

PROBLEMATIKA DANA PERIMBANGAN KEUANGAN ANTARA  
PEMERINTAH PUSAT DAN PEMERINTAHAN DAERAH DALAM  
KAITANNYA DENGAN PENYELENGGARAAN OTONOMI DAERAH  
(Studi Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah  
dalam Dana Bagi Hasil Migas Provinsi Riau)

TESIS



OLEH :

NAMA MHS. : NELVIA ROZA, S.H.

NO. POKOK MHS. : 17912088

BKU : HTN/HAN

PROGRAM STUDI HUKUM PROGRAM MAGISTER  
FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA

2021

PROBLEMATIKA DANA PERIMBANGAN KEUANGAN ANTARA  
PEMERINTAH PUSAT DAN PEMERINTAHAN DAERAH DALAM  
KAITANNYA DENGAN PENYELENGGARAAN OTONOMI DAERAH (Studi  
Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah dalam  
Dana Bagi Hasil Migas Provinsi Riau)

TESIS



OLEH :

NAMA MHS. : NELVIA ROZA, S.H.

NO. POKOK MHS. : 17912088

BKU : HTN/HAN

PROGRAM STUDI HUKUM PROGRAM MAGISTER  
FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA  
2021



PROBLEMATIKA DANA PERIMBANGAN KEUANGAN ANTARA  
PEMERINTAH PUSAT DAN PEMERINTAHAN DAERAH DALAM  
KAITANNYA DENGAN PENYELENGGARAAN OTONOMI DAERAH

(Studi Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah  
dalam Dana Bagi Hasil Migas Provinsi Riau)

TESIS

Diajukan Untuk Memenuhi Persyaratan Guna  
Memperoleh Gelar Magister Hukum (Strata-2) Pada  
Program Studi Hukum Program Magister  
Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia

Oleh :

NELVIA ROZA, S.H.

No. Mahasiswa: 17912088

PROGRAM STUDI HUKUM PROGRAM MAGISTER

FAKULTAS HUKUM

UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA

2021



**PROBLEMATIKA DANA PERIMBANGAN KEUANGAN ANTARA  
PEMERINTAH PUSAT DAN PEMERINTAHAN DAERAH DALAM  
KAITANNYA DENGAN PENYELENGGARAAN OTONOMI DAERAH**  
(Studi Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah  
dalam Dana Bagi Hasil Migas Provinsi Riau)

Oleh :

Nama Mhs. : Nelvia Roza, S.H.  
No. Pokok Mhs. : 17912088  
BKU : HTN/HAN

Telah diperiksa dan disetujui oleh Dosen Pembimbing untuk diajukan  
Kepada Tim Penguji dalam Ujian Akhir/Tesis

Pembimbing

Dr. Saifudin, S.H., M.Hum.

November 2021

Yogyakarta, 23

Mengetahui  
Ketua Program Studi Hukum Program Magister  
Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia



  
Drs. Agus Triyanta, M.A., M.H., Ph.D

**.PROBLEMATIKA DANA PERIMBANGAN KEUANGAN ANTARA  
PEMERINTAH PUSAT DAN PEMERINTAHAN DAERAH DALAM  
KAITANNYA DENGAN PENYELENGGARAAN OTONOMI DAERAH**

(Studi Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah  
dalam Dana Bagi Hasil Migas Provinsi Riau)

Oleh :

Nama Mhs. : Nelvia Roza, S.H.  
No. Pokok Mhs. : 17912088  
BKU : HTN/HAN

Telah diujikan di hadapan Tim Penguji dalam Ujian Akhir/Tesis  
dan dinyatakan LULUS pada hari Jum'at, 17 Desember 2022

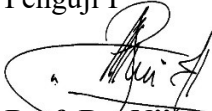
Pembimbing



**Dr. Saifudin, S.H., M.Hum.**  
Januari 2022

Yogyakarta, 19

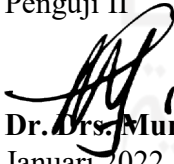
Penguji I



**Prof. Dr. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum.**  
Januari 2022

Yogyakarta, 19

Penguji II

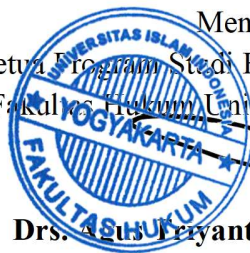


**Dr. Drs. Muntoha, S.H., M.Ag.**  
Januari 2022

Yogyakarta, 19

Mengetahui

Ketua Program Studi Hukum Program Magister  
Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia



**Drs. Agus Feryanta, M.A., M.H., Ph.D.**

ORISINALITAS KARYA TULIS ILMIAH BERUPA TUGAS AKHIR MAHASISWA MAGISTER ILMU  
HUKUM UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA

*Bismillahirrohmanirrohim*

Yang bertanda tangan di bawah ini, saya:

Nama : NELVIA ROZA, S.H.

Nim : 17912088

Bahwa nama di atas adalah benar Mahasiswa Program Studi Hukum Program Magister Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang telah melakukan penulisan Karya Tulis Ilmiah (Tugas Akhir) berupa Tesis dengan Judul:

**Problematika Dana Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah dalam Kaitannya dengan Penyelenggaraan Otonomi Daerah (Studi Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah dalam Dana Bagi Hasil Migas Provinsi Riau)**

Karya Ilmiah ini saya ajukan kepada Tim Penguji dalam Ujian Tesis yang diselenggarakan oleh Program Studi Hukum Program Magister Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia. Sehubungan dengan hal tersebut, dengan ini saya menyatakan:

1. Bahwa karya tulis ilmiah ini adalah benar-benar hasil karya saya sendiri yang dalam penyusunannya tunduk dan patuh terhadap kaidah, etika dan norma-norma penulisan sebuah karya tulis ilmiah sesuai dengan ketentuan yang berlaku;
2. Bahwa saya menjamin hasil karya ilmiah ini adalah benar-benar asli (orisinil), bebas dari unsur-unsur yang dapat dikategorikan sebagai melakukan perbuatan "penjiplakan karya ilmiah (plagiat)";
3. Bahwa meskipun secara prinsip hak milik atas karya ilmiah ini adalah pada saya, namun demi untuk kepentingan-kepentingan yang bersifat akademik dan pengembangannya, saya memberikan kewenangan kepada Perpustakaan Program Studi Hukum Program Magister Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia dan Perpustakaan di lingkungan Universitas Islam Indonesia untuk mempergunakan karya ilmiah saya tersebut.

Selanjutnya berkaitan dengan hal di atas (terutama pernyataan butir no. 1 dan no. 2), saya sanggup menerima sanksi baik sanksi administratif, akademik, bahkan sanksi pidana, jika saya terbukti secara kuat dan meyakinkan telah melakukan perbuatan yang menyimpang dari pernyataan tersebut. Saya juga akan bersifat kooperatif untuk hadir, menjawab, membuktikan, melakukan pembelaan terhadap hak-hak saya serta menandatangani Berita Acara terkait yang menjadi hak dan kewajiban saya, di depan "Majelis" atau "Tim" Penguji Tesis Program Studi Hukum Program Magister Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang ditunjuk oleh Pimpinan Program Studi Hukum Program Magister Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, apabila tanda-tanda plagiat disinyalir ada/terjadi pada karya ilmiah saya ini oleh pihak Program Studi Hukum Program Magister Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.

Demikian surat pernyataan ini saya buat dengan sebenar-benarnya, dalam kondisi sehat jasmani dan rohani, dengan sadar dan tidak ada tekanan dalam bentuk apapun dan oleh siapapun.

Yogyakarta, 24 November 2021

Yang membuat pernyataan,



Nelvia Roza, S.H.

## CURRICULUM VITAE

Nama Lengkap : Nelvia Roza, S.H.

Tempat Lahir : Duri

Tanggal Lahir : 20 September 1996

Jenis Kelamin : Perempuan

Golongan Darah : AB

Alamat Terakhir : Jalan Bantan, Bengkalis, Riau.

Alamat Asal : Gang Melur, Villa Panam, Pekanbaru, Riau.

Identitas Orang Tua/Wali

Nama Ayah : Lahni, S.Pd.

Pekerjaan Ayah : PNS

Nama Ibu : Linda, S.Pd.

Pekerjaan Ibu : PNS

Alamat Orang Tua : Gang Melur, Villa Panam, Pekanbaru, Riau.

Riwayat Pendidikan

SD : SD N 014 Serai Wangi

SLTP : SMP Babussalam

SLTA : SMA Babussalam

Strata 1 : Universitas Islam Indonesia

Organisasi : 1. Organisasi Siswa Intera Sekolah  
2. Himpunan Mahasiswa Islam FH UII  
3. IMAMAH Magister Hukum UII

Hobi : Membaca

Yogyakarta, 24 November 2021

Yang bersangkutan,

Nelvia Roza, S.H.

NIM. 17912088



## MOTTO

“Man Jadda Wa Jada”

Barang siapa yang bersungguh-sungguh maka dia akan mendapatkannya.

“Wa man jaahada fa-innamaa yujaahidu linafsihi”

Barang siapa yang bersungguh-sungguh, sesungguhnya kesungguhannya itu adalah untuk dirinya sendiri (QS. Al-Ankabut Ayat 6)

Kesuksesan hanya akan dapat diraih dengan segala upaya dan usaha yang disertai dengan doa, karena sesungguhnya Allah tidak akan merubah keadaan suatu kaum sehingga mereka merubah keadaan yang ada pada diri mereka sendiri (QS. Ar-Ra'd Ayat 11).

Bersikaplah kukuh seperti batu karang yang tidak putus-putusnya dipukul ombak. Ia tidak saja tetap berdiri kukuh, bahkan ia menentramkan amarah ombak dan gelombang itu (Marcus Aurelius).

## **PERSEMBAHAN**

Puji Syukur Penulis ucapkan kepada Allah SWT, yang telah memberikan kesehatan, rahmat, dan hidayah-Nya, sehingga Penulis masih diberikan kesempatan untuk menyelesaikan Tesis ini. Shalawat beserta salam, tak lupa Penulis haturkan kepada Nabi Muhammad SAW, yang telah membawa kita semua ke dunia yang penuh dengan ilmu pengetahuan seperti saat ini.

Melalui karya ilmiah ini, Penulis persembahkan pemikiran sederhana ini khusus untuk Kedua orang tua tercinta, Ayahanda Lahni, S.Pd. & Ibunda Linda, S.Pd., yang tidak pernah lelah memberikan cinta dan kasih sayangnya, mendoakan dengan tulus, memberi dukungan dan semangat yang tak terhingga, sehingga Penulis berada pada titik ini.

Penulis juga persembahkan karya ilmiah ini untuk orang tua kedua Penulis di Yogyakarta, Dr. Saifudin, S.H., M.Hum., yang selalu memberikan semangat dan dukungan untuk Penulis, sehingga Penulis dapat menyelesaikan karya ilmiah ini, begitu juga untuk adik-adik tersayang, M. Zulfachrozi Lavinda, M. Nurfajri Miftahul Fichri, dan Ilmi Baihaqqi, yang selalu turut serta memberikan semangat dan terus mendoakan Penulis.

Terakhir, Penulis persembahkan pula pemikiran sederhana ini kepada Sahabat tercinta, Religya Deviyanti, S.Si., yang tidak pernah lelah memberikan semangat dan motivasi bagi Penulis dalam menyelesaikan Tesis ini.

## KATA PENGANTAR

*Assalamu'alaikum wr.wb.*

Tiada kata yang pantas Penulis ucapkan selain rasa syukur kepada Allah SWT Tuhan Semesta Alam yang telah melimpahkan rahmat, taufiq dan hidayah-Nya kepada Penulis, sehingga Penulis dapat menyelesaikan karya ilmiah berupa Tesis yang berjudul “Problematika Dana Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah dalam Kaitannya dengan Penyelenggaraan Otonomi Daerah (Studi Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah dalam Dana Bagi Hasil Migas Provinsi Riau)”. Tidak lupa shalawat beriringkan salam Penulis haturkan kepada junjungan Nabi besar Nabi Muhammad SAW yang telah mengantarkan kita dari zaman kebodohan hingga ke zaman yang penuh dengan ilmu pengetahuan seperti sekarang ini.

Tesis ini disusun untuk memenuhi persyaratan akademis dalam memperoleh gelar Strata-2 (S2) Magister Hukum pada Program Studi Hukum Program Magister Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia. Sebagaimana manusia lainnya, Penulis menyadari segala kekurangan dan ketidaksempurnaan dalam penulisan Tesis ini, sehingga kritik dan saran yang bersifat membangun akan Penulis terima untuk kemajuan proses belajar Penulis kelak di kemudian hari.

Pada kesempatan kali ini pula, Penulis ingin menyampaikan ucapan terimakasih yang sedalam-dalamnya kepada:

1. Allah SWT, karena berkat rahmat, hidayah, dan pertolongan-Nya, Penulis dapat menyelesaikan tugas akhir ini dengan lancar;
2. Lahni, S.Pd. dan Linda, S.Pd., Kedua orang tua tercinta Penulis, yang selalu memberikan nasehat dan motivasi, yang tiada lelah dan henti dalam mendoakan, dan dengan ketulusan hati selalu berjuang dalam memberikan yang terbaik bagi Penulis untuk menuntut ilmu dan meraih pendidikan yang tinggi;
3. Bapak Dr. Saifudin, S.H., M.Hum., Dosen Pembimbing Penulis yang dengan sabar dan ketekunan memberikan pengarahan kepada Penulis dalam mengerjakan tugas akhir serta sekaligus menjadi Orang Tua Penulis di Yogyakarta yang dengan ikhlas dan semangat memberikan motivasi dan pelajaran hidup kepada Penulis;
4. Bapak Drs. Agus Triyanta, M.A., M.H., Ph.D., Ketua Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia beserta Jajarannya, yang selalu mengingatkan dan memberikan semangat menyelesaikan tugas akhir ini dengan sebaik-baiknya;
5. M. Zulfachrozi Lavinda, M. Nurfajri Miftahul Fichri dan M. Ilmi Baihaqqi, Adik-adik tercinta Penulis yang selalu setia memberikan semangat dan doa untuk Penulis sehingga dapat menyelesaikan tugas akhir ini;
6. Bapak Waad dan Ibu Kusnaeningsih, Orang Tua Kedua Penulis di Jawa Tengah, yang selalu setiap saat mendoakan Penulis, menyayangi Penulis setulus hati, dan tidak pernah lelah memberikan semangat untuk Penulis;

7. Religya Deviyanti, S.Si., Sahabat terbaik Penulis, yang tidak pernah lelah memberikan motivasi dan semangat untuk Penulis, dan selalu menemani Penulis selama penulisan karya ilmiah ini;
8. Ika Aquarista Puji Rahayu, Dwi Amalia Puspa Nirmala, Fitri Veronika Merdeka Wati, Kakak-kakak tercinta Penulis, yang selalu tulus menyayangi Penulis dan memberikan motivasi bagi Penulis;
9. Dian Maris Rahmah, S.H., M.H., Sahabat terbaik Penulis yang selalu setia dalam memberikan semangat dan selalu mendoakan Penulis;
10. Semua pihak yang berkontribusi bagi Penulis yang tidak dapat disebutkan satu persatu.

Akhir kata Penulis mengucapkan terima kasih kepada semua pihak yang turut berpartisipasi dalam penulisan karya ilmiah ini, semoga tugas akhir ini dapat bermanfaat bagi pembaca.

Wassalamu'alaikum wr.wb.

Yogyakarta, 24 November 2021

Nelvia Roza, S.H.

NIM. 17912088

## DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL .....	i
HALAMAN PENGAJUAN .....	ii
HALAMAN PERSETUJUAN .....	iii
HALAMAN PENGESAHAN .....	iv
PERNYATAAN ORISINALITAS KARYA ILMIAH .....	v
CURRICULUM VITAE .....	vi
MOTTO .....	viii
PERSEMBAHAN .....	ix
KATA PENGANTAR .....	x
DAFTAR ISI .....	xiii
DAFTAR TABLE .....	xvi
DAFTAR GRAFIK .....	xvii
DAFTAR GAMBAR .....	xviii
ABSTRAKSI .....	xix
BAB I .....	1
PENDAHULUAN .....	1
A. Latar Belakang .....	1

B. Rumusan Masalah .....	12
C. Tujuan Penelitian .....	12
D. Orisinalitas Penelitian .....	13
E. Kerangka Pemikiran Teoritik.....	21
1. Negara Kesatuan.....	21
2. Otonomi Daerah .....	29
3. Perimbangan Keuangan.....	36
F. Metode Penelitian.....	45
G. Sistematika Penulisan .....	48
BAB II.....	50
TINJAUAN UMUM TENTANG NEGARA KESATUAN.....	50
A. Tinjauan Negara dalam Konteks Kehidupan Bersama .....	50
B. Tinjauan Bentuk Negara dalam Persepektif Historis.....	56
C. Tinjauan Bentuk Negara dalam Perspektif Kontemporer.....	65
1. Bentuk Negara Kesatuan ( <i>Unitary State, Eenheidsstaat</i> ) .....	67
2. Bentuk Negara Federal ( <i>Federal State, Bundesstaat</i> ).....	79
3. Bentuk Negara Konfederasi ( <i>Confederation State, Statenbond</i> ).....	93
BAB III .....	97

OTONOMI DAERAH DAN PERIMBANGAN KEUANGAN DALAM NEGARA KESATUAN .....	97
A. Otonomi Daerah.....	97
B. Perimbangan Keuangan .....	110
C. Desentralisasi .....	125
BAB IV .....	153
PENYAJIAN DATA DAN ANALISIS.....	153
A. Deskripsi Data Secara Umum .....	153
1. Sejarah Terbentuknya Provinsi Riau.....	153
2. Letak Geografis, Luas Wilayah, dan Iklim .....	156
3. Pengaruh Dana Perimbangan terhadap Pertumbuhan Ekonomi.....	158
B. Sejarah Perumusan Pasal terkait Dana Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah dalam Dana Bagi Hasil Migas.....	164
C. Korelasi Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.....	220
D. Problematika Penerapan Pasal yang Mengatur terkait Persentase Pembagian Dana Bagi Hasil Migas di Provinsi Riau.....	226
1. Transparansi Pengelolaan Dana Bagi Hasil Migas .....	231



2. Besaran Dana Bagi Hasil Migas untuk Kabupaten/Kota Penghasil Dinilai Tidak Adil .....	235
3. Penyaluran Dana Bagi Hasil Migas Tidak Tepat Waktu .....	237
4. Komponen Biaya Eksternalitas Akibat Eksploitasi SDA.....	244
5. Daerah Kaya Sumber Daya Alam, Justru Miskin .....	248
6. Otonomi Daerah Belum Terealisasi dengan Baik .....	264
BAB V.....	268
PENUTUP.....	268
A. Kesimpulan .....	268
B. Saran.....	271
Daftar Pustaka .....	274

#### **DAFTAR TABLE**

Table 1. Perbedaan antara Negara Federal dan Negara Kesatuan .....	91
Table 2. Nama-Nama Ibu Kota dan Luas Wilayah Kabupaten/Kota di Provinsi Riau .....	155
Table 3. Pendapatan APBD di Provinsi Riau Tahun 2018-2019 (dalam miliar rupiah) .....	160

Table 4. Pendapatan APBD di Provinsi Riau Tahun 2020 (dalam miliar rupiah)....	161
Table 5. Ruang Fiskal di Provinsi Riau Tahun 2018-2020 (dalam miliar rupiah)....	163
Table 6. Panitia Khusus Rancangan Undang-Undang tentang Pemerintah Daerah dan Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah .....	190
Table 7. Pembahasan terkait Naskah RUU Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah khususnya terkait Pasal yang mengatur Dana Perimbangan.....	191
Table 8. Dana Kurang Bayar DBH SDA Pertambangan Minyak Bumi Provinsi Riau Tahun 2018 .....	237
Table 9. Dana Kurang Bayar DBH SDA Pertambangan Gas Bumi Provinsi Riau Tahun 2018.....	239
Table 10. Penyaluran Dana Bagi Hasil Migas Tidak Tepat Waktu Pada Tahun 2015 .....	241

#### **DAFTAR GRAFIK**

Grafik 1. Kondisi Jalan Provinsi di Provinsi Riau Tahun 2015-2018 .....	249
Grafik 2. Angka Harapan Hidup per Kabupaten/Kota di Provinsi Riau Tahun 2018 .....	254
Grafik 3. SMA/SMK Kabupaten/Kota Provinsi Riau Tahun 2018 .....	255

Grafik 4. Tingkat Pengangguran Terbuka (TPT) Menurut Kabupaten/Kota Tahun 2018 .....	257
Grafik 5. Kepadatan Penduduk Kabupaten/Kota di Provinsi Riau Tahun 2018.....	259
Grafik 6. Pertumbuhan Ekonomi Provinsi di Kawasan Sumatera dan Nasional Tahun 2017-2019.....	262
Grafik 7. Pertumbuhan Ekonomi Riau Tahun 2018 Menurut Lapangan Usaha.....	263

### DAFTAR GAMBAR

Gambar 1. Kondisi Akses Jalan Umum di Kecamatan Talang Muandau Kabupaten Bengkalis 1.....	250
Gambar 2. Kondisi Akses Jalan Umum di Kecamatan Talang Muandau Kabupaten Bengkalis 2.....	251

## ABSTRAKSI

Sumber keuangan yang berasal dari Dana Bagi Hasil yang bersumber dari Sumber Daya Alam (SDA) mempunyai peranan yang sangat penting dalam menunjang pendapatan keuangan daerah, mengingat banyaknya potensi yang dimiliki Daerah dari SDA. Dalam pemberlakuannya, ternyata pemberian Dana Bagi Hasil Migas ini masih menuai problematika, sehingga fokus penelitian ini adalah: *pertama*, bagaimana politik hukum pasal yang mengatur terkait pembagian persentase Dana Bagi Hasil Migas? *kedua*, bagaimana implikasi dari penerapan pasal yang mengatur terkait pembagian persentase Dana Bagi Hasil Migas? Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif, menggunakan bahan hukum primer, sekunder, dan tersier, dan pengumpulan data melalui studi pustaka dan dianalisis menggunakan metode deskriptif kualitatif. Hasil analisis dalam penelitian ini menyimpulkan bahwa: *pertama*, sejarah pembentukan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah menitikberatkan pada penyamarataan ekonomi antar daerah, sehingga kesejahteraan masyarakat secara keseluruhan dapat terjamin, namun dalam perumusannya masih belum dilakukan pendalaman kajian secara komprehensif terkait besaran persentase DBH Migas tersebut. *Kedua*, Undang-Undang Perimbangan Keuangan ini dalam penerapannya masih banyak menuai problematika, diantaranya adalah terkait tidak adanya transparansi dalam pengelolaan Migas, penyaluran DBH Migas yang tidak tepat waktu, Pemerintah Pusat dinilai tidak memperhitungkan komponen biaya eksternalitas akibat eksploitasi SDA, Daerah Penghasil yang seharusnya kaya karena mempunyai kekayaan alam melimpah, justru mengalami hal sebaliknya, dan pelaksanaan Otonomi Daerah belum terealisasi dengan baik. Adapun saran dari penulis yaitu sebaiknya dilakukan pengkajian ulang secara komprehensif terhadap aturan yang mengatur besaran Dana Bagi Hasil khususnya pada Sektor Migas, sehingga persentase yang diberikan lebih proporsional dan betul-betul dapat memberikan kesejahteraan bagi rakyat dalam rangka penyelenggaraan Otonomi Daerah.

Kata Kunci: Otonomi Daerah, Perimbangan Keuangan, Dana Bagi Hasil

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Indonesia adalah negara hukum sebagaimana bunyi dari Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945). Sebagai konsekuensinya, maka dalam menjalankan suatu Pemerintahan harus berdasarkan hukum sebagai landasannya. Dengan konsep yang demikian, maka seluruh kegiatan yang dilakukan dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia, harus mempunyai “aturan main” berupa hukum, termasuk hal-hal yang berkaitan dengan kehidupan warga negaranya, seperti misalnya yang diatur dalam Pasal 33 ayat (2) dan (3) UUD NRI 1945 yang menegaskan bahwa cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara.<sup>1</sup> Demikian pula bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran dan kesejahteraan rakyat.<sup>2</sup> Konsep hak menguasai negara kemudian ditegaskan lebih lanjut dalam Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UU Agraria). Hak menguasai dalam hal ini berbeda dengan hak

---

<sup>1</sup> Pasal 33 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

<sup>2</sup> Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

milik, artinya negara hanya berperan sebagai penentu atau pembuat aturan maupun kebijakan (regulator), yang kemudian aturan-aturan tersebutlah yang akan dijadikan landasan dalam menentukan arah roda Pemerintahan dengan mengedepankan prinsip kesejahteraan rakyat.

Salah satu cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak adalah sektor minyak bumi dan gas (Migas) yang merupakan salah satu sumber daya alam (SDA) strategis yang tak terbarukan dan merupakan komoditas penting yang berkaitan dengan kesejahteraan masyarakat secara luas yang dikuasai oleh negara dan mempunyai peranan penting dalam perekonomian nasional, sehingga pengelolaannya harus dapat secara maksimal memberikan kemakmuran dan kesejahteraan bagi rakyat.<sup>3</sup> Negara sebagai organisasi kekuasaan tertinggi memiliki wewenang dan kewajiban untuk melakukan pengelolaan terhadap Migas. Hal ini selaras dengan 4 (empat) fungsi yang dimiliki oleh negara, yaitu: (1) Negara sebagai penjamin (*provider*); (2) Negara sebagai pengatur (*regulator*); (3) Negara sebagai pelaku ekonomi (*entrepreneur*); dan (4) Negara sebagai pengawas (*umpire*).

Reformasi yang bergulir tahun 1998 di Indonesia membuat perubahan yang sangat signifikan, salah satu bentuk reformasi tersebut adalah perubahan bentuk Pemerintahan yang sentralistik menjadi struktur yang desentralistik. Hal tersebut

---

<sup>3</sup> Indah Dwi Qurbani, "Prinsip Hukum Perimbangan Dana Bagi Hasil Minyak dan Gas Bumi", *Yuridika*, No. 1 Vol. 29, (Januari-April 2014), hlm. 114.

tentunya membawa dampak yang sangat besar bagi Daerah, di mana selama ini dominasi Pusat terhadap Daerah sangat dominan, sehingga menimbulkan sedikitnya ruang gerak bagi Daerah untuk mengurus segala hal yang berkaitan dengan urusan “rumah tangganya”.<sup>4</sup> Sehingga, pemberlakuan Otonomi Daerah yang mulai digulirkan pada Januari 2001, seperti menjadi angin segar bagi kepala Daerah untuk membangun Daerahnya. Untuk membawa Daerah pada derajat ekonomi yang berarti dan mengarah pada kemandirian Daerah, faktor kemampuan keuangan Daerah merupakan parameter utama sebagai tolok ukur suatu Daerah bisa dikatakan mampu berotonom dan mandiri, artinya Daerah otonom memiliki kewenangan sendiri untuk menggali berbagai sumber bagi keuangan Daerah, mengelola dan menggunakan keuangan sendiri untuk membiayai penyelenggaraan pembangunan Daerahnya.

Sebagaimana diungkapkan Ni'matul Huda, setidaknya ada dua prasyarat yang harus dipertimbangkan dalam mengembangkan ciri desentralisasi dan Otonomi Daerah, yaitu: *pertama*, diberikan wewenang untuk mengambil keputusan terhadap urusan yang menyangkut Daerahnya; dan *kedua*, diberikan kekuasaan untuk penguasaan dan pengalihan atas berbagai sumber potensi Daerah yang bersangkutan.<sup>5</sup> Dari dua tolok ukur tersebut, prasyarat pertama

---

<sup>4</sup> Yolanda Wulandari, “Pengaruh Dana Bagi Hasil Terhadap Belanja Daerah pada Kabupaten dan Kota di Indonesia”, *Jurnal Akuntansi*, No. 1 Vol. 2, (2014), hlm. 2.

<sup>5</sup> Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah: Filosofi, Sejarah Perkembangan dan Problematika*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2005), hlm. 92.

masih dapat diimplementasikan di Indonesia meskipun tidak sepenuhnya, namun prasyarat kedua tampaknya tidak diberlakukan dalam sistem Otonomi Daerah di Indonesia. Hal tersebut dapat dilihat dari fenomena-fenomena yang terjadi pada saat ini, seperti DBH Migas, di mana dalam praktiknya Daerah tidak mempunyai kekuasaan terhadap berbagai potensi Daerah yang bersangkutan, karena dominasi kekuasaan sangat besar di tangan Pemerintah Pusat.

Sumber-sumber pendapatan Daerah dalam pelaksanaan desentralisasi menurut UU Pemda terdiri dari:<sup>6</sup> 1. Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang meliputi pajak Daerah, retribusi Daerah, hasil pengelolaan kekayaan Daerah yang dipisahkan dan lain-lain pendapatan asli Daerah yang sah; 2. Pendapatan transfer yang terdiri dari: a. Transfer Pemerintah Pusat yang meliputi Dana Perimbangan, dana otonomi khusus, dana keistimewaan dan dana desa. b. Transfer antar Daerah yang meliputi pendapatan bagi hasil dan bantuan keuangan; dan 3. Lain-lain pendapatan Daerah yang sah. Dana Perimbangan sendiri sesuai dengan Pasal 288 UU Pemda *juncto* Pasal 10 UU Perimbangan Keuangan terdiri dari DBH, Dana Alokasi Umum (DAU) dan Dana Alokasi Khusus (DAK). DBH sebagaimana diatur dalam Pasal 289 UU Pemda *juncto* Pasal 11 ayat (1) UU Perimbangan Keuangan bersumber dari pajak dan SDA.

---

<sup>6</sup> Pasal 285 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.



Sumber keuangan yang berasal dari DBH yang bersumber dari SDA mempunyai peranan yang sangat penting dalam menunjang pendapatan keuangan Daerah, mengingat banyaknya potensi yang dimiliki Daerah dari SDA. Untuk menambah pendapatan keuangan Daerah tersebut, Daerah tidak hanya mengandalkan PAD yang bersumber dari pajak Daerah, retribusi Daerah, maupun hasil pengelolaan kekayaan Daerah yang dipisahkan ataupun lain-lain PAD yang sah, namun DBH dari Dana Perimbangan sangat penting dalam mensukseskan penyelenggaraan Otonomi Daerah, apalagi bagi Daerah yang memiliki sumber kekayaan alam seperti Migas.

Menurut Bird, Humes, Shah, Wilson dan Game yang dikutip oleh M.R. Khoirul Muluk, DBH di banyak negara menjadi pendapatan utama bagi Pemerintah Daerah. Terdapat tiga alasan utama dari pentingnya DBH bagi penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, yaitu:<sup>7</sup> *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. Namun, yang terjadi justru terkadang aturan mengenai DBH Migas ini seringkali menjadi masalah, hal itu dikarenakan persentase yang diperoleh oleh Pemerintah Daerah Penghasil dinilai kurang adil dan beberapa alasan lainnya. Besaran persentase tersebut

---

<sup>7</sup> M. Khoirul Muluk, *Desentralisasi dan Pemerintahan Daerah*, (Malang: Bayumedia Publishing, 2007), hlm. 84.

dapat dilihat dalam ketentuan Pasal 14 huruf e UU Perimbangan Keuangan yang menyatakan bahwa: “Penerimaan pertambangan minyak bumi yang dihasilkan dari wilayah Daerah yang bersangkutan setelah dikurangi komponen pajak dan pungutan lainnya sesuai dengan peraturan perundang-undangan, dibagi dengan imbangan 84,5% (delapan puluh empat persen) untuk Pemerintah dan 15,5% (lima belas setengah persen) untuk Daerah”.<sup>8</sup> Selanjutnya, Pasal 14 huruf f menyatakan bahwa: “Penerimaan pertambangan gas bumi yang dihasilkan dari wilayah Daerah yang bersangkutan setelah dikurangi komponen pajak dan pungutan lainnya sesuai dengan peraturan perundang-undangan, dibagi dengan imbangan 69,5% (enam puluh sembilan setengah persen) untuk Pemerintah dan 30,5% (tiga puluh setengah persen) untuk Daerah”.<sup>9</sup> Pemerintah Daerah Penghasil Migas merasa bahwa persentase pembagian antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah terkait DBH Migas tersebut kurang adil, terlebih dengan adanya ketentuan lebih lanjut dalam UU Perimbangan Keuangan yang membagi lagi porsi 15,5% dan 30,5% kepada provinsi yang bersangkutan, kabupaten/kota Penghasil, kabupaten/kota lainnya dalam provinsi yang bersangkutan.<sup>10</sup> Selain itu, dalam praktiknya seringkali tidak ada transparansi mengenai mekanisme penghitungan DBH Migas tersebut kepada Daerah, sehingga konsep

---

<sup>8</sup> Pasal 14 Huruf e Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah.

<sup>9</sup> Pasal 14 Huruf f Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah.

<sup>10</sup> Pasal 19 ayat (2) dan (3) Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah.

desentralisasi yang selalu diagung-agungkan seolah hanya “naungan semata” tanpa adanya realisasi, padahal maksud diadakannya otonomi adalah agar Pemerintah Daerah mempunyai kewenangan yang luas dalam mengurus dan mengatur urusan “rumah tangganya”.

Hal ini pula yang kemudian menjadi salah satu latar belakang munculnya tuntutan dari Majelis Rakyat Kalimantan Timur Bersatu (MRKTB) pada tahun 2011 untuk mendapatkan DBH yang lebih adil dan proporsional melalui gugatan uji materi (*judicial review*) UU Perimbangan Keuangan. Salah satu alasan Provinsi Kalimantan Timur mengajukan gugatan atas proporsi DBH yang diterima adalah karena persentase DBH Migas yang dinilai tidak sebanding dengan dampak yang harus ditanggung oleh Daerah, karena Daerah Penghasil merupakan wilayah pertambangan umum yang menerima dampak langsung atau tidak langsung berupa penurunan kualitas lingkungan sosial atau hidup.<sup>11</sup> Di dalam permohonan uji materinya, Kalimantan Timur juga membandingkan dengan Daerah yang memiliki otonomi khusus, seperti Provinsi Aceh dan Provinsi Papua, di mana proporsi DBH yang didapatkan adalah sebesar 70% (tujuh puluh persen) untuk Daerah Penghasil dan 30% (tiga puluh persen) untuk Pemerintah Pusat. Hal ini tentunya menimbulkan kecemburuan bagi Daerah Penghasil lainnya, hal ini juga yang kemudian menimbulkan kecurigaan terhadap

---

<sup>11</sup> Dikutip dalam <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt4f2933c18fe25/pembagian-dbh-migas-rugikan-daerah-penghasil>, diakses pada Selasa, 11 Desember 2018, Pukul 20.20 WIB.

Pemerintah Pusat, karena jika dilihat secara historis, sebenarnya Kalimantan Timur belum pernah mengalami ketegangan atau konflik terbuka dalam hubungannya dengan Pemerintah Pusat, dibandingkan dengan Aceh atau Papua. Konflik panjang yang terjadi di Aceh dan Papua memiliki akar permasalahan yang sama, yaitu kekecewaan historis, kesenjangan ekonomi dan peminggiran identitas kultural.<sup>12</sup> Sehingga, pemberian porsi DBH Migas yang lebih besar tersebut dinilai sebagai bentuk “bujuk rayu” Pemerintah Pusat agar konflik yang terjadi di Aceh dan Papua yang bahkan ingin memisahkan diri dari Indonesia dapat teratasi.

Tuntutan atas pembagian DBH sebenarnya tidak hanya muncul dari Provinsi Kalimantan Timur, melainkan dari Daerah Penghasil tambang yang lain. Tim *The Jawa Post Institute of Pro-Otonomi* (Tim JPIP) mencatat dalam kasus bagi hasil Migas, 48 Daerah Penghasil Migas mengancam memblokade produksi Migas di Daerahnya pada pertengahan 2002.<sup>13</sup> Saat itu, penetapan Surat Keterangan Menteri Keuangan Nomor 24/KM.66/ 2002 tentang DBH Migas dianggap tidak transparan, karena hanya memberikan satu sampai dua persen dari angka sesungguhnya pengambilan Migas di masing-masing Daerah.

Demikian pula yang terjadi di Riau, dalam pergolakan isu Otonomi Daerah pasca orde baru, pada 29 sampai 30 Januari 2000, Kongres Rakyat Riau II

---

<sup>12</sup> Tenti Kurniawati, “Konflik Dana Bagi Hasil antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Provinsi Kalimantan Timur”, *Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik*, No. 1 Vol. 16, (Juli 2012), hlm. 17.

<sup>13</sup> *Ibid.*

menyepakati untuk memilih opsi “Riau Merdeka” (yang diusung oleh Dr. Tabrani Rab dan Fauzi Kadir), Otonomi Khusus, atau Negara Federal. Opsi “Riau Merdeka” kala itu merupakan cermin dari keresahan masyarakat Riau yang konon kaya akan SDA tetapi pembangunannya terlalu jauh ketinggalan. Kemiskinan, ketertinggalan tingkat pendidikan, rendahnya kualitas tenaga kerja, lemahnya akses ke SDA, lenyapnya tanah-tanah ulayat, adalah berbasis sebab masyarakat Riau telah kehabisan kesabaran untuk berdiam diri.<sup>14</sup> Ketika itu, Syarwan Hamid pernah mengusulkan, dalam menentukan opsi mana yang dipilih, seyogyanya mencermati seberapa besar resiko yang akan timbul serta seberapa besar pula peluang terwujudnya tujuan memperbaiki nasib masyarakat Riau dapat tercapai. Terhadap opsi “Riau Merdeka” tentu kelak akan berhadapan dengan tindakan negara seperti yang berlaku di Aceh dan Papua. Penderitaan yang akan dituai tidak sebanding dengan peluang yang akan diperoleh.<sup>15</sup>

Di era desentralisasi, pengelolaan SDA dalam desentralisasi fiskal menimbulkan banyak masalah. Hal itu ditandai dengan turunnya investasi dan rendahnya pertumbuhan ekonomi di Daerah yang justru kaya akan SDA. Pemerintah Pusat dianggap menjadi *predatory state* yang mengeksploitasi Daerah secara besar-besaran, terutama Daerah yang kaya akan Migas seperti

---

<sup>14</sup> Husnu Abadi, *Mencari Format Otonomi Khusus untuk Provinsi Riau*, dikutip dalam Ni'matul Huda, *Desentralisasi Asimetris dalam NKRI (Kajian Terhadap Daerah Istimewa, Daerah Khusus dan Otonomi Khusus)*, (Bandung: Nusamedia, 2014), hlm. 57.

<sup>15</sup> Syarwan Hamid dalam Diglo Juniarto dan Khairul Anwar, *Riau Dalam Tiga Opsi, Otonomi, Federal Atau Merdeka*, dikutip dalam *Ibid.*, hlm. 58.

Aceh, Papua, Riau, dan Kalimantan Timur. Meskipun mereka dikatakan sebagai Daerah yang kaya, namun pembangunan prasarana ekonomi di Daerah itu tertinggal dibandingkan dengan Daerah-Daerah lain.<sup>16</sup>

Di sisi lain, ada masalah yang kemudian dikhawatirkan akan muncul apabila kewenangan yang dimiliki oleh Pemerintah Daerah dalam pengelolaan Migas terlalu besar, seperti misalnya timbul semacam *exclusionary mindset* bagi Daerah Penghasil. Dalam hal ini, Daerah yang diberi otonomi luas menuntut ketersediaan dana untuk membiayai otonominya, dan atas dasar itu Daerah-Daerah tersebut berusaha untuk sedikit banyak mengeklusi Daerah-Daerah lain sebagai sesama pemilik sumber daya alam yang kebetulan berada di wilayahnya. Daerah-Daerah yang kaya akan SDA dan bernilai ekonomi tinggi, mengajukan keberatan ketika penerimaan dari ekstraksi SDA khususnya Migas ini dibagi-bagi oleh Pemerintah nasional tanpa mempedulikan statusnya sebagai “Daerah asal”. Dalam kerangka fikir itu, maka skema desentralisasi yang dibuka lebar-lebar di era reformasi menyebabkan Daerah-Daerah mengajukan ancaman untuk merdeka jika tidak diberikan peran lebih untuk menguasai SDA, yang secara konstitusional harus dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, padahal di sisi lain, Pemerintah nasional juga bertanggungjawab atas Daerah-Daerah lain yang tidak memiliki sumber pendapatan dari sumber daya alam.

---

16

Dikutip dalam <https://ekonomi.kompas.com/read/2017/07/11/063300426/kenapa.masih.ada.Daerah.Penghasil.Migas.yang.miskin>, diakses pada Selasa, 11 Desember 2018, Pukul 10.10 WIB.

Dengan demikian, konsep otonomi luas ini di satu sisi justru menimbulkan ego yang cukup besar bagi Daerah-Daerah yang kaya akan sumber daya alam khususnya Migas. Hal ini pula yang kemudian membahayakan kesatuan negara Indonesia sebagai sebuah sistem politik, terlebih apabila Daerah-Daerah Penghasil mengancam untuk memisahkan diri dari negara Indonesia apabila tidak diberikan kewenangan yang lebih luas lagi. Untuk mengetahui lebih dalam terkait bagaimana sebenarnya arah kebijakan yang diinginkan oleh negara Indonesia ini dalam pola perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah khususnya terkait DBH Migas dalam kaitannya dengan konsep otonomi luas, maka dibutuhkan suatu pengkajian mendalam terkait problematika pembentukan UU Perimbangan Keuangan terutama pasal-pasal yang berkaitan dengan pembagian DBH Migas, seperti Pasal 14 Huruf e dan f, Pasal 19 serta Pasal 20.

Berdasarkan penjelasan di atas, maka dapat diketahui bahwa terdapat beberapa permasalahan dalam Dana Perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah khususnya DBH dalam sektor Migas. Oleh sebab itu, penulis tertarik untuk melakukan kajian yang lebih mendalam terkait hal tersebut, untuk mengetahui lebih jauh hal-hal yang melatarbelakangi terjadinya permasalahan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dalam pembagian DBH Migas dengan tulisan yang berjudul **“Problematika Dana Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah dalam**

**Kaitannya dengan Penyelenggaraan Otonomi Daerah (Studi Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah dalam Dana Bagi Hasil Migas Provinsi Riau)”**.

#### **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang di atas, permasalahan yang menjadi fokus penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana sejarah pembentukan Pasal 14 Huruf e dan f Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah dan korelasinya dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah?
2. Bagaimana problematika dari penerapan Pasal 14 Huruf e dan f Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah yang mengatur terkait persentase pembagian Dana Bagi Hasil Migas dalam kaitannya dengan penyelenggaraan Otonomi Daerah?

