumi sebagaimana dimaksudkan dalam Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2003 tentang Panas Bumi. Selain itu, dana reboisasi yang semula termasuk bagian dari DAK, dialihkan menjadi DBH. Dana Bagi Hasil bersumber dari pajak dan sumber daya alam.

2. Dana Alokasi Umum (DAU)

Dalam Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pusat dan Pemerintahan Daerah, Dana Alokasi Umum (DAU) didefinisikan sebagai dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan Keuangan antar-Daerah

⁶ Prof. Sjafrizal, *Teknik Praktis Penyusunan Pemerintah Daerah*. Baduose Media, Jakarta: 2009, Cet-1 Hal 53

⁷ <http://www.djpk.depkeu.go.id/publikasi/leaflet-djpk/> diambil pukul 15.38 WIB, 1 Mei 2013

untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi.⁸ DAU dimaksudkan untuk mengurangi ketimpangan kemampuan keuangan antar daerah melalui penerapan formula dengan mempertimbangkan kebutuhan dan potensi daerah. DAU suatu daerah ditentukan atas dasar besar kecilnya celah fiskal (*fiscal gap*) suatu daerah, yang merupakan selisih antara kebutuhan daerah (*fiscal need*) dan potensi daerah (*fiscal capacity*). Alokasi DAU bagi daerah yang potensi fiskalnya besar tetapi kebutuhan fiskalnya kecil akan memperoleh alokasi DAU relatif kecil. Sebaliknya, daerah yang potensi fiskalnya kecil, namun kebutuhan fiskalnya besar akan memperoleh alokasi DAU relatif besar. Secara implisit, prinsip tersebut menegaskan fungsi DAU sebagai faktor pemerataan kapasitas fiskal.

Jumlah keseluruhan DAU ditetapkan sekurang-kurangnya 26% (dua puluh enam persen) dari Pendapatan Dalam Negeri Neto yang ditetapkan dalam APBN.⁹ Pendapatan dalam negeri neto adalah penerimaan negara yang berasal dari pajak dan bukan pajak setelah dikurangi dengan penerimaan negara yang dibagihasilkan kepada daerah. DAU untuk suatu Daerah dialokasikan atas dasar celah fiskal dan alokasi dasar.

Formula DAU menggunakan pendekatan celah fiskal (*fiscal gap*) yaitu selisih antara kebutuhan fiskal (*fiscal needs*) dikurangi dengan kapasitas fiskal (*fiscal capacity*) daerah dan Alokasi Dasar (AD) berupa jumlah gaji PNS daerah. Hasil penghitungan dana alokasi umum untuk kota dan kabupaten ditetapkan dengan keputusan presiden, dilaksanakan setiap bulan masing-masing 1/12 dari DAU yang yang bersangkutan, dan disalurkan sebelum bulan yang bersangkutan.¹⁰

Rumus formula DAU

$$\text{DAU} = \text{Alokasi Dasar (AD)} + \text{Celah Fiskal (CF)}$$

Dimana:

DAU = Dana Alokasi Umum

AD = Alokasi Dasar = Gaji PNS Daerah

CF = Celah Fiskal = KbF – KpF

KbF = Kebutuhan Fiskal

KpF = Kapasitas Fiskal

⁸ Suhadak & Trilaksono. *Paradigma Baru Pengelolaan Keuangan Daerah Dalam Penyusunan APBD di Era Otonomi*. Bayumedia Publishing., Malang : 2007 Cet-1 Hal-129

⁹ Pasal 27 ayat 1, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 33 Tahun 2004, tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah

¹⁰ Pelengkap Buku Pedoman, Ibid., hlm. 44.