#### **C. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah di atas, maka tujuan yang hendak dicapai dalam penelitian ini adalah untuk mengkaji dan menganalisis:

1. Sejarah pembentukan Pasal 14 Huruf e dan f Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan



Pemerintahan Daerah dan korelasinya dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

2. Problematika dari penerapan Pasal 14 Huruf e dan f Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah yang mengatur terkait persentase pembagian Dana Bagi Hasil Migas dalam kaitannya dengan penyelenggaraan Otonomi Daerah.

#### **D. Orisinalitas Penelitian**

Persoalan terkait Dana Perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah khususnya dalam hal Dana Bagi Hasil Migas bukan merupakan persoalan baru yang terjadi di Indonesia, dari waktu ke waktu hal tersebut sudah sering menjadi buah bibir bahkan pernah diajukan uji materi ke Mahkamah Konstitusi, dinilai tidak adil, tidak transparan dalam penghitungan dan lain-lain, sehingga tidak heran ketika sudah banyak tulisan maupun penelitian yang mengangkat topik terkait hal tersebut. Setidaknya sudah ada beberapa kajian yang telah ditulis oleh beberapa penulis sebelumnya mengenai Dana Perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah khususnya dalam hal Dana Bagi Hasil Migas ini, diantaranya adalah: *pertama*, tulisan Riya Dwi Handaka dengan judul Analisis Peranan Dana Bagi Hasil Minyak Bumi dan Gas Bumi sebagai Pendanaan Desentralisasi. Dalam penelitian ini, Riya menggunakan metode analisis *trend* atau horizontal dan analisis

kontribusi dalam menilai peranan yang diberikan oleh DBH Migas sebagai pendanaan desentralisasi. Berdasarkan analisis yang dilakukannya, Riya menyimpulkan bahwa: a. Dari analisis *trend* atau horizontal yang dilakukan, terjadi pertumbuhan yang fluktuatif atas perkiraan alokasi dan realisasi baik DBH sumber daya alam minyak bumi maupun DBH gas bumi secara nasional dalam kurun waktu tahun 2011 hingga tahun 2016; b. Berdasarkan analisis kontribusi, secara agregat untuk tahun 2011 hingga tahun 2016, DBH Migas memiliki persentase kontribusi terhadap Dana Perimbangan yang masuk dalam *cluster* 10% (sepuluh persen) – 20% (dua puluh persen) dan 0% (nol persen) – 10% (sepuluh persen), yang artinya kurang hingga sangat kurang kontribusinya terhadap pendanaan pengurangan ketidakseimbangan fiskal melalui Dana Perimbangan, sedangkan kontribusi DBH Migas terhadap Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD), masuk dalam *cluster* 0% (nol persen) – 10% (sepuluh persen), yang artinya sangat kurang berkontribusi terhadap pendapatan dan belanja Daerah secara nasional. Selain itu, tingkat kontribusi baik terhadap dana peimbangan dan APBD dari tahun ke tahun mengalami pertumbuhan yang negatif. Berdasarkan hal tersebut dapat disimpulkan bahwa DBH Migas secara nasional kurang memiliki peranan sebagai pola pendanaan desentralisasi yang dapat dilihat dari hasil analisis kontribusinya.<sup>17</sup>

---

<sup>17</sup> Riya Dwi Handaka, “Analisis Peranan Dana Bagi Hasil Minyak Bumi dan Gas Bumi sebagai Pendanaan Desentralisasi”, *Jurnal Manajemen Keuangan Publik*, No. 1 Vol. 1, (2017), hlm. 35.

*Kedua*, tulisan Dr. Machfud Sidik yang berjudul Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah sebagai Pelaksanaan Desentralisasi Fiskal (Antara Teori dan Aplikasinya di Indonesia). Dalam tulisannya, dikatakan bahwa meskipun perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah telah disempurnakan sejalan dengan paradigma baru yang berkembang dewasa ini dan mengingat Indonesia tergolong negara dalam usia yang relatif muda, kita harus banyak belajar dari kesuksesan dan kegagalan negara-negara lain khususnya negara maju.<sup>18</sup> Oleh karena itu, sistem desentralisasi fiskal yang baru, masih memerlukan peninjauan secara teratur untuk menjamin kepekaannya terhadap perubahan-perubahan baik yang menyangkut aspek sosial, politik, ketatanegaraan, ekonomi dalam negeri, maupun pengaruh globalisasi politik dan ekonomi dunia. Tujuan umum pelaksanaan desentralisasi fiskal harus dapat: (1) meningkatkan efisiensi pengalokasian sumber daya nasional maupun kegiatan Pemerintah Daerah; (2) dapat memenuhi aspirasi dari Daerah, memperbaiki struktur fiskal, dan memobilisasi pendapatan secara regional maupun nasional; (3) meningkatkan akuntabilitas, transparansi, dan partisipasi masyarakat dalam pengambilan keputusan di tingkat Daerah; (4) memperbaiki keseimbangan fiskal antar Daerah dan memastikan adanya pelayanan masyarakat yang berkualitas di setiap Daerah; (5) menciptakan kesejahteraan sosial bagi masyarakat. Dalam

---

<sup>18</sup> Machfud Sidik, "Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah sebagai Pelaksanaan Desentralisasi Fiskal (antara Teori dan Aplikasinya di Indonesia)", Makalah disampaikan pada Seminar Setahun Implementasi Kebijakan Otonomi Daerah di Indonesia, Yogyakarta, 13 Maret 2002, hlm. 19.

pelaksanaan desentralisasi fiskal diperlukan keberadaan Pemerintah Pusat yang kapabel dalam melakukan pengawasan dan *enforcement*. Prinsip *money follows function* harus dilaksanakan secara konsisten dan secara eksplisit tertuang di dalam pasal-pasal baik pada revisi Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah maupun revisi Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat Dan Daerah. Hal ini untuk menghindari terjadinya transfer sumber keuangan yang sudah dikuasai oleh Daerah tetapi tidak diikutsertakan oleh tugas desentralisasi yang menjadi tanggung jawab Daerah (seperti yang diungkapkan oleh Roy Bahl, 2001 “*Fix the Assignment of Expenditure, then Assign Revenues in amount that will Correspond to the Expenditure Needs*”) Desentralisasi fiskal harus mempertimbangkan kebijakan fiskal khususnya untuk mendukung kebijakan makro ekonomi antara lain yang berkaitan dengan *fiscal sustainability* dan tetap memberikan ruang bagi Pemerintah Pusat untuk mengadakan koreksi atas ketimpangan antar Daerah, sehingga *taxing power* yang diberikan kepada Daerah tetap tidak terlalu besar.<sup>19</sup>

*Ketiga*, tulisan Indah Dwi Qurbani yang berjudul Prinsip Hukum Perimbangan Dana Bagi Hasil Minyak dan Gas Bumi. Dalam tulisannya dikatakan bahwa prinsip hukum dalam pengelolaan Migas di Indonesia termuat dalam Pancasila sebagai falsafah hidup bangsa yaitu dalam alinea ke-4 Pembukaan UUD NRI 1945 dan Pasal 33 UUD NRI 1945. Hak menguasai

---

<sup>19</sup> *Ibid.*, hlm. 20.

negara dalam pengelolaan Migas harus dimaknai sebagai konsepsi kedaulatan rakyat Indonesia atas segala sumber kekayaan "bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya," sebagai kepemilikan publik oleh kolektivitas rakyat atas sumber-sumber kekayaan, dan kemudian rakyat secara kolektif dikonstruksikan oleh Pasal 33 UUD NRI 1945 yang memberi mandat kepada negara untuk mengadakan kebijakan (*beleid*), tindakan pengurusan (*bestuursdaad*), pengaturan (*regelendaad*), dan pengelolaan (*bestuursdaad*). Dalam proses analisis ditemukan secara substansial terdapat inkonsistensi dan ambivalensi dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi terhadap prinsip hukum pengelolaan Migas tersebut.<sup>20</sup> Prinsip hukum perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dalam perimbangan Dana Bagi Hasil Migas termuat dalam Pasal 18 A ayat (2) UUD NRI 1945 yang harus dipahami secara komprehensif dengan Pasal 1 UUD NRI 1945. Dinyatakan bahwa hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam, dan sumber daya lainnya antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang. Perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dalam perimbangan Dana Bagi Hasil Migas harus dimaknai sebagai suatu sistem yang menyeluruh dalam rangka pendanaan penyelenggaraan asas desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan, serta dilaksanakan dalam

---

<sup>20</sup> Indah Dwi Qurbani, "Prinsip ... *Op. Cit.*, hlm. 122.

prinsip negara kesatuan guna pencapaian tujuan negara. Berdasarkan hasil analisis ditemukan bahwa Pasal 14 Huruf e dan f, Pasal 19 serta Pasal 20 UU Perimbangan Keuangan hanya mengatur persentase perimbangan Dana Bagi Hasil Migas secara seragam (homogen) tanpa memperhitungkan kondisi Daerah yang bermacam-macam (heterogen).<sup>21</sup>

*Ketiga*, tulisan Tenti Kurniawati yang berjudul Konflik dalam Penentuan Dana Bagi Hasil antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Provinsi Kalimantan Timur. Dalam tulisannya, Tenti mengemukakan beberapa faktor yang memicu konflik antara Pemerintah Pusat dan provinsi Kalimantan Timur, diantaranya adalah *pertama*, terkait transparansi dalam pengelolaan Migas, dalam hal ini Pemerintah Pusat dinilai tidak transparan dalam penghitungan Dana Bagi Hasil yang melibatkan Daerah Penghasil, sehingga Daerah tidak mengetahui secara pasti berapa perolehan sebenarnya yang dapat diterima oleh Daerah Penghasil, karena selama ini Daerah Penghasil hanya menerima data final dari Pemerintah Pusat. *Kedua*, Pemerintah Pusat tidak memperhatikan komponen biaya eksternalitas akibat eksploitasi sumber daya alam yang seharusnya menjadi faktor pembagi dalam perimbangan keuangan, karena Daerah Penghasil adalah Daerah yang paling berpotensi terkena dampak dari kegiatan eksploitasi sumber daya alam khususnya Migas, seperti deplesi sumber daya hutan, degradasi sumber daya hutan, pengeruhan sumber air minum, kerusakan lahan atau

---

<sup>21</sup> *Ibid.*

disfungsi, emisi karbon dan pencemaran udara dari industry minyak dan gas, tambang batu bara, dan beberapa dampak lainnya. *Ketiga*, Daerah Penghasil yang kaya akan sumber daya alam Migas justru menjadi Daerah tertinggal karena Dana Bagi Hasil yang diperoleh tidak dapat digunakan untuk membangun Daerah Penghasil karena dana yang dikeluarkan untuk perbaikan kerusakan akibat eksploitasi sumber daya alam Migas lebih besar dari pada Dana Bagi Hasil yang diperoleh, seperti misalnya yang terjadi di Desa Sungai Bawang Kecamatan Muara Badak, Kabupaten Kutai Kartanegara, padahal di desa tersebut terdapat PT. Vico Ltd (perusahaan asal Australia yang mengeksploitasi gas).<sup>22</sup>

*Keempat*, hasil penelitian yang dituangkan dalam bentuk tesis yang ditulis oleh Suryo Hilal dengan judul Gagasan Otonomi Khusus Bagi Provinsi Kalimantan Timur dalam NKRI. Meskipun tidak ada frasa Dana Perimbangan atau Dana Bagi Hasil di dalam judul penelitian ini, tetapi sedikit banyak hal tersebut disinggung di dalam penelitian ini. Dalam tulisannya, Suryo menyatakan bahwa definisi DBH yang termaktub dalam UU Perimbangan Keuangan adalah “dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada Daerah berdasarkan angka persentase untuk mendanai kebutuhan Daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi”. Apabila mengacu pada filosofi ini, maka peruntukan DBH seyogyanya digunakan untuk mendanai kebutuhan Daerah itu sendiri

---

<sup>22</sup> Tenti Kurniawati, “Konflik ... *Op. Cit.*, hlm. 19-21.

dalam rangka desentralisasi.<sup>23</sup> Kedengarannya definisi ini akan menjadi "klise" atau tidak sesuai karena akan bertentangan dengan semangat Daerah untuk membangun Daerahnya dari hasil DBHnya sendiri. Tidak dimasukkannya kata "proporsional" merupakan potensi penyebab Daerah Penghasil merasa nilai yang diberikan tidak berkeadilan. Proporsional dalam arti besarnya tidak sesuai dengan hasil yang diberikan, sehingga bisa jadi inilah yang menjadi salah satu alasan masih banyaknya Daerah Penghasil Migas yang merasa pembagian Dana Bagi Hasil dengan persentase sebagaimana diatur dalam UU Perimbangan Keuangan, tidak adil.<sup>24</sup>

*Kelima*, tulisan Pandji Santosa yang berjudul Disintegrasi, Pemerintahan Lokal, dan Dana Perimbangan Pusat dan Daerah. Permasalahan yang diangkat dalam tulisan ini adalah bagaimana agar kebijakan Dana Perimbangan Pusat dapat dipadukan (*matching*) dengan penguatan demokrasi lokal. Dalam kesimpulannya dikatakan bahwa Dana Perimbangan Pusat untuk Daerah harus sebanding dengan yang diserap Pusat dari Daerah tersebut, agar pemanfaatannya dapat memaksimalkan kesejahteraan rakyat di Daerah. Tanpa adanya *good governance*, dana tersebut tidak dapat tepat sasaran dan tidak bisa menyejahterakan rakyat Daerah dan akan menjadi ancaman terbesar bagi

---

<sup>23</sup> Wahdiat Al-Ghazali, "Azaz Dana Bagi Hasil Migas Harus Adil dan Proporsional (Kaltim Menggugat)", dikutip dalam Suryo Hilal, "Gagasan Otonomi Khusus Bagi Provinsi Kalimantan Timur dalam NKRI", *Tesis*, Program Magister Ilmu Hukum, Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 2017, hlm. 149-150.

<sup>24</sup> *Ibid.*



integrasi nasional karena hal itu cenderung menimbulkan kekecewaan Daerah terhadap Pusat hingga menyebabkan adanya konflik yang bersifat vertikal. Bila ancaman tersebut tidak segera diatasi, disintegrasi bangsa akan terus membayangi negeri ini, karena selain perjuangan dan gerakan ke arah Otonomi Daerah yang luas dan bertanggung jawab, hal itu merupakan kepentingan Pemerintah lokal dalam memperjuangkan kemerdekaan bagi wilayahnya.<sup>25</sup>

Berdasarkan beberapa tulisan yang telah dijabarkan di atas, maka dapat disimpulkan bahwa penelitian yang akan peneliti lakukan ini sama sekali berbeda dengan tulisan atau penelitian sebelumnya karena fokus masalah yang akan diteliti adalah bagaimana Problematika Dana Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah dalam Kaitannya dengan Penyelenggaraan Otonomi Daerah (Studi Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah dalam Dana Bagi Hasil Migas)".

## **E. Kerangka Pemikiran Teoritik**

### **1. Negara Kesatuan**

Setiap negara yang hendak memproklamirkan kemerdekaannya, perlu mempersiapkan beberapa hal. Hal utama yang harus dipersiapkan adalah menentukan bentuk negara yang akan dijadikan landasan dalam penyelenggaraan Pemerintahan, karena bentuk negara berfungsi sebagai

---

<sup>25</sup> Pandji Santosa, "Disintegrasi, Pemerintahan Lokal Dan Dana Perimbangan Pusat dan Daerah, Sosiohumaniora", No. 1 Vol. 12, (Maret 2010), hlm. 22.

penentu arah bagaimana pengelolaan suatu negara dijalankan. Secara umum, dalam konsep teori negara modern, bentuk negara dibagi menjadi dua, yaitu negara kesatuan (unitarianisme) dan negara serikat (federasi).<sup>26</sup> Suatu negara disebut sebagai negara kesatuan ketika hanya ada satu kekuasaan yang berwenang untuk membuat undang-undang yang berlaku di negara tersebut, yakni Pemerintah Pusat (*central government*), sedangkan Pemerintah Daerah (*local government*) hanya melaksanakan atau menyesuaikan dengan undang-undang tersebut, sehingga ketika ada kewenangan pembentukan peraturan perundang-undangan di tingkat Daerah, maka itu merupakan kewenangan yang bersumber pada distribusi maupun atribusi kewenangan.<sup>27</sup> Berbeda dengan konsep negara kesatuan, pada negara serikat (federasi), Pemerintah Pusat (Pemerintah federal) dengan Pemerintah negara bagian mempunyai kewenangan yang sama dalam membentuk undang-undang, perbedaan wewenangnya adalah undang-undang yang dibuat Pemerintah federal berlaku untuk semua wilayah negara, sedangkan undang-undang yang dibuat oleh Pemerintah negara bagian hanya berlaku di negara bagian saja.<sup>28</sup> Dalam tulisan ini, penulis hanya akan membahas lebih dalam terkait bentuk negara kesatuan.

---

<sup>26</sup> Dossy Iskandar Prasetyo dan Bernard L. Tanya, *Ilmu Negara: Beberapa Isu Utama*, (Surabaya: Srikandi, 2005), hlm. 33.

<sup>27</sup> Hestu Cipto Handoyo, *Hukum Tata Negara, Kewarganegaraan dan Hak Asasi Manusia: Memahami Proses Konsolidasi Sistem Demokrasi Indonesia*, (Yogyakarta: Universitas Atma Jaya Yogyakarta Press, 2003), hlm. 87.

<sup>28</sup> *Ibid.*, hlm. 88.

Negara kesatuan, apabila ditinjau dari segi susunannya bersifat tunggal, artinya negara kesatuan adalah negara yang hanya terdiri dari satu negara, sehingga tidak ada negara dalam negara. Negara kesatuan adalah bentuk negara yang mempunyai kemerdekaan dan kedaulatan atas seluruh wilayahnya atau Daerah yang dipegang sepenuhnya oleh suatu Pemerintah Pusat. Sehingga, *locus of power* berada di satu tangan saja seperti yang telah dijelaskan sebelumnya, yaitu berada pada Pemerintah Pusat. Hal ini juga yang membedakan antara bentuk negara kesatuan dan negara federal, karena dalam konsep negara federal, negara tersebut terdiri dari beberapa negara bagian yang bersatu menjadi satu kesatuan yang biasanya dilatar belakangi oleh faktor sejarah yang sama, atau satu rumpun yang sama, sehingga *locus of powernya* berada pada negara bagian, sedangkan Pemerintah federal hanya menjalankan sebagian urusan yang diserahkan oleh negara bagian kepadanya. Menurut Fred Isjwara, negara kesatuan adalah bentuk kenegaraan yang paling kokoh, jika dibandingkan dengan federal atau konfederasi. Dalam negara kesatuan terdapat baik persatuan (*union*) maupun kesatuan (*unity*).<sup>29</sup>

Negara kesatuan dibentuk dan didasarkan atas asas unitarisme, sedangkan yang dimaksud dengan unitarisme itu menurut Prof. Dicey seperti yang dikutip oleh Strong adalah sebagai “*the habitual exercise of*

*supreme legislative authority by one central power*". Ada beberapa karakteristik yang menjadi ciri khas dari negara kesatuan menurut Strong, diantaranya adalah:<sup>30</sup>

- a. *The supremacy of central parliament; and*
- b. *The absence of subsidiary sovereign bodies.*

Menurut Miriam Budiardjo, negara kesatuan adalah negara yang kekuasaannya terletak pada Pemerintah Pusat dan tidak pada Pemerintah Daerah, Pemerintah Pusat mempunyai wewenang untuk menyerahkan sebagian kekuasaannya kepada Daerah berdasarkan hak otonom, tetapi pada tahap akhir kekuasaan tertinggi tetap pada Pemerintah Pusat.<sup>31</sup>

Model negara kesatuan, asumsi dasarnya berbeda secara diametrik dari negara federal. Formasi negara kesatuan diklarifikasikan saat kemerdekaan oleh para pendiri negara dengan mengklaim seluruh wilayahnya sebagai bagian dari satu negara. Tidak ada kesepakatan para penguasa Daerah, apalagi negara-negara, karena diasumsikan bahwa semua wilayah yang termasuk di dalamnya bukanlah bagian-bagian wilayah yang bersifat independen. Atas dasar itu, negara membentuk Daerah-Daerah atau wilayah-wilayah yang kemudian diberi kekuasaan atau kewenangan oleh Pemerintah Pusat untuk mengurus berbagai

---

<sup>30</sup> Abdurrahman, *Beberapa Pemikiran tentang Otonomi Daerah*, Ctk. Ke-I, (Jakarta: Media Sarana Press, 1987), hlm. 58.

<sup>31</sup> Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, (Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2008), hlm. 269.

kepentingan masyarakatnya. Hal ini diasumsikan bahwa negaralah yang menjadi sumber kekuasaannya.<sup>32</sup>

Dalam UUD NRI 1945 Pasal 1 ayat (1) dinyatakan dengan tegas bahwa negara Indonesia adalah negara kesatuan berbentuk republik. Prinsip negara kesatuan ialah pemegang tampuk kekuasaan tertinggi atas segenap urusan negara adalah Pemerintah Pusat tanpa ada suatu delegasi atau pelimpahan kekuasaan kepada Pemerintah Daerah. Dalam negara kesatuan terdapat asas bahwa segenap urusan negara tidak dibagi antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah sedemikian rupa, sehingga urusan-urusan negara dalam negara kesatuan tetap merupakan suatu kebulatan (*eenheid*) dan bahwa pemegang kekuasaan tertinggi di negara itu adalah Pemerintah Pusat.<sup>33</sup>

Negara kesatuan sendiri terbagi lagi ke dalam dua bentuk, yaitu negara kesatuan dengan sistem sentralisasi dan negara kesatuan dengan sistem desentralisasi. Dalam negara kesatuan dengan sistem sentralisasi, segala sesuatu dalam negara langsung diatur dan diurus oleh Pemerintah Pusat dan Daerah-Daerah hanya tinggal melaksanakan segala hal yang telah ditentukan oleh Pemerintah Pusat, sedangkan dalam negara kesatuan dengan sistem desentralisasi, kepala Daerah diberikan kekuasaan untuk

---

<sup>32</sup> Alchaidar et. al., *Federasi atau Disintegrasi (Telaah Awal Wawancara Unitaria Versus Federalis dalam Perspektif Islam)*, dikutip dalam Ni'matul Huda, *Otonomi ... Op. Cit.*, hlm. 54.

<sup>33</sup> Ni'matul Huda, *Otonomi ... Loc. Cit.*

mengatur dan mengurus urusan rumah tangganya sendiri yang dinamakan dengan Daerah otonom.<sup>34</sup>

L.J. Van Apeldoorn, mengatakan bahwa: "... suatu negara disebut negara kesatuan apabila kekuasaan hanya dipegang oleh Pemerintah Pusat, sementara provinsi-provinsi menerima kekuasaan dari Pemerintah Pusat. Provinsi-provinsi itu tidak mempunyai hak mandiri."<sup>35</sup> Negara kesatuan sebagai negara dengan sentralisasi kekuasaan, menurut Thorsten V. Kalijarvi ialah:<sup>36</sup> "negara-negara di mana seluruh kekuasaan diPusatkan pada satu atau beberapa organ Pusat, tanpa pembagian kekuasaan antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah bagian-bagian negara itu. Pemerintah bagian-bagian negara itu hanyalah bagian Pemerintahan Pusat yang bertindak sebagai wakil-wakil Pemerintah Pusat untuk menyelenggarakan administrasi setempat".

Dalam negara kesatuan, bagian-bagian negara itu lazim disebut dengan Daerah, sedangkan istilah Daerah ini merupakan istilah teknis bagi penyebutan suatu bagian territorial yang berPemerintahan sendiri dalam rangka negara kesatuan yang dimaksud. Untuk dapat lebih memahami istilah atau pengertian tersebut dapat ditambahkan, bahwa dengan kata

---

<sup>34</sup> Fahmi Amrusyi, *Otonomi dalam Negara Kesatuan*, dikutip dalam Ni'matul Huda, *Desentralisasi ... Op. Cit.*, hlm. 2.

<sup>35</sup> Bonar Simorangkir et. al., *Otonomi atau Federalisme Dampaknya Terhadap Perekonomian*, dikutip dalam *Ibid.*, hlm. 28.

<sup>36</sup> Fred Isjwara, *Pengantar Ilmu Politik*, dikutip dalam Ni'matul Huda, *Desentralisasi ... Op. Cit.*, hlm. 3.

Daerah (*gebiedsdeel*) dimaksudkan lingkungan yang dijemakan dengan membagi suatu kesatuan lingkungan yang disebut “wilayah” (*gebied*). Dengan kata lain, istilah “Daerah” bermakna “bagian” atau unsur dari suatu lingkungan yang lebih besar sebagai suatu kesatuan.<sup>37</sup>

Menurut Sri Soemantri, adanya pelimpahan wewenang dari Pemerintah Pusat kepada Daerah-Daerah otonom, hal itu bukanlah karena ditetapkan dalam konstitusinya, melainkan karena masalah itu merupakan hakikat daripada negara kesatuan.<sup>38</sup> Demi menjaga kesatuan dan integritas negara merupakan salah satu alasan Pemerintah Pusat untuk senantiasa mendominasi pelaksanaan urusan Pemerintahan dengan mengesampingkan peran dan hak Pemerintah Daerah untuk ikut terlibat langsung dan mandiri dalam rangka mengelola serta memperjuangkan kepentingan Daerahnya.<sup>39</sup>

Dominasi Pemerintah Pusat atas urusan-urusan Pemerintahan telah mengakibatkan hubungan antara Pemerintah Pusat dan Daerah dalam negara kesatuan menjadi tidak harmonis, bahkan berada pada titik mengkhawatirkan, sehingga timbul gagasan untuk mengubah negara kesatuan menjadi negara federal. Utrecht mengemukakan bahwa dalam permulaan perkembangan kenegaraan perlu adanya sentralisasi kekuasaan

---

<sup>37</sup> J. Wajong, *Asas dan Tujuan Pemerintah Daerah*, dikutip dalam *Ibid*.

<sup>38</sup> Sri Soemantri, *Pengantar Perbandingan antar Hukum Tata Negara*, dikutip dalam *Ibid*.

<sup>39</sup> *Ibid*.

supaya kekuatan-kekuatan yang bertujuan akan meruntuhkan kesatuan yang baru itu dapat dilenyapkan. Apabila ternyata kekuatan-kekuatan itu sudah tidak ada lagi, dan hidup negara yang baru itu tidak terancam lagi oleh kekuatan-kekuatan yang bertujuan untuk meruntuhkan kekuasaan, sentralisasi dapat dijadikan desentralisasi, bahkan lebih jauh lagi suatu desentralisasi yang bersifat federasi.<sup>40</sup> Dengan perkataan lain, gagasan negara federal atau negara serikat dapat dipicu oleh sentralisasi Pemerintahan yang dianggap berlebihan (*a highly centralized government*), di samping terdapat sebab lain seperti hubungan keuangan antara Pusat dan Daerah yang dianggap kurang adil (soal persentase) yang merugikan Daerah.<sup>41</sup>

Di dalam negara kesatuan, tanggungjawab pelaksanaan tugas-tugas Pemerintahan pada dasarnya tetap berada di tangan Pemerintah Pusat. Tetapi karena sistem Pemerintahan Indonesia menganut asas-asas negara kesatuan yang didesentralisasikan, maka ada tugas-tugas tertentu yang diurus oleh Pemerintah lokal sendiri. Hal ini pada gilirannya, akan menimbulkan hubungan timbal balik yang melahirkan hubungan kewenangan dan pengawasan. Pengawasan tersebut diperlukan agar Pemerintah Pusat dalam menjalankan kedaulatan tertinggi negara, tidak sewenang-wenang. Kekuasaan Pemerintah juga diawasi dan dibatasi oleh

---

<sup>40</sup> Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, dikutip dalam *Ibid.*, hlm. 4.

<sup>41</sup> Adnan Buyung Nasution, *Federalisme untuk Indonesia*, dikutip dalam *Ibid.*



undang-undang. Konsekuensi logis dari posisinya sebagai penyelenggara kedaulatan negara, maka unit-unit Pemerintahan yang dibentuk dan berada di bawah Pemerintah Pusat harus tunduk kepada Pemerintah Pusat. Tanpa disertai ketundukan dan kepatuhan secara organisasional berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, akan terjadi tumpang tindih dan tabrakan dalam pelaksanaan kewenangan (prinsip *unity of command*).<sup>42</sup>

Negara kesatuan merupakan landasan batas dari isi pengertian otonomi. Berdasarkan landasan batas tersebut, kemudian dikembangkanlah berbagai peraturan (*rules*) yang mengatur mekanisme yang akan menjelmakan keseimbangan antara tuntutan kesatuan dan tuntutan ekonomi.<sup>43</sup> Tuntutan dari kedua aspek inilah yang seringkali menyebabkan kondisi tarik menarik antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, seperti dalam halnya perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dalam Dana Bagi Hasil Migas.

## 2. Otonomi Daerah

Istilah otonomi berasal dari penggalan dua kata bahasa Yunani, yakni *autos* yang berarti sendiri, dan *nomos* yang berarti undang-undang. Otonomi bermakna membuat perundang-undangan sendiri (*zelfwetgeving*),

---

<sup>42</sup> Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Ctk. Ke-I, (Bandung: Nusa Media, 2009), hlm. 27.

<sup>43</sup> Ni'matul Huda, *Otonomi ... Op. Cit.*, hlm. 55.

namun dalam perkembangannya, konsepsi Otonomi Daerah selain mengandung arti *zelfwetgeving* (membuat perda-perda), juga utamanya mencakup *zelfbestuur* (Pemerintahan sendiri). C.W. van der Pot memahami konsep Otonomi Daerah sebagai *eigen huishouding* (menjalankan rumah tangganya sendiri).<sup>44</sup>

Pengertian otonomi dalam makna sempit dapat diartikan sebagai mandiri, sedangkan dalam makna yang lebih luas diartikan sebagai berdaya. Otonomi Daerah, dengan demikian berarti kemandirian suatu Daerah dalam kaitannya dengan pembuatan keputusan mengenai kepentingan Daerahnya sendiri.<sup>45</sup> Menurut pendapat lain, bahwa Otonomi Daerah adalah kewenangan Daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut pelaksanaannya sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat, sesuai dengan peraturan perundang-undangan, sedangkan yang dimaksud dengan Daerah otonom sendiri adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas Daerah tertentu yang berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia.<sup>46</sup> Salah satu aspek penting

---

<sup>44</sup> M. Laica Marzuki, *Berjalan-Jalan di Ranah Hukum*, dikutip dalam *Ibid.*, hlm. 83.

<sup>45</sup> A. Ubaedillah dan Abdul Rozak, *Pancasila, Demokrasi, HAM, dan Masyarakat Madani*, (Jakarta: Indonesia Center for Civic Education (ICCE), 2000), hlm. 170.

<sup>46</sup> HAW. Widjaja, *Otonomi Daerah dan Daerah Otonom*, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2002), hlm. 76.

Otonomi Daerah adalah pemberdayaan masyarakat, sehingga mereka dapat berpartisipasi dalam proses perencanaan, pelaksanaan, penggerakan, dan pengawasan dalam pengelolaan Pemerintah Daerah dalam penggunaan sumber daya pengelola dan memberikan pelayanan prima kepada publik.

Menurut pendapat Bhenyamin Hoessein, yang dimaksud dengan Otonomi Daerah adalah wewenang untuk menetapkan dan melaksanakan kebijakan dengan prakarsa sendiri. Penyelenggaraan Otonomi Daerah merupakan padanan Pemerintahan Daerah, yakni Pemerintahan dari, oleh dan untuk masyarakat di bagian wilayah nasional suatu negara melalui lembaga-lembaga Pemerintahan sistem yang secara formal terpisah dari Pemerintah Pusat.<sup>47</sup> Penyelenggaraan Otonomi Daerah sebagai Pemerintahan sendiri oleh masyarakat yang berada di bagian wilayah nasional mengandung arti pengakuan atas kemandirian masyarakat setempat. Kemandirian yang dimaksud tercermin dalam prakarsa dan aktivitas sendiri dari masyarakat setempat dalam perumusan kebijakan, perencanaan, dan pelaksanaan pembangunan. Namun, adanya Otonomi Daerah tidak menutup berlangsungnya bimbingan dan pengawasan oleh

---

<sup>47</sup> Bhenyamin Hoessein, *Perubahan Model, Pola, dan Bentuk Pemerintahan Daerah (dari Era Orde Baru ke Era Reformasi)*, (Jakarta: Departemen Ilmu Administrasi Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia, 2009), hlm. 25.

Pemerintah Pusat kepada masyarakat yang berotonomi dalam kerangka organisasi negara.<sup>48</sup>

Di dalam otonomi, hubungan kewenangan antara Pusat dan Daerah, antara lain bertalian dengan cara pembagian urusan penyelenggaraan Pemerintahan atau cara menentukan urusan rumah tangga Daerah. Cara penentuan ini akan mencerminkan suatu bentuk otonomi terbatas atau otonomi luas. Dapat digolongkan sebagai otonomi terbatas apabila: *pertama*, urusan-urusan rumah tangga Daerah ditentukan secara kategoris dan pengembangannya diatur dengan cara-cara tertentu pula. *Kedua*, apabila sistem supervisi dan pengawasan dilakukan sedemikian rupa, sehingga Daerah otonom kehilangan kemandirian untuk menentukan secara bebas cara-cara mengatur dan mengurus rumah tangga Daerahnya. *Ketiga*, sistem hubungan keuangan antara Pusat dan Daerah yang menimbulkan hal-hal seperti keterbatasan kemampuan keuangan asli Daerah yang akan membatasi ruang gerak Otonomi Daerah. Otonomi luas bertolak dari prinsip: semua urusan Pemerintahan pada dasarnya menjadi urusan rumah tangga Daerah, kecuali yang ditentukan sebagai urusan Pusat. Dalam negara modern, lebih-lebih apabila dikaitkan dengan paham negara kesejahteraan, urusan Pemerintahan tidak dapat dikenali

---

<sup>48</sup> *Ibid.*, hlm. 26.

jumlahnya.<sup>49</sup> Otonomi adalah tatanan yang bersangkutan dengan cara-cara membagi wewenang, tugas dan tanggungjawab mengatur dan mengurus urusan Pemerintahan antara Pusat dan Daerah. Salah satu penjelmaan pembagian tersebut yaitu, Daerah-Daerah akan memiliki sejumlah urusan Pemerintahan baik atas dasar penyerahan atau pengakuan ataupun yang dibiarkan sebagai urusan rumah tangga Daerah.<sup>50</sup> Otonomi Daerah jika dilihat dari sudut pandang wilayahnya, maka penyelenggaraannya ditentukan dalam batas-batas wilayah yang ditentukan oleh Pemerintah Pusat, sedangkan apabila dilihat dari substansi (materi) penyelenggaraan Otonomi Daerahnya, maka hal tersebut akan ditentukan oleh sistem rumah tangga (*huishuoding*) Otonomi Daerah yang diadopsi.<sup>51</sup>

Di sisi lain, Otonomi Daerah juga diartikan sebagai pemberian hak kepada Daerah untuk mengatur sendiri Daerahnya. Daerah mempunyai kebebasan inisiatif dalam penyelenggaraan rumah tangga dan Pemerintahan di Daerah. Selain itu, bisa dimaknai sebagai kebebasan dan kemandirian (*vrijheid dan zelfstandigheid*) satuan Pemerintahan lebih rendah untuk mengatur dan mengurus sebagian urusan Pemerintahan. Urusan Pemerintahan yang boleh diatur dan diurus secara bebas dan

---

<sup>49</sup> Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, (Yogyakarta: Pusat Studi Hukum FH UII, 2001), hlm. 37.

<sup>50</sup> Ni'matul Huda, *Problematika Pembatalan Peraturan Daerah*, Ctk. Ke-I, (Yogyakarta: FH UII Press, 2010), hlm. 46.

<sup>51</sup> *Ibid.*

mandiri itu menjadi tanggungjawab satuan Pemerintahan yang lebih rendah. Kebebasan dan kemandirian merupakan hakikat isi otonomi.<sup>52</sup> Hak mengurus dan mengatur tersebut bersumber dari delegasi kewenangan yang dilimpahkan oleh Pemerintah Pusat sebagai refleksi komitmen bersama yang harus senantiasa dijadikan sebagai landasan utama pelaksanaan Pemerintahan. Pemerintah Pusat adalah representasi negara kesatuan yang mempunyai otoritas tunggal, sehingga secara struktural kedudukannya berada di atas Pemerintah Daerah. Administrasi Pemerintahan yang dijalankan harus senantiasa berorientasi kepada makna negara kesatuan sebagai dasarnya.<sup>53</sup>

Dari segi Pemerintahan, pihak yang diperintah konkretnya adalah rakyat, sehingga Otonomi Daerah diartikan sebagai Pemerintahan oleh dan untuk rakyat di bagian wilayah yang menjadi otoritas negara kesatuan. Refleksinya adalah Pemerintahan (dalam hal ini Pemerintah Pusat) menjabarkan kehendak negara atas pengelolaan Daerah itu adalah dengan mengeluarkan berbagai kebijakan, sehingga tampak secara jelas bahwa secara struktural Pemerintah Daerah berada di bawah Pemerintah Pusat.

---

<sup>52</sup> Agussalim Andi Gadjong, *Pemerintahan Daerah: Kajian Politik dan Hukum*, Ctk. Ke-I, (Bogor: Ghalia Indonesia, 2007), hlm. 109.

<sup>53</sup> H. Samsul Wahidin, *Hukum Pemerintahan Daerah (Pendulum Otonomi Daerah dari Masa ke Masa)*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2013), hlm. 4.

Ungkapan bahwa "Pusat adalah Pusatnya Daerah, dan Daerah adalah Daerahnya Pusat" merupakan refleksi dari hal tersebut.<sup>54</sup>

Tresna mengartikan otonomi (*otonomie*) sebagai mengatur sendiri (bahasa Yunani) dalam lingkup bebas bertindak, bukan karena diperintah dari atas, melainkan karena atas kehendak dan inisiatif sendiri untuk kepentingan Daerah yang harus diatur dan diurus. Prinsip otonomi yang berarti pemberian otonomi kepada Daerah, hendaknya berdasarkan pertimbangan, perhitungan tindakan, dan kebijaksanaan yang benar-benar dapat menjamin bahwa Daerah yang bersangkutan nyata-nyata mampu mengurus rumah tangganya sendiri. Prinsip otonomi yang bertanggungjawab berarti bahwa pemberian Otonomi Daerah itu benar-benar sesuai dengan tujuannya, yaitu:<sup>55</sup>

1. Lancar dan teraturnya pembangunan di seluruh wilayah negara;
2. Sesuai atau tidaknya pembangunan dengan pengarahan yang telah diberikan;
3. Sesuai dengan pembinaan politik dan kesatuan bangsa;
4. Terjaminnya keserasian hubungan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah; dan

---

<sup>54</sup> *Ibid.*

<sup>55</sup> C.S.T. Kansil dan Christine S.T. Kansil, *Pemerintahan Daerah di Indonesia (Hukum Administrasi Daerah 1903-2001)*, Ctk. Ke-I, (Jakarta: Sinar Grafika, 2002), hlm. 8.

5. Terjaminnya pembangunan dan perkembangan Daerah.

Berdasarkan penjelasan di atas, maka dapat ditarik dalam konteks Indonesia, apakah tujuan dari pemberian otonomi tersebut telah tercapai? Apabila dilihat dalam konteks Dana Bagi Hasil di sektor Migas, maka tujuan dari pemberian otonomi tersebut belum terlaksana, hal tersebut didasarkan pada fakta belum meratanya pembangunan di seluruh wilayah Indonesia, tidak harmonisnya hubungan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, terbukti dengan adanya berbagai tuntutan dari Daerah untuk mendapatkan bagian/porsi yang lebih besar dan berbagai fenomena lainnya.

**3. Perimbangan Keuangan**

Salah satu fenomena yang paling mencolok dari hubungan antara sistem Pemerintah Daerah dan pembangunan adalah ketergantungan yang kuat Pemerintah Daerah kepada Pemerintah Pusat. Ketergantungan itu terlihat jelas dari aspek keuangan, yakni Pemerintah Daerah kehilangan keleluasan bertindak (*local discretion*) untuk mengambil keputusan penting dan ada campur tangan Pemerintah Pusat terhadap Pemerintah Daerah. Pembangunan di Daerah, terutama secara fisik memang cukup pesat, tetapi tingkat ketergantungan fiskal antara Daerah dan Pusat sebagai



akibat dari Daerah dan Pusat juga semakin besar. Ketergantungan fiskal terlihat dari relatif rendahnya PAD dan dominannya transfer dari Pusat.<sup>56</sup>

Keuangan Daerah sendiri merupakan keuangan negara, sebagaimana yang dikatakan oleh Jimly Asshiddiqie. Hal tersebut dikarenakan negara Indonesia merupakan sebuah negara dengan bentuk negara kesatuan (*unitary state*), oleh karena itu, sebagai suatu badan hukum publik (*public body*), negara Indonesia berdasarkan UUD NRI 1945 adalah satu kesatuan badan hukum yang bersifat tunggal dan tidak terpecah-pecah atau terpisah-pisah. Bahwa di dalamnya terdapat pengaturan-pengaturan yang memberikan otonomi yang bersifat sangat luas ataupun bersifat khusus kepada satu atau dua Daerah provinsi ataupun Daerah kabupaten dan kota, maka hal itu tetap tidak mengurangi pengertian bahwa republik Indonesia adalah suatu negara kesatuan yang berbentuk satu badan hukum yang tunggal. Dalam konteks paham negara kesatuan yang demikian, maka pengertian uang dan kekayaan Negara Kesatuan Republik Indonesia juga bersifat tunggal dan terintegrasi.<sup>57</sup>

---

<sup>56</sup> Mudrajad Kuncoro, *Desentralisasi Sekedar Alat* dalam Kata Pengantar *Desentralisasi Globalisasi dan Demokrasi Lokal*, dikutip dalam Siti Khoiriah, "Konstruksi Hukum Kewenangan Kepala Daerah dalam Keuangan Daerah di Indonesia", *Tesis*, Program Magister Ilmu Hukum, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2012, hlm. 6.

<sup>57</sup> Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, (Jakarta: PT. Buana Ilmu Populer, 2008), hlm. 835.

Pemerintah Pusat memiliki hubungan keuangan dengan Daerah untuk membiayai penyelenggaraan urusan Pemerintahan yang diserahkan atau ditugaskan kepada Daerah. Hubungan keuangan dalam penyelenggaraan urusan Pemerintahan yang diserahkan kepada Daerah meliputi pemberian sumber penerimaan Daerah berupa pajak Daerah dan retribusi Daerah, pemberian dana yang bersumber dari perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, pemberian dana penyelenggaraan otonomi khusus untuk Pemerintahan Daerah tertentu yang ditetapkan dalam undang-undang, dan pemberian pinjaman atau hibah, dana darurat dan insentif (fiskal).<sup>58</sup>

Dalam penyelenggaraan urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah, Pemerintah Daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan Pemerintahan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan. Pemerintahan Daerah dalam menyelenggarakan urusan Pemerintahan memiliki hubungan dengan Pemerintah Pusat dan dengan Pemerintahan Daerah lainnya. Hubungan wewenang, keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan SDA dan sumber daya lainnya menimbulkan hubungan administrasi dan kewilayahan antar susunan Pemerintahan.<sup>59</sup> Penyelenggaraan fungsi Pemerintahan Daerah

---

<sup>58</sup> Andi Pangerang Moenta dan H. Syafa'at Anugrah Pradana, *Pokok-Pokok Hukum Pemerintahan Daerah*, Ctk. Ke-I, (Jakarta: Rajawali Pers, 2018), hlm. 144.

<sup>59</sup> Siti Khoiriah, "Konstruksi ... *Op. Cit.*, hlm. 5.

akan terlaksana secara optimal apabila penyelenggaraan urusan Pemerintahan diikuti dengan sumber-sumber penerimaan yang cukup kepada Daerah, dengan mengacu kepada undang-undang yang mengatur tentang perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah, di mana besarnya disesuaikan dan diselaraskan dengan pembagian kewenangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah. Semua sumber keuangan yang melekat pada setiap urusan Pemerintah yang diserahkan kepada Daerah menjadi sumber keuangan Daerah. Daerah diberikan hak untuk mendapatkan sumber keuangan yang antara lain berupa:<sup>60</sup>

1. Kepastian tersedianya pendanaan dari Pemerintah sesuai dengan urusan Pemerintah yang diserahkan;
2. Kewenangan memungut dan mendayagunakan pajak dan retribusi Daerah;
3. Hak untuk mendapatkan bagi hasil dari sumber-sumber daya nasional yang berada di Daerah dan Dana Perimbangan lainnya; dan
4. Hak untuk mengelola kekayaan Daerah dan mendapatkan sumber-sumber pendapatan lain yang sah serta sumber-sumber pembiayaan.

---

<sup>60</sup> *Ibid.*, hlm. 6.

Sejak digulirkannya kebijakan Otonomi Daerah melalui Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, yang disempurnakan dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, yang kemudian diubah lagi dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, yang kemudian disempurnakan dalam Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah, yang di dalamnya mengatur terkait perencanaan dan penganggaran di Daerah, Pemerintah juga melansir Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, yang di dalamnya mengatur tentang pengelolaan keuangan negara dan Daerah. Artinya, proses perencanaan dan penganggaran di Daerah harus mengacu pada beberapa undang-undang yang telah ditentukan tersebut.

Menurut Arifin P. Soeria Atmadja, tujuan utama perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, maupun antar Daerah adalah dalam rangka menyeimbangkan kemampuan fiskal dan kebutuhan fiskal Daerah atau *fiscal need* dan *fiscal capability* dari setiap Daerah yang berbeda agar dapat meningkatkan kemampuan dalam melaksanakan otonominya. Sebagai suatu sistem pembagian keuangan, UU Perimbangan Keuangan diharapkan dapat dilaksanakan secara adil,

proporsional, demokratis, transparan dan efisien dalam penyelenggaraan desentralisasi.<sup>61</sup>

Berdasarkan Ketentuan Umum UU Perimbangan Keuangan, yang dimaksud dengan perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah sendiri adalah suatu sistem pembagian keuangan yang adil, proporsional, demokratis, transparan, dan bertanggungjawab dalam rangka pendanaan penyelenggaraan desentralisasi, dengan mempertimbangkan potensi, kondisi, dan kebutuhan Daerah, sedangkan berdasarkan Pasal 1 angka 19 UU Perimbangan Keuangan, yang dimaksud dengan Dana Perimbangan adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada Daerah untuk mendanai kebutuhan Daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi.

Kebijakan perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah ditekankan pada empat tujuan utama, yaitu:<sup>62</sup>

1. Memberikan sumber dana bagi Daerah otonom untuk melaksanakan urusan yang diserahkan yang menjadi tanggungjawabnya;

---

<sup>61</sup> Arifin P. Soeria Atmadja, *Keuangan Publik dalam Perspektif Hukum Teori, Praktik dan Kritik*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2009), hlm. 159.

<sup>62</sup> Dikutip dalam [https://www.academia.edu/25486908/Perimbangan\\_Keuangan\\_antara\\_Pusat\\_dan\\_Daerah\\_dalam\\_Kerangka\\_Negara\\_Kesatuan\\_Republik\\_Indonesia?auto=download](https://www.academia.edu/25486908/Perimbangan_Keuangan_antara_Pusat_dan_Daerah_dalam_Kerangka_Negara_Kesatuan_Republik_Indonesia?auto=download), diakses pada Jumat, 05 April 2019, Pukul 08.00 WIB.

2. Mengurangi kesenjangan fiskal antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, dan antar Pemerintah Daerah;
3. Meningkatkan kesejahteraan dan pelayanan publik dan mengurangi kesenjangan kesejahteraan dan pelayanan publik antar Daerah; serta
4. Meningkatkan efisiensi, efektifitas dan akuntabilitas pengelolaan sumber daya Daerah, khususnya sumber daya keuangan.

Selain itu, di dalam UU Perimbangan Keuangan juga dijelaskan mengenai prinsip-prinsip kebijakan perimbangan keuangan, di antaranya adalah:

1. Perimbangan keuangan antara Pemerintah dan Pemerintahan Daerah merupakan subsistem keuangan negara sebagai konsekuensi pembagian tugas antara Pemerintah dan Pemerintah Daerah.<sup>63</sup>
2. Pemberian sumber keuangan negara kepada Pemerintahan Daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi didasarkan atas penyerahan tugas oleh Pemerintah kepada Pemerintah Daerah dengan memperhatikan stabilitas dan keseimbangan fiskal.<sup>64</sup>
3. Perimbangan keuangan antara Pemerintah dan Pemerintahan Daerah merupakan suatu sistem yang menyeluruh dalam rangka pendanaan

---

<sup>63</sup> Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah.

<sup>64</sup> Pasal 2 ayat (2) Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah.

penyelenggaraan asas desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan.<sup>65</sup>

Pendapatan yang termasuk ke dalam Dana Perimbangan itu sendiri terdapat dalam Pasal 10 ayat (1) UU Perimbangan Keuangan yang menyatakan bahwa: “Dana Perimbangan terdiri atas: a. Dana Bagi Hasil; b. Dana Alokasi Umum; dan c. Dana Alokasi Khusus”. Selanjutnya, dalam ayat (2) dinyatakan bahwa: “Jumlah Dana Perimbangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan setiap tahun anggaran dalam APBN”. Terkait macam-macam Dana Perimbangan sendiri lebih lanjut diatur dalam pasal per pasal dalam UU Perimbangan Keuangan ini. Seperti misalnya terkait Dana Bagi Hasil dijelaskan dalam Pasal 11 sampai dengan Pasal 26, kemudian dilanjutkan dengan Pasal 27 sampai dengan Pasal 37 yang mengatur terkait dana alokasi umum, dan selanjutnya untuk Pasal 38 sampai dengan Pasal 42 menjelaskan terkait dana alokasi khusus.

Apabila dicermati secara seksama, peraturan mengenai perimbangan keuangan Pusat dan Daerah di Indonesia ini masih bersifat setengah hati, karena masih menitikberatkan pada pembagian porsi, bukan pada pemberian kewenangan yang luas kepada Daerah dalam pengelolaan SDA,

---

<sup>65</sup> Pasal 2 ayat (3) Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah.

terutama Migas.<sup>66</sup> Selain itu, penekanan yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat dalam menentukan porsi DBH SDA, masih berorientasi pada konsep persamaan atau pemerataan, dan kurang memperhatikan sisi keadilan. Padahal, kebutuhan masing-masing Daerah akan berbeda antara satu Daerah dengan Daerah lainnya. Keberhasilan Pemerintah untuk mengatasi masalah keuangan Daerah sebenarnya merupakan langkah penting dalam menggerakkan roda Pemerintahan di Daerah, tetapi dampak yang ditimbulkannya akan berpotensi kepada tuntutan pembagian keuangan yang lebih tepat, tuntutan federalisasi, sampai ke ancaman disintegrasi ketika Pemerintah Pusat dinilai mempertahankan perimbangan keuangan Pusat dan Daerah secara tidak adil karena tidak memperhitungkan kontribusi Daerah kepada pendapatan Pusat. Untuk mengantisipasi munculnya dampak negatif di atas, maka setiap desain perimbangan keuangan selain perlu dirancang lebih cermat dan memperhitungkan pemerataan Daerah juga hendaknya kebijakan Dana Perimbangan Pusat dengan Daerah senantiasa bersendikan elemen potensi kapasitas penerimaan Daerah, kontribusi Daerah kepada pendapatan Pusat, serta menjamin Otonomi Daerah dan akuntabilitas lokal.<sup>67</sup>

---

<sup>66</sup> Syaukani et. al., *Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2002), hlm. 203.

<sup>67</sup> Pandji Santosa, "Disintegrasi ... *Op. Cit.*", hlm. 12.



## F. Metode Penelitian

### 1. Pendekatan Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian yuridis-normatif, yaitu penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka (*library research*) yang menggunakan obyek kajian berupa pustaka-pustaka yang ada, baik berupa buku-buku, jurnal, dan peraturan-peraturan yang mempunyai kaitan terhadap pembahasan masalah. Ada dua pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini, yaitu: *pertama*, pendekatan perundang-undangan (*statute approach*). Pendekatan perundang-undangan dipilih karena penulis melakukan telaah terhadap peraturan perundang-undangan terkait sejarah perumusan Pasal 14 Huruf e dan f Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah yang mengatur terkait Dana Bagi Hasil Migas. *Kedua*, pendekatan konseptual (*conceptual approach*), yaitu pendekatan yang beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang di dalam ilmu hukum, dengan mempelajari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin di dalam ilmu hukum, peneliti akan menemukan ide-ide untuk memecahkan masalah yang dihadapi.<sup>68</sup>

---

<sup>68</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, (Jakarta: Prenada Media Group, 2016), hlm. 135.

## **2. Obyek Penelitian**

Obyek dalam penelitian ini adalah: Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, khususnya Pasal 14 Huruf e dan f yang mengatur terkait Dana Bagi Hasil Migas.

## **3. Bahan Hukum**

Bahan hukum yang dibutuhkan dalam penelitian ini meliputi bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier. Bahan hukum primer adalah bahan yang mempunyai kekuatan mengikat secara yuridis. Dalam penelitian ini bahan hukum yang dimaksud terdiri dari:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria;
3. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah;
4. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah;
5. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi;
6. Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah;
7. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah;

8. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
9. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 71/PUU-IX/2011 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah.

Bahan hukum sekunder adalah bahan yang bersifat menjelaskan terhadap hukum primer dan tidak mempunyai kekuatan mengikat secara yuridis. Dalam penelitian ini bahan hukum yang dimaksud terdiri dari buku-buku, jurnal, risalah pembentukan undang-undang dan hasil penelitian yang berkaitan dengan permasalahan yang diteliti.

Bahan hukum tersier adalah bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Dalam penelitian ini bahan hukum yang dimaksud terdiri dari Kamus Besar Bahasa Indonesia dan Kamus Istilah Hukum.

#### **4. Metode Pengumpulan Bahan Hukum**

Pengumpulan bahan hukum atau data yang digunakan dalam penelitian ini adalah dengan melakukan studi pustaka, yakni dengan mengkaji dan mempelajari peraturan perundang-undangan terkait pengaturan Dana Bagi Hasil Migas, putusan Mahkamah Konstitusi yang

relevan, buku-buku, penelitian, jurnal, serta sumber tulisan lainnya yang relevan. Hal ini dilakukan dengan maksud untuk mempertajam analisis.

## **5. Analisis Bahan Hukum**

Metode analisis bahan hukum yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah deskriptif kualitatif yaitu pengelompokan dan penyesuaian data-data yang diperoleh dari suatu gambaran sistematis yang didasarkan pada teori dan pengertian hukum yang terdapat dalam ilmu hukum untuk mendapatkan kesimpulan yang signifikan dan ilmiah. Bahan hukum yang diperoleh dari penelitian disajikan dan diolah sebagai berikut :

- a. Bahan hukum yang diperoleh dari penelitian diklasifikasikan sesuai dengan permasalahan dalam penelitian;
- b. Hasil klasifikasi bahan hukum selanjutnya disistematisasikan;
- c. Bahan hukum yang telah disistematisasikan kemudian dianalisis untuk dijadikan sebagai dasar dalam pengambilan kesimpulan nantinya.

## **G. Sistematika Penulisan**

Untuk mempermudah pembahasan dalam penulisan, penelitian ini disusun dengan menggunakan sistematika sebagai berikut:

**BAB I** memuat pendahuluan, merupakan bab yang memuat pendahuluan serta meliputi latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, tinjauan pustaka, metode penelitian, dan sistematika.

**BAB II** memuat tinjauan umum, merupakan bab yang menyajikan teori-teori yang berkaitan dengan Negara Kesatuan.

**BAB III** memuat teori-teori terkait Otonomi Daerah, Dana Perimbangan, dan Desentralisasi.

**BAB IV** memuat penyajian dan analisis data, merupakan bab di mana penulis akan mamaparkan hasil penelitian berupa sejarah pembentukan pasal yang berkaitan dengan Dana Perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah dalam kaitannya dengan penyelenggaraan Otonomi Daerah (studi perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dalam Dana Bagi Hasil Migas).

**BAB V** memuat penutup, bab ini berisi kesimpulan dari pembahasan tentang rumusan masalah yang dilakukan dengan komprehensif dan dilengkapi dengan saran rekomendasi dari hasil penelitian.

## BAB II

### TINJAUAN UMUM TENTANG NEGARA KESATUAN

#### A. Tinjauan Negara dalam Konteks Kehidupan Bersama

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, negara adalah organisasi suatu wilayah yang mempunyai kekuasaan tertinggi yang sah dan ditaati oleh rakyat; kelompok sosial yang menduduki wilayah atau Daerah tertentu yang diorganisasi di bawah lembaga politik dan Pemerintah yang efektif, mempunyai kesatuan politik, berdaulat, sehingga berhak menentukan tujuan nasionalnya.<sup>69</sup> Negara adalah lanjutan dari keinginan manusia yang hendak bergaul antara seseorang dengan orang lainnya dalam rangka menyempurnakan segala kebutuhan hidupnya. Semakin luas pergaulan manusia dan semakin banyak kebutuhannya, maka bertambah besar kebutuhannya kepada suatu organisasi negara yang akan melindungi dan memelihara keselamatan hidupnya.<sup>70</sup>

Menurut Musdah Mulia dalam bukunya *Negara Islam: Pemikiran Politik Husain Haikal*, menyebutkan bahwa negara adalah lembaga sosial yang diadakan manusia dalam rangka memenuhi kebutuhan-kebutuhan yang vital. Suatu negara paling sedikit harus mempunyai tiga unsur, yaitu wilayah, penduduk, dan Pemerintah. Dari ketiga unsur tersebut terlihat bahwa Pemerintah merupakan

---

<sup>69</sup> Kamus Besar Bahasa Indonesia.

<sup>70</sup> Samidjo, *Ilmu Negara*, (Bandung: Armico, 1998), hlm. 27.

unsur terpenting dari suatu negara. Alasannya, sekalipun telah ada sekelompok individu yang mendiami suatu wilayah, belum juga dapat diwujudkan suatu negara jika terdapat segelintir orang yang berwenang mengatur dan menyusun hidup bersama itu.<sup>7172</sup>

Menurut Antonio Gramsci, negara merupakan sejumlah aktivitas praktek dan teori yang kompleks, di mana kelas yang berkuasa tidak hanya membenarkan dan mempertahankan dominasi, tetapi mengaturnya untuk memenangkan pemaksaan aktif terhadap kekuasaan di luarnya.<sup>73</sup> Hampir sama dengan pendapat dari Antonio Gramsci, Arief Budiman juga mengemukakan sebagaimana dikutip oleh Haryadi, bahwa yang dimaksud dengan negara hanyalah alat dari kelas yang berkuasa. Tetapi, karena pemihakan seperti ini bisa membuat negara kehilangan keabsahannya sebagai penguasa sebuah masyarakat, maka kemudian negara membuat sebuah ideologi. Melalui ideologi inilah negara berusaha menyembunyikan perbuatannya yang berpihak pada kelas yang dominan, supaya kekuasaannya mendapatkan keabsahan dari seluruh rakyat yang dikuasainya tanpa adanya kecurigaan. Apabila melihat kepada pendapat yang disampaikan oleh Antonio Gramsci dan Arief Budiman, maka dapat terlihat bahwa dominasi politik dan kekuasaan negara dalam suatu wilayah sangat mendominasi terhadap

---

<sup>71</sup> Musdah Mulia, *Negara Islam: Pemikiran Politik Husain Haikal*, Ctk. Ke-1, (Jakarta: Paramadina, 2001), hlm. 190.

<sup>72</sup> Edy Haryadi, *Lenin: Pikiran, Tindakan, dan Ucapan*, (Jakarta: Komunitas Studi Untuk Perubahan, 2000), Ctk. Ke-1, hlm. 1.

<sup>73</sup> Nazar Patria dan Andi Arief, *Antonio Gramsci, Negara dan Hegemoni*, Ctk. Ke-1, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 1999), hlm. 146.

masyarakat sipil (*civil society*). Hal inilah yang kemudian pernah dialami oleh Plato dan menyebabkan kekecewaan karena negara dijadikan sebagai alat untuk memuaskan keinginan para penguasa.

Pada kira-kira empat abad sebelum lahirnya Isa Almasih a.s., Aristoteles pernah mengatakan bahwa manusia itu adalah “zoon politikon” atau makhluk yang selalu hidup bermasyarakat. Seseorang yang hidup menyendiri di luar masyarakat, tidak dapat disebut manusia lagi, kalau bukan hewan, ia adalah Dewa, demikianlah kata Aristoteles selanjutnya. Mulanya hanya merupakan suatu perhubungan dalam pengenalan seseorang dengan orang lainnya. Ini dinamakan dengan “gemeenschap”, dalam bahasa Indonesianya “masyarakat” dan dalam bahasa Arab disebut dengan “jema’ah”. Jika masyarakat itu teratur karena cita-cita yang sama, atau karena pertalian darah yang serupa, atau karena satu keyakinan dan kepercayaan, sehingga menimbulkan perasaan senasib seperuntungan dan seperjuangan, maka dinamakan dengan “natie”, dalam bahasa Indonesianya “bangsa” dan dalam bahasa Arabnya dinamakan “ummah” atau “ummat”. Dalam hal ini ada suatu perbedaan yang besar sekali, bahwa “natie” atau bangsa hanya dapat diartikan kepada sekumpulan manusia yang dipertalikan oleh rasa kebangsaannya, tetapi perkataan “ummah” lebih luas. Penganut suatu agama seperti Islam atau Kristen, walaupun terdiri dari berbagai-bagai bangsa, dinamakan “ummah”. Demikian pula penganut suatu paham atau aliran dalam agama, sosial dan ekonomi, dinamakan juga dengan “ummah”. Ibnu Khaldun



menyatakan bahwa bermasyarakat itu adalah satu kemestian bagi jenis manusia atau *al ijtima'u dharuriyyun li annaw'I al insani*. Selanjutnya, Ibnu Khaldun menyatakan bahwa hidup bersama di dalam masyarakat itu merupakan senjata yang dianugerahkan Tuhan kepada jenis manusia untuk mempertahankan hidupnya, sebagaimana Tuhan telah menganugerahkan taring dan kuku yang tajam kepada badak, dan tanduk yang kuat kepada rusa dan sebagainya. Kemudian masyarakat ummat yang sudah teratur itu meningkat lagi menjadi suatu tangga kesempurnaan, yaitu anggota-anggota masyarakat yang menundukkan dirinya bersama-sama dengan permufakatan terlebih dahulu atau tidak, kepada suatu Pemerintahan yang kekuasaannya dipegang oleh seorang Kepala Negara yang mereka akui bersama-sama, dengan mempunyai pula batas-batas yang tertentu. Inilah yang kemudian disebut dengan “staat”, dalam bahasa Indonesia disebut dengan “negara” dan dalam bahasa Arabnya disebut dengan “daulah”.

Negara dibentuk dengan persekutuan masyarakat yang memiliki tujuan bersama. Dengan adanya tujuan bersama tersebut, masyarakat berkumpul dalam bentuk negara. Masyarakat negara diikat tidak hanya berdasarkan kesamaan fisik, agama, ras dan sebagainya, namun diikat oleh adanya kesamaan tujuan. Tujuan masyarakat tersebut menjadi dasar dibentuknya negara. Untuk itu, maka

setiap negara memiliki tujuan-tujuan tertentu. Tujuan negara tidak dapat dipisahkan dari eksistensi negara.<sup>74</sup>

Ketergantungan manusia dalam menjalani hidup antara satu dengan yang lain, telah memberikan peluang terjadinya interaksi yang secara alamiah membentuk komunitas di suatu wilayah. Baik wilayah tersebut hanya berupa daratan maupun wilayah tersebut juga meliputi daratan dan lautan. Komunitas tersebut kemudian menjadi landasan dasar dari terbentuknya sebuah negara. Oleh karenanya, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 amandemen ke 4 (empat), secara tegas menyatakan bahwa Negara Indonesia ialah negara kesatuan yang berbentuk republik. Karakteristik yang ada di dalam negara kesatuan merupakan bentuk lain yang dicoba untuk memberikan kesatuan bagi sebuah negara, kemudian akibat interaksi secara ilmiah yang melahirkan struktur kekuatan yang diikat melalui sebuah ikatan sistem kesatuan sebuah negara.<sup>75</sup>

Bentuk negara merupakan kajian dalam ilmu negara yang melukiskan dasar-dasar negara, susunan dan tertib suatu negara berhubungan dengan organ tertinggi dalam negara itu dan kedudukan masing-masing organ itu dalam

---

<sup>74</sup> Hufron dan Sofyan Hadi, *Ilmu Negara Kontemporer: Telaah Teoritis Asal Mula, Tujuan dan Fungsi Negara, Negara Hukum dan Negara Demokrasi*, (Yogyakarta: Laksbang Grafika, 2016), hlm. 35.

<sup>75</sup> Muhammad Junaidi, *Ilmu Negara Sebuah Konstruksi Ideal Negara Hukum*, (Malang: Setia Press, 2016), hlm. 1.

kekuasaan negara,<sup>76</sup> sedangkan Ni'matul Huda menyatakan bahwa bentuk negara merupakan batas antara peninjauan secara sosiologis dan peninjauan secara yuridis. Peninjauan secara sosiologis yaitu apabila negara dilihat secara keseluruhan tanpa melihat isinya dan bagiannya. Disebut peninjauan secara yuridis yaitu apabila negara hanya dilihat dari isinya atau strukturnya.<sup>77</sup> Adapun Bagir Manan menyatakan bahwa bentuk negara menyangkut kerangka bagian luar organisasi negara, yang dibedakan antara bentuk negara kesatuan dan bentuk negara federal.<sup>78</sup> Dari penjelasan di atas, maka bentuk negara berkaitan dengan siapa pemegang kedaulatan dalam negara, apakah Pemerintah Pusat/Pemerintah federal atau Pemerintah Daerah/negara bagian. Di samping itu, bentuk negara juga berkaitan dengan hubungan antara Pemerintah Pusat atau Pemerintah federal dengan Pemerintah Daerah atau negara bagian. Dengan dasar tersebut, maka bentuk negara dapat disebut sebagai bentuk susunan negara, apakah bersusun tunggal atau bersusun jamak.<sup>79</sup>

Dari penjelasan di atas, maka bentuk negara harus dibedakan dengan bentuk Pemerintahan dan sistem Pemerintahan. Bentuk Pemerintahan berkaitan dengan bagian dalam Pemerintahan, yakni berkaitan dengan tata cara pengisian kepala negara dan tata cara pembentukan kehendak negara, sehingga bentuk

---

<sup>76</sup> Fred Isjwara, *Pengantar Ilmu Politik*, (Jakarta: Binacipta, 1992), hlm. 184.

<sup>77</sup> Ni'matul Huda, *Ilmu Negara*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2012), hlm. 227.

<sup>78</sup> Bagir Manan, *Lembaga Kepresidenan*, (Yogyakarta: Pusat Studi Hukum UII dengan Gama Media, 1999), hlm. 1.

<sup>79</sup> Hufron dan Sofyan Hadi, *Ilmu ... Op.Cit.*, hlm. 122.

Pemerintahan dibedakan menjadi 2 (dua) yakni monarki dan republik. Sedangkan sistem Pemerintahan berkaitan dengan hubungan antara kekuasaan eksekutif dan parlemen, sehingga sistem Pemerintahan dibedakan menjadi 3 (tiga) yakni sistem Pemerintahan presidensial, sistem Pemerintahan parlementer dan sistem Pemerintahan campuran.<sup>80</sup>

Dilihat dari perkembangannya, bentuk negara dapat dikaji menjadi 2 (dua), yakni bentuk negara pada zaman klasik, seperti bentuk negara menurut Plato, Aristoteles dan Polybius dan bentuk negara berdasarkan susunannya yakni bentuk negara kesatuan, federal dan konfederasi.

## **B. Tinjauan Bentuk Negara dalam Persepektif Historis**

Pada zaman klasik, orang yang pertama kali mengemukakan teori tentang bentuk negara adalah Plato (429-347 SM). Menurut Plato ada 5 (lima) bentuk negara, yakni:<sup>81</sup>

### **A. Aristokrasi**

Aristokrasi adalah bentuk negara di mana Pemerintahannya dipegang oleh para cerdik pandai (filsuf) dan yang dalam menjalankan Pemerintahannya berpedoman pada keadilan. Dalam negara aristokrasi, penguasa menjalankan kekuasaannya untuk tujuan kepentingan bersama. Hal tersebut dimaksudkan supaya keadilan tersebut dapat merata. Keadilan

---

<sup>80</sup> *Ibid.*

<sup>81</sup> Soehino, *Ilmu Negara*, (Yogyakarta: Liberty, 1998), hlm. 17.

tersebut tidak hanya diperoleh oleh sekelompok golongan tertentu, namun keadilan tersebut harus diperoleh oleh semua orang dengan jumlah yang sama.

B. Timokrasi

Timokrasi adalah bentuk negara di mana Pemerintahannya dilaksanakan dan ditujukan untuk kepentingan penguasa sendiri. Kekayaan dan pendapatan negara untuk kepentingan mereka sendiri. Karena itu, kemudian kekuasaan negara itu jatuh dan dipegang oleh hartawan (partikelir).

C. Oligarki

Oligarki adalah bentuk negara di mana Pemerintahannya dipegang oleh orang-orang kaya yang mempunyai hasrat untuk memperkaya diri sendiri. Keadaan tersebut menimbulkan kemelaratan dan kesengsaraan bagi rakyat. Rakyat-rakyat miskin tersebut kemudian mengadakan tekanan kepada penguasa dan bersatu untuk melawan para penguasa.

D. Demokrasi

Demokrasi adalah bentuk negara di mana Pemerintahannya dipegang oleh rakyat dan kepentingan umumlah yang diutamakan dengan prinsip utama kemerdekaan dan kebebasan. Namun demikian, kemerdekaan dan kebebasan tersebut disalahgunakan oleh warga negara, sehingga muncul kebebasan dan kemerdekaan tanpa batas. Kemerdekaan dan kebebasan yang tanpa batas tersebut akhirnya menimbulkan anarkis, karena setiap

orang bebas bertindak sesuai dengan kehendak dan keinginannya. Tidak ada satupun aturan yang membatasi kemerdekaan dan kebebasan tersebut. Kondisi inilah yang disebut dengan chaos, di mana setiap orang tidak mau diperintah atau diatur.<sup>82</sup>

E. Tirani

Tirani adalah bentuk negara di mana Pemerintahannya dipegang oleh satu orang yang dianggap mampu untuk mengatasi anarki sehingga tidak segan-segan menyingkirkan musuh-musuhnya sehingga Pemerintahannya sangat jauh dari keadilan. Bentuk negara ini dipimpin oleh seorang raja yang mempunyai kekuasaan yang sangat absolut dan raja sering melakukan tindakan yang sewenang-wenang kepada rakyat. Bentuk negara ini muncul sebagai akibat dari adanya kebebasan dan kemerdekaan tanpa batas dalam bentuk negara demokrasi. Karenanya, untuk mengatasi chaos tersebut, dibutuhkan seorang pemimpin yang tegas untuk mengatasi hal tersebut.<sup>83</sup>

Dari kelima bentuk negara di atas, Plato menyatakan bahwa bentuk negara yang paling ideal adalah negara aristokrasi yang dipimpin oleh para cerdik pandai (filsuf). Hal tersebut didasarkan pada pandangan bahwa yang mengerti ide (keadilan) sebagai tujuan negara adalah para filsuf itu sendiri. Para filsuf tidak mempunyai kepentingan pribadi dalam menyelenggarakan Pemerintahan negara.

---

<sup>82</sup> *Ibid.*, hlm. 19.

<sup>83</sup> *Ibid.*, hlm. 21.

Kepentingan mereka adalah untuk menyelenggarakan dan menciptakan keadilan bagi seluruh rakyat.

Berkaitan dengan bentuk negara pada zaman klasik, Aristoteles juga mengemukakan bentuk negara berdasarkan 2 (dua) kriteria, yakni:<sup>84</sup>

- A. Jumlah orang yang memegang Pemerintahan, apakah dipegang oleh satu orang saja ataukah oleh beberapa orang, golongan kecil ataukah oleh seluruh rakyat.
- B. Sifat dan tujuan Pemerintahannya, apakah Pemerintahannya ditujukan untuk kepentingan umum ataukah Pemerintahannya hanya ditujukan untuk kepentingan para penguasa.

Dengan kriteria tersebut, Aristoteles mengemukakan 3 (tiga) bentuk negara, yakni:<sup>85</sup>

1. Negara yang Pemerintahannya dipegang oleh satu orang saja, jadi kekuasaan itu hanya terPusat pada satu tangan saja. Bentuk negara ini dibagi menjadi 2 (dua), yakni:
  - A. Monarki, yakni bentuk negara yang dipimpin oleh satu orang yang Pemerintahannya ditujukan untuk kepentingan umum. Monarki dipimpin

---

<sup>84</sup> *Ibid.*, hlm. 26.

<sup>85</sup> *Ibid.*

oleh satu orang raja, yang bertindak sewenang-wenang, sehingga tujuan negara dapat tercapai.

- B. Tirani, yakni bentuk negara yang dipimpin oleh satu orang saja yang Pemerintahannya ditujukan untuk kepentingan sendiri. Tirani dipimpin oleh seorang raja yang mempunyai kekuasaan yang sangat absolut dan sewenang-wenang, sehingga raja tidak menjalankan kekuasaannya demi kepentingan umum. Bahkan dengan sifat yang absolut tersebut, raja berkedudukan di atas hukum, karenanya raja tidak boleh dipersalahkan (*king can do no wrong*). Dalam negara tirani, kebebasan warga negara dibatasi, bahkan ditiadakan dengan tujuan untuk menjaga stabilitas negara.
2. Negara yang Pemerintahannya dipegang oleh beberapa orang, jadi kekuasaannya tidak terpusat pada satu orang saja, namun kekuasaan negara dijalankan oleh organ atau badan yang dipimpin oleh beberapa orang/dewan. Bentuk negara ini dibagi menjadi 2 (dua), yakni:
- A. Aristokrasi, yakni negara yang dipimpin oleh beberapa orang/dewan yang Pemerintahannya ditujukan untuk kepentingan umum. Negara ini dipimpin oleh para filsuf yang mempunyai pengetahuan tinggi, sehingga mereka tidak mempunyai kepentingan untuk diri mereka, namun mereka bertindak untuk menciptakan kesejahteraan bagi rakyat.
- B. Oligarki, yakni bentuk negara yang dipimpin oleh beberapa orang/dewan yang Pemerintahannya ditujukan untuk kepentingan mereka sendiri. Dalam bentuk negara ini, pemimpin menjalankan Pemerintahan bukan untuk



kepentingan umum. Negara ini dipimpin oleh orang-orang kaya yang mempunyai hasrat untuk memperkaya diri sendiri. Keadaan tersebut menimbulkan kemelaratan dan kesengsaraan bagi rakyat.

3. Negara yang Pemerintahannya dipegang oleh rakyat, jadi Pemerintahannya dipegang secara langsung oleh rakyat. Raja atau penguasa memperoleh kekuasaan atas dasar kehendak negara. Negara ini lahir karena pengaruh dari adanya kedaulatan rakyat. Bentuk negara ini dibagi menjadi 2 (dua), yakni:

A. Politeia (Republik Konstitusional), yakni negara yang dipimpin oleh rakyat secara langsung yang Pemerintahannya ditujukan untuk kepentingan umum. Pemerintahan negara didasarkan pada kehendak rakyat secara umum. Negara ini didasarkan pada kebebasan dan kemerdekaan rakyat. Namun demikian, kebebasan dan kemerdekaan tersebut dibatasi oleh konstitusi, sehingga tidak dilaksanakan secara bebas.

B. Demokrasi, yakni bentuk negara yang dipimpin oleh rakyat secara langsung. Namun, Pemerintahan dalam negara demokrasi ditujukan hanya untuk kepentingan di pemegang kekuasaan saja.

Bentuk negara yang diungkapkan oleh Aristoteles tersebut terdiri atas bentuk ideal dan bentuk kemerosotan. Bentuk ideal dari negara adalah monarki, aristokrasi dan politea (republik konstitusional), sedangkan bentuk kemerosotan dari negara adalah tirani, oligarki dan demokrasi. Monarki adalah bentuk ideal negara yang dipimpin oleh satu orang, sedangkan bentuk kemerosotannya adalah

tirani. Aristokasi adalah bentuk ideal dari negara yang dipimpin oleh beberapa orang/dewan, sedangkan bentuk kemerosotannya adalah oligarki. Politea (republik konstitusional) adalah bentuk ideal dari negara yang dipimpin oleh rakyat, sedangkan bentuk kemerosotannya adalah demokrasi. Dari semua bentuk negara tersebut, Aristoteles menyatakan bahwa bentuk negara yang paling ideal adalah monarki.

Berkaitan dengan bentuk negara pada zaman klasik, Polybius juga mengungkapkan teori siklus (*cyclus theory*) atau biasa juga disebut dengan siklus Polybius (*Polybius cyclus*).<sup>86</sup> Teori ini menyatakan bahwa bentuk negara yang ada sekarang merupakan akibat dari bentuk negara yang ada sebelumnya. Dengan demikian, maka dalam teori ini terdapat hubungan sebab akibat (kausalitas). Selain itu, teori ini menyatakan bahwa bentuk negara merupakan siklus (putaran) dari bentuk negara yang satu ke bentuk negara yang lain. Bentuk negara menurut Polybius ada 6 (enam), yakni monarki, tiranim, aristokrasi, oligarki, demokrasi dan okhlokasi.

Menurut Polybius, bentuk negara tertua adalah monarki yang dipimpin oleh seorang raja yang sangat bijaksana dalam menyelenggarakan Pemerintahannya, sehingga ia memerintah untuk kepentingan umum berdasarkan keadilan. Raja adalah *primus inter pares* (yang utama di antara yang

---

<sup>86</sup> *Ibid.*, hlm. 38.

ada), bukan *unus inter pares* (masing-masing sama dan sederajat).<sup>87</sup> Raja merupakan orang yang memiliki keunggulan dan kelebihan, sehingga ia selalu dipercaya oleh rakyat untuk memimpin. Namun, lama kelamaan keturunannya memerintah dengan sewenang-wenang dan menjalankan kekuasaannya dengan absolut. Raja memerintah bukan untuk kepentingan umum, namun memerintah untuk kepentingan sendiri. Dengan kondisi tersebut, maka bentuk negara monarki berubah menjadi bentuk negara tirani.

Bentuk negara tirani ini membawa kesengsaraan bagi rakyat, di mana hak-hak warga negara dibatasi dan dikurangi berdasarkan kehendak raja. Raja merupakan pemegang kekuasaan tertinggi, sehingga raja berada di atas undang-undang dan tidak dapat dipersalahkan (*king can do no wrong*). Kondisi tersebut menyebabkan rakyat melakukan perlawanan kepada raja. Dari perlawanan raja tersebut, rakyat berhasil menurunkan raja dan menunjuk beberapa orang dari golongan bangsawan atau ningrat. Sehingga, bentuk negara berubah dari tirani menjadi aristokrasi.<sup>88</sup>

Aristokrasi mula-mula bertujuan baik, yakni Pemerintahannya ditujukan untuk kepentingan umum. Mereka memerintah untuk menciptakan kesejahteraan bagi rakyat. Namun demikian, aristokrasi lama kelamaan mengalami

---

<sup>87</sup> I Gde Panjta Astawa dan Suprin Na'a, *Memahami Ilmu Negara dan Teori Negara*, (Bandung: Refika Aditama, 2009), hlm. 96.

<sup>88</sup> Suryo Gilang Romadlon, "Implikasi Pergeseran Sistem Politik terhadap Hukum dan Birokrasi di Indonesia", *Jurnal Konstitusi*, No. 4 Vol. 13, (Desember 2016), hlm. 873.

kemunduran dan kemerosotan, sehingga menjadi tidak baik. Mereka menjalankan Pemerintahan secara sewenang-wenang dan mementingkan diri mereka sendiri. Sehingga bentuk negara berubah dari aristokrasi menjadi oligarki.

Oligarki adalah negara yang dipimpin oleh beberapa orang/dewan yang Pemerintahannya ditujukan untuk kepentingan mereka sendiri. Mereka menjalankan Pemerintahan bukan untuk kepentingan umum. Negara ini dipimpin oleh orang-orang kaya yang mempunyai hasrat untuk memperkaya diri sendiri. Keadaan tersebut menimbulkan kemelaratan dan kesengsaraan bagi rakyat. Dalam negara oligarki tidak ada keadilan. Kondisi tersebut menyebabkan rakyat melakukan perlawanan dan merebut kekuasaan negara untuk kepentingan umum. Sehingga bentuk negara berubah dari oligarki menjadi demokrasi.

Demokrasi adalah negara yang dipimpin oleh rakyat secara langsung, karenanya disebut sebagai Pemerintahan rakyat. Dalam negara demokrasi, rakyat dijamin hak dan kebebasannya. Sehingga, kekuasaan dijalankan berdasarkan kehendak rakyat. Pemerintahan dalam negara demokrasi pada awalnya sangat baik, karena ditujukan untuk kepentingan umum dan kesejahteraan rakyat. Namun demikian, lama kelamaan hak dan kebebasan rakyat dilaksanakan dengan cara yang sebebas-bebasnya. Tidak ada penghormatan dan penghargaan terhadap hak orang lain, sehingga terjadi kekacauan (chaos). Untuk itu, bentuk negara berubah dari demokrasi menjadi okhlokasi.

Dalam negara okhlokasi terjadi kekacauan yang disebabkan oleh tidak adanya aturan atau pemimpin yang membatasi hak dan kebebasan rakyat. Oleh karena itu, negara okhlokasi berubah kembali menjadi negara monarki yang dipimpin oleh seorang raja yang bertugas untuk mengembalikan ketertiban dalam negara.<sup>89</sup>

### C. Tinjauan Bentuk Negara dalam Perspektif Kontemporer

Penggunaan bentuk negara berdasarkan susunannya digunakan untuk membedakan bentuk negara zaman kekinian dengan bentuk negara pada zaman klasik. Pada zaman klasik sebagaimana telah diuraikan di atas, bentuk negara masih dicampuradukkan dengan bentuk Pemerintahan. Berkaitan dengan hal tersebut, Bagir Manan menyatakan bahwa bentuk negara menyangkut kerangka bagian luar organisasi negara.<sup>90</sup> Berkaitan dengan hal tersebut, Sri Soemantri Martosoewignjo juga menyatakan bahwa bentuk negara (*staatvorm*) berkaitan dengan gambaran tentang susunan dan struktur umum suatu organisasi negara secara keseluruhan.<sup>91</sup> Karenanya, dewasa ini bentuk negara dibedakan berdasarkan susunannya, yang berkaitan dengan siapa pemegang kedaulatan dalam negara tersebut, apakah Pemerintah Pusat/Pemerintah federal atau Pemerintah Daerah/negara bagian dan mengenai hubungan antara Pusat/federal

---

<sup>89</sup> Budiyanto, *Dasar-Dasar Ilmu Tata Negara*, (Jakarta: Erlangga, 2003), hlm. 36.

<sup>90</sup> Bagir Manan, *Lembaga ... Op. Cit.*, hlm. 1.

<sup>91</sup> Sri Soemantri Martosoewignjo, *Sistem-Sistem Pemerintahan Negara-Negara ASEAN*, (Bandung: Tarsito, 1976), hlm. 224.

dan Daerah/negara bagian, berikut sistem pemencaran kekuasaan Pemerintahan antar Pusat/federal dan Daerah/negara bagian. (hlm. 130)

Leon Duguit menyatakan bahwa menurut bentuknya (*forme de staat*), negara dapat dibedakan menjadi 3 (tiga) yakni negara kesatuan, negara serikat dan perserikatan negara-negara.<sup>92</sup> Senada dengan hal tersebut, Jimly Asshiddiqie juga membagi bentuk negara ke dalam 3 (tiga) jenis, yaitu bentuk negara kesatuan (*unitary state, eenheidsstaat*), bentuk negara serikat (*federal, bondsstaat*) dan bentuk konfederasi (*confederation, staten-bond*).<sup>93</sup> Adapun Sri Soemantri Martosoewignjo menyatakan bahwa bentuk negara meliputi negara serikat dan negara kesatuan.<sup>94</sup> (hlm. 130)

Bagir Manan juga menyatakan bahwa bentuk negara meliputi negara kesatuan dan federasi.<sup>95</sup>

Adapun dilihat dari susunannya, Soehino menyatakan ada 2 (dua) jenis bentuk susunan negara, yakni sebagai berikut:<sup>96</sup>

- a. Negara yang bersusun tunggal, yang disebut dengan negara kesatuan.

---

<sup>92</sup> Soehino, *Ilmu ... Op. Cit.*, hlm. 181.

<sup>93</sup> Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2010), hlm. 211.

<sup>94</sup> Edie Toet Hendratno, *Negara Kesatuan, Desentralisasi, dan Federalisme*, (Jakarta: Graha Ilmu dan Universitas Pancasila Press, 2009), hlm. 44.

<sup>95</sup> Bagir Manan, *Lembaga ... Op. Cit.*, hlm, 1.