Variabel DAU

- a. Komponen variabel kebutuhan fiskal (*fiscal needs*) yang digunakan untuk pendekatan perhitungan kebutuhan daerah terdiri dari: jumlah penduduk, luas wilayah, indeks pembangunan manusia (IPM), indeks kemahalan konstruksi (IKK), dan Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) per kapita. Rumusan tentang kebutuhan fiskal (KbF) dapat ditunjukkan sebagai berikut:¹¹

$$KbF = TBR (1IP + 2IW + 3IPM + 4IKK + 5IPDRB/kap)$$

Dimana:

TBR	= Total Belanja Rata-rata APBD
IP	= Indeks Jumlah Penduduk
IW	= Indeks Luas Wilayah
IPM	= Indeks Pembangunan Manusia
IKK	= Indeks Kemahalan Konstruksi
IPDRB/kap	= Indeks Produk Domestik Regional Bruto per kapita
	= Bobot Indeks

- b. Komponen variabel kapasitas fiskal (*fiscal capacity*) yang merupakan sumber pendanaan daerah yang berasal dari Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan Dana Bagi Hasil (DBH). dimana menurut UU No. 33 tahun 2004, PAD diukur dengan menggunakan PAD realisasi dua tahun sebelum dialokasikannya DAU tahun yang bersangkutan. Secara lengkap rumus kapasitas fiskal tersebut adalah:

$$KpF = PAD + DBH Pajak + DBH SDA$$

Dimana:

PAD	= Pendapatan Asli Daerah
DBH Pajak	= Dana Bagi Hasil dari Penerimaan Pajak
DBH SDA	= Dana Bagi Hasil dari Penerimaan Sumber Daya Alam

Catatan: PAD untuk Provinsi diperhitungkan dengan bobot 50% dengan mengingat bahwa daerah Provinsi melakukan redistribusi alokasi sebagian pendapatannya kepada daerah kabupaten/kota di wilayahnya dalam rangka pemerataan.

3. Dana Alokasi Khusus (DAK)

Dana Alokasi Khusus (DAK) adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah tertentu dengan tujuan untuk membantu mendanai kegiatan khusus yang merupakan urusan daerah dan sesuai dengan prioritas nasional. Daerah penerima DAK wajib menyediakan Dana Pendamping sekurang-kurangnya 10% dari nilai DAK yang diterimanya untuk mendanai kegiatan fisik. Dana Pendamping tersebut wajib dianggarkan dalam APBD tahun

¹¹ Ibid.

anggaran berjalan.

MEKANISME PENGALOKASIAN DAK¹²

1. Kriteria Pengalokasian DAK, yaitu:
 - a. Kriteria Umum, dirumuskan berdasarkan kemampuan keuangan daerah yang tercermin dari penerimaan umum APBD setelah dikurangi belanja PNSD;
 - b. Kriteria Khusus, dirumuskan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang mengatur penyelenggaraan otonomi khusus dan karakteristik daerah; dan
 - c. Kriteria Teknis, yang disusun berdasarkan indikator-indikator yang dapat menggambarkan kondisi sarana dan prasarana, serta pencapaian teknis pelaksanaan kegiatan DAK di daerah.
2. Penghitungan alokasi DAK dilakukan melalui dua tahapan, yaitu:
 - a. Penentuan daerah tertentu yang menerima DAK; dan
 - b. Penentuan besaran alokasi DAK masing-masing daerah.
3. Penentuan Daerah Tertentu harus memenuhi kriteria umum, kriteria khusus, dan kriteria teknis.
4. Besaran alokasi DAK masing-masing daerah ditentukan dengan perhitungan indeks berdasarkan kriteria umum, kriteria khusus, dan kriteria teknis.
5. Alokasi DAK per daerah ditetapkan dengan Peraturan Menteri Keuangan.

Sesuai dengan Pasal 40 UU Nomor 33 tahun 2004 dinyatakan bahwa alokasi DAK mempertimbangkan kriteria umum ditetapkan dengan mempertimbangkan kemampuan Keuangan Daerah dalam APBD. Kriteria umum dihitung untuk melihat kemampuan APBD untuk membiayai kebutuhan-kebutuhan dalam rangka pembangunan daerah yang dicerminkan dari penerimaan umum APBD dikurangi belanja pegawai. Dalam bentuk formula, kriteria umum dapat ditunjukkan pada beberapa persamaan di bawah ini:

¹² Departemen Dalam Negeri & Lembaga Administrasi Negara, 2007, *Modul 2 Analisis Kemampuan Keuangan Daerah*, Jakarta, hal 33