<sup>96</sup> Soehino, *Ilmu ... Op. Cit.*, hlm. 224.

- b. Negara yang bersusun jamak, yang disebut negara federasi.

Senada dengan hal tersebut, Hendra Nustjahjo menyatakan susunan negara ada yang berbentuk serikat dan ada juga yang berbentuk kesatuan. Ramlan Surbakti juga menyatakan bahwa bentuk susunan negara dibagi menjadi 2 (dua), yaitu kesatuan (unitaris) dan federasi (negara serikat).<sup>97</sup> Senada dengan pendapat di atas, Edie Toet Hendratno juga menyatakan bahwa berdasarkan susunannya, negara dibagi menjadi 2 (dua) jenis yaitu bentuk susunan negara kesatuan dan bentuk susunan negara federasi.<sup>98</sup>

**1. Bentuk Negara Kesatuan (*Unitary State, Eenheidsstaat*)**

Negara kesatuan adalah negara yang bersusun tunggal (*eenheidsstaat*). Bersusun tunggal artinya bahwa hanya ada satu negara dengan satu Pemerintah Pusat yang memiliki seluruh tugas dan kewenangan tertinggi negara. Negara tidak dibentuk oleh Daerah, namun Daerah yang dibentuk oleh negara, karenanya Daerah harus tunduk dan bertanggungjawab kepada Pusat. Artinya bahwa yang berdaulat dalam negara kesatuan adalah Pemerintah Pusat. Kedaulatan yang dipegang oleh Pemerintah Pusat tersebut tidak terbagi dan tidak dapat diserahkan kepada siapapun. (hlm. 131)

---

<sup>97</sup> Ramlan Surbakti, *Memahami Ilmu Politik*, Ctk. Ke-7, (Jakarta: Grasindo, 2010), hlm. 216.

<sup>98</sup> Edie Toet Hendratno, *Loc. Cit.*

Ditinjau dari segi sejarah ketatanegaraan serta Ilmu Negara, pada permulaan perkembangannya, yaitu dari jaman purba, jaman kuma, jaman abad pertengahan, jaman renaissance, kemudian memasuki jaman jaman hukum alam, baik abad XVII maupun abad XVIII, kekuasaan para penguasa itu pada umumnya bersifat absolut, dan masih dilaksanakannya asas sentralisasi dan asas konsentrasi.<sup>99</sup>

Kedua asas itu secara singkat pengertiannya dapatlah dikemukakan sebagai berikut:

1. Asas sentralisasi, adalah asas yang menghendaki bahwa segala kekuasaan serta urusan Pemerintahan itu milik Pemerintah Pusat.
2. Asas konsentrasi, adalah asas yang menghendaki bahwa segala kekuasaan serta urusan Pemerintahan itu dilaksanakan sendiri oleh Pemerintah Pusat, baik yang ada di Pusat Pemerintahan maupun yang ada di Daerah-Daerah.

Memang sesungguhnya setelah memasuki abad perkembangan hukum alam, abad XVII dan abad XVIII, lahir dan berkembanglah usaha-usaha untuk membatasi kekuasaan para penguasa negara, yang antara lain dilakukan oleh:

1. John Locke dengan ajarannya hak asasi manusia.

---

<sup>99</sup> Soehino, *Ilmu Negara*, (Yogyakarta: Liberty, 2005), hlm. 224.



2. Montesquieu dengan ajarannya *trias politica*.
3. J.J. Rousseau dengan ajarannya kedaulatan rakyat.
4. Immanuel Kant dengan ajarannya negara hukum, dan
5. Maurice Duverger dengan ajarannya pemilihan dan pengangkatan para penguasa negara yang akan memegang dan melaksanakan kekuasaan negara.

Hal-hal yang dilakukan oleh para pemikir besar tentang negara dan hukum dalam rangka usahanya untuk dapat membatasi kekuasaan para penguasa tersebut, ternyata baru sekedar menciptakan teori atau ajaran yang diharapkan dapat membatasi kekuasaan para penguasa, karena dalam praktek penyelenggaraan Pemerintahan negara kekuasaan, para penguasa itu masih bersifat absolut.

Berkaitan dengan hal tersebut, CF. Strong<sup>100</sup> menyatakan bahwa “the essence of a unitary state is that the sovereignty is undivided, or in the word, that the power of central government are unrestricted, for the constitution of unitary state does not admit of any other law-making body than the central one” (hakikat negara kesatuan adalah negara yang kedaulatannya tidak terbagi, atau dengan kata lain, negara yang kekuasaan Pemerintah Pusatnya tidak terbatas karena konstitusi negara kesatuan tidak

---

<sup>100</sup> CF. Strong, *Modern Political Constitution An Introduction to the Comparative Study of their History and Existing Form*, (Sidwick and Jackson Ltd, 1975), hlm. 84.

mengakui adanya badan pembuat undang-undang selain badan pembuat undang-undang Pusat). Dengan pendapat tersebut, CF. Strong mengemukakan ciri utama negara kesatuan, yakni:<sup>101</sup>

1. *The supremacy of the central parliament* (adanya supremasi dari parlemen); dan
2. *The absence of subsidiary sovereign bodies* (tidak adanya badan-badan lain yang berdaulat).

Senada dengan hal tersebut, Soehino juga menyatakan bahwa:<sup>102</sup> “Negara kesatuan itu adalah negara yang tidak tersusun dari beberapa negara, melainkan hanya terdiri atas satu negara, sehingga tidak ada negara di dalam negara. Dengan demikian, dalam negara kesatuan hanya ada satu Pemerintah, yaitu Pemerintah Pusat yang mempunyai kekuasaan serta wewenang tertinggi dalam bidang Pemerintahan negara, menetapkan kebijaksanaan Pemerintahan dan melaksanakan Pemerintahan negara baik di Pusat maupun di Daerah-Daerah.”

Berkaitan dengan negara kesatuan, M. Solly Lubis juga menyatakan bahwa:<sup>103</sup> “Prinsip pada negara kesatuan ialah bahwa yang memegang

---

<sup>101</sup> *Ibid.*

<sup>102</sup> Soehino, *Ilmu ... Op. Cit.*, hlm. 224.

<sup>103</sup> M. Solly Lubis, *Pergeseran Garis Politik dan Perundang-Undangan Mengenai Pemerintah Daerah*, (Bandung: Alumni, 1983), hlm. 8.

tampak kekuasaan tertinggi atas segenap urusan negara ialah Pemerintah Pusat tanpa adanya suatu delegasi atau pelimpahan kekuasaan pada Pemerintah Daerah (*local government*). Dalam negara kesatuan terdapat asas bahwa segenap urusan-urusan negara tidak dibagi antara Pemerintah Pusat (*central government*) dan Pemerintah lokal (*local government*), sehingga urusan-urusan negara dalam negara kesatuan tetap merupakan suatu kebulatan (*eenheid*) dan pemegang tertinggi di negara itu ialah Pemerintah Pusat.”

Edie Toet Hendratno menyatakan bahwa kekuasaan tertinggi dalam negara kesatuan dipegang sepenuhnya oleh Pemerintah Pusat.<sup>104</sup> Untuk itu, maka dalam negara kesatuan hanya ada satu negara dalam negara atau tidak ada negara di dalam negara dan Pemerintah Pusat merupakan pemegang kekuasaan Pemerintahan negara tertinggi.<sup>105</sup>

Lebih lanjut, Edie Toet Hendratno menyatakan bahwa:<sup>106</sup> “Negara kesatuan adalah negara yang mempunyai kemerdekaan dan kedaulatan atas seluruh wilayah atau Daerah yang dipegang sepenuhnya oleh satu Pemerintah Pusat. Kedaulatan sepenuhnya dari Pemerintah Pusat disebabkan karena di dalam negara kesatuan itu tidak terdapat negara-negara yang

---

<sup>104</sup> Edie Toet Hendratno, ... *Op. Cit.*, hlm. 46.

<sup>105</sup> *Ibid.*, hlm. 45.

<sup>106</sup> *Ibid.*

berdaulat. Meskipun di dalam negara-negara kesatuan, wilayah-wilayah negara dibagi dalam bagian-bagian negara tersebut, tetapi mereka tidak mempunyai kekuasaan asli seperti halnya dengan negara-negara bagian dalam bentuk negara federasi.” (hlm. 133)

Fred Isjwara menyatakan bahwa negara kesatuan adalah bentuk kenegaraan yang paling kokoh, jika dibandingkan dengan federal dan konfederasi. Dalam negara kesatuan, terdapat baik persatuan (*union*) maupun kesatuan (*unity*).<sup>107</sup> Dalam perspektif kesatuan, negara tidak dibentuk oleh Daerah, namun sebaliknya bahwa Daerah dibentuk oleh negara.

Berkaitan dengan hal tersebut, Abu Daud Busroh menyatakan bahwa:<sup>108</sup> “...negara kesatuan adalah negara yang tidak tersusun dari pada beberapa negara, seperti halnya dalam negara federasi, melainkan negara yang bersifat tunggal, artinya hanya ada satu negara, tidak ada negara di dalam negara. Jadi dengan demikian, di dalam negara kesatuan itu juga hanya ada satu Pemerintahan, yaitu Pemerintah Pusat yang mempunyai kekuasaan atau kewenangan tertinggi dalam segala lapangan Pemerintahan. Pemerintahan Pusat inilah yang pada tingkat terakhir dan tertinggi dapat memutuskan segala sesuatu dalam negara tersebut.

---

<sup>107</sup> Fred Isjwara, ... *Op. Cit.*, hlm. 188.

<sup>108</sup> Abu Daud Busroh, *Ilmu Negara*, (Jakarta: Bumi Aksara, 1990), hlm. 64-65.

Dengan dasar tersebut, Al Chaidar dan kawan-kawan menyatakan bahwa model negara kesatuan asumsi dasarnya berbeda secara diametrik dengan negara federal. Formasi negara kesatuan dideklarasikan saat kemerdekaan oleh para pendiri negara dengan mengklaim seluruh wilayahnya sebagai bagian dari suatu negara. Tidak ada kesepakatan para penguasa Daerah apalagi negara-negara, karena diasumsikan bahwa semua wilayah yang termasuk di dalamnya bukanlah bagian-bagian wilayah yang bersifat independen. Dengan dasar itu, maka negara membentuk Daerah-Daerah atau wilayah-wilayah yang kemudian diberi kekuasaan atau kewenangan oleh Pemerintah Pusat untuk mengurus berbagai kepentingan masyarakatnya, ini diasumsikan bahwa negaralah yang menjadi sumber kekuasaannya.<sup>109</sup>

Dewasa ini negara kesatuan dibagi menjadi 2 (dua) bagian, yakni:

1. Negara kesatuan dengan sistem sentralisasi; dan
2. Negara kesatuan dengan sistem desentralisasi.

Dalam negara kesatuan dengan sistem sentralisasi, segala sesuatu dalam negara langsung diatur dan diurus oleh Pemerintah Pusat dan Daerah-Daerah hanya tinggal melaksanakan segala apa yang telah

---

<sup>109</sup> Al Chaidar, *Federasi atau Disintegrasi: Telaah Awal Wacana Unitaris Versus Federalis Dalam Perspektif Islam, Nasionalisme dan Sosial Demokrasi*, (Jakarta: Madani Press, 2000), hlm. 201-202.

diinstruksikan oleh Pemerintah Pusat itu.<sup>110</sup> Sedangkan dalam negara kesatuan dengan sistem desentralisasi, maka kepada Daerah-Daerah diberikan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri yang kemudian melahirkan atau dibentuknya Daerah-Daerah otonom, yaitu suatu kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas wilayah tertentu yang berhak, berwenang dan berkewajiban mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri.<sup>111</sup> (hlm. 134)

Dari kedua sistem negara kesatuan tersebut, maka negara kesatuan pada hakikatnya adalah negara sentralistik yang seluruh kedaulatannya dipegang oleh Pemerintah Pusat. Dengan kedaulatan tersebut, Pemerintah Pusat memegang seluruh urusan Pemerintahan dan Pemerintah Pusat juga bertanggungjawab atas pelaksanaan seluruh urusan Pemerintahan. Apeldorn menyatakan bahwa suatu negara disebut negara kesatuan apabila kekuasaan hanya dipegang oleh Pemerintah Pusat, sementara provinsi-provinsi itu tidak mempunyai hak mandiri.<sup>112</sup>

Senada dengan hal tersebut, V. Kalijarvi menyatakan:<sup>113</sup> “Negara-negara di mana seluruh kekuasaan diPusatkan pada satu atau beberapa organ Pusat, tanpa pembagian kekuasaan antara Pemerintah Pusat dengan

---

<sup>110</sup> Edie Toet Hendratno, ... *Op. Cit.*, hlm. 46-47.

<sup>111</sup> Soehino, *Ilmu ... Op. Cit.*, hlm. 225.

<sup>112</sup> Bonar Simorangkir et.al., *Otonomi atau Federalisme Dampaknya Terhadap Perekonomian*, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan dan Harian Suara Pembaruan, 2000), hlm. 14.

<sup>113</sup> Fred Isjwara, ... *Op. Cit.*, hlm. 179.

Pemerintah bagian-bagian negara itu. Pemerintah bagian-bagian negara itu hanyalah bagian dari Pemerintah Pusat yang bertindak sebagai wakil-wakil Pemerintah Pusat untuk menyelenggarakan administrasi setempat.”

Dari uraian penjelasan di atas, maka sentralisasi kekuasaan pada Pemerintah Pusat merupakan hakikat dari negara kesatuan.<sup>114</sup> Sentralisasi kekuasaan dalam negara kesatuan ditujukan untuk menjaga kesatuan dan integritas negara. Untuk itu, maka Pemerintah Pusat mendominasi kekuasaan Pemerintahan, dengan mengenyampingkan peran dan hak Pemerintah Daerah untuk ikut terlibat langsung secara mandiri di dalam Pemerintahan. (hlm. 135)

Kekuasaan yang sentralistik tersebut menyebabkan hubungan antara Pemerintah Pusat dan Daerah tidak harmonis. Karenanya, negara kesatuan yang sentralistik tersebut tidak dapat dipertahankan, sehingga di berbagai negara kesatuan telah dilaksanakan sistem desentralisasi. Desentralisasi adalah penyerahan urusan dari Pemerintah Pusat ke Daerah otonom untuk menjadi urusan rumah tangga Daerah otonom itu. Berkaitan dengan desentralisasi, R.G. Kartasapoetra<sup>115</sup> menyatakan bahwa desentralisasi diartikan sebagai penyerahan urusan dari Pemerintah Pusat kepada Daerah

---

<sup>114</sup> Sri Soemantri Martosuwignjo, *Pengantar Perbandingan Hukum Tata Negara*, (Jakarta: Rajawali, 1981), hlm. 52.

<sup>115</sup> R.G. Kartasapoetra, *Sistematika Hukum Tata Negara*, (Jakarta: Bina Aksara, 1987), hlm. 87-98.

menjadi urusan rumah tangganya. Penyerahan ini bertujuan untuk mencegah pemusatan kekuasaan, keuangan serta sebagai pendemokratisasian Pemerintahan, untuk mengikutsertakan rakyat bertanggungjawab terhadap penyelenggaraan Pemerintahan di Daerah. Senada dengan hal tersebut, E. Koswara<sup>116</sup> juga menyatakan desentralisasi adalah sebagai proses penyerahan urusan-urusan Pemerintahan yang semula termasuk wewenang Pemerintah Pusat kepada badan atau lembaga Pemerintahan Daerah agar menjadi urusan rumah tangganya sehingga urusan tersebut beralih kepada dan menjadi tanggungjawab Pemerintah Daerah. (hlm. 136)

Jayadi N.K. menyatakan bahwa desentralisasi mengandung empat pengertian: pertama, desentralisasi merupakan pembentukan Daerah otonom; kedua, Daerah otonom yang dibentuk disertai wewenang tertentu oleh Pemerintah Pusat; ketiga, desentralisasi juga merupakan pemencaran kekuasaan oleh Pemerintah Pusat; keempat, kekuasaan yang dipancarkan diberikan kepada kelompok-kelompok masyarakat dalam wilayah tertentu.<sup>117</sup> Lebih lanjut, Van der Pot<sup>118</sup> menyatakan bahwa desentralisasi

---

<sup>116</sup> E. Koeswara, *Otonomi Daerah, Untuk Demokrasi dan Kemandirian Rakyat*, (Jakarta: Yayasan PARIBA, 2001), hlm. 17.

<sup>117</sup> Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Ctk. Ke-3, (Jakarta: Sinar Grafika, 2009), hlm. 13.

<sup>118</sup> Bagir Manan, *Politik Hukum Otonomi Sepanjang Peraturan Perundang-Undangan Pemerintahan Daerah*, dikutip dalam Martin H. Hutabarat et. al., (Penyunting), *Hukum dan Politik Indonesia Tinjauan Analitis Dekrit Presiden dan Otonomi Daerah*, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1996), hlm. 140.



akan didapat apabila kewenangan mengatur dan mengurus penyelenggaraan Pemerintahan, tidak semata-mata dilakukan oleh Pemerintah Pusat (*central government*), melainkan oleh satuan-satuan Pemerintahan tingkat lebih rendah yang mandiri (*zelfstandig*) bersifat otonom (territorial maupun fungsional).

Adanya desentralisasi dalam negara kesatuan menyebabkan Daerah-Daerah menjadi otonom. Dengan demikian, maka Daerah diberikan kewenangan untuk mengatur (*regelendaad*) dan mengurus (*bestuurdaad*) terhadap urusan Pemerintahan yang dilimpahkan oleh Pemerintah Pusat. Otonomi memberikan kebebasan dan kemandirian (*vrijheid en zelfstandigheid*) kepada Pemerintah Daerah untuk mengatur dan mengurus sebagian urusan Pemerintahan. Urusan pemerintahan yang diatur dan diurus secara bebas itu menjadi urusan rumah tangga Pemerintah Daerah. (hlm. 137)

Desentralisasi bukan penyerahan kedaulatan kepada Pemerintah Daerah, namun hanya sebatas pada adanya penyerahan kewenangan. Hakikatnya, Daerah tidak memiliki kewenangan kecuali kewenangan yang diserahkan dan dilimpahkan oleh Pemerintah Pusat. Hal ini berkaitan dengan prinsip negara kesatuan bahwa yang berdaulat hanya Pemerintah Pusat. Karenanya, tanggungjawab pelaksanaan urusan Pemerintahan dalam

negara kesatuan tetap berada di tangan Pemerintah Pusat, walaupun dengan sistem desentralisasi.

Dari uraian-uraian pendapat di atas, maka ciri-ciri negara kesatuan adalah sebagai berikut:

1. Bersusun tunggal, artinya hanya ada satu negara dan Pemerintahan yang berdaulat yakni Pemerintah Pusat.
2. Kedaulatan dalam negara kesatuan, baik ke dalam maupun ke luar bersifat bulat (eenheids), sehingga tidak dapat dibagi atau diserahkan kepada Pemerintah Daerah.
3. Daerah-Daerah dibentuk oleh Pemerintah Pusat.
4. Pembentuk undang-undang tertinggi adalah parlemen.
5. Konstitusi hanya 1 (satu) yang berlaku bagi seluruh wilayah negara.
6. Undang-undang yang dibuat oleh Pemerintah Pusat mengikat seluruh wilayah negara, tanpa perlu persetujuan Daerah.
7. Lembaga peradilan negara dibentuk oleh Pemerintah Pusat dan Daerah tidak boleh memiliki lembaga peradilan sendiri.
8. Semua urusan Pemerintahan menjadi kewenangan dan tanggungjawab Pemerintah Pusat, dan Daerah dapat mengatur dan mengurus urusan Pemerintahan apabila didesentralisasikan oleh Pemerintah Pusat.
9. Pemerintah Daerah bertanggungjawab kepada Pemerintah Pusat.

## 2. Bentuk Negara Federal (*Federal State, Bundesstaat*)

Negara federal (serikat) adalah negara yang bersusun jamak. Bersusun jamak artinya bahwa negara federal dibentuk oleh negara-negara yang sudah merdeka, mempunyai kedaulatan, undang-undang dasar dan Pemerintahan sendiri. Soehino menyatakan bahwa negara federal pada awalnya berasal dari negara yang berdiri sendiri dan memiliki kedaulatan sendiri. Akan tetapi, karena adanya kepentingan tertentu seperti ekonomi, politik dan sebagainya, mereka membentuk suatu ikatan kerjasama yang efektif. Ikatan kerjasama tersebut yang kemudian disebut negara federasi yang kemudian memiliki Undang-Undang Dasar dan Pemerintah Pusat atau Pemerintah Gabungan atau Pemerintah Federasi.<sup>119</sup>

Senada dengan hal tersebut, Josep Rudolf Jr. menyatakan bahwa model negara federal berangkat dari asumsi dasar bahwa negara federal dibentuk oleh sejumlah negara atau wilayah yang independen, yang sejak awal memiliki kedaulatan atau semacam kedaulatan pada dirinya masing-masing negara atau wilayah-wilayah itu kemudian bersepakat membentuk sebuah federal. Negara dan wilayah pendiri federal itu kemudian berganti status menjadi negara bagian atau wilayah administrasi nama tertentu dalam lingkungan federal.<sup>120</sup> Senada dengan hal tersebut, Kranenburg

---

<sup>119</sup> Soehino, *Ilmu ... Op. Cit.*, hlm. 226.

<sup>120</sup> Josep Rudolf, *Federation* dikutip dalam *International Encyclopedia of Government and Politics*, Volume 1, Singapura, Topan, 1996, hlm. 467.

menyatakan bahwa negara serikat, negara-negara bagian mempunyai kekuasaan untuk membentuk konstitusi sendiri (*pouvoir constituent*), negara-negara bagian dapat mengatur sendiri bentuk organisasi negaranya dalam batas-batas yang ditentukan konstitusi federalnya.<sup>121</sup> (hlm. 139)

Dalam negara federal, negara-negara bagian yang sudah merdeka dan berdaulat menyerahkan sejumlah tugas dan kewenangan kepada negara federal, dan sisanya diurus sendiri oleh negara bagian. Karenanya, negara bagian bukan bawahan dan tidak bertanggungjawab kepada negara federal. Dengan demikian, maka kedaulatan dalam negara federal bersumber dari negara bagian. Negara bagian menyerahkan sebagian kedaulatannya kepada negara federal. Untuk itu, maka dalam negara federal terdapat 2 (dua) negara berdaulatm yakni negara federal dan negara bagian. Sistem ini biasa disebut sebagai sistem negara dalam negara. Di samping itu, terdapat juga 2 (dua) Pemerintah yang berdaulat, yakni Pemerintah federal dan Pemerintah negara bagian.

Dengan demikian, maka di dalam negara federasi selalu terdapat dua susunan sistem atau selalu tersusun jamak, yaitu di tingkat federal dan di tingkat negara bagian, yaitu:<sup>122</sup>

---

<sup>121</sup> R. Kranenburg, *Ilmu Negara Umum* (Diterjemahkan Oleh Tk. B. Sabarodin), (Jakarta: Pradnya Paramita, 1983), hlm. 7.

<sup>122</sup> Soehino, *Ilmu ... Op. Cit.*, hlm. 227.

1. 2 (dua) macam negara, yaitu negara federasi atau negara gabungan dan negara-negara bagian.
2. 2 (dua) macam Pemerintah, yaitu Pemerintah negara federasi dan Pemerintah negara-negara bagian.
3. 2 (dua) macam undang-undang dasar, yaitu undang-undang dasar negara federasi dan undang-undang dasar masing-masing negara bagian.
4. Negara di dalam negate, yaitu negara-negara bagian itu beradanya di dalam negara federasi.
5. 2 (dua) macam urusan Pemerintahan, yaitu urusan Pemerintahan pokok-pokok dan yang berkaitan dengan kepentingan bersama negara-negara bagian. (hlm. 140)

Menurut CF. Strong diperlukan 2 (dua) syarat untuk membentuk negara federal, yakni:<sup>123</sup>

1. Adanya perasaan sebangsa di antara kesatuan-kesatuan politik yang hendak membentuk federasi itu (*a sense of nationality among the units federating*).
2. Adanya keinginan pada kesatuan-kesatuan politik yang hendak mengadakan federasi untuk mengadakan ikatan terbatas, oleh karena

---

<sup>123</sup> CF. Strong, ... *Op.Cit.*, hlm. 104.

apabila kesatuan-kesatuan politik itu menghendaki persatuan sepenuhnya, maka bukan federasilah yang dibentuk, melainkan negara kesatuan (*the federation, though desiring union, do not desire unity, for if they desired unity they would form not a federal but a unitary state*).

Dari pendapat CF. Strong di atas, maka sesungguhnya pembentukan negara federal didasarkan pada keinginan negara-negara bagian untuk membentuk suatu kesatuan politik secara terbatas. Terbatas artinya bahwa negara-negara bagian hanya menyerahkan sebagian kewenangannya kepada negara federal, sehingga negara-negara bagian tetap mempunyai kedaulatan. Untuk itu, pembentukan negara federal didasari pada prinsip *partnership* yang dibangun dan diatur dalam sebuah perjanjian, yaitu suatu hubungan internal di antara pihak-pihak yang bersepakat didasarkan pada hubungan timbal balik yang saling menguntungkan serta pengakuan eksistensi *soverenitas* (kedaulatan) dan integritas pihak-pihak yang terlibat. Dalam derajat tertentu, pihak-pihak yang bersepakat harus menyerahkan sebagian dari kedaulatannya kepada struktur baru (federal) untuk mengatur dan mengurus kewenangan bersama (*concurrent or shared powers*).

Menurut CF. Strong, ada 3 (tiga) hal yang membedakan negara federal satu sama lainnya:<sup>124</sup>

---

<sup>124</sup> *Ibid.*, hlm. 105.

1. Cara pembagian kekuasaan antara Pemerintah federal dengan Pemerintah negara bagian (*as the manner in which the powers are distributed between the federal and state authorities*).
2. Bentuk otoritas untuk melindungi supremasi konstitusi atas otoritas federal dan otoritas negara bagian jika muncul konflik di antara keduanya (*as to nature of the authority for preserving the supremacy of the constitution over the federal and state authorities if they should be desired*).

Lebih lanjut, CF. Strong menyatakan bahwa sifat utama atau dasar negara federal adalah adanya pembagian kekuasaan antara Pemerintah federal dengan unit-unit federasi. Pembagian kekuasaan dalam negara federal (*the federal authority*) dapat dilakukan dengan dua cara, tergantung di mana diletakkan sisa atau residu atau kekuasaan simpanan (*reserve of powers*). Pertama, konstitusi memperinci satu persatu kekuasaan Pemerintah federal, sedangkan sisa kekuasaan (*reserve of power*) yang terinci diserahkan kepada negara-negara bagian. Contoh negara-negara federal yang menerapkan sistem ini antara lain Amerika Serikat dan Australia. Kedua, konstitusi memperinci satu persatu kekuasaan Pemerintah negara-negara bagian, sedangkan sisa kekuasaan (*reserve of power*) yang tidak terinci diserahkan kepada Pemerintah federal. Kanada

merupakan contoh negara federal yang menerapkan sistem ini.<sup>125</sup> (hlm. 141)

Adapun KC. Wheare menyatakan bahwa prinsip negara federal adalah bahwa kekuasaan dibagi sedemikian rupa sehingga Pemerintah federal dan Pemerintah negara bagian dalam bidang-bidang tertentu bebas satu sama lain dalam kewenangannya masing-masing. Misalnya dalam soal hubungan luar negeri dan soal mencetak uang, Pemerintah federal sama sekali bebas dari campur tangan negara bagian (negara bagian harus tunduk pada kebijakan Pemerintah federal), sedangkan masalah-masalah kebudayaan, kesehatan dan sebagainya, Pemerintah negara bagian misalnya bebas dari campur tangan Pemerintah federal.<sup>126</sup>

Berkaitan dengan negara federal tersebut, David Salomon memberikan ciri-ciri sebagai berikut:<sup>127</sup>

1. Pemerintah Pusat mempunyai kekuasaan penuh atas nama negara bagian dalam hubungan dengan negara-negara lain.

---

<sup>125</sup> Edie Toet Hendratnom ... *Op. Cit.*, hlm.58.

<sup>126</sup> Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1991), hlm. 141.

<sup>127</sup> Syahda Guruh LS, *Menimbang Otonomi vs Federal*, (Bandung: Remaja Rosda Karya, 2000), hlm. 83.



2. Pemerintah dibagi di antara Pemerintahan Pusat dan sejumlah Pemerintahan negara bagian kecuali ditentukan oleh konstitusi, masing-masing mempunyai kedaulatan sendiri.
3. Kekuasaan antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintahan negara bagian diatur sedemikian rupa, sehingga masing-masing Pemerintahan berpengaruh langsung terhadap warga negara. Pemerintahan negara bagian tidak hanya sebagai pelaksana kebijaksanaan Pemerintah Pusat.
4. Biasanya terdapat badan peradilan yang berfungsi sebagai penengah. Peradilan ini menjamin bahwa baik Pemerintah Pusat maupun Pemerintah negara bagian tidak melangkah di luar kekuasaannya sebagaimana ditentukan oleh konstitusi. (hlm. 142)

Sedangkan Hans Kelsen memberikan ciri-ciri negara federal sebagai berikut:<sup>128</sup>

1. Tatanan hukum negara federal terdiri atas norma-norma Pusat yang berlaku bagi seluruh teritorialnya dan norma-norma Daerah yang hanya berlaku bagi bagian-bagian dari teritorial ini.
2. Norma-norma umum Pusat “hukum-hukum federal” dibuat oleh organ-organ legislatif Pusat “badan legislatif Pusat”, sedangkan norma-norma

---

<sup>128</sup> Hans Kelsen, *Teori Umum tentang Hukum dan Negara*, diterjemahkan oleh Raisul Muttaqien, (Bandung: Penerbit Nusamedia dan Penerbit Nuansa, 2006), hlm. 448-452.

umum Daerah dibuat oleh organ-organ legislatif Daerah “badan legislatif Daerah”.

3. Negara federal ditandai oleh fakta bahwa negara-negara bagian memiliki suatu derajat otonom konstitusional, yaitu bahwa organ legislatif dari masing-masing negara bagian berkompeten dalam masalah-masalah konstitusi dari masyarakat ini, sehingga perubahan-perubahan dalam konstitusi dari negara-negara bagian dapat dilakukan melalui undang-undang dari negara bagian sendiri.
4. Biasanya sebuah negara federal lajir melalui suatu perjanjian internasional yang ditandatangani oleh negara-negara merdeka. Fakta bahwa masing-masing negara bagian mempunyai jumlah wakil yang sama dalam senat membuktikan bahwa negara anggota pada mulanya adalah negara-negara merdeka dan masih tetap harus diperlakukan menurut prinsip hukum internasional yang dikenal sebagai persamaan negara-negara.
5. Dalam negara federal, bukan hanya kompetensi legislatif yang dibagi di antara negara federal dan negara bagian, melainkan juga kompetensi judisial dan administratif. Di samping pengadilan federal, ada pengadilan negara bagian dan di samping organ administratif federatif, ada organ negara bagian. (hlm. 143)

Syaukani dan kawan-kawan juga menyatakan bahwa di dalam sistem yang federalistik, unit-unit politik memiliki otonomi secara utuh, baik yang menyangkut wewenang eksekutif ataupun legislatif, bahkan juga menyangkut kekuasaan yudisial. Di dalam sistem ini diakui pula mekanisme berbagai kekuasaan antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah negara bagian, dan antara Pemerintah negara bagian dengan Pemerintah Daerahnya. Struktur Pemerintahan dalam negara federal tidaklah bertingkat sebagaimana diamati dalam sejumlah negara kesatuan, karena hakikat otonomi dalam negara bagian dengan Pemerintah daerah pada dasarnya sama. Yang membedakannya secara mencolok dengan Pemerintahan yang unitaristik adalah yang menyangkut dengan kedaulatan. Di dalam federalism, kedaulatan diperoleh dari unit-unit politik yang terpisah-pisah dan kemudian sepakat membentuk sebuah Pemerintahan bersama. Sementara itu, dalam Pemerintahan yang unitaristik, kedaulatan langsung bersumber dari seluruh penduduk dalam negara tersebut.<sup>129</sup>

Dari uraian-uraian pendapat di atas, maka ciri-ciri negara federal adalah sebagai berikut:

---

<sup>129</sup> Syaukani et.al., *Otonomi dalam Negara Kesatuan*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar Kerja Sama dengan PUSKAP, 2002), hlm. 4-5.

1. Bersusun jamak, artinya dalam negara terdapat 2 (dua) negara yang berdaulat, yakni negara federal dan negara bagian.
2. Kedaulatan dalam negara federal dipegang oleh negara federal dan negara bagian, sehingga kedaulatan tidak bersifat bulat, namun dibagi antara negara federal dan negara bagian. Kedaulatan ke luar biasanya dipegang oleh Pemerintah federal, sedangkan kedaulatan ke dalam biasanya dipegang oleh Pemerintah negara bagian.
3. Negara federal dibentuk oleh negara-negara bagian yang sudah berdaulat, merdeka dan mempunyai Pemerintahan sendiri.
4. Ada 2 (dua) pembentuk undang-undang, yakni parlemen federal untuk undang-undang federal dan parlemen negara bagian untuk undang-undang negara bagian.
5. Ada 2 (dua) konstitusi, yakni konstitusi federal dan konstitusi negara bagian.
6. Undang-undang yang dibuat oleh Pemerintah federal mengikat seluruh negara bagian, tanpa perlu persetujuan negara bagian, sedangkan undang-undang yang dibuat oleh negara bagian hanya mengikat negara bagian yang bersangkutan.
7. Ada 2 (dua) lembaga peradilan yakni lembaga peradilan yang dibentuk oleh Pemerintah federal dan lembaga peradilan negara yang dibentuk oleh Pemerintah negara bagian. (hlm. 144)
8. Urusan Pemerintahan dibagi antara negara federal dan negara bagian.

9. Pemerintah negara bagian tidak bertanggungjawab kepada Pemerintah federal.

Penjelasan-penjelasan di atas menunjukkan bahwa karakter utama negara federal berbeda dengan negara kesatuan. R. Kranenburg sebagaimana dikutip Miriam Budiardjo menyatakan bahwa terdapat perbedaan antara bentuk negara federal dan bentuk negara kesatuan, yakni:<sup>130</sup>

1. Negara bagian dalam suatu federasi memiliki "*pouvoir constituant*" yakni wewenang membentuk UUD sendiri serta wewenang mengatur bentuk organisasi sendiri, sedangkan dalam negara kesatuan organisasi Pemerintahan Daerah secara garis besar telah ditetapkan oleh pembentukan undang-undang Pusat.
2. Dalam negara federal, wewenang membentuk undang-undang Pusat mengatur untuk hal-hal tertentu telah terperinci satu persatu dalam konstitusi federal, sedangkan dalam negara kesatuan, wewenang pembentukan undang-undang Pusat ditetapkan dalam suatu rumusan umum dan wewenang pembentukan peraturan perundang-undangan di

---

<sup>130</sup> Miriam Budiardjo, ... *Op. Cit.*, hlm. 110.

tingkat lokal tergantung pada badan pembentuk undang-undang Pusat.<sup>131</sup>

Berkaitan dengan perbedaan antara negara federal dan negara kesatuan, F. Isjwara juga menyatakan bahwa dalam negara federal wewenang legislatif terbagi dalam dua bagian, yakni antara badan legislatif Pusat (federal) dan bagian legislatif dari negara-negara bagian, sedangkan dalam negara kesatuan wewenang legislatif berada dalam tangan badan legislatif Pusat, sedangkan kekuasaan badan legislatif rendah (lokal) didasarkan atas penentuan dari badan legislatif Pusat itu dalam bentuk undang-undang organik. Lebih lanjut, Hans Kelsen menyatakan bahwa dalam negara federal tidak hanya wewenang legislatif saja yang dibagi antara negara federal dan negara bagian, akan tetapi juga wewenang yudisial dan administratif/eksekutif (*in the federal state is not only the legislative competence that is divided between the federation and the component state, but also the judicial and administrative competence*).<sup>132</sup>

Perbedaan antara negara federal dan negara kesatuan dapat dijelaskan dalam tabel di bawah ini:

---

<sup>131</sup> *Ibid.*, hlm. 145.

<sup>132</sup> *Ibid.*, hlm. 146.

Table 1. Perbedaan antara Negara Federal dan Negara Kesatuan

	<b>Negara Federal</b>	<b>Negara Kesatuan</b>
<b>Pembentukan Negara</b>	Negara federal dibentuk oleh negara-negara bagian yang sudah berdaulat, sehingga sumber kedaulatan negara federal adalah negara bagian.	Negara kesatuan dibentuk oleh rakyat, kemudian negara membentuk Daerah-Daerah, sehingga sumber kekuasaan negara langsung dari rakyat, bukan dari Daerah.
<b>Kedaulatan</b>	Dibagi 2 (dua), yakni kedaulatan negara federal dan kedaulatan negara bagian.	Kedaulatan bersifat bulat (eenheids) yang hanya dimiliki oleh Pemerintah Pusat.
<b>Legislatif</b>	Dibagi 2 (dua), yakni lembaga legislatif federal dan lembaga legislatif negara bagian, sehingga ada undang-undang	Lembaga legislatif hanya satu sebagai lembaga legislatif tertinggi yakni lembaga legislatif Pusat, sehingga hanya ada satu undang-undang yang berlaku di seluruh negara.

	federal dan undang-undang negara bagian.	Daerah-Daerah dapat membuat aturan hukum dalam batasan yang telah ditentukan oleh Pemerintah Pusat.
<b>Konstitusi</b>	Dibagi 2 (dua), yakni konstitusi negara federal dan konstitusi negara bagian.	Hanya ada 1 (satu) konstitusi yang berlaku di seluruh negara.
<b>Eksekutif</b>	Dibagi 2 (dua), yakni Pemerintah negara federal dan Pemerintah negara bagian. Kedua eksekutif tersebut berdaulat.	Eksekutif tertinggi hanya 1 (satu) Pemerintah Pusat. Pemerintah Daerah hanya diserahkan sebagai urusan Pemerintahan oleh Pusat.
<b>Yudisial</b>	Dibagi 2 (dua), yakni lembaga peradilan federal dan lembaga peradilan negara bagian.	Lembaga yudisial hanya dibentuk oleh Pemerintah Pusat. Daerah tidak diperbolehkan untuk



		membentuk lembaga peradilan.
<b>Tanggungjawab</b>	Pemerintah negara bagian tidak bertanggungjawab kepada Pemerintah federal, karena kedua Pemerintahan tersebut terpisah dari masing-masing berdaulat.	Pemerintah Daerah bertanggungjawab kepada Pemerintah Pusat, karena Pemerintah Daerah adalah bagian dari Pemerintah Pusat.

### 3. Bentuk Negara Konfederasi (*Confederation State, Statenbond*)

Menurut Jimly Asshiddiqie, negara konfederasi adalah negara yang memiliki konstitusi sendiri-sendiri, tetapi bersepakat untuk bergabung dalam perhimpunan longgar yang didirikan bersama-sama dengan nama konfederasi. Dalam konfederasi, kedaulatan terletak pada negara-negara bagian. Keputusan Pemerintah Federal mengikat warga negara, tetapi keputusan pemerintah konfederasi tidak.<sup>133</sup> Bentuk negara konfederasi merupakan gabungan negara-negara yang telah berdaulat dengan

<sup>133</sup> Al Chaidar et.al., *Federasi dan Disintegrasi*, dikutip dalam Sudi Fahmi, "Beberapa Masalah Muatan Materi UU No. 22 Tahun 1999 dan Implikasinya terhadap Otonomi Daerah dalam Kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia", *Jurnal Hukum*, Vol. 8 No. 16, 08 Maret 2001, hlm. 115.

menggunakan satu-satunya perangkat yang dimiliki, yaitu kongres. Artinya, negara-negara dalam konfederasi itu tetap memiliki kedaulatan dan konstitusinya sendiri (tidak ada pelimpahan wewenang), namun pemerintahan yang berdaulat di tiap negara itu bersepakat untuk duduk dalam satu meja untuk memikirkan segala kemungkinan, kerja sama dalam forum yang dinamakan kongres tersebut.<sup>134</sup>

Pada hakikatnya, bentuk negara konfederasi bukan merupakan negara sebagaimana dimaksudkan dalam politik, hukum tata negara dan hukum internasional. Hal tersebut didasarkan pada kenyataan bahwa negara konfederasi dibentuk oleh negara-negara yang sudah berdaulat, tanpa disertai dengan adanya penyerahan kedaulatan kepada negara konfederasi, baik kedaulatan ke dalam maupun ke luar. Kedaulatan tetap pada negara-negara yang membentuk negara konfederasi tersebut. Negara anggota-anggota konfederasi tidak kehilangan kedaulatannya akibat mereka menjadi anggota konfederasi. Oleh karena itu, negara konfederasi tidak mempunyai kedaulatan, sehingga tidak dapat dikategorikan sebagai negara.<sup>135</sup> Ketidakadaan kedaulatan pada negara konfederasi tersebut menyebabkan negara konfederasi tidak dapat mewakili kepentingan anggota-anggotanya dalam hubungan internasional.

---

<sup>134</sup> *Ibid.*

<sup>135</sup> *Ibid.*, hlm 147.

Konfederasi atau gabungan negara merupakan perserikatan atau persekutuan antara beberapa negara yang pada umumnya dibentuk karena adanya kesamaan kepentingan atau karena dinamika sosial politik global. Konfederasi ini dapat berbentuk Uni, *Commonwealth* (negara persemakmuran), Protektorat (negara di bawah perlindungan), dan Perserikatan Bangsa-Bangsa.<sup>136</sup>

Berkaitan dengan hal tersebut, L. Oppenheim menyatakan bahwa:<sup>137</sup>

*“a confederacy consist of a number of full sovereign state linked together for the maintenance of their external and internal independence by a recognized international treaty into a union with organs of it’s own, which are vested with a certain power over the members states, but not over the citizens of these states”*. (suatu konfederasi terdiri dari beberapa negara yang berdaulat penuh untuk mempertahankan kemerdekaan ekstern dan intern, bersatu atas perjanjian internasional yang diakui dengan menyelenggarakan beberapa alat perlengkapan tersendiri yang mempunyai kekuasaan tertentu terhadap negara anggota konfederasi, tetapi tidak terhadap warga negara dari negara-negara itu).<sup>138</sup>

Contoh negara konfederasi yang berupa uni yang memiliki kepala negara yang sama adalah Uni Austria-Hongaria (sampai tahun 1918),

---

<sup>136</sup> Deddy Ismatullah dan Asep A. Sahid Getara, Ilmu Negara dalam Multi Perspektif, Kekuasaan, Masyarakat, Hukum dan Agama, (Bandung: CV. Pustaka Setia, 2007), hlm. 115.

<sup>137</sup> *Ibid.*, hlm. 139.

<sup>138</sup> *Ibid.*, hlm 148.

sedangkan uni yang memiliki parlemen yang sama adalah Uni Eropa dewasa ini. Untuk negara *Commonwealth* adalah perserikatan negara-negara yang merdeka dan berdaulat penuh bekas negara jajahan Inggris. Negara-negara yang bergabung tersebut disebut dengan dominion. Contoh negara Protektorat adalah Monaco yang merupakan negara Protektoran Prancis.<sup>139</sup>



---

<sup>139</sup> Widayati, "Otonomi Khusus dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia dengan Sistem Desentralisasi", *Jurnal Hukum*, No. 1 Vol. XXII, (April 2010), hlm. 48.

**BAB III**  
**OTONOMI DAERAH DAN PERIMBANGAN KEUANGAN DALAM**  
**NEGARA KESATUAN**

**A. Otonomi Daerah**

Pengalaman adalah guru yang paling baik, demikian pitutur orang-orang bijak, dan sungguh negara dan bangsa ini punya guru amat baik; sedang pengalaman melakukan eksperimen dalam proses menuju konsolidasi negara-bangsa modern. Hanya dalam masa tak sampai enam puluh tahun, kita telah mengalami hampir semua pengalaman dan tahapan yang dibutuhkan oleh sebuah negara-bangsa modern yang sudah mapan. Perang saudara, separatisme, kudeta baik yang berhasil maupun lebih banyak lagi yang gagal, invasi, separasi, otoritarianisme, terror baik oleh negara maupun oleh masyarakat, transisi ke arah demokrasi – sebut saja semua –. Tak ada satupun yang kita lewatkan.<sup>140</sup> Serupa dengan kekayaan pengalaman kita dalam menimba asam-garam kehidupan bernegara-bangsa itu, amat kaya pulalah kita dengan pengalaman susah payahnya penataan hubungan Pusat dan Daerah, satu aspek yang sangat cepat menyesuaikan diri dengan perubahan format relasi kekuasaan di tingkatan nasional. Aspek ini pulalah yang selalu dihadapi oleh Pemerintahan dan rezim

---

<sup>140</sup> Abdul Gaffar Karim (Editor), *Kompleksitas Persoalan Otonomi Daerah di Indonesia*, Ctk. Ke-1, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2003), hlm. xv.

apapun yang pernah berkuasa di Indonesia, sejak zaman kolonial Hindia Belanda sampai saat ini. Sebut saja ketika terjadi pergeseran dari kekuasaan Pemerintah kolonial Belanda ke Pemerintah nasional. Eksperimen dalam kerangka hubungan Pusat dan Daerah saat itu telah melahirkan beberapa pemberontakan Daerah sebagai wujud ketidakpuasan Daerah, seperti yang terjadi di Sumatera Barat, Sulawesi Selatan dan Aceh. Pemberontakan-pemberontakan Daerah yang tentu saja merepotkan kekuasaan Soekarno saat itu.<sup>141</sup>

Demikian juga ketika terjadi pergeseran kekuasaan dari Soekarno ke Soeharto di tahun 1966. Tak terlalu banyak perubahan logika penataan dalam aspek kehidupan saat itu, kecuali gaung perubahan dalam tata hubungan Pusat dan Daerah. Dibutuhkan waktu yang relatif lama bagi Pemerintahan Orde Baru untuk melakukan penataan hubungan Pusat-Daerah, sebelum akhirnya lahir Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah dan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa, dua undang-undang dengan watak yang sangat dominatif dan represif oleh Pusat kepala Daerah.<sup>142</sup>

Demikianlah, Pemerintahan Soeharto bertahan hingga tahun 1998, sampai masa yang hingga kini kita rujuk dan kenang-kenang – meski bukan tanpa keraguan – sebagai era reformasi. Genderang perlawanan terhadap Pemerintahan

---

<sup>141</sup> *Ibid.*, hlm. xvi.

<sup>142</sup> *Ibid.*

otoriter-militeristik di bawah pimpinan Soeharto ditabuh secara serentak oleh hampir seluruh elemen bangsa, hingga turunlah sang penguasa mutlak yang selama 32 tahun nyaris tak mungkin terjatuhkan. Tabuhan genderang perlawanan terhadap Pemerintahan otoriter-militeristik di bawah pimpinan Soeharto ditabuh secara serentak oleh hampir seluruh elemen bangsa, hingga terpaksa turunlah sang penguasa mutlak yang selama 32 tahun seolah nyaris tak mungkin terjatuhkan. Tabuh genderang perlawanan itu meruntuhkan nyali kekuasaan negara yang selama ini tanpa tantangan senantiasa menempatkan masyarakat dalam ketertindasan. Semangat baru bergemerincing hebat; demokratisasi, dan seperti telah dapat diduga pasti, bersamaan dengan semangat demokratisasi itu, menyeruaklah kembali mimpi-mimpi lama yang sejak era 1990-an dengan hati-hati dan sedikit ragu telah mulai mencari bentuk; desentralisasi turut menjadi wacana penting dalam hiruk-pikuk reformasi.<sup>143</sup>

Sebagai pengganti Soeharto, Habibie tampaknya sadar betul bahwa kekuasaannya hanya akan mungkin berjalan baik apabila ia mempunyai legitimasi di hadapan masyarakat dan di hadapan sejarah. Tak banyak kelebihan yang dimiliki oleh Habibie untuk menopang legitimasinya selain bahwa dirinya adalah anak emas Soeharto, yang di suatu ketika pernah menyebut sang dictator sebagai “mentor politik”-nya. Ditambah dengan adanya krisis ekonomi yang membuat kemampuan finansial Pemerintah Pusat melemah, maka tidak ada

---

<sup>143</sup> *Ibid.*, hlm. xvii.

pilihan lain kecuali mencoba merebut hati masyarakat Daerah, dan itulah yang dilakukan Habibie. Dengan cukup cepat, Pemerintahannya mampu melahirkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah. Sekali lagi, eksperimen dalam mencari format ideal dalam kerangka hubungan Pusat-Daerah dimulai.<sup>144</sup>

Tapi nasehat para pengemudi yang hati-hati memang perlu diperhatikan; jangan pernah menginjak rem mendadak. Dengan kedua undang-undang tersebut, negara yang semula berjalan di atas lini sentralisme dan uniformisme dengan kecepatan sangat tinggi, tiba-tiba harus mengurangi kecepatannya secara sangat mendadak. Desentralisasi politik membalik arah seluruh logika kekuasaan secara sangat cepat dan mengurangi kekuasaan Pusat secara sangat signifikan. Konsekuensi dari kondisi ini adalah lahirnya kompleksitas persoalan yang luar biasa dalam spektrum yang sangat luas dalam kerangka hubungan Pusat-Daerah di Indonesia. Sebagian merupakan persoalan-persoalan lama yang belum tuntas, dan sebagian yang lain merupakan persoalan-persoalan yang relatif baru.<sup>145</sup>

*Pertama*, berkaitan dengan hubungan kekuasaan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Diantara berbagai pertanyaan yang relevan dialamatkan pada aspek ini, yang termasuk mendasar adalah di level manakah *locus*

---

<sup>144</sup> *Ibid.*

<sup>145</sup> *Ibid.*, hlm. xviii.



kekuasaan seharusnya berada; di Pusat atau di Daerah? Jika *locus* kekuasaan dipahami lebih ideal adalah Pusat, pertanyaan berikutnya adalah bagaimana Pusat mendelegasikan sebagian kekuasaan itu pada Daerah. Namun, jika *locus* kekuasaan itu adalah Daerah, maka penting untuk menata secara cermat bagaimana Pusat mengelola aspek-aspek eksternal kekuasaan itu. Pertanyaan mendasar ini bisa mengantar kita pada format ketatanegaraan seperti apa yang ideal bagi Indonesia. Pilihan simpelnya adalah apakah kita akan mengidealisasikan sistem federal atau tetap bertahan dengan sistem unitarian. Dalam konteks seperti inilah kita bisa letakkan segenap kerepotan berkaitan dengan status “daerah istimewa”, “otonomi khusus” dan semacamnya. Padahal telah jelas Otonomi Daerah di Indonesia menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 bersifat “luas, nyata dan bertanggungjawab ... (serta) proporsional”. Dengan frase “luas, nyata” saja, maka setiap Daerah semestinya telah bersifat istimewa dan khusus.<sup>146</sup>

*Kedua*, kompleksitas persoalan Otonomi Daerah di Indonesia juga terkait dengan hubungan keuangan Pusat dan Daerah. Banyak orang percaya bahwa di atas segala ragam perdebatan lainnya, maka persoalan inilah yang sebenarnya paling menentukan dalam hubungan Pusat dan Daerah di Indonesia. Walau terdapat kepentingan yang sama antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah untuk mengembangkan kontrol atas keuangan, namun kedua pihak juga memiliki

---

<sup>146</sup> *Ibid.*

kelemahan yang sangat mengganggu mekanisme pengelolaan keuangan Pusat-Daerah. Pada tingkatan Daerah, terdapat persoalan akuntabilitas dan tanggungjawab pengelolaan keuangan serta belum terbentuknya sistem yang sempurna untuk memastikan setiap sen uang rakyat dikelola secara bertanggungjawab oleh Pemerintah Daerah. Otonomi Daerah dan desentralisasi malah kerap disebut sebagai desentralisasi korupsi akibat berpindahnya locus penyelewengan kekuasaan dari Pusat ke Daerah. Sedang pada tingkatan Pemerintah Pusat, orang telah sama-sama mafum tentang rivalitas yang sangat tinggi antar departemen dalam pengelolaan keuangan ini, boleh juga kita tambahkan apa yang oleh orang Daerah disebut sebagai “membeli uang”; mengalokasikan sejumlah dana untuk melobi Pusat agar uang untuk Daerah bisa lebih banyak, terutama lewat manipulasi data kondisi Daerah.<sup>147</sup>

*Ketiga*, Otonomi Daerah di Indonesia juga berhadapan dengan persoalan “desentralisasi semu” akibat logika-logika kepartaian yang masih sangat sentralistis. Sangat disayangkan, pendelegasian kewenangan dari Pusat ke Daerah dalam tubuh eksekutif ternyata tidak diikuti oleh pola yang sama dalam tubuh legislatif di Daerah. Tidaklah mengherankan jika kemudian para pejabat politik di Daerah (entah terpaksa entah memang berkepentingan untuk) lebih banyak tunduk pada komando DPP partainya, ketimbang pada kepentingan masyarakat dan Daerahnya. Di masa silam, pejabat politik tertinggi di Daerah

---

<sup>147</sup> *Ibid.*, hlm. xix.

memiliki fungsi ganda, yakni selain sebagai Kepala Daerah juga sebagai pimpinan Wilayah (yakni Gubernur, Bupati, Walikota). Dalam fungsi kedua, adalah wajar jika mereka berorientasi pada Pemerintah Pusat, tapi kini, ketika Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 mensterilkan Bupati dan Walikota dari fungsi dekonsentrasi, para pejabat politik ini justru punya “sesembahan” baru; Ketua DPP partainya. Mereka kini semakin banyak berada di Jakarta ketimbang di kantor Bupati Walikota.<sup>148</sup>

*Keempat*, sebagian masih berkait dengan poin ketiga di atas, terdapat juga persoalan berkaitan dengan penataan politik lokal. Otonomi Daerah pada dasarnya hadir menjadi ruang atau gelanggang baru bagi dinamika politik lokal. Gelanggang baru ini memerlukan aktor yang juga baru, agar ia dapat berfungsi maksimal. Akan tetapi, regulasi politik yang ada di Indonesia saat ini, seperti perundang-undangan tentang partai politik dan pemilu, belum mampu menciptakan mekanisme dan rekrutmen politik yang mampu melahirkan aktor yang memiliki kemampuan memadai untuk mengelola kekuasaan Pemerintahan pada level lokal secara baik dan bertanggungjawab. Seringkali partai-partai politik di level lokal menjadi “spesialis”. Kalau mereka bisa mensuplai kandidat yang memiliki legitimasi tinggi, biasanya kandidat itu rendah dalam kapabilitas, dan sebaliknya, kalau mereka bisa menyediakan kandidat dengan kapabilitas bagus, legitimasinya sangat rendah. Mekanisme politik lokal antar aktor lokal

---

<sup>148</sup> *Ibid.*, hlm. xx.

yang berlangsung juga kerap menimbulkan masalah dalam tata hubungan sosial horizontal setempat, seperti konflik berkepanjangan sebagai eksekusi sebuah pemilihan kepala Daerah. Segenap problematika politik lokal ini tak urung memberi coreng pada wajah desentralisasi.<sup>149</sup>

*Kelima*, terdapat pula kompleksitas persoalan dalam Otonomi Daerah berkaitan dengan menguatnya “Daerahisme”. Fenomena ini merupakan akibat dari perubahan yang terlalu cepat dari sentralisme di masa silam ke arah desentralisme yang berhimpit dengan liberalisasi politik di masa kini. Perubahan yang terlalu serta-merta ini juga diperparah oleh kondisi penataan hubungan Pusat-Daerah di masa silam, yang tak berhasil menuntaskan persoalan kekecewaan Daerah pada mekanisme kekuasaan dan pengelolaan sumberdaya oleh Pusat. Kekecewaan Daerah terhadap Pusat ataupun entitas-entitas lain yang dianggap merepresentasikan Pusat seperti pendatang, telah sejak lama melahirkan perlawanan, mulai dari yang bersifat samar-samar, hingga yang terlihat jelas dalam langgam separatisme. Yang disebut terakhir inipun telah mengalami peneguhan seiring bergeraknya zaman. Kalau pada tahun 1950-an itu kerap kali terjadi pemberontakan yang “setengah hati” (sebagian pemberontakan tersebut masih kerap memakai nama ‘Indonesia’ seperti DI/TII), belakangan separatisme di negeri ini mulai tidak main-main. Menguatnya “Daerahisme” juga ditunjukkan dengan banyak kasus yang meletakkan isu “putra Daerah” sebagai

---

<sup>149</sup> *Ibid.*

indikator dalam interaksi politik di tingkat lokal, seperti ketika terjadi pemilihan kepala Daerah. Sebuah indikator yang sekali lagi mempertegas rapuhnya bangunan nasionalisme yang dimiliki oleh Indonesia saat ini.<sup>150</sup>

*Keenam*, Otonomi Daerah juga memerlukan satu perhatian berkaitan dengan upaya mereformat hubungan antar “level” Pemerintahan di tingkat lokal. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 secara sangat tegas menunjuk pada Daerah Kabupaten/Kota sebagai titik berat Otonomi Daerah, dan menyisakan hanya wewenang dekonsentrasi bagi Daerah Provinsi. Di masa lalu, dikenal otonomi bertingkat yang menempatkan Provinsi sebagai Daerah Tingkat I, dan menempatkan Kabupaten/Kotamadya sebagai Daerah Tingkat II. Bupati dan Walikota sekaligus sebagai Kepala Daerah Tingkat II pada dasarnya merupakan bawahan Gubernur/Kepala Daerah Tingkat I. Penetapan Daerah otonom bertingkat jelas menunjukkan hierarki, dan bersamaan dengan penempatan Kepala Daerah/Wilayah secara juga berjenjang menyebabkan antar antar tingkatan Daerah terdapat hierarki yang biasanya ditaati secara baik. Sejak 1999, jenjang semacam ini dihilangkan. Daerah otonom Kabupaten/Kota tak lagi bawahan Provinsi, sekaligus Bupati/Walikota bukan lagi bawahan Gubernur. Namun, hilangnya hierarki ini bukan berarti terhapusnya hubungan koordinat terutama dalam rangka sinkronisasi gerak antar Daerah. Sayangnya banyak kasus yang mengindikasikan kegagalan Bupati/Walikota dalam pola baru dengan

---

<sup>150</sup> *Ibid.*, hlm. xxi.

Gubernur ini. Merasa diri bukan lagi bawahan Gubernur banyak Bupati/Walikota yang merasa tak lagi perlu berkoordinasi dengan pimpinan Provinsi itu. Inilah agenda penting yang perlu memperoleh perhatian sungguh-sungguh dalam hubungan antar level Pemerintahan lokal. Kompleksitas juga akan tambah panjang apabila kita masukkan pula kecamatan dan desa dalam problematika hubungan antar level Pemerintahan itu. Masih banyak ruang dalam regulasi yang menyebabkan hubungan Kabupaten-Kecamatan-Desa masih tergap-gagap dan mencari bentuk praksis yang ideal.<sup>151</sup>

*Ketujuh*, masih sangat terkait dengan poin keenam di atas, terdapat pula problematika hubungan antar Daerah yang menambah ruwet kompleksitas Otonomi Daerah di Indonesia. *Dropping* wewenang yang mendadak terhadap Daerah Kabupaten/Kota, disertai penyerahan banyak piranti material yang memungkinkan Kabupaten/Kota mengembangkan rentang kendali persoalan Daerahnya, banyak Daerah Kabupaten/Kota yang didapati keasyikan dengan *over exercise of power*. Banyak Daerah yang merasa kepentingan Daerahnya dapat ditegakkan semata-mata dengan melakukan klaim eksklusif atas eksplorasi dan eksploitasi sumber daya alam. Belum muncul kesadaran bahwa sumber daya alam selalu memiliki konteks yang melampaui entitas politik administrative sehingga pengelolaan yang terencana dan integratif dengan kepentingan-kepentingan Daerah lain justru akan jauh lebih menguntungkan bagi semua

---

<sup>151</sup> *Ibid.*, hlm. xxii.

pihak. Walaupun telah terbentuk lembaga-lembaga kerjasama antar Daerah, seperti APKASI dan APEKSI, namun tetap saja kehadiran mereka lebih banyak bermanfaat secara eksternal (ketika Daerah menghadapi Pusat) ketimbang kebutuhan-kebutuhan secara internal (antar Daerah itu sendiri), yang juga perlu dicatat adalah bahwa pelembagaan formal semacam ini agak bermasalah, mengingat potensi dan kepentingan tiap Daerah otonom pada dasarnya berbeda-beda. Maka yang lebih diperlukan seyogyanya adalah mekanisme kerjasama antara Daerah-Daerah dengan potensi dan kepentingan senada.<sup>152</sup>

*Kedelapan*, aspek penting lain yang memperkaya kompleksitas desentralisasi di Indonesia adalah problematika hubungan eksekutif dan legislatif di Daerah. Otonomi Daerah berjalan serempak dengan pergeseran kekuasaan dari eksekutif ke legislatif. Dengan demikian, di level Daerah terdapat dua locus baru kekuasaan; Daerah Kabupaten/Kota yang memperoleh kekuasaan akibat pergeseran dari Pusat ke Daerah, dan legislatif yang memperoleh kekuasaan akibat pergeseran dari eksekutif ke legislatif. Kedua rute pergeseran ini mengarah pada satu titik yang sama; DPRD Kabupaten/Kota. Demikianlah, sejak 1999, DPRD Kabupaten menjadi sangat kuat. Titik keseimbangan bergeser. Lembaga yang tadinya sering disebut-sebut sebagai *rubber stamp* kehendak politik eksekutif lokal, kini secara cepat berubah menjadi lembaga yang sangat menentukan dan menakutkan. Sementara itu, pada saat yang sama, lembaga yang

---

<sup>152</sup> *Ibid.*, hlm. xxiii.

sangat sakti ini tak begitu leluasa merekrut orang-orang yang cukup canggih untuk mengelola kesaktian mendadak itu. Dalam banyak kasus, anggota DPRD Kabupaten/Kota sebagian besar adalah politisi baru, yang belum kenal betul dengan alif-bengkoknya strategi dan taktik politik. Di hadapan birokrat yang sangat matang dengan pengetahuan dan pengalaman profesional setelah berkarir belasan atau puluhan tahun, banyak anggota DPRD yang tak lebih dan tak bukan adalah bayi-bayi politik. Runyamnya, “bayi-bayi” ini memiliki kekuasaan besar, yang biasanya mereka ekspresikan serius minimal dalam hajat tahunan LPJ Bupati/Walikota atau Gubernur. Hubungan legislatif-eksekutif di Daerah kini menjadi sangat meriah. Jika bukan diisi oleh pertengkaran antara eksekutif dengan legislatif akibat keduanya berebut sumber daya yang sama, maka pentas politik lokal sering pula diisi oleh *kongkalikong* legislatif dan eksekutif yang sedang duduk manis membagi sama rata sumber daya yang bisa mereka rambah. Tak satupun dari dua kemungkinan ini yang menguntungkan bagi rakyat.<sup>153</sup>

*Kesembilan*, di luar semua logika internal negara di atas, terdapat pula kompleksitas dalam hal hubungan antara negara dan masyarakat pada tingkat lokal. Otonomi Daerah berjalan bersamaan dengan liberasi politik, dengan titik start yang kurang lebih sama pada era-era awal setelah jatuhnya Soeharto, bahkan secara bersama-sama, desentralisasi dan liberalisasi politik (atau yang dengan lebih mentereng disebut sebagai demokratisasi) merupakan bagian dari agenda-

---

<sup>153</sup> *Ibid.*, hlm. xxiv.



agenda penting reformasi. Di tingkat lokal, dua arus yang berjalan bersamaan ini membentuk tempuran; masyarakat dengan kesadaran politik yang jauh lebih tinggi sebagai konsekuensi tersedianya ruang partisipasi, berhadapan dengan negara di tingkat lokal yang memperoleh penguatan tenaga akibat desentralisasi politik. Di satu sisi, orang bisa optimis bahwa desentralisasi ini bisa mendekatkan penyedia layanan publik (yakni negara) pada konsumen layanan publik itu (yakni masyarakat). Kenyataannya, konflik negara-masyarakat di tingkat lokal terasa menguat setelah Otonomi Daerah berjalan.<sup>154</sup>

*Kesepuluh*, kompleksitas persoalan dalam implementasi Otonomi Daerah juga terasa dalam kaitannya dengan penataan institusi dan mekanisme lokal. Setelah jenuh dengan kungkungan uniformisasi yang sangat etnosentris dan modern-bias, komunitas-komunitas lokal memperoleh hawa segar seiring dengan desentralisasi dan liberalisasi politik. Sejak itulah, bermunculan kehendak untuk menghidupkan lagi institusi-institusi lokal yang di masa silam pernah eksis sebagai otoritas, baik adat maupun politik. Kehendak-kehendak ini memiliki variasi konteks lokal dan feasibilitas yang berbeda-beda satu sama lain. Namun, kesulitan dasar yang serupa antara satu komunitas lokal dengan komunitas lokal yang lain adalah bahwa institusi yang hendak mereka hidupkan kembali pada umumnya telah kehilangan sendi-sendi kekuatan yang di masa silam berfungsi sangat baik. Repotnya, sebagian besar komunitas lokal berpegang pada

---

<sup>154</sup> *Ibid.*

romantisme masa silam dengan keinginan untuk mengembalikan institusi lokal mereka pada kedigdayaan masa lalu, yang kenyataannya sulit terpenuhi di masa kini, ketika konteks sosial-kemasyarakatan mereka pun telah jauh berubah. Kendatipun, keinginan menghidupkan institusi lokal itu dapat terpenuhi, sederet pertanyaan masih belum terjawab; apakah institusi dimaksud bisa supportif terhadap Otonomi Daerah, ataukah justru akan menjadi problema tambahan? Bagaimana jika institusi-institusi lokal itu hanya dipergunakan oleh para aktor politik lokal untuk kepentingan kekuasaan jangka pendek, bukankah itu nasib yang dialami semua struktur otoritas tradisional baik itu bernama keraton, kasultanan, katumenggungan, dan sebagainya?<sup>155</sup>

## **B. Perimbangan Keuangan**

Persoalan Pemerintah Daerah memiliki banyak kesamaan dengan Pemerintah, khususnya mengenai kemampuan keuangan. Jika persoalan Pemerintah Pusat (secara nasional) terletak pada sumber keuangan, persoalan pada Pemerintah Daerah pun menyangkut hal yang sama. Dalam alokasi sumber keuangan Daerah, pokok permasalahannya adalah perimbangan antara Pusat dan Daerah. Umumnya, sebagian besar sumber keuangan Daerah berupa bantuan pendapatan asli Daerah. Hal ini jelas mengurangi sifat kemandirian Pemerintah Daerah di bidang keuangan.<sup>156</sup>

---

<sup>155</sup> *Ibid.*, hlm. xxv.

<sup>156</sup> Utang Rosidin, *Otonomi Daerah dan Desentralisasi*, Ctk. Ke-I, (Bandung: Pustaka Setia, 2015), hlm. 401.

Kebijakan keuangan Daerah itu tercermin pada kebijakan fiskal atau anggaran Daerah. Tujuan utama kebijakan fiskal adalah:

1. Menjamin agar laju pertumbuhan ekonomi dapat sesuai dengan potensinya. Ini berarti dengan kebijakan fiskal akan diusahakan seoptimal mungkin agar potensi-potensi ekonomi yang ada di Daerah itu dapat direalisasikan;
2. Mengusahkan terbukanya berbagai kesempatan;
3. Mengusahakan agar harga berada dalam tingkat yang wajar dan selalu dalam keadaan stabil, sehingga memungkinkan peningkatan pertumbuhan.<sup>157</sup>

Karena anggaran Daerah merupakan realisasi kebijakan fiskal, dan kebijakan ini termasuk bagian dari kebijakan Pemerintah Daerah dalam pembangunan, kebijakan penganggaran Daerah harus ditangani dengan sebaik-baiknya. Pengumpulan dan penggunaan dana harus disesuaikan dengan kebutuhan pembangunan Daerah. Pendapatan Pemerintah Daerah harus selalu meningkat, sedangkan pengeluaran harus selalu dilakukan seefisien mungkin. Seluruh proses anggaran harus terkoordinasi dengan rapi sehingga mampu membiayai pembangunan (di samping membiayai kebutuhan rutin). Fungsi anggaran adalah mengalokasikan dana-dana kepada badan-badan Pemerintah Daerah sehemat mungkin. Melalui anggaran Daerah dapat dilakukan supervise

---

<sup>157</sup> Yuswar Zainul Basri dan Mulyadi Subri, *Keuangan Negara dan Analisis Kebijakan Utang Luar Negeri*, (Jakarta: Raja Grafindo, 2003), hlm. 84.

dengan ketat dan pengendalian terhadap penggunaan dana sehingga sumber-sumber dana Daerah dapat dimanfaatkan dengan baik.

Dana yang digunakan untuk pembangunan Daerah berasal dari Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, dan swadaya masyarakat. Dana yang didapat dari Pemerintah Pusat mungkin juga sebagian berasal dari bantuan luar negeri. Alokasi dana dari Pusat yang diberikan sebagai sumber pendapatan Daerah dapat berupa subsidi, bagian pendapatan dari Pusat, pajak ikutan, retribusi, laba perusahaan Daerah, dan sebagainya.

Menurut Davey, tujuan hubungan antara Pusat dan Daerah adalah sebagai berikut:

1. Adanya pembagian wewenang yang rasional antar tingkat Pemerintahan mengenai peningkatan sumber pendapatan dan penggunaannya.
2. Pemerintah Daerah memiliki sumber-sumber dana yang cukup sehingga dapat menjalankan tugas atau fungsi dengan baik (penyediaan dana untuk menutup kebutuhan rutin dan pembangunan).
3. Pembagian yang adil antara pembelanjaan Daerah yang satu dan Daerah lainnya.
4. Pemerintah Daerah dalam mengusahakan pendapatan (pajak dan retribusi) sesuai dengan pembagian yang adil terhadap keseluruhan beban pengeluaran Pemerintah.<sup>158</sup>

Hubungan keuangan antara Pusat dan Daerah dapat dilakukan melalui beberapa pendekatan sebagai berikut:

### **1. Pendekatan Kapitalis (*Capitalization Approach*)**

---

<sup>158</sup> *Ibid.*, hlm. 85.

Berdasarkan pendekatan ini, hubungan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dalam bidang keuangan atas dasar “kuasi komersial”. Di sini Pemerintah Pusat mengadakan investasi di Daerah dan “berpatungan” dengan Pemerintah Daerah. Pemerintah Daerah diberi wewenang untuk mengelolanya. Sebagian keuntungan yang diperoleh menjadi hak Pusat dan sebagian lagi menjadi hak Daerah, sesuai dengan besarnya modal yang ditanam dan perimbangan manajemennya.

Di luar kesepakatan itu, apabila dipandang perlu dengan melihat situasi dan kondisinya, bagian keuangan yang menjadi hak Pemerintah Pusat dapat disumbangkan kepada Daerah untuk pembangunan.

## **2. Pendekatan Sumber Pendapatan (*Income Source Approach*)**

Pendekatan ini didasarkan pada pemberian sebagian pendapatan dari sumber pendapatan oleh Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah. Pemberian ini dapat berupa wewenang mengelola sumber-sumber pendapatan tertentu sepenuhnya yang diserahkan kepada Daerah atau wewenang untuk menikmati sebagian (persentase) dari pungutan yang dilakukan oleh Daerah atas nama Pemerintah Pusat.

Sebagai contoh, dari sumber pendapatan berupa pajak tertentu, sekian persen hasil pemungutannya adalah milik Pemerintah Pusat dan sisanya diberikan kepada Pemerintah Daerah. Penggunaan bagian persentase pendapatan pajak yang telah diserahkan kepada Pemerintah Daerah diserahkan kepada Pemerintah Daerah tersebut.

Kebaikan dari pendekatan ini adalah:

1. Karena sifatnya otonom, pemberian kebebasan terhadap sumber pendapatan diserahkan sepenuhnya kepada Pemerintah Daerah;
2. Pendekatan ini sangat ideal untuk dipertimbangkan bagi yang berprinsip “mencukupi diri sendiri”.

Adapun kelemahan dari pendekatan ini adalah sebagai berikut:

1. Pendapatan Pemerintah Pusat yang berasal dari rakyat yang ada di Daerah lebih besar daripada yang dimiliki Pemerintah Daerah yang bersangkutan;
2. Umumnya persentase pendapatan yang diserahkan kepada Daerah itu kecil. Meskipun jumlah sumber pendapatan untuk Daerah itu tetap kecil;
3. Sering menimbulkan konflik antar Daerah mengenai hak pungut pajak jika prosesnya meliputi antar Daerah;
4. Mungkin dapat menimbulkan konflik antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah;
5. Umumnya para ahli perpajakan dari Daerah jumlahnya terlalu sedikit sehingga ada kemungkinan timbulnya kesulitan untuk mengelolanya.

### **3. Pendekatan Belanja (*Expenditures Approach*)**

Pendekatan ini didasarkan pada kebutuhan pengeluaran biaya-biaya untuk proyek atau untuk membiayai kegiatan rutin Pemerintah Daerah. Sebagai contoh suatu proyek membutuhkan biaya 5 (lima) miliar rupiah. Pemerintah Daerah ternyata hanya mampu membiayai 3 (tiga) miliar rupiah, sisanya yang 2 (dua) miliar rupiah disubsidi oleh Pemerintah Pusat. Ada

beberapa pernyataan dalam pendekatan ini. Pertama, subsidi Pemerintah Pusat diberikan dengan mempertimbangkan kemampuan dan alokasi bantuan di tiap-tiap Daerah dan tidak boleh ada perbedaan yang mencolok pada kebutuhan-kebutuhan pembangunan dengan tahun-tahun sebelumnya.

Kebaikan pendekatan ini adalah untuk proyek yang akan dibuat, Pemerintah Daerah tidak perlu khawatir kekurangan biaya karena Pemerintah Pusat akan menutupi kekurangan tersebut. Sudah tentu dalam batas-batas tertentu, sesuai dengan jatah maksimum yang dapat diberikan kepada Pemerintah Daerah yang bersangkutan.

Adapun kelemahan pendekatan ini adalah sebagai berikut:

1. Karena adanya bantuan dari Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah mungkin kurang mempertimbangkan urgensi proyek-proyek yang akan dibangun;
2. Biaya-biaya yang dapat dikeluarkan tidak boleh berbeda mencolok dengan biaya-biaya yang dikeluarkan tahun sebelumnya;
3. Kebutuhan rutin dan kebutuhan pembangunan Daerah itu berbeda-beda skala prioritasnya, jika tidak boleh ada lonjakan kebutuhan biaya pembangunan berarti pembangunannya mungkin kurang memungkinkan targetnya.

#### **4. Pendekatan Komprehensif (*Comprehensive Approach*)**

Pendekatan ini didasarkan pada pemberian wewenang kepada Pemerintah Daerah untuk mengelola sumber pendapatannya untuk membiayai

pengeluaran Daerah dan mencoba untuk mempertemukan antara sumber pendapatan dan target belanja. Sumber pendapatan yang boleh dikelola sepenuhnya oleh Pemerintah Daerah merupakan sumber pendapatan asli Daerah (PAD).

Apabila untuk membiayai pengeluaran Daerah itu masih kurang (dan sangat kurang), kekurangan itu akan disubsidi Pemerintah Pusat, karena umumnya Pemerintah Daerah dalam membiayai kebutuhannya itu tidak cukup, pendekatan ini pun dinamakan pendekatan defisit (*deficit approach*).<sup>159</sup>

## **5. Dana Perimbangan**

Dana Perimbangan terdiri atas:

1. Bagian Daerah dari penerimaan Pajak Bumi dan Bangunan (PBB), Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB), dan penerimaan dari sumber daya alam;
2. Dana alokasi umum;
3. Dana alokasi khusus.

Penerimaan negara dari PBB dibagi dengan imbalan 10% untuk Pemerintah Pusat dan 90% untuk Daerah.

Penerimaan negara dari BPHTB 20% untuk Pemerintah Pusat dan 80% untuk Daerah.

---

<sup>159</sup> *Ibid.*, hlm. 85-88.



Sebanyak 10% penerimaan PBB dan 20% penerimaan BPHTB yang menjadi bagian dari Pemerintah Pusat dan 90% dibagikan kepada seluruh kabupaten dan kota.

Penerimaan negara dari sumber daya alam sektor kehutana, sektor pertambangan umum dan sektor perikanan dibagi dengan imbang 20% untuk Pemerintah Pusat dan 80% untuk Pemerintah Daerah.

Penerimaan negara dari sumber daya alam sektor pertambangan minyak dan gas alam dihasilkan dari wilayah Daerah yang bersangkutan dibagi dengan imbang sebagai berikut:

1. Penerimaan negara dari pertambangan minyak bumi yang berasal dari wilayah Daerah setelah dikurangi komponen pajak sesuai dengan ketentuan yang berlaku dibagi dengan imbang 85% untuk Pemerintah Pusat dan 15% untuk Pemerintah Daerah.
2. Penerimaan negara dari pertambangan gas alam yang berasal dari wilayah Daerah setelah dikurangi komponen pajak sesuai dengan ketentuan yang berlaku dibagi dengan imbang 70% untuk Pemerintah Pusat dan 30% untuk Pemerintah Daerah.

Dana alokasi umum ditetapkan sekurang-kurangnya 25% dari penerimaan dalam negeri yang ditetapkan dalam APBN. Dana alokasi umum untuk Daerah provinsi dan Daerah kabupaten atau kota ditetapkan masing-masing 10% dan 90% dari dana alokasi umum yang telah ditetapkan. Dalam hal terjadi perubahan kewenangan di antara Daerah provinsi dan untuk Daerah kabupaten atau kota,

persentase dana alokasi umum untuk Daerah provinsi dan untuk Daerah kabupaten atau kota disesuaikan dengan perubahan tersebut.

Dana alokasi umum untuk Daerah provinsi tertentu ditetapkan berdasarkan perkalian jumlah dana alokasi umum untuk seluruh Daerah provinsi yang ditetapkan dalam APBN dengan porsi Daerah provinsi yang bersangkutan. Porsi Daerah bersangkutan merupakan proporsi bobot Daerah provinsi yang bersangkutan terhadap jumlah bobot semua Daerah provinsi di seluruh Indonesia.

Dana alokasi umum untuk suatu Daerah kabupaten atau kota tertentu ditetapkan berdasarkan perkalian jumlah dana alokasi umum untuk seluruh Daerah kabupaten atau kota merupakan proporsi bobot Daerah kabupaten atau kota yang bersangkutan terhadap jumlah bobot semua Daerah kabupaten atau kota di seluruh Indonesia.

Bobot Daerah ditetapkan berdasarkan:

1. Kebutuhan wilayah Otonomi Daerah;
2. Potensi Otonomi Daerah.

Perhitungan dana alokasi umum dilakukan oleh Sekretariat Bidang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah.

Adapun dana alokasi khusus (DAK) dapat dialokasikan dari APBN kepada Daerah tertentu untuk membantu biaya kebutuhan khusus dengan memerhatikan ketersediaan dana dari APBN.

Kebutuhan khusus mencakup:

1. Kebutuhan yang tidak bisa diperkirakan dengan menggunakan rumus alokasi umum dan/atau;
2. Kebutuhan yang merupakan komitmen yang berasal atau prioritas nasional.

Dana alokasi khusus termasuk dana yang berasal dari dana reboisasi. Dana reboisasi dibagi dengan perimbangan; sebanyak 40% dibagikan kepada Daerah Penghasil sebagai Dana Alokasi Khusus; sebanyak 60% untuk Pemerintah Pusat; kecuali dalam rangka reboisasi, Daerah yang mendapat pembiayaan kebutuhan khusus menyediakan dana pendamping dari APBD sesuai dengan kemampuan Daerah yang bersangkutan.<sup>160</sup>

#### **F. Prospek Kebijakan Keuangan Daerah Pada Era Global dan Desentralisasi**

Pada dasarnya kebijakan Pemerintah dilaksanakan dengan mengelola sumber daya nasional. Dalam melaksanakan kebijakannya, Pemerintah harus memberikan prioritas pada kegiatan yang tidak dapat dilaksanakan oleh masyarakat atau oleh mekanisme pasar. Kegiatan yang menjadi bidang Pemerintah adalah kegiatan yang bersifat pelayanan masyarakat (*public service*) dan secara ekonomo tidak menguntungkan. Berbagai kebijakan makro, mikro dan global dilaksanakan dengan dukungan anggaran

---

<sup>160</sup> H.A.W. Widjaja, *Otonomi Daerah dan Daerah Otonom*, (Jakarta: Raja Grafindo, 2002), hlm. 43-45.

pembangunan (APBN) yang sedapat mungkin menggunakan potensi asli masyarakat dari pajak, hasil usaha perusahaan milik negara dan sumber lain. Sumber dana dari pinjaman luar negeri semestinya merupakan pilihan terakhir jika potensi asli masyarakat belum mampu mendukung penyediaan dana pembangunan. Dana pembangunan diharapkan bersumber dari pajak yang dipungut dari masyarakat yang sudah lebih maju dan mampu, serta diberikan dalam bentuk subsidi kepada masyarakat yang masih tertinggal dan paling membutuhkan.

Dengan demikian, strategi yang perlu ditetapkan adalah tetap mendorong pertumbuhan ekonomi yang bertumpu pada pelaku ekonomi yang telah mampu dan memungutnya dalam bentuk pajak untuk disalurkan dalam bentuk subsidi kepada masyarakat yang masih tertinggal dan belum mampu. Mekanisme semacam ini sebenarnya merupakan bentuk kerja sama operasional di antara yang kaya dan masyarakat yang masih tertinggal sehingga strategi pertumbuhan dan pemerataan tidak perlu dipertentangkan, tetapi menciptakan suasana yang memungkinkan perpaduan antara pertumbuhan dan pemerataan serta pemerataan kesempatan berusaha yang memberikan hasil pertumbuhan yang nyata.

Sebagaimana telah dikemukakan, dana untuk menyelenggarakan manajemen organisasi pembangunan nasional dihimpun dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). Sumber dana pembangunan terdiri dari atas:

1. Dana yang berasal dari masyarakat yang dihimpun dari hasil penerimaan pajak;
2. Dana yang berasal dari keuntungan usaha milik (yang dikelola oleh) negara atau Badan Usaha Milik Negara;
3. Dana pinjaman yang berasal dari dalam negeri dan/atau dari luar negeri.

Dana yang dihimpun pada tingkat nasional ini digunakan secara menyeluruh melalui tiga macam mekanisme berikut:

1. Dana sektoral yang diPusatkan dengan mekanisme daftar isian proyek;
2. Dana pembangunan Daerah dengan mekanisme daftar alokasi dana pembangunan Daerah;
3. Dana pembangunan Pusat yang diDaerahkan dengan mekanisme daftar isian proyek pembangunan.

Dana pembangunan yang dihimpun di Pusat dan disalurkan di Daerah menjadi Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Sejalan dengan pemahaman APBN, sumber dana pembangunan Daerah terdiri atas tiga sumber, yaitu:

1. Pajak dan retribusi;
2. Laba atau keuntungan perusahaan Daerah;
3. Pinjaman dari masyarakat, Pemerintah Pusat, dan luar negeri.

Sebagai bagian dari satu kesatuan negara, sumber dana juga ditambah dengan dana yang dialokasikan oleh Pusat atau Pemerintah di atasnya (dari sisi pengeluaran disebut subsidi Daerah di bawahnya).

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, sumber pendapatan Daerah terdiri atas sebagai berikut:

1. Pendapatan Asli Daerah yang selanjutnya disebut PAD, yaitu:
  - a. Hasil pajak Daerah;
  - b. Hasil retribusi Daerah;
  - c. Hasil pengelolaan kekayaan Daerah yang dipisahkan; dan
  - d. Lain-lain PAD yang sah;
2. Dana Perimbangan; dan
3. Lain-lain pendapatan Daerah yang sah.<sup>161</sup>

Potensi dana pembangunan yang paling besar dan lestari bersumber dari masyarakat yang dihimpun dari pajak dan retribusi Daerah. Langkah peningkatan pendapatan ini sangat ditentukan oleh kemampuan manajerial aparat Daerah dalam menggerakkan ekonomi masyarakat di Daerah. Semakin tinggi tingkat kegiatan ekonomi masyarakat, semakin tinggi perputaran ekonomi dan semakin tinggi pula kemampuan masyarakat untuk memenuhi kewajiban membayar pajak.

---

<sup>161</sup> Pasal 157 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Sumber dana yang berasal dari pinjaman, baik dari dalam negeri maupun luar negeri mempunyai potensi yang besar dalam menggerakkan dan meningkatkan kegiatan sosial ekonomi masyarakat. Untuk itu, kemampuan manajerial aparat Daerah sangat menentukan keberhasilan Daerah untuk memperoleh pinjaman dan menggunakan dana pinjaman yang mampu menggerakkan ekonomi Daerah. Pinjaman seyogyanya dilakukan hanya apabila dapat dikelola dengan baik untuk memicu dan memacu kegiatan ekonomi yang meningkatkan nilai tambah secara berkesinambungan. Pinjaman harus dapat dikembalikan dari usaha yang dihasilkan oleh pinjaman tersebut. Jika tidak, pinjaman justru akan menjerat dan menjadi beban masyarakat yang tidak terselesaikan.