Kemampuan Keuangan Daerah = $\text{Penerimaan Umum APBD} - \text{Belanja Pegawai Daerah}$
 $\text{Penerimaan Umum} = \text{PAD} + \text{DAU} + (\text{DBH} - \text{DBH DR})$
 $\text{Belanja Pegawai Daerah} = \text{Gaji PNSD}$

Dimana:

PAD	= Pendapatan Asli Daerah
APBD	= Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah
DAU	= Dana Alokasi Umum
DBH	= Dana Bagi Hasil
DBHDR	= Dana Bagi Hasil Dana Reboisasi
PNSD	= Pegawai Negeri Sipil Daerah

Dari penjelasan mengenai penentuan besaran dana yang akan diberikan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah telah menimbulkan permasalahan tersendiri, dimana rumitnya mekanisme perhitungan yang harus dilakukan setiap tahunnya oleh pemerintah pusat dalam menentukan standarisasi perhitungan jumlah dana perimbangan suatu daerah menimbulkan keraguan akan tingkat keabsahan data secara objektif dari pemerintah pusat.

Pemerintah pusat dianggap masih belum ada transparansi terhadap penentuan besaran dana perimbangan yang dibagikan kepada daerah, dimana pemerintah daerah hanya menerima dana perimbangan tanpa mengetahui proses transparansi perhitungan. Hal ini mengakibatkan seringkali Pemerintah Kabupaten Lumajang kesulitan untuk memprediksi besaran dana perimbangan yang akan diperoleh, dan dana perimbangan yang diperoleh tidak cukup untuk pelaksanaan pembangunan. Untuk Dana Alokasi Umum (DAU) variabel yang digunakan oleh pemerintah pusat untuk saat ini dianggap belum mencerminkan kebutuhan daerah, serta formula yang dipergunakan sulit untuk disimulasikan oleh pemerintah daerah, dan tidak adanya penanganan atas keluhan daerah.

Dari permasalahan diatas berdampak pada Pemerintah Daerah Kabupaten Lumajang harus memutar otak lebih keras untuk manajemen keuangan daerahnya, ini terlihat dari terlambatnya pemerintah daerah untuk memberikan laporan APBD tahun 2013 kepada Direktorat Jendral Perimbangan Keuangan yang berdampak pada penundaan pencairan dana alokasi umum sebesar 25% dari pencairan setiap bulannya hingga laporan APBD diberikan, dengan alasan pemerintah daerah yang terlambat memberikan laporan APBDnya dianggap tidak mendukung ketepatan pembangunan secara nasional, dan belum melakukan transparansi secara serius.

Pelaporan keuangan daerah dianggap juga sebagai suatu bentuk pertanggung jawaban pemerintah daerah kepada pemerintah pusat.

b. Proses Transfer Dana Perimbangan dan Kebijakan Dana Perimbangan

Permasalahan yang seringkali timbul adalah tidak jarang suatu daerah menerima lebih penyaluran dana bagi hasil sementara disatu sisi ada daerah yang kekurangan transfer dana bagi hasil, hal ini diakibatkan oleh kurang validnya data yang disampaikan oleh instansi/kementrian teknis sebagai dasar perhitungan alokasi sementara dana bagi hasil.

Kebijakan pemerintah pusat atas dana perimbangan terutama bagi dana alokasi umum dan dana alokasi khusus juga sering memberatkan pemerintah daerah, dimana salah satu dasar perhitungan besaran dana alokasi umum adalah mengikut sertakan alokasi dasar yang bersumber pada belanja pegawai. Kenaikan gaji yang ditetapkan oleh pemerintah pusat setiap tahunnya tanpa diimbangi oleh kenaikan jumlah dana alokasi umum yang sepadan, dimana porsi belanja pegawai dalam Dana Alokasi Umum setiap tahunnya semakin meningkat.