Penggunaan dana pembangunan Daerah ditujukan untuk mendukung kegiatan penyelenggaraan manajemen organisasi pembangunan Daerah. Dana pembangunan harus dapat dihimpun dengan baik dan lancar sehingga semakin bertambah besar dan dapat digunakan secara efektif untuk menggerakkan ekonomi masyarakat di Daerah. Ekonomi masyarakat yang digerakkan harus diperoleh secara mandiri, meningkatkan nilai tambah, mampu memberikan efek ganda (multiplier) yang besar dan memberikan sumbangan pemasukan (pajak dan retribusi) kepada dana pembangunan Daerah. Pajak dan retribusi Daerah harus meningkat sebagai akibat dari alokasi dana pembangunan tersebut. Dalam prioritas penggunaan dana pembangunan terdapat dua pandangan yang sering memerlukan pemahaman bersama, yaitu dari aspek

pertumbuhan dan aspek pemerataan. Meskipun tidak dapat dipisahkan, keduanya harus saling mendukung.

Pendekatan pertama adalah pendekatan pertumbuhan, yaitu penggunaan dana pembangunan yang diprioritaskan pada sektor kegiatan sosial ekonomi produktif dengan produktivitas tinggi yang dikenal dengan *big-push theory* atau teori pertumbuhan (*growth oriented strategy*).<sup>162</sup> Pendekatan ini cepat membuahkan hasil, mensyaratkan bahwa keadaan masyarakat telah siap dan mempunyai kemampuan yang relatif sama. Konsekuensinya, hanya mereka yang siap dan mampu mendapatkan kesempatan lebih dulu. Konsekuensi berikutnya diperlukan transparansi dan tanggungjawab bahwa bagian dari nilai tambah atau keuntungan segera disisihkan dalam bentuk pajak kemudian dialokasikan sebagai subsidi kepada pelaku ekonomi yang relatif tertinggal dan yang paling membutuhkan.

Pendekatan kedua adalah pemerataan kesempatan dengan alokasi yang sama. Keunggulan pendekatan ini adalah setiap pelaku, sektor, dan wilayah pembangunan mendapatkan alokasi dan prioritas yang sama. Akan tetapi, pada sisi lain terdapat in-efisiensi bagi yang mempunyai produktivitas yang tinggi perkembangannya menjadi tidak optimal. Pendekatan pemerataan mempunyai dampak kesenjangan lebih kecil.

---

<sup>162</sup> Yuswar Zainul Basri dan Mulyadi Subri, *Keuangan Negara dan Analisis Kebijakan Utang Luar Negeri*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2005), hlm. 95.



Pendekatan ketiga adalah memadukan pertumbuhan dan pemerataan atau pemerataan untuk pertumbuhan. Dalam pendekatan ini ada alokasi dana minimum yang diberikan kepada setiap pelaku, sektor, dan wilayah. Selibuhnya ada kebijakan untuk memacu peningkatan kinerja atau produktivitas.

### C. Desentralisasi

#### 1. Latar Belakang, Pengertian, dan Jenis Desentralisasi

Sebagai salah satu sendi negara yang demokratis (*democratischerechtsstaat*), desentralisasi merupakan pilihan yang tepat dalam rangka menjawab berbagai persoalan yang dihadapi negara dan bangsa sekarang dan di masa datang.

Dalam kenyataannya, desentralisasi merupakan antitesa dari sentralisasi penyelenggaraan Pemerintahan. Antara dua kutub itu dalam perkembangannya tidak jarang diletakkan pada kutub yang saling berlawanan,<sup>163</sup> padahal di dalam negara kesatuan di samping keliru untuk mempertentangkan keduanya juga antara keduanya tidak bisa ditiadakan sama sekali. Artinya, kedua konsep, sistem bahkan teori dimaksud saling melengkapi dan membutuhkan dalam rangka yang ideal sebagai sendi negara demokratis.<sup>164</sup>

---

<sup>163</sup> Sodjuangon Sitimurang, Model Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Provinsi dan Kabupaten/Kota, Disertasi Pascasarjana UI, Jakarta, 2002, hlm. 21.

<sup>164</sup> *Ibid.*

Pentingnya desentralisasi pada esensinya agar persoalan yang kompleks dengan dilatarbelakangi oleh berbagai faktor heterogenitas dan kekhususan daerah yang melingkunginya seperti budaya, agama, adat istiadat, dan luas wilayah yang jika ditangani semuanya oleh Pemerintah Pusat atau Pemerintah atasan merupakan hal yang tidak mungkin dengan keterbatasan dan kekurangan hampir di semua aspek. Namun, sebaliknya adalah hal yang tidak realistis jika semuanya didesentralisasikan kepada Daerah dengan alasan cerminan dari prinsip demokrasi. Oleh karena itu, pengendalian dan pengawasan Pusat sebagai cerminan dari sentralisasi tetap dipandang mutlak sepanjang tidak melemahkan bahkan memandulkan prinsip demokrasi itu sendiri.

Sebagai konsep, desentralisasi tumbuh dan berkembang seiring dengan tuntutan dan kebutuhan negara demokrasi sejak lama. Hal itu tergambar dari tulisan-tulisan para Filsuf yang berjuang dan mendukung prinsip demokrasi, seperti Aristoteles pernah menggulirkan benih-benih desentralisasi tersebut dengan bahasa yang sangat sederhana. Dalam kaitan itulah **Maas**,<sup>165</sup> menyatakan bahwa kendati Aristoteles dan pengikutnya telah secara tegas menekankan pentingnya distribusi dan pembagian kekuasaan, tetapi aplikasi dari premis ini dalam bentuk konsep desentralisasi baru banyak diperdebatkan, khususnya di negara-negara sedang berkembang pada tahun

---

<sup>165</sup> Syarif Hidayat dan Bhenyamin Hoessein, *Desentralisasi dan Otonomi Daerah dalam Paradigma Baru Otonomi Daerah*, (Jakarta: P2P-LIPI, 2001), hlm. 21.

1950-an. Pada periode ini dapat dikatakan sebagai “gelombang” pertama konsep desentralisasi telah mendapat perhatian khusus, dan telah diartikulasikan sebagai konsep yang paling relevan untuk memperkuat dan memberdayakan penyelenggaraan Pemerintahan lokal. Gelombang kedua gerakan desentralisasi, utamanya di negara-negara sedang berkembang adalah pada akhir tahun 1970-an.<sup>166</sup>

Pernyataan di atas memberikan petunjuk kepada kita bahwa perdebatan tentang konsep desentralisasi sudah dimulai pada awal tahun 1950-an, dan terus berlanjut sampai sekarang. Namun, bedanya mulai dekade tahun 1970-an kajian tentang desentralisasi dan Otonomi Daerah tidak lagi dimonopoli oleh disiplin ilmu lainnya seperti ilmu ekonomi, hukum, sosiologi dan antropologi. Akibatnya, dapat dimengerti bila kemudian konsep desentralisasi dan Otonomi Daerah telah dirumuskan dalam bahasa yang berbeda, sesuai dengan disiplin ilmu yang bersangkutan.<sup>167</sup>

**Cohen dan Paterson**, melihat formulasi dan pelaksanaan reformasi dan program desentralisasi melalui tiga fase:

*“In the early 1960s proponents of decentralization focused on using the intervention to assist colonies in beginning a transition to independence, achieving political equity and responding to rising demand for public goods and service. The second phase in decentralization occurred from mid-1970s*

---

<sup>166</sup> *Ibid.*, hlm. 22.

<sup>167</sup> *Ibid.*, hlm. 22-23.

*to the early 1980s. aid agencies urged government of both long independent and newly emerging countries introduce decentralization reforms and programs in order to promote development objectives, such as improved management and sustainability of funded programs and projects, equitable distribution of economic growth, and facilitation of grassroots participation in development processes. Finally, since the mid-1980s aid agencies have used structure adjustment conditionalities to pressure government to adopt administrative decentralization reforms and programs. In part, this is being done to promote the emergences of civil societies, to support the growth of democratic institutions, and to respond to ethnic, religious, or nationalist demands for regional self government and greater autonomy”.*<sup>168</sup> (Pada awal 1960-an pendukung desentralisasi memusatkan perhatian untuk membantu negara jajahan menuju kemerdekaan, keberhasilan hak-hak politis, dan menangani masalah meningkatnya permintaan untuk barang-barang publik dan jasa. Tahap yang kedua, desentralisasi terjadi dari pertengahan 1970-an sampai awal 1980-an. Para pendukung menghimbau Pemerintah yang mandiri dengan memperkenalkan negara-negara desentralisasi dengan reformasi dan programnya dalam rangka mempromosikan hasil pembangunan, seperti peningkatan dan kelanjutan dari program biaya dan proyek, kesamaan

---

<sup>168</sup> John M. Cohen dan Stephen B. Peterson, *Administrative Decentralization*, dalam Juanda, *Hukum Pemerintahan Daerah: Pasang Surut Hubungan Kewenangan antara DPRD dan Kepala Daerah*, Ctk. Ke-I, (Bandung: PT. Alumni, 2004), hlm. 115.

kemampuan, distribusi pertumbuhan ekonomi, dan pemberian kemudahan masyarakat untuk berpartisipasi dalam proses pembangunan. Terakhir, sejak pertengahan 1980-an bantuan para pendukung menggunakan penyesuaian keadaan struktur dengan memaksa Pemerintah untuk mengadopsi perubahan dan program desentralisasi administratif. Pada tahap ini adalah mempromosikan kemunculan masyarakat sipil, untuk mendukung pertumbuhan lembaga demokrasi, dan merespond terhadap adanya berbagai hal yang berkaitan dengan kesukuan, keagamaan, kebangsaan atau tuntutan swapraja dan otonomi yang lebih besar).

Dari fase-fase yang diungkapkan oleh **Cohen** dan **Paterson** tadi memberikan pembuktian bahwa perjuangan untuk mengembangkan konsep atau teori desentralisasi sampai ke tingkat yang sempurna membutuhkan waktu yang cukup lama dan dilengkapi dengan penataan struktur dan manajemen. Selain itu, tidak diragukan lagi bahwa desentralisasi merupakan salah satu bentuk strategi dalam rangka memperkuat lembaga demokrasi yang berbasis pada adanya heterogenitas suku, agama dan lain sebagainya.

Begitu pula keberadaan dan pelaksanaan desentralisasi di Indonesia menjadi penting ketika kekuasaan Pusat menyadari semakin sulit untuk mengendalikan sebuah negara secara penuh dan efektif, ataupun dipandang terlalu mencampuri urusan-urusan lokal. Dalam kedua hal tersebut, desentralisasi menjadi penting untuk Pemerintahan yang bertanggungjawab dan efektif. Pemberontakan PRRI dan Parmesta pada tahun 1950-an bukanlah

usaha untuk memisahkan diri dari Indonesia, tetapi adalah usaha untuk mendapatkan kontrol lokal atau urusan dan sumber daya lokal di nusantara. Meskipun begitu, wawasan mereka berakibat yang sebaliknya terhadap Pemerintah Pusat.<sup>169</sup>

Atas uraian dan pendapat yang telah dikemukakan di atas, strategi menerapkan desentralisasi sebagai sendi negara kesatuan Republik Indonesia merupakan kebutuhan primer untuk menjawab dan menyelesaikan berbagai masalah yang akan timbul. Namun, pengembangan dan pelaksanaannya tetap disesuaikan dengan ideology dan sistem perundang-undangan yang berlaku.

Pemahaman tentang desentralisasi sejak dulu diantara para sarjana terjadi perbedaan, hal itu terlihat dari pengertian yang diajukan masing-masing tidak selalu sama. Secara etimologis istilah desentralisasi berasal dari bahasa Latin, yaitu “*de*” = lepas dan “*centrum*” = Pusat. Jadi, menurut perkataannya, desentralisasi adalah melepaskan dari Pusat. **Henry Maddick** membedakan antara desentralisasi dengan dekonsentrasi. Desentralisasi merupakan “pengalihan kekuasaan secara hukum untuk melaksanakan fungsi yang spesifik maupun risudal yang menjadi kewenangan Pemerintah Daerah”, sedangkan dekonsentrasi merupakan “*the delegation of staff of a central department who are situated outside the headquarters*” (pendelegasian

---

<sup>169</sup> *Ibid.*, hlm. 117.

kewenangan sebagai fungsi-fungsi khusus dan Pemerintah Pusat terhadap staf yang ada di bawahnya).

Perbedaan antara desentralisasi dengan dekonsentrasi, oleh **Syarif Hidayat** dan **Bhenyamin Hoessen** dengan mengutip pendapat beberapa sarjana melalui perspektif politik dan administrasi sebagai berikut: dari aspek politik, Parson mendefinisikan desentralisasi sebagai *“sharing of the governmental power by a central ruling group with other groups, each having authority within a specific area of the state”* (pembagian kekuasaan Pemerintahan dari Pusat dengan kelompok lain yang masing-masing mempunyai wewenang ke dalam suatu Daerah tertentu dari suatu negara). Sementara, dekonsentrasi adalah *“the sharing of power between members of the same ruling group having authority respectively in different areas of the state”* (pembagian kekuasaan antara anggota-anggota dari kelompok yang sama di dalam suatu negara).

Dengan merujuk pada definisi desentralisasi dan dekonsentrasi yang telah dirumuskan oleh **Parson** tersebut, **Mawhood** dengan tegas mengatakan bahwa desentralisasi adalah *“devolution of power from central to local governments”* (devolusi kekuasaan dari Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah), sementara dekonsentrasi, yang dipersamakan dengan administrative desentralisation, di definisikan sebagai *“transfer of administrative responsibility from central to local governments”* (perpindahan tanggungjawab administratif dari Pusat ke Pemerintah Daerah). Berbeda

dengan pendapat para sarjana di atas, **Rondinelli** dan **Cheema** merumuskan definisi desentralisasi dengan lebih merujuk pada perspektif yang lebih luas, tetapi tergolong perspektif administrasi, bahwa desentralisasi “*the transfer of planning, decision-making, or administrative authority from central government to its field organisations, local administrative units, semi autonomous and parastatal organisations, local government, or non-government organizations*” (perpindahan perencanaan, pengambilan keputusan, atau kewenangan administratif dari Pemerintah Pusat ke organisasi bidangnya, unit administratif Daerah, semi otonomi dan organisasi parastatal, Pemerintah Daerah, atau organisasi-organisasi non Pemerintah).

Definisi **Rondinelli** dan **Cheema** terlihat lebih luas daripada definisi **Parson** dan **Mawhood**, karena definisi tersebut tidak saja mencakup penyerahan dan pendelegasian wewenang di dalam struktur Pemerintahan, tetapi juga telah mengakomodasi pendelegasian wewenang kepada organisasi non Pemerintah, atau juga organisasi swasta. Bahkan, **Rondinelli** dan **Cheema** membagi empat tipe desentralisasi, yaitu: *deconcentration*, *delegation*, *devolution*, dan *privatization*. Lengkapnya dapat dikemukakan sebagai berikut: pertama, dekonsentrasi diartikan distribusi wewenang administrasi di dalam Pemerintahan. Kedua, delegasi adalah pendelegasian otoritas manajemen dan pengambilan keputusan atas fungsi-fungsi tertentu yang sangat spesifik, kepada organisasi-organisasi yang secara langsung tidak di bawah kontrol Pemerintah. Ketiga, devolusi adalah penyerahan fungsi dan



otoritas dari Pemerintah Pusat kepada Daerah otonom. Keempat, swastanisasi adalah penyerahan beberapa otoritas dalam perencanaan dan tanggungjawab administrasi tertentu kepada organisasi swasta.

Di kalangan sarjana Indonesia, **Amrah Muslimin** membedakan desentralisasi menjadi desentralisasi politik, desentralisasi fungsional, dan desentralisasi kebudayaan. Desentralisasi Politik adalah pelimpahan kewenangan dari Pemerintah Pusat, yang menimbulkan hak mengurus kepentingan rumah tangga sendiri bagi badan-badan politik di Daerah-Daerah, yang dipilih oleh rakyat dalam Daerah-Daerah tertentu. Desentralisasi fungsional adalah pemberian hak dan kewenangan pada golongan-golongan mengurus suatu macam atau golongan kepentingan dalam masyarakat, baik terikat ataupun tidak pada suatu Daerah tertentu, seperti mengurus kepentingan irigasi bagi golongan tani dalam suatu atau beberapa Daerah tertentu. Desentralisasi kebudayaan (*culturele decentralisatie*) merupakan pemberian hak pada golongan-golongan kecil dalam masyarakat (minoritas) untuk menyelenggarakan kebudayaannya sendiri seperti mengatur pendidikan, agama, dan sebagainya.

**Irwan Soejito** membagi bentuk desentralisasi dalam tiga macam, yaitu desentralisasi territorial, desentralisasi fungsional termasuk desentralisasi menurut dinas/kepentingan, dan desentralisasi administratif atau lazim disebut dekonsentrasi. Dekonsentrasi adalah pelimpahan sebagian kewenangan Pemerintah Pusat kepada alat perlengkapan atau organnya sendiri di Daerah,

sedangkan yang dimaksud dengan desentralisasi teritorial adalah desentralisasi kewenangan yang dilakukan oleh Pemerintah kepada suatu badan umum (*openbaar lichaam*) seperti persekutuan yang berPemerintahan sendiri. Desentralisasi fungsional adalah pemberian kewenangan dari fungsi Pemerintahan negara atau Daerah untuk diselenggarakan/dijalankan oleh suatu organ atau badan ahli yang khusus dibentuk untuk itu. **Tresna** mengikuti penggolongan desentralisasi menjadi *ambtelijke decentralisatie* atau *deconcentratie* dan *staatkundige decentralisatie*, yang dibedakan menjadi *territoriale decentralisatie* dan *functionale decentralisatie*. *Ambtelijke decentralisatie* (dekonsentrasi) diartikan sebagai “pemberian (pemasrahan) kekuasaan dari atas ke bawah di dalam rangka kepegawaian, guna kelancaran pekerjaan semata-mata”. *Staatkundige decentralisatie* diartikan sebagai “pemberian (pemasrahan) kekuasaan mengatur kepada Daerah-Daerah di dalam lingkungannya, guna mewujudkan asas demokrasi di dalam Pemerintahan negara”. Mengenai pengertian *territoriale decentralisatie* dan *functionale decentralisatie* tidak berbeda dengan pengertian yang diajukan di muka. Lebih lanjut **Tresna** mengemukakan bahwa desentralisasi mempunyai dua wajah yaitu *autonomie* dan *medebewind* atau *zelfbestuur*.

Dalam arti ketatanegaraan, desentralisasi adalah pelimpahan kekuasaan Pemerintahan dari Pusat kepada Daerah-Daerah, yang mengurus rumah tangganya sendiri (Daerah-Daerah otonom). Desentralisasi adalah juga cara

atau sistem untuk mewujudkan asas demokrasi, yang memberikan kesempatan kepada rakyat untuk ikut serta dalam Pemerintahan negara.

Lazimnya desentralisasi itu dapat dibagi ke dalam dua macam, yaitu:

1. Dekonsentrasi (*deconcentratie*) atau “*ambtelijke decentralisatie*”, yaitu pelimpahan kekuasaan dari alat perlengkapan negara tingkatan lebih atas kepada bawahannya guna melancarkan pekerjaan di dalam melaksanakan tugas Pemerintahan, misalnya pelimpahan kekuasaan dan wewenang menteri kepada Gubernur.
2. Desentralisasi ketatanegaraan (*staatkundige decentralisatie*) atau disebut juga desentralisasi politik yaitu pelimpahan kekuasaan perundangan dan Pemerintahan (*regelende en besturende bevoegheid*) kepada Daerah-Daerah otonom di dalam lingkungannya. Di dalam desentralisasi politik ini, rakyat dengan mempergunakan saluran-saluran tertentu (perwakilan) ikut serta di dalam Pemerintahan, dengan batas wilayah Daerah masing-masing. Desentralisasi ketatanegaraan dapat dibagi lagi dalam dua macam, yaitu: pertama, desentralisasi teritorial (*territorial decentralisatie*), yaitu pelimpahan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus rumah tangga Daerah masing-masing (otonom); dan kedua, desentralisasi fungsional (*functionale decentralisatie*), yaitu pelimpahan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus sesuatu atau beberapa kepentingan tertentu. Di dalam desentralisasi semacam ini dikehendaki agar kepentingan-kepentingan

tertentu tadi diselenggarakan oleh golongan-golongan yang bersangkutan sendiri.

Dari gambaran di atas, kelihatannya antara **Irwan Soejito** dengan **Tresna** tidak ada perbedaan. Namun, dengan **Amrah Muslimin** ada dua hal yang perlu dicatat, yakni:

1. Penggolongan **Irawan Soejito**, **RDH Koesoematmadja**, dan **Tresna** tidak memasukkan desentralisasi kebudayaan sebagai salah satu bentuk desentralisasi; dan
2. **Amrah Muslimin** tidak memasukkan dekonsentrasi sebagai salah satu bentuk desentralisasi. Menurut **Amrah Muslimin** dekonsentrasi itu merupakan salah satu aspek keDaerahan tetapi bukan desentralisasi.

Masih dalam maksud yang sama, **John M. Cohen** dan **Stephen B. Peterson**, menggunakan 6 (enam) pendekatan, yaitu: *“The first, basic of historical origins, the second, by hierarchy and function, the third, by problem being addressed and the values of the investigation, the fourth, focus on patterns of administrative structures and functions that are responsible for the production and provision of collective goods and services, the fifth, typically based on the experience of a single country, and the sixth, on basis of objectives”*. (Pertama, berdasarkan pada sejarah; kedua, berdasarkan hierarki dan fungsi; ketiga, berdasarkan masalah-masalah yang muncul dan nilai-nilai penyelidikan; keempat, difokuskan pada pola-pola struktur administratif dan fungsi-fungsi

yang bertanggungjawab pada hasil dan ketentuan-ketentuan dari pelayanan dan barang; kelima, tipe yang didasarkan pada pengalaman suatu negara tertentu; dan keenam, berdasarkan pada tujuannya).

Dari keenam pendekatan di atas, ternyata penjabarannya masing-masing meliputi:

1. Pendekatan pertama, menghasilkan empat pola, yaitu Perancis, Inggris, Soviet, dan tradisional. Namun, sekarang sistem klasifikasi yang demikian secara analitik dan simplistic terlalu lemah.
2. Pendekatan kedua, meliputi desentralisasi territorial dan desentralisasi fungsional. Desentralisasi territorial adalah adanya penyerahan kewenangan atas produk barang-barang negara dan pelayanan dari Pemerintah Pusat kepada unit-unit tingkat Daerah sesuai dengan wilayah hierarki Pemerintahan. Desentralisasi fungsional adalah penyerahan Daerah di bawah pengawasan Pemerintah atau terhadap unit-unit di luar pengawasan Pemerintah seperti LSM atau badan-badan swasta.
3. Pendekatan ketiga, merupakan hasil penyelidikan dari proyek desentralisasi Barkeley yang meliputi: devolusi, devolusi fungsional, organisasi kepentingan, dekonsentrasi prefectoral, dekonsentrasi ministerial, delegasi otonomi, hibah dan pemasaran.

4. Pendekatan keempat, menghasilkan empat bentuk yaitu sistem Pemerintahan tingkat Daerah, sistem persahabatan, sistem rangkap, dan sistem kesatuan administratif.
5. Pendekatan kelima, adalah penyerahan tanggungjawab, pemberdayaan dan sumber-sumber yang lain terhadap Pemerintah Pusat dan hal itu tidak di desentralisasi.

Pendekatan keenam, mengklasifikasi desentralisasi ke dalam: desentralisasi administratif, dekonsetrasi, dekonsentrasi, devolusi, dan delegasi.

Dari berbagai pengertian dan klasifikasi desentralisasi terlihat bahwa antara para ilmuwan terjadi perbedaan cara pandang yang jika dikelompokkan, desentralisasi dapat dipandang dalam arti luas dan dapat pula dipandang dalam arti sempit. Dalam arti luas, dapat dikelompokkan sebagaimana yang diajukan oleh Rondinelli dan Cheema, Cohen dan Peterson, Amrah Muslimin, Tresna, Koesoematmadja dan Irawan Soejito, sedangkan dalam arti sempit dapat dikelompokkan sebagaimana yang diungkapkan oleh Parson dan Mawhood.

Terlepas dari perbedaan dan persamaan dimaksud, pada umumnya menganggap bahwa desentralisasi merupakan salah satu sendi dalam negara kesatuan dan mencirikan dari negara demokrasi. Akan tetapi, hal itu tidaklah ada artinya jika dalam implementasinya tidak dilaksanakan secara konsisten dan sungguh-sungguh. Untuk terlaksananya, dengan konsisten dan sungguh-sungguh, perlu sarana dan perangkat pokoknya, yang pertama, pembentukan

Pemerintahan Daerah otonom dan penyerahan kewenangan tertentu kepadanya oleh Pemerintah Pusat. Kedua, penyerahan wewenang tertentu kepada Daerah otonom yang telah dibentuk oleh Pemerintah Pusat.

Sebagai konsekuensi pelaksanaan asas desentralisasi menciptakan “local self government” dan dekonsentrasi menciptakan “local state government” atau “field administration”. Pentingnya local government, Dilys M. Hill, mencontohkan di Inggris “In England local government has long been defended as a vital and integral part of democracy, Local self government is valued because it is just; it safeguard and enhances the citizen’s right, and it is an important setting for political education” (Di Inggris Pemerintahan Daerah telah lama dianggap sebagai hal yang pokok dan bagian yang tak terpisahkan dari demokrasi, Pemerintahan Daerah otonom mempunyai makna yang penting karena dapat melindungi dan memperjuangkan hak-hak warga negara dan juga dalam membangun pendidikan warga negara).

Bagi bangsa Indonesia sendiri keperluan atas Pemerintah Daerah seperti provinsi, kabupaten dan kota setidaknya untuk meningkatkan akuntabilitas. Pemerintahan lokal secara global semakin dilihat sebagai suatu agen pembangunan yang penting, dan seharusnya juga diketahui bahwa tingkat ini merupakan yang paling penting bagi partisipasi “akar rumput” karena ia yang paling dapat menanggapi kondisi dan kebutuhan setempat. Dalam alur pikir yang tidak jauh berbeda, Ateng Syafrudin menegaskan, “selfgovernment” atau

“zelfbestuur” di Daerah adalah merupakan suatu keharusan, yakni bagi suatu Daerah yang telah mendapatkan otonomi.

Dalam konteks demokrasi, keberadaan *local government* menurut B.C. Smith mainly two categories; *there are that claim local government is good for national democracy; and there are those where the major concern is with the benefits to the locality of local democracy. Each can be further subdivided into three sets of interrelated values. At the national level these values relate to political education, training in leadership and political stability. At the local level the relevant values are equality, liberty and responsiveness.* (Ada dua kategori yang penting dalam Pemerintahan Daerah, pertama, untuk membangun demokrasi di tingkat nasional, kedua, memberikan keuntungan untuk demokrasi pada tingkat lokal atau Daerah. Setiap tingkat selanjutnya di bagi ke dalam tiga hal yang saling berkaitan. Pada tingkat nasional hal-hal tersebut berkaitan dengan pendidikan politik, pelatihan kepemimpinan, dan stabilitas politik. Pada tingkat lokal atau Daerah berkaitan dengan kesamaan, kemerdekaan, dan tanggungjawab).

Mengingat betapa pentingnya Pemerintah Daerah tersebut dalam suatu negara, tidak heran hal itu dianggap menjadi suatu kebutuhan dan keharusan bagi setiap negara dengan tidak melihat bentuk negara apakah negara federal atau negara kesatuan. Hal itu telah dikemukakan oleh Rod Hague dan Martin Harrop, *“Local government is universal, found in federal and unitary states alike. It is the*



*lowest level of elected territorial organization within the state. Variously called communes, municipalities or parishes, local government is constitutionally subordinate to provincial authority (in federation) or national government (in unitary states).* (Pemerintahan Daerah adalah hal yang universal, karena dapat ditemukan baik pada negara yang berbentuk federal maupun negara kesatuan. Beragam sebutannya Kita Besar, Kotapraja, atau Daerah, Pemerintahan Daerah secara konstitusional di bawah kewenangan provinsi (dalam negara federasi) atau di bawah Pemerintahan nasional (dalam negara kesatuan).

Sehubungan dengan sifat keuniversalan Pemerintahan Daerah (*local self government*) di beberapa negara terkandung di dalamnya ciri-ciri sebagai berikut:

1. Segala urusan yang diselenggarakan merupakan urusan yang sudah dijadikan urusan-urusan rumah tangga sendiri, sehingga urusan-urusannya perlu ditegaskan secara terinci;
2. Penyelenggaraan Pemerintahan dilaksanakan oleh alat-alat perlengkapan yang seluruhnya bukan terdiri dari para pejabat Pusat, tetapi pegawai Pemerintahan Daerah;
3. Penanganan segala urusan itu seluruhnya diselenggarakan atas dasar inisiatif atau kebijaksanaan sendiri;
4. Hubungan Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah yang mengurus rumah tangga sendiri adalah hubungan pengawasan saja;

5. Seluruh penyelenggaraannya pada dasarnya dibiayai dari sumber keuangan sendiri.

### **Hubungan Desentralisasi dengan Otonomi**

Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah melalui sistem desentralisasi yang berinti pokok atau bertumpu pada otonomi sangat mutlak di dalam negara demokrasi. Dalam bahasa yang lebih tegas lagi dapat dikatakan bahwa desentralisasi bukan sekedar pemancaran wewenang (*spreiding van bevoegdheid*), tetapi mengandung juga pembagian kekuasaan (*scheiding van machten*) untuk mengatur dan mengurus penyelenggaraan Pemerintahan negara antara Pemerintah Pusat dan satuan-satuan Pemerintahan tingkatan lebih rendah. Hal ini disebabkan desentralisasi senantiasa berkaitan dengan status mandiri atau otonom sehingga setiap pembicaraan mengenai desentralisasi akan selalu dipersamakan atau dengan sendirinya berarti membicarakan otonomi.

Desentralisasi merupakan perotonomian, yakni proses memberikan otonomi kepada masyarakat dalam wilayah tertentu. Kaitan desentralisasi dan Otonomi Daerah seperti itu terlukis dalam pernyataan Gerald S. Maryanov. Menurut pakar ini, desentralisasi dan Otonomi Daerah merupakan dua sisi dari satu mata uang.

Istilah otonomi atau "*autonomy*" secara etimologis berasal dari kata Yunani "*autos*" yang berarti sendiri dan "*nomous*" yang berarti hukum atau peraturan.

Menurut *Encyclopedia of Social Science*, bahwa otonomi dalam pengertian orisinal adalah the legal self sufficiency of social body and its actual independence. Jadi, ada dua ciri hakikat dari otonom, yakni legal self sufficiency dan actual independence. Dalam kaitan dengan politik atau Pemerintah, otonom Daerah berarti *self government* atau *condition of living under one's own laws*. Dengan demikian, Otonomi Daerah, Daerah yang memiliki *legal self sufficiency* yang bersifat *self government* yang diatur dan diurus oleh *own laws*. Koesoematmadja berpendapat bahwa menurut perkembangan sejarah di Indonesia, otonomi selain mengandung arti perundang-undangan (*regelling*) juga mengandung arti Pemerintahan (*bestuur*).

Dalam literatur Belanda, otonomi berarti Pemerintahan sendiri (*zelfregering*) yang oleh Van Vollenhoven dibagi atas *zelfwetgeving* (membuat undang-undang sendiri), *zelfuitvoering* (melaksanakan sendiri), *zelfrechtspraak* (mengadili sendiri), dan *zelfpolitie* (menindaki sendiri).

Otonomi bukan sekedar pemencaran penyelenggaraan Pemerintahan untuk mencapai efisiensi dan efektivitas Pemerintahan. Otonomi adalah sebuah tatanan ketatanegaraan (*staatsrechtelijk*), bukan hanya tatanan administrasi negara (*administratierechtelijk*). Sebagai tatanan ketatanegaraan, otonomi berkaitan dengan dasar-dasar bernegara dan susunan organisasi negara.

Istilah otonom mempunyai makna kebebasan atau kemandirian (*zelfstandigheid*) tetapi bukan kemerdekaan (*onafhankelijkheid*). Kebebasan yang terbatas atau kemandirian itu adalah wujud pemberian kesempatan yang harus dipertanggungjawabkan. Dalam pemberian tanggungjawab terkandung dua unsur, yaitu:

1. Pemberian tugas dalam arti sejumlah pekerjaan yang harus diselesaikan serta kewenangan untuk melaksanakannya;
2. Pemberian kepercayaan berupa kewenangan memikirkan dan menetapkan sendiri bagaimana menyelesaikan tugas itu.

Pada bagian lain, Bagir Manan menyatakan Otonomi Daerah adalah kebebasan dan kemandirian (*vrijheid dan zelfsatndigheid*) satuan Pemerintahan lebih rendah untuk mengatur dan mengurus sebagian urusan Pemerintahan. Urusan Pemerintahan yang boleh diatur dan diurus secara bebas dan mandiri itu menjadi atau merupakan urusan rumah tangga satuan Pemerintahan yang lebih rendah tersebut. Kebebasan dan kemandirian merupakan hakikat isi otonomi.

Kebebasan dan kemandirian dalam otonom bukan kemerdekaan (*onafhankelijkheid, independency*). Kebebasan dan kemandirian itu adlaah kebebasan dan kemandirian dalam ikatan kesatuan yang lebih besar. Otonomi sekedar subsistem dari sistem kesatuan yang lebih besar. Dari segi hukum tata negara-khususnya teori bentuk negara, otonomi adalah subsistem dari negara kesatuan (*unitary state, eenheidstaat*). Otonomi adalah fenomena negara

kesatuan. Segala pengertian (*begrip*) dan isi (*materie*) otonom adalah pengertian dan isi negara kesatuan. Negara kesatuan merupakan landasan atas dari pengertian isi otonom.

Sementara, Bhenyamin Hoessein, mengartikan otonomi hampir parallel dengan pengertian “demokrasi”, yaitu Pemerintahan oleh, dari, dan untuk rakyat di bagian wilayah nasional suatu negara melalui lembaga-lembaga Pemerintahan yang secara formal berada di luar Pemerintah Pusat. Bahkan, otonomi dapat diberi arti luas atau dalam arti sempit. Dalam arti luas, otonomi mencakup pula tugas pembantuan (*medebewind, coadministration*), sebab baik otonom maupun tugas pembantuan sama-sama mengandung kebebasan dan kemandirian. Pada otonom, kebebasan dan kemandirian itu penuh meliputi baik asas maupun cara menjalankannya, sedangkan pada tugas pembantuan, kebebasan dan kemandirian hanya terbatas pada cara menjalankan. Dari pengertian tersebut antara otonomi dan demokrasi merupakan satu kesatuan semangat sebagai bentuk Pemerintahan yang menempatkan rakyat sebagai penentu yang utama dalam negara.

Ditinjau dari mekanisme pemberian otonomi dalam negara kesatuan (*unitarisme*), otonomi diberikan oleh Pemerintah Pusat (*central government*), sedangkan Pemerintah Daerah hanya menerima penyerahan dari Pemerintah Pusat. Berbeda halnya dengan Otonomi Daerah di negara federal, Otonomi Daerah telah melekat pada negara-negara bagian, sehingga urusan yang dimiliki

oleh Pemerintah federal pada hakikatnya adalah urusan yang diserahkan oleh negara bagian.

Konstelasi tersebut menunjukkan bahwa dalam negara kesatuan kecenderungan kewenangan yang besar berada di central government, sedangkan dalam negara federal kecenderungan kewenangan yang besar berada pada local government. Hal ini menyebabkan Pemerintah Daerah (local government) dalam negara kesatuan seperti Indonesia otonominya lebih banyak bergantung kepada political will Pemerintah Pusat, yaitu sampai sejauh mana Pemerintah Pusat mempunyai niat baik untuk memberdayakan local government melalui pemberian wewenang yang lebih besar.

Berdasarkan uraian dan pendapat di atas ternyata desentralisasi akan melahirkan otonomi dan kedaunya sekaligus merupakan pelaksanaan dari prinsip demokrasi.

### **Beberapa Jenis Sistem Otonomi**

Dalam pelaksanaan dan penyelenggaraan Pemerintahan di setiap negara, terdapat berbagai urusan di Daerah. Suatu urusan tetap menjadi urusan Pemerintah Pusat dan urusan lain menjadi urusan rumah tangga Daerah sendiri, sehingga harus ada pembagian yang jelas. Dalam rangka melaksanakan cara pembagian urusan dikenal adanya sistem otonomi yang dikenal sejak dulu, yakni cara pengisian rumah tangga Daerah atau sistem rumah tangga Daerah.

Sistem rumah tangga Daerah adalah tatanan yang bersangkutan dengan cara-cara membagi wewenang, tugas dan tanggungjawab mengatur dan mengurus urusan Pemerintahan antara Pusat dan Daerah. Salah satu penjelmaan tersebut adalah bahwa Daerah-Daerah akan memiliki sejumlah urusan Pemerintahan baik atas dasar penyerahan atau pangakuan maupun yang dibiarkan sebagai urusan rumah tangga Daerah.

Bila otonomi diartikan sebagai segala tugas yang ada pada Daerah atau dengan kata lain apa yang harus dikerjakan oleh Pemerintah Pusat, di dalamnya melekat kewenangan yang meliputi kekuasaan (*macht*, *bevoegdheiden*), hak (*recht*) atau kewajiban (*plicht*) yang diberikan kepada Daerah dalam menjalankan tugasnya. Masalahnya kewenangan mana yang diatur oleh Pemerintah Pusat dan kewenangan mana yang diatur Pemerintah Daerah.

Sehubungan dengan itu, secara teoritik dan praktik dijumpai lima jenis sistem otonomi atau sistem rumah tangga, yaitu:

1. Otonomi organi (rumah tangga organik);
2. Otonomi formal (rumah tangga formal);
3. Otonomi material (rumah tangga materiil/substantive);
4. Otonomi riil (rumah tangga riil);
5. Otonomi nyata, bertanggungjawab, dan dinamis.

Kelima jenis otonomi (rumah tangga) tersebut diuraikan satu persatu sebagai berikut:

1. Otonomi organik atau rumah tangga organik; otonomi bentuk ini pada dasarnya menentukan bahwa urusan-urusan yang menyangkut kepentingan Daerah diibaratkan sebagai organ-organ kehidupan yang merupakan suatu sistem yang menentukan mati hidupnya manusia, misalnya jantung, paru-paru, ginjal, dan sebagainya. Tanpa kewenangan untuk mengurus berbagai urusan vital, akan berakibat tidak berdayanya atau matinya Daerah;
2. Otonomi formal atau rumah tangga formal; otonomi bentuk ini adalah apa yang menjadi urusan otonomi tidak dibatasi secara positif. Satu-satunya pembatasan adalah Daerah otonom yang bersangkutan tidak boleh mengatur apa yang telah diatur oleh perundangan yang lebih tinggi tingkatannya. Dengan demikian, Daerah otonom lebih bebas mengatur urusan rumah tangganya, sepanjang tidak memasuki “area” urusan Pemerintah Pusat lebih layak diurus Pusat, sedangkan sisanya diserahkan kepada Pemerintah Daerah;
3. Otonomi materiil atau rumah tangga materiil; dalam otonomi bentuk ini kewenangan Daerah otonom dibatasi secara positif yaitu dengan menyebutkan secara limitatif dan terinci atau secara tegas apa saja yang berhak diatur dan diurusnya. Dalam otonomi materiil ini ditegaskan bahwa untuk mengetahui apakah suatu urusan menjadi rumah tangga sendiri, harus dilihat pada substansinya. Artinya, bila suatu urusan secara substansial dinilai dapat menjadi urusan Pemerintah Pusat, Pemerintah lokal yang mengurus rumah



tanga sendiri pada hakikatnya tidak akan mampu menyelenggarakan urusan tersebut. Sebaliknya, apabila suatu urusan secara substansial merupakan urusan Daerah, Pemerintah Pusat meskipun dilakukan oleh wakil-wakilnya yang berada di Daerah (Pemerintah Pusat di Daerah), tidak akan mampu menyelenggarakannya. Kemudian untuk penyelenggaraan rumah tangga itu, obyek tugas yang dikuasakan wewenang satu demi satu atau dirinci secara enumeratif.

4. Otonomi riil atau rumah tangga riil; otonomi bentuk ini merupakan gabungan antara otonomi formal dengan otonomi materiil. Dalam undang-undang pembentukan otonomi, kepada Pemerintah Daerah diberikan wewenang sebagai wewenang pangkal dan kemudian dapat ditambah dengan wewenang lain secara bertahap, dan tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya, atau dengan kata lain, otonomi riil ini pada prinsipnya menentukan bahwa pengalihan atau penyerahan wewenang urusan tersebut didasarkan pada kebutuhan dan keadaan serta kemampuan Daerah yang menyelenggarakannya;
5. Otonomi nyata, bertanggungjawab, dan dinamis;
  - a. Nyata, artinya pemberian urusan pemerintahan di bidang tertentu kepada Pemerintah Daerah memang harus disesuaikan dengan faktor-faktor tertentu yang hidup dan berkembang secara obyektif di Daerah. Hal tersebut harus senantiasa disesuaikan dalam arti diperhitungkan secara cermat dengan kebijaksanaan dan tindakan-tindakan, sehingga diperoleh

suatu jaminan bahwa Daerah itu secara nyata mampu mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri.

- b. Bertanggungjawab, artinya pemberian otonomi kepada Pemerintah Daerah senantiasa diupayakan supaya selaras atau sejalan dengan tujuannya yaitu melancarkan pembangunan yang tersebar di seluruh pelosok negara. Ini untuk menjamin hubungan antara Pusat dan Daerah dalam suasana yang harmonis dan lebih dari itu untuk menjamin perkembangan dan pembangunan antar Daerah yang serasi sehingga laju pertumbuhan antar Daerah dapat seimbang.
- c. Dinamis, artinya otonomi ini menghendaki agar pelaksanaan otonomi senantiasa menjadi sarana untuk memberikan dorongan lebih baik dan maju atas segala kegiatan Pemerintahan dalam rangka memberikan pelayanan yang semakin meningkat mutunya.

Dari kelima jenis sistem otonomi itu, umumnya dipraktikkan hanya 3 (tiga) jenis, yaitu sistem rumah tangga formal, sistem rumah tangga materiil, dan sistem rumah tangga nyata atau riil dengan beberapa varian. Sementara, RDH. Koesoematmadja menggunakan istilah ajaran rumah tangga (huishoudingsleer) terbagi 3 jenis yang terkenal yakni: pengertian rumah tangga secara materiil (materiele huishoudings bergrip), pengertian rumah tangga secara riil (reele huishoudings bergrip).