Relatif rendahnya realisasi penyaluran dana alokasi khusus, hal ini dikarenakan petunjuk teknis yang terlambat diterbitkan dan diterima oleh daerah, pada penjelasan ayat 2 Pasal 59 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 55 Tahun 2005 tentang Dana Perimbangan dijelaskan bahwa petunjuk teknis akan dikeluarkan paling lambat setelah penetapan alokasi Dana Alokasi Khusus, namun pada kenyataannya petunjuk teknis sering terlambat untuk diterbitkan.

c. Koordinasi Pemerintah Pusat dan Daerah dan Kurangnya Sumber Daya Manusia.

Masih adanya rendahnya koordinasi antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah meyebabkan sering terjadinya perbedaan persepsi antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah atas dana perimbangan.

Rendahnya sosialisasi dari pemerintah pusat melalui DJPK atas pengelolaan dana perimbangan mengakibatkan kurangnya pemahaman daerah atas pengelolaan dana perimbangan.

Kurangnya Sumber Daya Manusia (SDM) yang memadai, membuat pemerintah daerah kesulitan dalam mengelola dana Perimbangan.

3. Upaya Pemerintah Kabupaten Lumajang Dalam Mengatasi Kendala-Kendala yang Muncul Dalam Pengelolaan Dana Perimbangan di Kabupaten Lumajang

Pengelolaan dana perimbangan erat kaitannya dengan pengelolaan keuangan daerah, dimana sebagian besar daerah sumber pendapatannya masih bergantung pada dana perimbangan. Besar kecilnya dana perimbangan yang diperoleh oleh daerah akan sangat berpengaruh pada keuangan daerahnya, tentunya manajemen keuangan daerah sangat diperlukan oleh daerah.

Pada saat terjadi defisit atas APBD, dikarenakan masih tingginya angka belanja daerah, dan pendapatan daerah atas dana perimbangan yang berada dibawah belanja daerah, serta masih rendahnya pendapatan asli daerah (PAD), maka Kabupaten Lumajang dapat menggunakan sisa lebih perhitungan anggaran tahun sebelumnya (SILPA). Selain penggunaan SILPA Kabupaten Lumajang juga mengadakan lelang untuk meningkatkan pendapatan daerah, dimana pada tahun 2013 ini Pemerintah Kabupaten Lumajang melalui Dinas Pekerjaan Umum mengadakan lelang atas rehabilitasi beberapa jalan yang di Kabupaten Lumajang.

Pada tahun 2013 ini Kabupaten Lumajang mengalami penundaan atas transfer dana perimbangan yaitu dana alokasi umum (DAU) sebesar 25% tiap bulannya hingga bulan Juni tahun 2013, hal ini dikarenakan adanya keterlambatan atas penyusunan APBD tahun 2013, sehingga terlambat untuk melaporkan APBD kepada pemerintah pusat. Pemerintah pusat telah menetapkan waktu untuk keterlambatan penyampaian laporan atas APBD tiap daerah adalah maksimal sampai dengan bulan maret, untuk keterlambatan melebihi bulan tersebut akan dikenakan penundaan transfer dana perimbangan sebesar 25% tiap bulannya dan akan dikembalikan pada triwulan terakhir tahun anggaran. Untuk mengatasi hal tersebut Bupati Lumajang menerbitkan Peraturan Bupati Nomor 33 tahun 2013 tentang penggunaan APBD Tahun 2012 guna membiayai tahun 2013. Hal tersebut berdasarkan Permendagri Nomor 13 Tahun 2006 Pasal 104 ayat 2, dimana dalam peraturan perundang-undangan tersebut dijelaskan bahwa ketika pembahasan APBD tidak mencapai persetujuan dengan kepala daerah, maka kepala daerah dapat mengeluarkan biaya setinggi-tingginya sesuai APBD tahun sebelumnya untuk membiayai kegiatan setiap bulan.

Atas tingginya penyerapan belanja pegawai lebih dari 50% pendapatan daerah atas dana perimbangan, yaitu dana alokasi umum, maka Pemerintah Daerah Kabupaten Lumajang masih menerapkan moratorium pegawai negeri sipil.

Untuk mengurangi ketergantungan akan dana perimbangan, Pemerintah Daerah Kabupaten Lumajang juga berusaha meningkatkan pendapatan dari pendapatan asli daerah (PAD) melalui penggalian sumber-sumber pendapatan daerah, dan meningkatkan pengelolaan aset daerah.