Dalam peraturan perundang-undangan Republik Indonesia, beberapa jenis sistem otonomi atau sistem rumah tangga Daerah yang disebutkan di atas mengalami perubahan dalam penerapannya. Oleh Caltin dalam bukunya “The Principle of Politics”, hal itu disebut dengan istilah “eksperimental”. Begitu pula yang terjadi sejak berdirinya negara Republik Indonesia memang bersifat eksperimental, kiranya dapat disimpulkan dari bergantinya perundang-undangan yang mengatur materi itu dengan berlandaskan asas otonomi yang berubah-ubah pula.

Kesimpulan tersebut dapat pula diajukan dengan beberapa bukti, yakni: Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 cenderung menganut sistem otonomi formal, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 menganut sistem rumah tangga materiil dengan pola keseragaman (uniformitas). Sementara dengan penafsiran yang agak berbeda, ada juga yang menyatakan bahwa Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 dan Undang-Undang Nomor 44 Tahun 1950 menggunakan sistem campuran antara pengertian rumah tangga materiil dan pengertian rumah tangga formal.

Selanjutnya, Penpres Nomor 6 Tahun 1959 dan Penpres Nomor 5 Tahun 1960 mengikuti dan mempertahankan sistem rumah tangga Daerah nyata sebagaimana yang dianut oleh Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957. Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 yang dicurigai berbau komunis secara keseluruhan meneruskan politik otonomi yang diatur dalam Penpres Nomor 6

Tahun 1959 dan Penpres Nomor 5 Tahun 1960 yaitu menganut sistem otonomi seluas-luasnya kepada Daerah. Namun, sebelum undang-undang ini diperkuat dengan TAP MPRS No. XXI/MPRS/1966 tentang pemberian otonomi yang seluas-luasnya kepada Daerah. Namun, sebelum undang-undang dan TAP MPRS itu dilaksanakan, ada peristiwa G 30 SPKI yang merupakan terbentuknya Pemerintahan orde baru. Akibat dari peristiwa itu, TAP MPR No. IV/MPR/1973 dan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1947 mencabut Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1947, sistem rumah tangga yang dianut adalah sistem yang nyata dan bertanggungjawab. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 menganut sistem otonomi seluas-luasnya, nyata, dan bertanggungjawab.

## BAB IV

### PENYAJIAN DATA DAN ANALISIS

#### A. Deskripsi Data Secara Umum

##### 1. Sejarah Terbentuknya Provinsi Riau

Secara etimologi, kata Riau berasal dari Bahasa Portugis “Rio” yang berarti sungai. Riau dirujuk hanya ke wilayah yang dipertuan muda (Raja Bawahan Johor) di Pulau Penyengat. Wilayah tersebut kemudian menjadi wilayah *Residentie Riouw* pemerintahan Hindia-Belanda yang berkedudukan di Tanjung Pinang. Kata “Riouw” oleh masyarakat lokal dieja menjadi Riau. Riau merupakan penggabungan dari Kerajaan Melayu yang pernah berjaya di wilayah ini, yaitu Kerajaan Indragiri (1658-1838), Kerajaan Siak Sri Indrapura (1723-1858), Kerajaan Pelalawan (1530-1879), Kerajaan Riau-Lingga (1824-1913), dan beberapa kerajaan kecil lainnya, seperti Tambusai, Rantau Binuang Sakti, Rambah, Kampar, dan Kandis.<sup>170</sup>

Awalnya, Riau merupakan kawasan yang berada di Provinsi Sumatera Tengah bersama Sumatera Barat dan Jambi. Sayangnya, pemekaran kawasan tersebut tidak berdampak signifikan bagi pembangunan Riau di berbagai sektor. Hingga akhirnya masyarakat Riau berinisiatif untuk mendirikan

---

<sup>170</sup> Dikutip dalam <https://www.riau.go.id/home/content/61/data-umum>, diakses pada Kamis, 18 November 2021, Pukul 10.30 WIB.

provinsi baru, dan melepaskan diri dari Provinsi Sumatera Barat dan Jambi. Gerakan tersebut dimulai dengan Kongres Pemuda Riau (KPR) I pada tanggal 17 Oktober 1954 di Kota Pekanbaru. Kongres pertama tersebut menjadi momen awal terbentuknya Badan Kongres Pemuda Riau (BKPR) pada tanggal 27 Desember 1954. Selanjutnya, Perwakilan BKPR berinisiatif menemui Menteri Dalam Negeri untuk mewujudkan Otonomi Daerah sebagai Provinsi Mandiri. Langkah besar inipun didukung penuh oleh segenap masyarakat Riau. Pada tanggal 25 Februari 1955, sidang pleno Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Sementara (DPRDS) Bengkalis merumuskan bahan-bahan konferensi Desentralisasi se-Indonesia yang diadakan di Bandung, pada tanggal 10 Maret 1955 sampai dengan 14 Maret 1955. Keputusan konferensi tersebut menyatakan bahwa Riau sah menjadi Provinsi Mandiri terhitung sejak 07 Agustus 1957.<sup>171</sup>

Pembangunan Provinsi Riau telah disusun melalui Undang-Undang Darurat Nomor 19 Tahun 1957 yang kemudian disahkan sebagai Undang-Undang Nomor 61 Tahun 1958. Provinsi Riau dibangun cukup lama dengan usaha yang keras dalam kurun waktu 6 tahun, 17 Desember 1952 sampai dengan 05 Maret 1958.<sup>172</sup> Melalui keputusan Presiden RI pada tanggal 27

---

<sup>171</sup> Dikutip dalam <https://www.batiqa.com/id/hotels/pekanbaru/read-article/mengenal-provinsi-riau-dan-sejarahnya>, diakses pada Kamis, 18 November 2021, Pukul 10.40 WIB.

<sup>172</sup> Dikutip dalam <https://riauaktual.com/news/detail/13718/sejarah-berdirinya-provinsi-riau.html>, diakses pada Kamis, 18 November 2021, Pukul 10.45 WIB.

Februari 1958. Mr. SM. Amin ditugaskan sebagai Gubernur KDH Provinsi Riau pertama kali pada 05 Maret 1958 di Tanjung Pinang oleh Menteri Dalam Negeri yang diwakili oleh Sekjen Mr. Sumarman. Lalu, melalui Keputusan Menteri Dalam Negeri pada 20 Januari 1959, Pekanbaru ditetapkan menjadi ibu kota Provinsi Riau, menggantikan Tanjung Pinang.

Wilayah Provinsi Riau secara administrasi terbagi dalam 10 (sepuluh) Kabupaten dan 2 (dua) Kota, yaitu:<sup>173</sup>

Table 2. Nama-Nama Ibu Kota dan Luas Wilayah Kabupaten/Kota di Provinsi Riau

<b>Nama Kab/Kota</b>	<b>Ibu Kota</b>	<b>Luas (Ha)</b>	<b>Persentase Luas</b>
Kabupaten Bengkalis	Bengkalis	843.720	9.46
Kabupaten Indragiri Hilir	Tembihalan	1.379.837	15.48
Kabupaten Indragiri Hulu	Rengat	767.627	8.61
Kabupaten Kampar	Bangkinang	1.092.820	12.26
Kabupaten Kuantan Singingi	Teluk Kuantan	520.216	5.84
Kabupaten Pelalawan	Pangkalan Kerinci	1.240.414	23.91

<sup>173</sup> Dikutip dalam <https://ppid.riau.go.id/pages/profil-daerah>, diakses pada Senin, 22 November 2021, Pukul 09.45 WIB.

Kabupaten Rokan Hilir	Bagan Siapi-Api	896.143	10.05
Kabupaten Rokan Hulu	Pasir Pengarayan	722.978	8.11
Kabupaten Siak	Siak Sri Indrapura	823.357	9.24
Kabupaten Kep. Meranti	Selat Panjang	360.703	4.05
Kota Dumai	Dumai	203.900	3.29
Kota Pekanbaru	Pekanbaru	63.301	0.71
<b>Provinsi Riau</b>	<b>Pekanbaru</b>	<b>8.915.016</b>	<b>100</b>

## 2. Letak Geografis, Luas Wilayah, dan Iklim

Provinsi Riau secara geografis, geoekonomi, dan geopolitik terletak pada jalur yang sangat strategis baik pada masa kini maupun di masa yang akan datang terkait wilayah jalur perdagangan regional maupun internasional di kawasan ASEAN melalui kerja sama IMT-GT dan IMS-GT. Riau adalah sebuah provinsi di Indonesia yang terletak di bagian tengah pulau Sumatera. Provinsi Riau terletak di bagian tengah pantai timur Pulau Sumatera, yaitu di sepanjang pesisir Selat Malaka. Luas wilayah Provinsi Riau adalah 87.023,66



km<sup>2</sup>, yang membentang dari lereng Bukit Barisan hingga Selat Malaka.<sup>174</sup>

Riau memiliki iklim tropis basah dengan rata-rata curah hujan berkisar antara 2000-3000 milimeter per tahun, serta rata-rata hujan per tahun sekitar 160 hari.<sup>175</sup>

Daratan Riau dapat dibedakan menjadi wilayah bagian timur yang didominasi oleh dataran rendah dengan ketinggian antara 0-10 meter dari permukaan laut; bagian tengah merupakan dataran bergelombang; serta bagian barat yang merupakan dataran berbukit yang dibentuk oleh gugusan Bukit Barisan. Kondisi geomorfologi tersebut menempatkan wilayah Riau bagian timur berfungsi sebagai kawasan bawahan dari wilayah bagian barat yang merupakan hulu dari sungai-sungai yang mengalir di Provinsi Riau yang bermuara di pantai timur. Jenis tanah yang ada di Provinsi Riau didominasi oleh jenis tanah organosol, yang merupakan tanah organik yang berasal dari gambut dan rawa, sekitar 50% dari luas wilayah Riau berada pada dataran rendah dan wilayah pesisir, sedangkan jenis tanah dominan kedua adalah tanah podzolik merah kuning. Provinsi Riau memiliki empat sungai besar, yaitu Sungai Rokan, Sungai Siak, Sungai Kampar, dan Sungai Indragiri.<sup>176</sup>

---

<sup>174</sup> Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 72 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 137 Tahun 2017 tentang Kode dan Data Wilayah Administrasi Pemerintahan.

<sup>175</sup> Kanwil Ditjen Perbendaharaan Provinsi Riau, Kajian Fiskal Regional Tahun 2019, Kementerian Keuangan Direktorat Jenderal Perbendaharaan, hlm. 16.

<sup>176</sup> Kanwil Ditjen Perbendaharaan Provinsi Riau, Kajian Fiskal Regional Tahun 2019, Kementerian Keuangan Direktorat Jenderal Perbendaharaan, hlm. 17.

### 3. Pengaruh Dana Perimbangan terhadap Pertumbuhan Ekonomi

Pertumbuhan ekonomi merupakan parameter dari suatu kegiatan pembangunan, hal ini dikarenakan pertumbuhan ekonomi dapat mengukur tingkat perkembangan aktivitas pada sektor-sektor ekonomi dalam suatu perekonomian. Parameter tersebut menjadi landasan dalam mengambil keputusan dan kebijaksanaan dasar oleh Pemerintah untuk meningkatkan kegiatan ekonomi. Salah satu faktor yang dapat menunjang pertumbuhan ekonomi adalah tersedianya dana untuk pembangunan. Salah satu sumber pendanaan bagi Daerah bersumber dari Dana Perimbangan. Perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah merupakan suatu sistem hubungan keuangan yang bersifat vertikal antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah (*intergovernmental fiscal relation system*), sebagai konsekuensi dari pelaksanaan Otonomi Daerah dalam bentuk penyerahan sebagian wewenang dari Pemerintah Pusat.<sup>177</sup>

Pertumbuhan ekonomi merupakan upaya peningkatan kapasitas produksi untuk mencapai penambahan output, yang diukur menggunakan Produk Domestik Bruto (PDB), maupun Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) dalam suatu wilayah.<sup>178</sup> Pertumbuhan ekonomi dapat diartikan

---

<sup>177</sup> Fani Wiraswasta, M. Pudjihardjo, Putu Mahardika Adis, "Pengaruh Dana Perimbangan dan Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap Pertumbuhan Ekonomi Melalui Belanja Modal di Kota dalam Wilayah Jawa Timur, Jurnal Bisnis dan Manajemen, No. 2 Vol. 5, (Tahun 2009-2014), hlm. 172.

<sup>178</sup> Ahmad Ma'ruf dan Latri Wihastuti, "Pertumbuhan Ekonomi Indonesia: Determinan dan Prospeknya", *Jurnal Ekonomi dan Studi Pembangunan*, No. 1 Vol. 9, (April 2008), hlm. 44-45.

sebagai suatu proses, bukan suatu gambaran ekonomi pada saat tertentu. Artinya, kita melihat aspek dinamis dari suatu perekonomian, yaitu bagaimana suatu perekonomian suatu wilayah berkembang dari waktu ke waktu, sehingga dapat disimpulkan bahwa pertumbuhan ekonomi adalah sebuah proses dari perubahan kondisi perekonomian yang terjadi di suatu negara secara berkesinambungan untuk menuju pada keadaan yang dinilai lebih baik dalam jangka waktu tertentu.<sup>179</sup>

Salah satu mesin pendorong pertumbuhan ekonomi adalah Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD). Selain itu, APBD juga sebagai alat pendorong dan salah satu penentu tercapainya target dan sasaran makro ekonomi daerah yang diarahkan untuk mengatasi berbagai kendala dan permasalahan pokok yang merupakan tantangan dalam mewujudkan agenda masyarakat yang sejahtera dan mandiri sebagaimana konsep Otonomi Daerah yang dicanangkan. Dalam APBD sendiri terdapat beberapa jenis pendapatan yang berhak diperoleh oleh setiap Daerah.<sup>180</sup>

Menurut Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah, Pendapatan Daerah adalah hak Pemerintah Daerah yang diakui sebagai penambah nilai

---

<sup>179</sup> Rahardjo Adisasmita, *Teori-Teori Pembangunan Ekonomi, Pertumbuhan Ekonomi dan Pertumbuhan Wilayah*, Ctk. Ke-I, (Yogyakarta: Graha Ilmu, 2013), hlm. 4.

<sup>180</sup> Kanwil Ditjen Perbendaharaan Provinsi Riau, *Kajian Fiskal Regional Tahun 2018*, Kementerian Keuangan Direktorat Jenderal Perbendaharaan, hlm. 36.

kekayaan bersih dalam periode tertentu tahun bersangkutan.<sup>181</sup> Pendapatan Daerah sendiri terdiri dari Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Perimbangan, dan Lain-lain Pendapatan Daerah yang Sah.<sup>182</sup> Berikut adalah table terkait jumlah pendapatan APBD di Provinsi Riau:<sup>183</sup>

Table 3. Pendapatan APBD di Provinsi Riau Tahun 2018-2019 (dalam miliar rupiah)

Pendapatan	Tahun 2018		Tahun 2019	
	Pagu	Real	Pagu	Real
<b>PENDAPATAN DAERAH</b>	31.532,62	29.508,95	31.532,62	29.508,95
<b>PAD</b>	7.011,03	6.110,65	7.011,03	6.110,65
Pajak Daerah	4.786,56	4.286,58	4.786,56	4.286,58
Retribusi Daerah	352,59	169,73	352,59	169,73
Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah yang Dipisahkan	420,99	326,21	420,99	326,21
Lain-lain PAD yang Sah	1.450,88	1.328,13	1.450,88	1.328,13
<b>DANA PERIMBANGAN</b>	23.884,18	23.057,76	23.884,18	23.057,76
Transfer Pemerintah Pusat - Dana Perimbangan	21.147,78	20.299,00	21.147,78	20.299,00
Dana Bagi Hasil Pajak	5.494,04	2.735,50	5.494,04	2.735,50
Dana Bagi Hasil Bukan Pajak (SDA)	2.932,65	5.433,35	2.932,65	5.433,35
Dana Alokasi Umum	8.386,63	8.384,66	8.386,63	8.384,66
Dana Alokasi Khusus	4.334,46	3.745,49	4.334,46	3.745,49
Transfer Pemerintah Pusat - Lainnya	1.347,57	1.396,29	1.347,57	1.396,29
Dana Otonomi Khusus	0,00	0,00	0,00	0,00
Dana Penyesuaian	85,60	135,75	85,60	135,75
Transfer Pemerintah Provinsi	1.261,97	1.260,54	1.261,97	1.260,54
Pendapatan Bagi Hasil Pajak	1.314,32	1.227,09	1.314,32	1.227,09
Pendapatan Bagi Hasil Lainnya	1.088,37	1.227,09	1.088,37	1.227,09
Transfer Bantuan Keuangan	225,95	0,00	225,95	0,00
Bantuan Keuangan dari Pemerintah Provinsi/Kabupaten/Kota Lainnya	74,51	135,38	74,51	135,38
<b>LAIN-LAIN PAD YANG SAH</b>	74,51	135,38	74,51	135,38
Pendapatan Hibah	637,41	340,55	637,41	340,55
Pendapatan Dana Darurat	456,52	264,87	456,52	264,87
Pendapatan Lainnya	0,00	0,00	0,00	0,00

Sumber: LKPD se-Provinsi Riau

<sup>181</sup> Pasal 1 Angka 13 Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah.

<sup>182</sup> Pasal 5 Angka 2 Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah.

<sup>183</sup> Kanwil Ditjen Perbendaharaan Provinsi Riau, Kajian Fiskal Regional Tahun 2019, Kementerian Keuangan Direktorat Jenderal Perbendaharaan, hlm. 62.

Berdasarkan data sebagaimana tabel di atas, proporsi pendapatan Daerah Provinsi Riau masih didominasi oleh Pendapatan Transfer hingga 78.24%. diikuti PAD sebesar 19.40%, dan Lain-lain Pendapatan Daerah yang Sah sebesar 2.36%. Hal serupa juga terjadi pada Pendapatan APBD Tahun 2020 di Provinsi Riau, sebagai berikut:<sup>184</sup>

Table 4. Pendapatan APBD di Provinsi Riau Tahun 2020 (dalam miliar rupiah)

Uraian	Pagu	Realisasi	Persentase
<b>Pendapatan Asli Daerah</b>	6.602,85	5.841,12	<b>88,46%</b>
Pajak Daerah	4.511,96	4.050,80	89,78%
Retribusi Daerah	298,09	141,70	47,54%
Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah yang Dipisahkan	276,36	245,08	88,68%
Lain-lain Pendapatan Asli Daerah yang Sah	1.516,44	1.403,54	92,55%
<b>Pendapatan Transfer</b>	24.501,06	23.373,47	<b>95,40%</b>
<b>Transfer Pemerintah Pusat</b>	22.782,45	21.952,48	<b>96,36%</b>
Dana Perimbangan	20.919,21	20.089,74	96,03%
Dana Insentif Daerah	410,06	410,06	100,00%
Dana Otonomi khusus	0,00	0,00	-
Dana Keistimewaan	0,00	0,00	-
Dana Desa	1.453,18	1.452,69	99,97%
<b>Transfer Antar Daerah</b>	1.718,60	1.420,99	<b>82,68%</b>
Pendapatan Bagi Hasil	1.310,08	1.162,83	88,76%
Bantuan Keuangan	408,52	258,16	63,19%
<b>Lain-lain Pendapatan Daerah yang Sah</b>	875,72	606,21	<b>69,22%</b>
Hibah	790,06	521,41	66,00%
Dana Darurat	0,00	0,00	-
Lain-lain Pendapatan Sesuai dengan Ketentuan Peraturan Perundang-Undangan	85,66	84,80	99,00%
<b>TOTAL PENDAPATAN</b>	<b>31.979,63</b>	<b>29.820,81</b>	<b>93,25%</b>

Sumber: LKPD se-Provinsi Riau

Sebagaimana data yang disajikan di atas, proporsi pendapatan Daerah Provinsi Riau lagi-lagi masih didominasi oleh Pendapatan Transfer hingga 76.61%. diikuti PAD sebesar 20.65%, dan Lain-lain Pendapatan Daerah yang

<sup>184</sup> Kanwil Ditjen Perbendaharaan Provinsi Riau, Kajian Fiskal Regional Tahun 2020, Kementerian Keuangan Direktorat Jenderal Perbendaharaan, hlm. 58.

Sah sebesar 2.74%. Proporsi tersebut menggambarkan bahwa tingkat ketergantungan Provinsi Riau terhadap transfer dari Pusat sangat tinggi.

Provinsi Riau sebagai provinsi yang sangat kaya akan Sumber Daya Alam terutama Migas, sangat mengandalkan Dana Perimbangan yang berasal dari Dana Bagi Hasil Migas yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Provinsi Riau dalam pendanaan keuangan Daerahnya dengan persentase 84.5% untuk Pemerintah Pusat, dan 15.5% untuk Daerah pada sektor Minyak Bumi, dan 69.5% untuk Pemerintah Pusat, dan 30.5% untuk Daerah pada sektor Gas Bumi. Pada dasarnya, Dana Perimbangan merupakan dana yang bersumber dari penerimaan Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN) yang dialokasikan kepada daerah untuk membiayai kebutuhan daerah. Tujuan dari transfer itu sendiri adalah untuk mengurangi kesenjangan horizontal antar daerah, mengurangi kesenjangan vertikal antara Pusat-Daerah, mengatasi persoalan efek pelayanan publik antar daerah, dan untuk menciptakan stabilitas perekonomian di daerah. Namun pertanyaannya, apakah tujuan tersebut benar-benar terlaksana sebagaimana mestinya?

Pada tahun 2020, Provinsi Riau mengalami penurunan realisasi pendapatan daerah yang disebabkan oleh realisasi pendapatan Dana Perimbangan yang menurun Rp. 3.24 triliun atau 9.79% dibanding tahun sebelumnya. Hal ini menunjukkan penurunan dibandingkan dengan Dana

Perimbangan yang diterima oleh Provinsi Riau pada tahun 2019 sebesar Rp. 2.75 triliun.<sup>185</sup>

Ketersediaan fiskal mendorong pemerintah dalam menggunakan alokasi anggarannya untuk percepatan pembangunan regional. Kemandirian pemerintah daerah dalam menentukan arah pembangunan tergantung dari besarnya ruang fiskal yang tersedia. Ruang fiskal di Provinsi Riau menurun dari sebelumnya Rp. 8.030.96 miliar menjadi Rp. 6.021.75 miliar. Penurunan fiskal ini disebabkan oleh penurunan pendapatan dan belanja wajib. Berikut adalah perbandingan ruang fiskal yang terdapat di Provinsi Riau pada tahun 2018-2020.<sup>186</sup>

Table 5. Ruang Fiskal di Provinsi Riau Tahun 2018-2020 (dalam miliar rupiah)

<b>Uraian</b>	<b>Realisasi 2018</b>	<b>Realisasi 2019</b>	<b>Realisasi 2020</b>
Pendapatan Daerah	30.183.89	33.057.53	29.820.81
DAK	4.005.18	4.923.60	4.712.56
Belanja Wajib	18.030.17	20.102.97	19.086.50
Ruang Fiskal	8.148.55	8.030.96	6.021.75

<sup>185</sup> Kanwil Ditjen Perbendaharaan Provinsi Riau, Kajian Fiskal Regional Tahun 2020, Kementerian Keuangan Direktorat Jenderal Perbendaharaan, hlm. 59.

<sup>186</sup> Kanwil Ditjen Perbendaharaan Provinsi Riau, Kajian Fiskal Regional Tahun 2020, Kementerian Keuangan Direktorat Jenderal Perbendaharaan, hlm. 59.

Rasio di atas menggambarkan kontribusi PAD terhadap total realisasi pendapatan daerah. Rasio kemandirian daerah di Provinsi Riau termasuk dalam kategori rendah. Pada tahun 2020, terdapat 10 Pemerintah Daerah yang mempunyai rasio kemandirian di bawah 20%. Hal ini mengindikasikan bahwa tingkat ketergantungan sebagian besar pemerintah daerah di Provinsi Riau terhadap pendanaan dari pemerintah pusat dan relatif sangat tinggi. Hal ini tentunya sangat berpengaruh terhadap pertumbuhan ekonomi di Provinsi Riau yang menggantungkan kesejahteraan masyarakat dari hasil pendanaan tersebut, terlebih dalam praktiknya masih menuai berbagai macam problematika, mulai dari persoalan transparansi mekanisme penerimaan DBH yang diterima oleh Pemerintah Daerah, pemyaluran DBH Migas yang tidak tepat waktu, ketidakadilan persentase yang diperoleh daerah, dan beberapa permasalahan lainnya yang akan Penulis bahas dalam sub bab khusus.

**B. Sejarah Perumusan Pasal terkait Dana Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah dalam Dana Bagi Hasil Migas**

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, sejarah adalah (1) asal-usul (keturunan) silsilah; (2) kejadian dan peristiwa yang benar-benar terjadi pada masa lampau, riwayat, tambo, atau cerita; (3) pengetahuan atau uraian tentang peristiwa dan kejadian yang benar-benar terjadi dulu pada masa lampau. Pengertian tersebut dapat memberikan arti bahwa pengertian mengenai sejarah menyangkut waktu dan peristiwa yang terjadi dalam suatu waktu pada masa



lampau, seperti yang dikatakan oleh J. Bank yang berpendapat bahwa sejarah merupakan semua kejadian atau peristiwa masa lalu. Sejarah untuk memahami perilaku masa lalu, masa sekarang, dan masa yang akan datang.<sup>187</sup>

Berbicara mengenai sejarah, khususnya dalam perumusan suatu Undang-Undang, lebih spesifik Pasal, maka hal tersebut sangat erat kaitannya dengan politik hukum atau *political will* yang terjadi dalam proses perumusan suatu Undang-Undang, atau lebih spesifik Pasal pada masa tertentu (baca: masa lalu). Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, politik merupakan pengetahuan mengenai ketatanegaraan atau kenegaraan seperti sistem Pemerintahan atau dasar Pemerintahan, sedangkan hukum sendiri adalah peraturan atau adat yang secara resmi dianggap mengikat, yang dikukuhkan oleh penguasa atau Pemerintah. Adapun dalam Kamus Bahasa Belanda yang ditulis oleh Van Der Tas, kata *politiek* mengandung arti *beleid*. Kata *beleid* menurut bahasa Indonesia adalah kebijakan atau *policy*, sehingga dapat dikatakan bahwa politik hukum secara singkat merupakan kebijakan hukum. Definisi dan pengertian dari politik hukum itu sendiri sangat bervariasi, dengan meyakini adanya persamaan substantif antar berbagai pengertian yang ada, politik hukum meliputi beberapa hal, diantaranya adalah:<sup>188</sup>

---

<sup>187</sup> Abdullah T. dan A. Surjomihardjo, *Ilmu Sejarah dan Historiografi: Arah dan Perspektif*, (Jakarta: Gramedia, 1985), hlm. 10.

<sup>188</sup> Rusadi Kantaprawira, *Sistem Politik Indonesia*, (Bandung: Sinar Baru, 1985), hlm. 10.

1. Pembangunan hukum yang berintikan pembuatan dan pembaharuan terhadap materi-materi hukum agar dapat sesuai dengan kebutuhan; dan
2. Pelaksanaan ketentuan hukum yang telah ada, termasuk penegasan fungsi lembaga dan pembinaan para penegak hukum.<sup>189</sup>

Dari pengertian di atas, maka terlihat bahwa politik hukum mencakup proses pembuatan dan pelaksanaan yang dapat menunjukkan sifat dan ke arah mana hukum tersebut akan dibangun dan ditegakkan. Menurut Padmo Wahjono, politik hukum merupakan kebijakan dasar yang menentukan arah, bentuk, atau isi dari hukum yang akan dibentuk,<sup>190</sup> yang kemudian pengertian ini disempurnakan dalam sebuah Majalah Forum Keadilan dengan menyatakan bahwa politik hukum adalah kebijakan penyelenggara negara tentang apa yang menjadi kriteria dalam menghukumkan sesuatu. Dalam hal ini, kebijakan tersebut dapat berkaitan dengan pembentukan hukum, penerapan hukum, dan penegakan hukum itu sendiri,<sup>191</sup> sehingga dapat disimpulkan bahwa yang dimaksud dengan politik hukum adalah kebijakan penyelenggara negara yang bersifat mendasar tentang apa yang dijadikan kriteria untuk menghukumkan

---

<sup>189</sup> *Ibid.*, hlm. 6.

<sup>190</sup> Artidjo Alkostar, (editor) *Pembangunan Hukum Nasional dalam Perspektif Kebijakan dalam Identitas Hukum Nasional*, (Yogyakarta: Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, 1997), hlm. 37.

<sup>191</sup> Padmo Wahjono, *Indonesia Negara Berdasarkan atas Hukum*, Ctk. Ke-I, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1983), hlm. 160.

sesuatu, dan hukum tersebut berlaku di masa mendatang dan masih pada tahapan cita-cita (*Ius Constituendum*).<sup>192</sup>

Menurut pendapat Soedarto, politik hukum adalah kebijakan negara yang disampaikan melalui badan-badan negara yang berwenang untuk menetapkan peraturan yang dikehendaki dalam masyarakat dan dalam rangka mencapai apa yang dicita-citakan. Hal tersebut berbeda dengan pendapat Satjipto Rahardjo yang mengutip pendapat Talcott Parson yang menyatakan bahwa politik hukum adalah aktivitas sosial dan hukum tertentu di dalam masyarakat, sehingga dapat dilihat bahwa pendekatan yang digunakan oleh Satjipto Rahardjo dalam memahami pengertian politik hukum adalah pendekatan sosiologis.

Menurut pendapat Satjipto Rahardjo, ada beberapa pertanyaan mendasar yang muncul dalam studi politik hukum, yaitu:<sup>193</sup>

1. Tujuan apa yang ingin dicapai dengan sistem hukum yang tersedia;
2. Dengan cara apa dan yang mana, yang dirasa paling baik dapat digunakan dalam mencapai tujuan tersebut;
3. Kapankah waktu yang paling tepat untuk merubah hukum dan melalui cara yang bagaimana perubahan itu sebaiknya dilakukan; dan
4. Dapatlah dirumuskan suatu pola yang baku dan mapan, yang dapat membantu kita dalam memutuskan proses pemilihan tujuan serta cara-cara yang digunakan dalam mencapai tujuan tersebut dengan baik.

---

<sup>192</sup> Imam Syaukani dan A. Ahsin Thohari, *Dasar-Dasar Politik Hukum*, (Jakarta: PT Rajawali Grafindo Persada, 2004), hlm. 26.

<sup>193</sup> Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Ctk. Ke-6, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2006), hlm. 358-359.

Menurut Sunaryati Hartono, politik hukum adalah sebuah alat (*tool*) atau sarana dan langkah yang dapat digunakan oleh Pemerintah untuk menciptakan sistem hukum nasional yang dikehendaki dan dengan sistem hukum nasional itu akan diwujudkan cita-cita bangsa Indonesia. Pendapat ini menjelaskan bahwa politik hukum dapat digunakan sebagai alat atau bahan untuk membuat sistem hukum nasional yang dikehendaki guna mewujudkan cita-cita bangsa Indonesia yang sesuai dengan nilai-nilai yang terkandung di dalam Pancasila.<sup>194</sup>

Menurut Abdul Hakim Garuda Nusantara, politik hukum adalah kebijakan hukum (*legal policy*) yang hendak diterapkan atau dilaksanakan oleh suatu Pemerintahan negara tertentu. Garuda Nusantara menjelaskan pula bahwa kerja politik hukum dapat meliputi pelaksanaan ketentuan huku yang telah ada secara konsisten, proses pembaruan dan pembuatan hukum, yang mengarah pada sikap kritis terhadap hukum yang berdimensi *ius constitutum* dan menciptakan hukum yang berdimensi *ius constituendum*, serta pentingnya penegasan fungsi lembaga dan pembinaan para penegak hukum.<sup>195</sup>

Politik hukum nasional dapat meliputi:<sup>196</sup>

1. Pelaksanaan hukum yang telah ada secara konsisten;
2. Pembangunan hukum yang intinya adalah pembaharuan terhadap ketentuan hukum yang telah ada dan dianggap using, dan penciptaan ketentuan hukum

---

<sup>194</sup> Sunaryati Hartono, *Politik Hukum Menuju Satu Sistem Hukum Nasional*, (Bandung: Alumni, 1991), hlm. 1.

<sup>195</sup> Moh. Mahfud MD, *Membangun Politik Menegakkan Konstitusi*, (Jakarta: Rajawali Press, 2010), hlm. 15.

<sup>196</sup> Sunaryati Hartono, *Politik ... Op.Cit.*, hlm. 69.

- baru yang diperlukan untuk memenuhi tuntutan perkembangan yang terjadi di dalam masyarakat;
3. Penegasan fungsi lembaga penegak atau pelaksana hukum dan pembina anggotanya;
  4. Meningkatkan kesadaran hukum masyarakat menurut persepsi kelompok elit pengambil kebijakan.

Menurut pendapat Bintan R Saragih, politik hukum adalah kebijakan yang diambil (ditempuh) oleh negara (melalui lembaganya atau pejabatnya) untuk menetapkan hukum yang mana yang perlu diganti, atau yang perlu diubah, atau hukum yang mana yang perlu diperhatikan, atau mengenai apa yang perlu diatur atau dikeluarkan agar dengan kebijakan itu penyelenggara negara dan Pemerintah dapat berlangsung dengan baik dan tertib sehingga tujuan negara (seperti kesejahteraan rakyat) secara bertahap dan terencana dapat terwujud.<sup>197</sup>

Berdasarkan beberapa pendapat mengenai politik hukum di atas, maka dapat disimpulkan bahwa politik hukum merupakan garis resmi kebijakan negara untuk membuat dan menetapkan peraturan perundang-undangan guna mencapai cita-cita dan tujuan negara seperti yang terdapat di dalam Pembukaan UUD NRI 1945 alinea ke-IV. Politik hukum di Indonesia pastinya sangat berbeda dengan politik hukum yang ada di negara lain, mengingat adanya perbedaan latar belakang sejarah, pandangan dunia (*world-view*), sosio-kultural, dan *political will* dari masing-masing Pemerintah.<sup>198</sup>

---

<sup>197</sup> Bintan R Saragih, *Politik Hukum*, (Bandung: Utomo, 2006), hlm. 17.

<sup>198</sup> *Ibid.*, hlm. 1.

Pembahasan mengenai politik hukum (*politic of law*) erat kaitannya dengan pembahasan mengenai kebijakan Pemerintah di bidang pembangunan hukum (*legal policy*). Politik hukum dilaksanakan melalui proses legislasi panjang yang teratur dan berkesinambungan. Hal ini menempatkan politik hukum sebagai pemegang kendali penting terkelolanya sebuah Pemerintahan yang baik untuk terwujudnya tujuan pembangunan nasional yang dicita-citakan bersama. Dalam perspektif negara hukum dan demokrasi, pembangunan suatu bangsa tidak terlepas dari cita-cita masyarakat. Cita-cita masyarakat itu sendiri berkaitan dengan keinginan untuk membangun suatu bangsa yang adil dan beradab. UUD NRI Tahun 1945 secara konseptual telah meletakkan dasar yang kuat bagi terwujudnya suatu negara hukum demokrasi yang kuat, adil, dan sejahtera. Keinginan itulah yang harus menjadi tujuan utama dalam politik hukum nasional, yakni hukum yang melindungi dan mensejahterakan rakyat.

Masyarakat adalah subjek dan objek pembangunan hukum sehingga perubahan masyarakat menjadi fungsi pembangunan hukum di Indonesia (*law as a tool of social engineering*). Perjalanan sejarah politik hukum Indonesia sejak era Orde Lama sampai era Reformasi belum menunjukkan hasil yang signifikan dalam pelaksanaan fungsi tersebut. Perubahan paradigma politik hukum dan ketatanegaraan di Indonesia, yaitu dari sistem otoriter kepada sistem demokrasi, dan dari sistem sentralistik ke sistem desentralistik, seharusnya memberikan dampak terhadap produk hukum dan kebijakan Pemerintah dengan membentuk

dan membangun hukum, serta kebijakan yang prorakyat. Namun kenyataan hal ini jauh panggang dari api.

Sebagaimana pembahasan di atas, bahwa masyarakat merupakan subyek dan obyek pembangunan hukum, maka politik hukum nasional diarahkan untuk dapat mengakomodir kepentingan masyarakat yang ditempatkan sebagai pemilik kedaulatan oleh konstitusi, serta menjadi cita-cita negara hukum dan demokrasi. Pengejawantahannya dilakukan antara lain dengan memberikan kewenangan kepada Pemerintah Daerah dan masyarakatnya untuk melaksanakan pembangunannya sesuai dengan kepentingan masing-masing Daerah dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) melalui proses desentralisasi yang dilaksanakan pertama kali sejak diterbitkannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan telah diganti dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang telah diubah dengan UU Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Salah satu kebijakan Pemerintah Daerah dalam era Otonomi Daerah adalah pengelolaan keuangan Daerah melalui desentralisasi fiskal (*fiscal decentralization*) berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah jo. Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah yang mencakup tiga aspek penting, yakni:

1. Hak dan kewenangan Daerah untuk mengelola pajak dan retribusi Daerah;
2. Hak dan kewenangan Daerah untuk mengelola Dana Perimbangan; dan
3. Hak dan kewenangan Daerah untuk mengelola pinjaman Daerah.

Penyerahan kewenangan Pusat kepada Daerah untuk menggali sumber-sumber pendapatan, hak untuk mengelola transfer, dan hak untuk mengelola pinjaman Daerah harus dapat meningkatkan investasi yang sehat dan dinamis, mempercepat pertumbuhan ekonomi, pengentasan kemiskinan, menyediakan lapangan kerja, dan untuk mencapai tujuan bernegara.

Desentralisasi fiskal merupakan bagian dari politik hukum bidang pengelolaan keuangan negara yang bertujuan untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat. Atas dasar penyerahan kewenangan tersebut, kepala Daerah diberikan hak dan wewenang untuk mengelola keuangan Daerah berdasarkan tata kelola keuangan yang baik dan tertib (*good financial governance*). Tata kelola keuangan Daerah yang baik dan tertib mengharuskan Pemerintah Daerah mengedepankan empat aspek penting yakni: (1) adanya partisipasi masyarakat dalam pengelolaan keuangan; (2) adanya transparansi atau keterbukaan dalam pengelolaan; (3) adanya akuntabilitas atau pertanggungjawaban dalam pengelolaan; dan (4) adanya keadilan anggaran dalam pengelolaan.

Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah sebagai sub sistem Pemerintahan negara dimaksudkan untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna



penyelenggaraan Pemerintahan dan pelayanan masyarakat. Sebagai Daerah otonom, Daerah mempunyai kewenangan dan tanggung jawab menyelenggarakan kepentingan masyarakat berdasarkan prinsip-prinsip keterbukaan, partisipasi masyarakat, dan pertanggung-jawaban kepada masyarakat. Dalam rangka menyelenggarakan Pemerintahan, pelayanan masyarakat, dan pembangunan, maka Pemerintahan suatu negara pada hakekatnya mengemban tiga fungsi utama yakni (1) fungsi alokasi yang meliputi, antara lain, sumber-sumber ekonomi dalam bentuk barang dan jasa pelayanan masyarakat, (2) fungsi distribusi yang meliputi, antara lain, pendapatan dan kekayaan masyarakat, pemerataan pembangunan, dan (3) fungsi stabilisasi yang meliputi, antara lain, pertahanan-keamanan, ekonomi dan moneter. Fungsi distribusi dan fungsi stabilisasi pada umumnya lebih efektif dilaksanakan oleh Pemerintah Pusat sedangkan fungsi alokasi pada umumnya lebih efektif dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah, karena Daerah pada umumnya lebih mengetahui kebutuhan serta standar pelayanan masyarakat. Namun dalam pelaksanaannya perlu diperhatikan kondisi dan situasi yang berbeda-beda dari masing-masing wilayah. Dengan demikian, pembagian ketiga fungsi dimaksud sangat penting sebagai landasan dalam penentuan dasar-dasar perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah secara jelas dan tegas.

Untuk mengetahui kemana arah kebijakan yang ingin dicapai atau politik hukum dalam Pembentukan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang

Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah, maka dibutuhkan suatu pengkajian mendalam terkait proses yang ditempuh dalam pengambilan keputusan sehingga terbentuklah UU Perimbangan Keuangan terutama pasal-pasal yang berkaitan dengan pembagian DBH Migas.

Apabila ditelusuri, pembentukan UU Perimbangan Keuangan ini sebenarnya mempunyai beberapa tujuan yang menjadi latar belakang pembentukannya, yaitu:<sup>199</sup>

1. Memberdayakan dan meningkatkan kemampuan perekonomian Daerah;
2. Menciptakan sistem pembiayaan Daerah yang adil, proporsional, rasional, transparan, partisipatif, bertanggungjawab (akuntabel), dan pasti;
3. Mewujudkan sistem perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah yang mencerminkan pembagian tugas kewenangan dan tanggung jawab yang jelas antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, mendukung pelaksanaan Otonomi Daerah dengan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah yang transparan, memperhatikan partisipasi masyarakat dan pertanggungjawaban kepada masyarakat, mengurangi kesenjangan antar Daerah dalam kemampuannya untuk membiayai tanggung jawab otonominya, dan memberikan kepastian sumber keuangan Daerah yang berasal dari wilayah Daerah yang bersangkutan;
4. Menjadi acuan dalam alokasi penerimaan negara bagi Daerah;
5. Mempertegas sistem pertanggungjawaban keuangan oleh Pemerintah Daerah;
6. Menjadi pedoman pokok tentang keuangan Daerah.

Dalam hal penyusunan undang-undang tentang perimbangan keuangan Pusat dan Daerah, kiranya perlu dipertimbangkan beberapa hal pokok sebagai berikut:<sup>200</sup>

---

<sup>199</sup> Penjelasan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah.

<sup>200</sup> *Ibid.*

1. Perlu ada ketegasan dan kejelasan tentang prinsip-prinsip pembiayaan urusan Pemerintahan di Daerah sesuai dengan tugas dan tanggungjawab yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku;
2. Semakin banyaknya urusan yang diserahkan kepada Daerah harus diikuti dan diimbangi dengan sumber pembiayaan yang jelas; dan
3. Besarnya bagian Daerah dari penerimaan Sumber Daya Alam (SDA), hendaknya didasarkan asas keadilan dan proporsional diatur secara tegas dan jelas dan langsung diterima oleh Daerah Penghasil sebagaimana diamanatkan dalam Rancangan Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah yang juga saat ini sedang dalam pembahasan Dewan;
4. Mengingat kemampuan keuangan masing-masing Daerah berbeda satu dengan yang lainnya, maka adanya DAU dimaksudkan untuk perimbangan keuangan dan pemerataan antar Daerah dengan mempertimbangkan kriteria antara lain sebagai berikut:
  - a. banyaknya atau besarnya urusan Pemerintah yang telah diserahkan secara riil kepada Daerah;
  - b. luas wilayah/kepulauan;
  - c. jumlah penduduk;
  - d. tingkat kesulitan (prasarana dasar);
  - e. Daerah perbatasan antar negara;
  - f. kontribusi PDRB secara Nasional;
  - g. pertumbuhan ekonomi suatu Daerah;
  - h. kuantitas pegawai Daerah;
  - i. potensi perekonomian;
  - j. tingkat kecerdasan rakyat;
  - k. tingkat kemahalan; dan
  - l. tingkat pendapatan masyarakat di Daerah dan lain-lain.