Selalu berusaha berperan aktif untuk melakukan koordinasi baik dengan pemerintah pusat maupun pemerintah provinsi terkait dengan alokasi dana perimbangan sesuai dengan kebutuhan yang telah dianggarkan.

Peningkatan kualitas sumber daya manusia (SDM) aparatur pengelola keuangan dan pengelola anggaran daerah melalui pelatihan yang dilakukan pemerintah pusat, khususnya kementerian keuangan yaitu Direktorat Jendral Perimbangan Keuangan, serta kementerian dalam negeri.

Dalam pelaksanaannya Pemerintah daerah Kabupaten Lumajang masih bergantung pada dana perimbangan, selain upaya peningkatan pendapatan asli daerah, pemerintah daerah juga berusaha meningkatkan pendapatan atas dana perimbangan, yaitu berupaya mendorong upaya intensifikasi dan ekstensifikasi pemungutan PBB, Pajak Orang Pribadi dalam negeri (PPh OPDN), PPh Pasal 21 dan BPHTB, serta bagi hasil pajak dari pemerintah pusat, dan pemerintah provinsi.

E. PENUTUP

a. Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian, maka penulis dapat menarik beberapa kesimpulan sebagai berikut :

1. Kendala – kendala yang dihadapi dalam pengelolaan dana perimbangan di Kabupaten Lumajang adalah sebagai berikut :

a. Standar Perhitungan : rumitnya mekanisme perhitungan yang harus dilakukan setiap tahunnya oleh pemerintah pusat dalam menentukan standar perhitungan jumlah dana perimbangan suatu daerah mengindikasikan bahwa tingkat keabsahan data secara objektif dari pemerintah pusat. Belum adanya transparansi dari pemerintah pusat terhadap penentuan besaran dana

perimbangan yang dibagikan kepada daerah, dimana pemerintah daerah hanya menerima dana perimbangan tanpa mengetahui proses transparansi perhitungan, mengakibatkan Pemerintah Kabupaten Lumajang kesulitan untuk memprediksi besaran dana perimbangan yang akan diperoleh.

- b. Proses Transfer Dana Perimbangan dan Kebijakan Dana Perimbangan : kurang validnya data yang diberikan oleh instansi/kementrian teknis sebagai dasar perhitungan alokasi sementara dana bagi hasil berakibat tidak meratanya DBH yang diperoleh daerah. Relatif rendahnya realisasi penyaluran dana alokasi khusus. Kebijakan dari pemerintah pusat yang mewajibkan pemerintah daerah menyediakan dana pendamping sebesar 10% hingga 15% memberatkan pemerintah daerah.
 - c. Kurangnya koordinasi antara pemerintah pusat dan daerah, dan kurangnya sumberdaya manusia yang memadai.
2. Upaya yang dilakukan oleh Pemerintah daerah Kabupaten Lumajang untuk mengeatsi kendala-kandala yang muncul dalam pengelolaan Dana Perimbangan di Kabupaten Lumajang :

Upaya yang dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Lumajang adalah pada saat terjadi defisit atas APBD Kabupaten Lumajang dapat menggunakan sisa lebih perhitungan anggaran tahun sebelumnya (SILPA), dan lelang. Untuk penundaan DAU sebesar 25% setiap bulannya atas keterlambatan laporan APBD kepada pemerintah pusat, maka Bupati Lumajang menerbitkan Peraturan Bupati Nomor 33 tahun 2013 tentang penggunaan APBD Tahun 2012, guna membiayai tahun 2013. Selain itu masing-masing dinas atau lembaga pemerintahan untuk sementara dapat menggunakan kas yang dimiliki untuk kekurangan biaya operasional serta menjalankan program kerja dari masing-masing dinas.

Peningkatan kualitas sumber daya manusia (SDM) aparatur pengelola keuangan dan pengelola anggaran daerah, berusaha meningkatkan pendapatan dari pendapatan asli daerah (PAD), pemerintah daerah juga berusaha meningkatkan pendapatan atas dana perimbangan, yaitu berupaya mendorong upaya intensifikasi dan ekstensifikasi pemungutan PBB, Pajak Orang Pribadi dalam negeri (PPh OPDN), PPh Pasal 21 dan BPHTB, serta bagi hasil pajak dari pemerintah pusat, dan pemerintah provinsi.

b. Saran

1. Perubahan aturan mengenai perhitungan dana perimbangan, berupa penyederhanaan mekanisme perhitungan, untuk mempermudah perencanaan keuangan daerah, serta tidak terjadi kesenjangan antara anggaran dan realisasi pelaksanaan keuangan daerah.
2. Perubahan mendasar pada sistem penganggaran dana perimbangan yang selalu berbasis pada kebutuhan daerah menjadi berbasis pada kinerja daerah. Penghitungan alokasi dasar dana perimbangan yang selalu berbasis pada kebutuhan daerah semakin membuat daerah tidak produktif dan tidak kompetitif, daerah-daerah malah semakin bergantung dengan anggaran dari pusat, terbukti dengan fenomena dana perimbangan yang dari tahun ke tahun semakin meningkat. Alokasi yang berbasis pada kinerja akan memaksa daerah untuk jauh lebih produktif dalam rangka menjalankan roda pemerintahannya, serta jauh lebih kompetitif mengingat apa yang diberikan pusat berlandaskan pada apa yang telah dilakukan oleh sebuah daerah.
3. Pemisahan antara dana alokasi umum dengan alokasi belanja pegawai, agar pembangunan lebih optimal, penghapusan dana pendamping dalam dana alokasi khusus untuk meringankan beban pemerintah daerah.

DAFTAR PUSTAKA

A. Daftar Buku

- Abdul Rachmad Budiono, 2005, *Pengantar Ilmu Hukum*, Bayumedia, Malang.
- Burhan Ashshofa, 2010, *Metode Penelitian Hukum*, Rineka Cipta, Jakarta.
- Lutfi Efendi, 2003, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi*, Bayumedia Publishing, Malang.
- Prof. Sjafrizal, 2009, *Teknik Praktis Penyusunan Pemerintah Daerah*. Baduose Media, Jakarta.
- Ahmad Yani, 2009, *Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia*, Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Josef Riwu Kaho, 1990, *Analisa Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia*, Rineka Cipta, Jakarta.
- Mahmudi, 2010, *Manajemen Keuangan Daerah*, Erlangga,

Ebook

- Kementerian Keuangan, 2012, *Buku Pelengkap Pegangan Tahun 2012*.
- Kementerian Keuangan, 2013, *Buku Pelengkap Pegangan Tahun 2013*.

Peraturan Perundang-undangan

- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah*
<http://www.djpk.depkeu.go.id> (20 Maret 2013)
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah* <http://www.djpk.depkeu.go.id> (20 Maret 2013)
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 43 tahun 1999 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 8 tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian*
<http://www.djpk.depkeu.go.id> (20 Maret 2013)
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 55 Tahun 2005 tentang Dana Perimbangan*, <http://www.djpk.depkeu.go.id> (20 Maret 2013)

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah. <http://www.djpk.depkeu.go.id> (25 Maret 2013)

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 65 Tahun 2010 tentang Sistem Informasi Keuangan Daerah. <http://www.djpk.depkeu.go.id> (25 Maret 2013)

Peraturan Daerah Kabupaten Lumajang Nomor 04 Tahun 2012 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2012 <http://www.lumajang.go.id> (25 Maret 2013)

Makalah

Dr. Surtikanti, SE., M.Si., Ak, *Permasalahan Otonomi Daerah Ditinjau Dari Aspek Perimbangan Keuangan Pemerintah Pusat dan Daerah*, materi disajikan dalam Majalah Ilmiah UNIKOM Volume 11 Nomor 1, Bandung, 2012.

Internet

APKASI, 2012, *Berbagai Permasalahan Transfer Dana Daerah*, <http://www.apkasi.or.id/read/311602/apkasi-berbagai-permasalahan-transfer-dana-daerah> (9 April 2013)