Badan Pembinaan Hukum Nasional dalam buku “Perencanaan Pembangunan Hukum Nasional 2015-2019” menyebutkan bahwa berdasarkan segi paradigmatis, terdapat dua landasan pokok yang harus menjadi pilar dalam pelaksanaan pembangunan politik hukum nasional, yaitu landasan idiil dan landasan operasional.<sup>201</sup>

---

<sup>201</sup> Badan Pembinaan Hukum Nasional, *Perencanaan Pembangunan Hukum Nasional 2015-2019*, Pusat Perencanaan Pembangunan Hukum Nasional, (Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional, 2012), hlm. 56.

Landasan idiil merupakan norma dasar kehidupan berbangsa dan bernegara, yaitu hukum berwatak Pancasila, sedangkan landasan operasional terdiri atas: *pertama*, hukum yang adil dan mensejahterakan, yakni hukum harus dijadikan sarana pembaruan untuk mensejahterakan rakyat; *kedua*, hukum memperkuat demokrasi, yaitu membangun hukum yang memperkokoh demokrasi harus dilandasi oleh konsep atau pola pikir mengenai bagaimana membumikan idealism demokrasi yang berwajah keadaban ke dalam kehidupan politik praktis, oleh karena itu perlu fondasi hukum yang mencerminkan demokrasi yang rasional dengan muatan moral yang kental; *ketiga*, hukum yang melindungi HAM; *keempat*, hukum yang memperkukuh NKRI, hal ini menjadi landasan dalam merancang berbagai produk hukum dengan segala tata urutan perundangan dalam sistem hukum nasional serta mengkokohkan politik hukum terhadap pemantapan NKRI; *kelima*, hukum ber-Bhineka Tunggal Ika, yaitu hukum nasional yang akan mewujudkan harus memperhatikan perbedaan kebutuhan hukum yang dimiliki oleh kelompok tertentu, dengan tetap berpedoman pada wawasan nusantara dan tetap mengutamakan persatuan dan kesatuan bangsa; dan *keenam*, hukum melindungi bangsa dan tumpah darah Indonesia.

Lebih lanjut dikemukakan bahwa landasan pokok tersebut hendaknya menjadi dasar dalam pelaksanaan politik hukum nasional, karena politik hukum nasional sangat menentukan arah kebijakan pembangunan nasional secara keseluruhan yang akan dilaksanakan dalam suatu periode tertentu. Politik hukum

pada dasarnya merupakan pemikiran yang menjadi dasar campur tangan negara melalui alat perlengkapan negara (Pemerintah, DPR, dan sebagainya) pada hukum. Campur tangan negara dengan alat perlengkapannya pada hukum, dalam hal: *pertama*, penciptaan hukum, yaitu negara berkewajiban memelihara keadilan dan ketertiban; *kedua*, pelaksanaan hukum, yaitu negara berkewajiban mengadakan alat perlengkapan negara yang bertugas melaksanakan atau menegakkan hukum menurut cara tertentu yang ditentukan oleh negara, antara lain melalui Pengadilan; dan *ketiga*, perkembangan hukum, yaitu hukum disusun berdasarkan kesadaran hukum masyarakat. Negara berusaha mempengaruhi perkembangan kesadaran hukum masyarakat, sehingga negara mempengaruhi perkembangan hukum.<sup>202</sup>

Dari beberapa pendapat dan uraian sebagaimana dijelaskan di atas, apabila dikaitkan dengan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah sebagai pengganti dari Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, khususnya terkait Pasal yang mengatur besaran Dana Bagi Hasil Migas antara Pemerintah Pusat dan Daerah, maka dapat dilihat bahwa arah politik hukum pada masa pembentukan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah tidak berubah sama sekali dengan Pembentukan Undang-Undang

---

<sup>202</sup> *Ibid.*, hlm. 67.

Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah, ditandai dengan tidak adanya perubahan signifikan terkait besaran angka pembagian DBH Migas antara Pemerintah Pusat dan Daerah pada kedua undang-undang tersebut.

Apabila dilihat dari risalah pembentukan peraturan perundang-undangan, dapat diketahui bahwa arah kebijakan hukum dalam pembentukan undang-undang ini menitikberatkan pada aspek pengelolaan keuangan Daerah yang seringkali kurang mendapat perhatian. Selama ini, kerangka pengelolaan keuangan Daerah ditetapkan dan dikendalikan secara rinci oleh Pusat (dengan Peraturan Pemerintah serta peraturan lain). Hal tersebut tidak sesuai dengan tujuan dalam mewujudkan Otonomi Daerah karena menitikberatkan pertanggungjawaban pada tingkat Pemerintahan atasan, sedangkan pertanggungjawaban kepada masyarakat kurang mendapat perhatian. Undang-undang ini hadir sebagai langkah untuk mengubah dan memperbaiki kerangka pengelolaan keuangan sebagaimana tersebut di atas berdasarkan prinsip-prinsip:

1. Daerah berwenang untuk mengatur pengelolaan keuangannya sendiri; dan
2. Memperluas kerangka pertanggungjawaban kepada masyarakat.

Selain itu, pembentukan undang-undang ini juga menitikberatkan pada peningkatan pemerataan pembangunan sebagaimana yang dikatakan oleh **Ir.**

**Bambang Subianto** selaku **Menteri Keuangan yang mewakili Pemerintah**

pada saat itu.<sup>203</sup>

“... sebagaimana dimaklumi, arah untuk lebih meningkatkan pemerataan pembangunan dan hasil-hasilnya kepada setiap Daerah di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia telah dituangkan dalam Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor XV/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah, Pengaturan, Pembagian, dan Pemanfaatan Sumber Daya Nasional yang Berkeadilan; serta Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah dalam Kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Selanjutnya, sebagaimana digariskan dalam Undang-Undang Dasar 1945, negara Indonesia adalah negara kesatuan yang berbentuk republik, dan Daerah Indonesia dibagi dalam Daerah yang bersifat otonom atau bersifat Daerah administrasi. Dengan demikian, Negara Kesatuan Republik Indonesia menganut asas penyelenggaraan Pemerintahan desentralisasi (Daerah otonom) dan dekonsentrasi (wilayah administrasi)”.

Dari pernyataan Beliau di atas, dapat diketahui bahwa arah pembentukan UU Perimbangan Keuangan ini dimaksudkan agar adanya pemerataan ekonomi antar Daerah di seluruh Indonesia, dan pembagian yang diberikan terhadap Daerah-Daerah harus dipahami dalam kerangka NKRI. Selain hal tersebut, tuntutan akan pembentukan UU Perimbangan ini juga dilakukan atas beberapa pertimbangan lainnya, diantaranya adalah sebagaimana yang dikemukakan oleh **Perwakilan dari FPP, Drs. Robbani Thoha** dalam Rapat Paripurna Ke-38, Beliau menyatakan:<sup>204</sup>

“... akibat tidak adanya pengaturan yang jelas mengenai “perimbangan keuangan Pemerintah dan Daerah” timbul berbagai ekkses, antara lain:

---

<sup>203</sup> Risalah Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, hlm. 64.

<sup>204</sup> Risalah Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, hlm. 80.

- a. Daerah sangat tergantung sumbangan/bantuan dari Pemerintah Pusat;
- b. Pesatnya keinginan untuk pembentukan unit-unit Pemerintahan baru untuk memperbesar jumlah bantuan/subsidi dari Pusat tanpa mempertimbangkan faktor-faktor obyektif. (Penambahan desa, kecamatan, pembentukan Dati II, pembentukan Provinsi baru);
- c. Munculnya Pemerintahan Pusat yang kuat, sirkulasi uang 80% di ibu kota, kota Jakarta yang hebat, urbanisasi sangat tinggi, jalanan yang macet dan dengan segala buntutnya.

Sistem Pemerintahan yang sentralistik punya andil terjadinya krisis yang melanda republik ini. Selain itu, UU Perimbangan Keuangan ini mempunyai keterkaitan erat dengan Rancangan Undang-Undang Pemerintahan Daerah karena Otonomi Daerah sangat erat kaitannya dengan alokasi pembiayaan. Jadi, antara Rancangan Undang-Undang Pemerintahan Daerah sangat terkait dengan Rancangan Undang-Undang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah. Menilik semangat Rancangan Undang-Undang Pemerintahan Daerah yang diajukan oleh Pemerintah. Seorang pakar menyebut Rancangan Undang-Undang Pemerintahan Daerah tersebut sebagai “lompatan besar”.<sup>205</sup>

Dalam Rancangan Undang-Undang Pemerintahan Dearah, Daerah Kabupaten/Kota sebagai Daerah otonom penuh, maka konsekuensinya adalah dikurangi secara signifikan kehadiran unit-unit dekonsentrasi, seperti kantor instansi vertikal. Bahkan status kecamatan diubah dari unit kerja aparat Pusat menjadi unit kerja Pemerintah Daerah. Selanjutnya, Pasal 26 tentang Ketentuan Peralihan menyebutkan bahwa: “peraturan perundangan yang berkaitan dengan Keuangan Daerah tetap berlaku selama belum diganti berdasarkan undang-undang ini”. Logika ini benar, tapi kurang menampilkan semangat reformasi, untuk sesegera mungkin untuk mengganti perundangan yang sudah tidak sesuai. Terlebih, menurut Rancangan Undang-Undang ini untuk bisa dioperasionalkan masih membutuhkan paling tidak 1 Undang-Undang, 2 Peraturan Pemerintah, dan 1 Keputusan Menteri Keuangan.

Fraksi Persatuan khawatir dengan banyaknya Peraturan Pemerintah tersebut, undang-undang ini akan menjadi “blanko kosong” yang diberikan kepada Pemerintah untuk diisi sesuai selera Pemerintah. Sesuai semangat baru, sejauh mungkin pengaturan selesai di tingkat undang-undang tanpa meninggalkan masalah-masalah yang remang-remang. ... rancangan Undang-Undang Pemerintahan Daerah mungkin suatu “lompatan besar” bangsa ini. Tapi lompatan besar itu tak bisa sampai tujuan kalau tidak diimbangi dengan pengaturan, pembagian, dan pemanfaatan Sumber Daya Nasional yang

---

<sup>205</sup> Risalah Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, hlm. 88.



berkeadilan serta perimbangan keuangan Pusat dan Daerah yang betul-betul berimbang. Ini semua menjadi tanggungjawab kita untuk bertindak secara konsekuen dan konsisten”.<sup>206</sup>

Hampir sama dengan pandangan yang disampaikan oleh perwakilan dari FPP di atas, **Nicolaus Daryanto sebagai perwakilan dari FPDI** juga menyampaikan pandangannya, yaitu sebagai berikut:

“Dari konsiderans dan batang tubuh Rancangan Undang-Undang tersebut, masih ada yang dikosongkan karena menunggu disahkannya Rancangan Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah yang saat ini sedang dibahas oleh Dewan. Memang harus diakui bahwa kedua Undang-Undang ini sangat berkait erat. Dalam rangka penyelenggaraan Otonomi Daerah, di mana yang satu mengatur soal Pemerintahan dan yang satu mengatur soal ekonomi keuangan. Karena keterkaitan yang sangat erat itulah maka dalam TAP MPR Nomor XV/MPR/1998 diatur secara bersama dan tidak terpisah dalam dua ketetapan. Yang penting ialah bagaimana mengatur dan merumuskan agar kedua undang-undang tersebut nanti saling mengisi dan memperkuat pemberian dan pelaksanaan Otonomi Daerah yang seluas-luasnya, yang semuanya bermuara pada peningkatan kesejahteraan rakyat di Daerah, lahir dan bathin. Dari substansi Rancangan Undang-Undang terkesan kuat bagi Fraksi PDI bahwa peranan Pemerintah Pusat dalam pendanaan untuk kepentingan pengelolaan Pemerintahan dan pembangunan Daerah masih tetap dominan. Antara lain yang diatur dalam Pasal 6 ayat (1) dan ayat (4) di mana Dana Perimbangan yang berasal dari penerimaan sumber daya alam besaran dan tata cara perhitungan untuk bagian Daerah masih ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah. Mengapa besarnya tidak langsung ditetapkan secara persentase untuk bagian Daerah dan tata caranya langsung dipotong dan di setor ke kas Daerah? Karena inilah yang dikehendaki bahkan dituntut oleh Daerah-Daerah. Dari sisi ini, Fraksi PDI menilai Pemerintah Pusat tidak aspiratif dan mengabaikan tuntutan luas dari Daerah-daerah. Bagi Fraksi PDI, bagian persentase yang dituntut Daerah-Daerah adalah merupakan inti persoalan dari perimbangan keuangan Pemerintah Pusat dan Daerah. Apakah Pasal 6 ayat (4) Rancangan Undang-Undang ini mengindikasikan Pemerintah Pusat masih setengah hati dalam pengaturan, pembagian, pemanfaatan dari sumber daya alam Daerah, bahkan menunjukkan

---

<sup>206</sup> Risalah Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, hlm. 88.

arogansi kekuasaannya dan karena itu segan untuk membaginya ke Daerah-Daerah”.<sup>207</sup>

Dari apa yang disampaikan oleh perwakilan dari FPDI di atas, dapat dilihat bahwa ada keraguan dari parpol terkait niat Pemerintah dalam menentukan Dana Perimbangan khususnya yang berkaitan dengan Pasal 6 ayat (4) Rancangan Undang-Undang ini (baca: Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah) yang semula berbunyi “Besaran dan tata cara perhitungan atas bagian Daerah dari penerimaan dari sumber daya alam sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah”. Hal ini mengindikasikan bahwa Pemerintah masih setengah hati dalam memberikan kewenangan luas bagi Pemerintahan Daerah dalam mengurus urusan rumah tangganya sendiri, dan masih mencari celah lain dalam “mengakali” pemberian DBH khususnya Migas. Ketidaksetujuan atas pengaturan pasal ini juga terlihat dari apa yang disampaikan oleh **T. Arsen Rickson, S.H. sebagai perwakilan dari FKP**. Beliau menyatakan:<sup>208</sup>

“Fraksi Karya Pembangunan dengan penuh kesadaran dan tanggungjawabnya sebagai pengemban aspirasi-aspirasi rakyat terbesar dapat menangkap getaran detak jantung, pikiran, tuntutan hati nurani yang paling dalam dari masyarakat di Daerah-Daerah tentang makna otonomi di Daerahnya yang selama ini dirasakan tidak lebih sebagai suatu perwakilan departemen, layaknya sebuah kantor wilayah. Mulai dari keterbatasan sumber pendapatan asli Daerah karena lebih banyak ditarik dan terkonsentrasi di Pusat, terbatasnya kewenangan dalam mengelola sumber daya alam di Daerah sehingga masyarakat dan Pemerintah

---

<sup>207</sup> Risalah Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, hlm. 90.

<sup>208</sup> Risalah Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, hlm. 98.

Daerah hanya bisa menjadi penonton dari keserakahan investor-investor nasional yang mengeruk semua hasil kekayaan alamnya tanpa bisa berbuat apa-apa, pengucuran dana pembangunan ke Daerah yang kewenangan pengelolaannya didasarkan pada *top down planning* daripada *bottom up planning*. Kesemuanya ini dirasakan sebagai kebijaksanaan yang tidak adil oleh masyarakat di Daerah yang kalau tidak ditangani secara sungguh-sungguh, dapat menjadi benih disintegrasi bangsa. ... sebagaimana kita ketahui bersama, bahwa pendapatan asli Daerah merupakan salah satu sumber pendapatan yang sangat penting bagi Daerah guna membiayai penyelenggaraan Pemerintahan daerah dan pembangunan Daerah untuk memantapkan Otonomi Daerah yang nyata, dinamis, serasi dan bertanggungjawab. Dalam hubungan ini dan berdasarkan hasil pemantauan FKP selama kunjungan reses ke Daerah-Daerah di Indonesia, menunjukkan bahwa pendapatan asli Daerah yang berasal pajak dan retribusi Daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 yang semula diharapkan dapat meningkatkan penerimaan Daerah, ternyata yang terjadi adalah sebaliknya, di mana hampir seluruh Daerah mengalami penurunan pendapatan asli Daerahnya sebagai akibat dihapusnya beberapa jenis pajak dan retribusi Daerah.

Selanjutnya, dalam Rancangan Undang-Undang tentang Perimbangan Keuangan antara Pusat dan Daerah ini, sumber-sumber penerimaan Daerah akan dijamin secara adil dan proporsional melalui Dana Perimbangan yang terdiri dari bagian Daerah dari penerimaan PBB, BPHTB, dan penerimaan dari sumber daya alam, Dana Alokasi Umum, dan Dana Alokasi Khusus. Di samping itu, Daerah masih diberikan kesempatan untuk memperoleh dana pinjaman baik yang bersumber dari dalam negeri maupun dari luar negeri, sedangkan di sisi pengelolaan keuangan Daerah tersebut menitikberatkan peranan DPRD atas nama rakyat di mana Kepala Daerah mempertanggungjawabkan pengelolaan keuangan Daerah kepada Dewan secara lengkap dan terbuka.<sup>209</sup>

Secara keseluruhan, jumlah dana yang disediakan oleh Pusat dalam APBN sebagai DAU akan sangat tergantung pada ketersediaan dana dari sumber penerimaan dalam negeri. Dengan demikian, adanya tuntutan Daerah, khususnya Daerah yang memberikan kontribusi yang cukup besar terhadap APBN dalam waktu yang tidak dapat diperkirakan dan sulit untuk dapat dipenuhi seluruhnya, mengingat penyelenggaraan Pemerintahan umum dan pemerataan pembangunan nasional yang dilaksanakan Pemerintah masih membutuhkan dana yang cukup besar. Dalam kaitan ini, FKP berharap jangan sampai Rancangan Undang-Undang tentang PKPD hanya bersifat politis, sekedar memenuhi kehendak reformasi dan tuntutan masyarakat yang ditetapkan dalam TAP MPR Nomor XV/MPR/1998, namun dalam kenyataannya nanti tidak dapat dijalankan.

Selanjutnya, bila disimak secara umum Rancangan Undang-Undang tentang PKPD yang diajukan oleh Pemerintah tersebut belum dapat memberikan

---

<sup>209</sup> *Ibid.*

gambaran secara jelas, berapa sebenarnya bagian penerimaan yang akan menjadi Hak Daerah serta bagaimana sistem dan prosedur pengelolaan keuangannya, karena masih harus menunggu dikeluarkannya Peraturan Pemerintah. Dalam Rancangan Undang-Undang ini terdapat 11 Ayat dan 11 Pasal yang masih harus diatur dengan Peraturan Pemerintah dan 2 Ayat dari 2 Pasal yang akan ditetapkan dengan Keputusan Menteri Keuangan. Melihat begitu banyak pasal-pasal yang substansinya masih harus diatur dan menunggu dikeluarkannya Peraturan Pemerintah, maka dapat dibayangkan kapan Undang-Undang seperti ini dapat dijalankan dengan baik, walaupun sudah ada signal tentang limit waktu agar pasal-pasal tersebut dapat dilaksanakan paling lambat 2 tahun sejak berlakunya undang-undang ini, sebagaimana diatur dalam Pasal 28. Keadaan di atas memberikan kesan masih adanya arogansi kekuasaan di satu pihak, sedangkan di pihak lain, aspirasi rakyat masih terpinggirkan dan karenanya tidak sesuai dengan semangat reformasi yang sedang didengungkan”.<sup>210</sup>

Sebagaimana pandangan yang disampaikan oleh perwakilan dari FPDI sebelumnya, FKP juga menilai sama, bahwa ketika Pemerintah mendengungkan akan memberikan otonomi yang luas kepada Daerah, maka hal tersebut harus diikuti dengan peraturan perimbangan keuangan yang mendukung pula antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah, sehingga yang disebut dengan berimbang tersebut benar adanya, tidak sama seperti peraturan yang ada sebelumnya, bahwa keuangan terpusat atau tersentralistis di Pusat. Hal demikian juga disampaikan oleh perwakilan dari **FABRI, H. Namuri Anoem S.** Beliau menyatakan bahwa:<sup>211</sup>

“Dalam Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 menyatakan bahwa Pembagian Daerah Indonesia atas Daerah besar dan kecil, Daerah tersebut bersifat Otonomi atau bersifat Administrasi. Kemudian Pasal 33 Ayat (3) berbunyi: “Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan

---

<sup>210</sup> Risalah Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, hlm. 106.

<sup>211</sup> Risalah Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, hlm. 110.

dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Kedua pasal dari Undang-Undang Dasar 1945 ini dapat dijadikan sebagai dasar penyusunan Rancangan Undang-Undang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Di sisi lain, pembangunan nasional yang telah kita laksanakan selama ini merupakan rangkaian upaya pembangunan yang berkesinambungan yang meliputi aspek kehidupan dalam rangka pencapaian tujuan nasional sesuai dengan Pembukaan UUD 1945 yaitu melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, serta ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Selama beberapa tahun yang silam, anggaran pembangunan yang dilaksanakan melalui APBN yang tercermin dalam pembagian kekuasaan antara Pusat dan Daerah belum berjalan sesuai yang diharapkan. Terpusatnya sistem keuangan negara, penerimaan Pemerintah Daerah sangat didominasi oleh pemberian Pusat, baik dalam bentuk bantuan ataupun sumbangan. Sistem keuangan semacam ini mengakibatkan ketergantungan Daerah terhadap Pusat sangat tinggi, bahkan seakan-akan Daerah berada dalam posisi tidak berdaya, hanya menerima seberapa besar yang diberikan oleh Pusat. Di sisi lain, tidak adanya kebebasan Daerah untuk menentukan pemakaian dana yang diberikan dari Pusat menyebabkan sumber-sumber penerimaan potensial di Daerah hampir seluruhnya ditarik oleh Pemerintah Pusat dengan pola bagi hasil yang tidak berimbang. Selain itu, pemakaian dana tersebut dilakukan secara sektoral, sehingga Pemerintah Daerah tersebut tidak mempunyai perasaan memiliki. Hal ini semua menimbulkan kesenjangan antara Daerah dan pembangunan tidak merata.<sup>212</sup>

Kekuatan utama pada pelaksanaan Otonomi Daerah terletak pada sistem hubungan keuangan Pusat dan Daerah, karena untuk menunjang kegiatan-kegiatan yang dijalankan oleh masing-masing tingkat Pemerintahan diperlukan sumber-sumber pembiayaan. Penyediaan sumber-sumber pembiayaan tersebut harus sebanding dengan kegiatan yang akan dilaksanakan. Dengan kata lain, pengaturan hubungan keuangan antara Pusat dan Daerah tidak pernah lepas dari kaitannya dengan masalah pembagian tugas dan wewenang di antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Karena itu, suatu sistem hubungan keuangan Pusat dan Daerah, hendaknya dapat memberikan kejelasan mengenai seberapa besar kewenangan Daerah dalam menggali sumber-sumber pendapatannya dan untuk memanfaatkannya, seberapa luas kebesarannya untuk mengadakan pungutan-pungutan, menetapkan seberapa besar kebebasan Pemerintah Daerah dalam menentukan besar dan arah pengeluaran Daerahnya. Untuk melihat sistem hubungan keuangan Pusat dan Daerah adalah: *pertama*, terciptanya stabilitas makro ekonomi, dan *kedua*, terciptanya efisiensi kinerja perekonomian karena

---

<sup>212</sup> Risalah Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah, hlm. 109.

dengan otonomi, diharapkan pembangunan di Daerah akan lebih cepat dan ekonomis, karena dilakukan oleh sumber daya manusia dari Daerah itu sendiri yang pasti akan lebih tahu apa yang dibutuhkan Daerahnya, sedangkan tujuan politiknya adalah terpeliharanya Negara Kesatuan Republik Indonesia, karena tidak ada lagi Daerah yang merasa mendapatkan perlakuan yang berbeda sehingga rasa persatuan dan kesatuan akan meningkat seiring dengan berkurangnya kesenjangan antara si kaya, si miskin serta meningkatnya kesejahteraan di seluruh Daerah di Indonesia.<sup>213</sup>

Dalam mempelajari dan membahas Rancangan Undang-Undang tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, Fraksi ABRI mengacu kepada pokok-pokok pikiran sebagai berikut:<sup>214</sup>

1. Undang-undang ini harus dapat menjaga dan memelihara serta meningkatkan persatuan dan kesatuan bangsa dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia;
2. Undang-Undang ini harus dapat meningkatkan keberdayaan dan pembangunan di Daerah secara adil dan merata; dan
3. Undang-Undang ini harus dapat menghilangkan kecemburuan dan praduga negatif antara Daerah dan Pusat.

Dari beberapa pandangan yang dikemukakan oleh beberapa Fraksi terkait perlunya pengaturan lebih lanjut terkait perumusan Undang-Undang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah ini, maka dapat dilihat bahwa adanya kesepemahaman antar Fraksi terkait tujuan awal pembentukan undang-undang ini, yaitu pemberian otonomi yang seluas-luasnya kepada Daerah dengan diiringi pemberian hak atas pengelolaan keuangan dengan perimbangan yang adil antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Menanggapi hal

---

<sup>213</sup> Risalah Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah, hlm. 111.

<sup>214</sup> Risalah Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah, hlm. 113.

tersebut di atas, Pemerintah dalam hal ini diwakili oleh **Menteri Keuangan RI** yang pada saat itu dijabat oleh **Ir. Bambang Subianto**, menyatakan:<sup>215</sup>

“Pertama-tama dalam mengawali tanggapan ini dapat dikemukakan bahwa sangat besar perhatian Dewan mengenai perlunya pengalokasian yang lebih besar bagi Daerah, dalam rangka perimbangan Keuangan antara Pusat dan Daerah. Kami sependapat mengenai hal itu. Dalam kaitan ini perlu dikemukakan pula bahwa walaupun Rancangan Undang-Undang ini berjudul Rancangan Undang-Undang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, akan tetapi pada dasarnya substansi yang diatur dalam Rancangan Undang-Undang ini sangat berpengaruh kepada Perimbangan Keuangan antar Daerah. Oleh sebab itu, kiranya dalam pembahasan lebih lanjut mengenai Rancangan Undang-Undang ini diperlukan pula kearifan untuk dapat memperhatikan aspek perimbangan keuangan antar Daerah, selain perimbangan keuangan antara Pusat dan Daerah.

Selanjutnya, menanggapi usul Fraksi Persatuan Pembangunan, Fraksi Karya Pembangunan, dan Fraksi Partai Demokrasi Indonesia, mengenai pembagian dan pemanfaatan sumber daya nasional yang berkeadilan yang merupakan amanat MPR agar materinya diatur dalam Undang-Undang, persentase pembagian, formula pembagian, jenis sumber daya alam, dan mekanisme penyalurannya langsung ke Kas Daerah, dapat dijelaskan sebagai berikut. Pemerintah menyadari sepenuhnya bahwa pembagian hasil penerimaan negara dari pemanfaatan sumber daya nasional belum secara jelas dan tegas diatur dalam Rancangan Undang-Undang ini, mengingat di samping pengaturan tersebut masih perlu dikoordinasikan dengan berbagai instansi terkait, khususnya perlu pula dikaji secara mandalam konsepsi dan alternatif pendekatan dalam memelihara keseimbangan antar Daerah. Dapat disampaikan bahwa pengaturan mengenai sumber daya alam selama ini diatur dengan Undang-Undang lain, antara lain adalah Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1967 tentang Pokok-Pokok Kehutanan, Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan, Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1971 tentang Perusahaan Pertambangan Minyak dan Gas Bumi Negara, Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1985 tentang Perikanan. Saat ini beberapa di antaranya

---

<sup>215</sup> Risalah Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah, hlm. 138.

sedang diperbaharui, seperti Undang-Undang tentang Pertambangan Minyak dan Gas Bumi segera akan diajukan ke DPR.<sup>216</sup>

Dapat dijelaskan pula, bahwa pembagian tersebut perlu memperhatikan berbagai faktor yang relevan, baik yang menyangkut Daerah Penghasil, maupun Daerah yang terkena dampak eksploitasinya, termasuk keterkaitan prasarana Daerah yang bersangkutan yang secara langsung maupun tidak langsung berhubungan dengan kegiatan pemanfaatan sumber daya alam tersebut. Berdasarkan pertimbangan-pertimbangan di atas, maka pengaturan lebih lanjut yang memerlukan banyak pendalaman tersebut akan ditetapkan dalam Peraturan Pemerintah.<sup>217</sup>

Menanggapi usul Fraksi Partai Demokrat Indonesia, agar kriteria alokasi umum yang bertujuan untuk pemerataan mengandung aspek keadilan yang seimbang berdasarkan peta potensi kekayaan alam Daerah yang berbeda, dapat dijelaskan sebagai berikut. Sebagaimana telah diuraikan di depan, Rancangan Undang-Undang tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah ini dieprsiapkan dengan memperhatikan adanya kebutuhan untuk menjaga keseimbangan antara Pusat dan Daerah, serta keseimbangan antar Daerah. Pengalokasian mencerminkan potensi kekayaan alam Daerah dalam Rancangan Undang-Undang ini dicakup dalam cara perhitungan untuk menetapkan besarnya dana bagian Daerah (yang mencakup penerimaan Pajak Bumi dan Bangunan, Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan, penerimaan dari sumber daya alam). Dengan demikian, dana bagian Daerah tersebut mencerminkan keseimbangan antara Pusat dengan Daerah yang memiliki potensi kekayaan sumber daya alam yang sudah dikembangkan. Di lain pihak, diperlukan keseimbangan pula antara Daerah yang memiliki potensi sumber daya alam dan Daerah yang tidak cukup memiliki potensi sumber daya alam. Dalam rangka menjaga keseimbangan antar Daerah tersebut, maka Rancangan Undang-Undang ini dirumuskan adanya dana alokasi umum, sebagai sarana bagi Pusat untuk memperbaiki keseimbangan antar Daerah dan dana alokasi umum diharapkan dapat memungkinkan upaya yang berkelanjutan dalam memelihara keseimbangan antara Daerah dan keseimbangan antara Pusat dan Daerah.<sup>218</sup>

---

<sup>216</sup> Risalah Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah, hlm. 139.

<sup>217</sup> Risalah Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah, hlm. 140.

<sup>218</sup> Risalah Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah, hlm. 141.



Berdasarkan tanggapan atau jawaban yang diberikan oleh Pemerintah yang dalam hal ini diwakili oleh Menteri Keuangan, Ir. Bambang Subianto, maka dapat dilihat bahwa arah politik hukum yang ingin dicapai adalah pemerataan yang berimbang, tidak hanya antara Pemerintah Pusat dan Daerah, tetapi juga pemerataan antara Daerah-Daerah itu sendiri, baik Daerah Penghasil maupun Daerah yang tidak potensi dalam hal sumber daya alam. Setelah pembahasan ini, Rapat Paripurna selanjutnya diagendakan dengan pembahasan Pengesahan Pembentukan Panitia Khusus Rancangan Undang-Undang tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Pembentukan Panitia Khusus ini salah satunya bertujuan untuk menentukan formulasi yang tepat terkait besaran Dana Perimbangan yang akan diberikan kepada Pusat dan Daerah, khususnya terkait besaran Dana Bagi Hasil. Panitia Khusus ini beranggotakan 87 orang Anggota Dewan, dengan rincian yaitu 61 Anggota Tetap dan 26 orang Anggota Pengganti, berdasarkan Surat Keputusan Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor: 16/DPR-RI/III/1998-1999 tentang Pembentukan Panitia Khusus Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia mengenai Rancangan Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah dan Rancangan Undang-Undang tentang Perimbangan Keuangan antara Pusat dan Daerah, dengan rincian sebagai berikut:<sup>219</sup>

---

<sup>219</sup> Risalah Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah, hlm. 148.

Table 6. Panitia Khusus Rancangan Undang-Undang tentang Pemerintah Daerah dan Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah

Fraksi Tetap	Anggota Pengganti	Anggota	Jumlah
FABRI	10	4	14
FKP	36	16	52
FPP	12	4	16
FPDI	3	2	5
JUMLAH	61	26	87

Dengan komposisi di atas, diharapkan agar penanganan Rancangan Undang-Undang tentang Perimbangan Keuangan antara Pusat dan Daerah dapat dilakukan secara berdaya guna dan berhasil guna secara optimal. Di antara banyak agenda dalam perumusan Rancangan Undang-Undang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah ini, salah satunya adalah pembahasan pasal per pasal terkait undang-undang yang akan dibentuk ini. Dalam hal ini, penulis hanya berfokus terhadap pembahasan pasal yang mengatur terkait Dana Perimbangan DBH Migas sebagaimana yang menjadi tema

penulisan tesis ini. Berikut pembahasan terkait Naskah RUU khususnya yang mengatur terkait Dana Perimbangan.<sup>220</sup>

Table 7. Pembahasan terkait Naskah RUU Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah khususnya terkait Pasal yang mengatur Dana Perimbangan.

No.	Naskah RUU	FKP	FABRI	FPP	FPDI
1.	Pasal 6  Dana Perimbangan terdiri dari:	<b>Pasal 6</b>  <b>Tetap</b>	<b>Tetap</b>  <b>Tetap</b>	Urusan Pasal  menyesuaikan  Tetap  Perlu kejelasan menyangkut "Perimbangan Keuangan"	<b>Tetap</b>  <b>Tetap</b>
2.	a. Bagian Daerah dari penerimaan Pajak Bumi dan Bangunan, Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan	Usul Perubahan: Kalimat "Pajak Bumi dan Bangunan, Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan	<b>Tetap</b>	Usul Perubahan: Sistematikanya dirubah sebagai berikut: a. Bagian Daerah dari penerimaan Pajak.	

<sup>220</sup> Risalah Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah, hlm. 209-214.

	Bangunan, dan Penerimaan dari Sumber Daya Alam;	Bangunan dan Penerimaan dari” dihapus.  Setelah Perubahan:  a. Bagian Daerah dari penerimaan sumber daya alam:		b. Penerimaan Sumber Daya Alam	
3.	b. Dana Alokasi  Umum	<b>Tetap</b>	<b>Tetap</b>	<b>Tetap</b>	
4.	c. Dana Alokasi  Khusus	<b>Tetap</b>	<b>Tetap</b>	<b>Tetap</b>	
5.	(2) Bagian Daerah dari Penerimaan Pajak Bumi dan Bangunan, Bea atas Tanah dan Bangunan, dan penerimaan dari	Usul Perubahan:  - Kalimat “Pajak Bumi dan Bangunan, Bea Perolehan Hak atas Tanah dan	Usul Perubahan:  Tambahkan kata “Pemerintah” sebelum kata “Daerah”.	Usul Perubahan:  Susunan kalimat Ayat (2) dirubah sebagai berikut:  Setelah Perubahan:	<b>Tetap</b>

<p>sumber daya alam, serta dana alokasi umum merupakan bagian dari penerimaan umum Daerah.</p>	<p>Bangunan dan penerimaan dari” dihapus.</p> <p>- Kalimat “penerimaan umum Daerah” ditulis dengan huruf kapital.</p> <p>Setelah Perubahan:</p> <p>(1) Bagian Daerah dari penerimaan sumber daya alam, serta dana alokasi umum merupakan bagian dari Penerimaan Umum Daerah</p>	<p>Setelah Perubahan:</p> <p>(2) Bagian Daerah dari penerimaan Pajak Bumi dan Bangunan, Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan, dan penerimaan dari sumber daya alam, serta dana alokasi umum merupakan bagian dari penerimaan umum</p>	<p>(2) Bagian Daerah dari Penerimaan Pajak merupakan persentase tertentu untuk Daerah atas penerimaan Pajak di Daerah itu.</p> <p>a. PBB</p> <p>b. Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan.</p> <p>c. PPH</p> <p>d. PPN</p> <p>e. Cukai</p> <p>f. Dan lain-lain.</p> <p>Keterangan/Alasan:</p> <p>- Persentase untuk Daerah masing-</p>	
--	---	--	---	--

		<p>Keterangan/Alasan :</p> <p>Sesuai dengan Ketentuan Umum.</p>	<p>Pemerintahan Daerah.</p>	<p>masing pajak bervariasi antar 10% s/d 90%.</p> <p>- Besaran ini tergantung sepenuhnya pada: Pengaturan pembagian kewenangan yang diatur dalam RUU Pemerintah Daerah.</p> <p>- Pembagian antara Propinsi dan Kabupaten dan Kota ada rumusan tetap tergantung jenis pajaknya.</p>	
6.	(3) Besaran dan tata cara perhitungan atas bagian Daerah dari penerimaan	<p>Usul Perubahan:</p> <p>- Ayat (3) dihapus</p> <p>- Ayat (3) diambil dari Pasal 6 Ayat (5).</p>	<p>Usul Perubahan:</p> <p>Tambahan kata “Pemerintah”</p>	<p>Usul Perubahan:</p> <p>Rumusan Ayat (3) diganti dengan:</p>	<p>Usul Perubahan:</p> <p>Ayat (3) disempurnakan dengan</p>

	<p>Pajak Bumi dan Bangunan serta Bea Perolehan Ha katas Tanah dan Bangunan sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) huruf a diatur sebagai peraturan perundang yang berlaku.</p>	<p>Setelah Perubahan:</p> <p>(3) Besarnya jumlah Dana Perimbangan sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) ditetapkan setiap tahun anggaran dalam APBN.</p> <p>Keterangan/Alasan :</p> <p>Sudah diatur dan dilaksanakan sesuai dengan penjelasan Pemerintah.</p>	<p>sebelum kata “Daerah”.</p> <p>Setelah Perubahan:</p> <p>(3) Besaran dan tata cara perhitungan atas bagian Pemerintah Daerah dari penerimaan Pajak Bumi dan Bangunan serta Bea Perolehan Ha katas Tanah dan Bangunan sebagaimana dimaksud pada</p>	<p>(3) Penerimaan dari sumber alam: bagian Daerah atas hasil eksploitasi sumber daya alam: hutan, air, tambang, dll.</p> <p>Keterangan/Alasan: Bandingkan dengan RUU Pemerintahan Daerah pada Pasal 76 Ayat (2), bagi hasil Pendapatan Negara dari sumber daya alam diterima langsung oleh Daerah Penghasil, jadi tidak perlu diatur dalam Peraturan Pemerintah.</p>	<p>menghapus frasa “sesuai peraturan perundang-undangan yang sedang berlaku” dengan frasa “dengan perimbangan ...% untuk bagian Daerah dan ...% untuk bagian Pusat”.</p> <p>Setelah Perubahan: () besaran dan tata cara perhitungan</p>
--	--	--	--	--	---

			<p>Ayat (1) huruf a diatur sesuai perundang-undangan yang berlaku.</p>		<p>atas bagian Daerah dari penerimaan Pajak Bumi dan Bangunan serta Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) huruf a diatur dengan perimbangan ...% untuk bagian Daerah dan ...% untuk bagian Pusat.</p>
7.		Usul Perubahan:			



		<p>Penambahan Pasal 7 baru yang terdiri dari 3 ayat.</p> <p>Usul Perubahan:</p> <p>Pasal 7</p> <p>(1) Bagian Daerah dari penerimaan sumber daya alam merupakan sumber dana terbesar untuk membiayai pembangunan dan reklamasi lingkungan sebagai akibat eksploitasi sumber daya alam di Daerah.</p>		
--	--	---	--	--

8.	<p>(4) Besaran dan tata cara perhitungan atas bagian Daerah dari penerimaan dari sumber daya alam sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) huruf a diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah.</p>	<p>Usul Perubahan:</p> <p>Pasal 6 Ayat (4) menjadi Pasal 7 Ayat (2) baru dengan penyempurnaan.</p> <p>Setelah Perubahan:</p> <p>(2) Bagian Daerah-Daerah dari penerimaan dari sumber daya alam, sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) adalah sebesar delapan puluh persen.</p>	<p>Usul Perubahan:</p> <p>Tambahan kata “Pemerintah” sebelum kata “Daerah”.</p> <p>(4) Besaran dan tata cara perhitungan atas bagian Pemerintah Daerah dari penerimaan sumber daya alam sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) huruf a diatur lebih lanjut</p>	Drop	<p>Usul Perubahan:</p> <p>Ayat (4) disempurnakan dengan menghapus frasa “sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku” dengan frasa “dengan perimbangan ...% untuk bagian Daerah dan ...% untuk bagian Pusat”.</p>

			<p>dengan Peraturan Pemerintah.</p> <p>Saran:</p> <p>Agar dicantumkan pokok-pokok muatan Peraturan Pemerintah dalam penjelasan pasal ini.</p>	<p>Setelah Perubahan:</p> <p>() besaran dan tata cara perhitungan atas bagian Daerah dari penerimaan dari sumber daya alam sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) huruf a diatur dengan perimbangan ...% untuk bagian Daerah dan ...% untuk bagian Pusat.</p>
--	--	--	---	---

9.	(5) besarnya jumlah Dana Perimbangan sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) ditetapkan setiap tahun anggaran dalam APBN.	Pasal 6 Ayat (5) dipindah menjadi Pasal 6 Ayat (3).	Tetap	Drop	-
10.				Usul Perubahan:  Ditambahkan sub judul baru:  <b>Bagian Ketiga</b>  Dana Alokasi Umum	
11.	Pasal 7	Pasal 7 RUU menjadi Pasal 8 baru.	Usul Perubahan:  Menambahkan kata “Pemerintah”	Urutan pasal menyesuaikan.	

			setelah kaat “antar”.		
12.	(1) Dana alokasi umum dialokasikan dengan tujuan pemerataan antar Daerah sehingga semua Daerah memiliki kemampuan uang relatif sama untuk membiayai kebutuhan pengeluarannya dalam rangka pelaksanaan	Usul Perubahan: Kata “azas” diganti dengan kata “asas”.  Setelah Perubahan: (1) Dana alokasi umum dialokasikan dengan tujuan pemerataan antar Daerah sehingga semua Daerah memiliki kemampuan uang relatif sama untuk membiayai kebutuhan pengeluarannya	Setelah Perubahan: (1) Dana alokasi umum dialokasikan dengan tujuan pemerataan antar Pemerintah Daerah sehingga semua Daerah memiliki kemampuan yang relatif sama untuk membiayai kebutuhan	Usul Perubahan: - Penulisan kata “azas” diganti dengan kata “asas”. - Kata “yang relatif sama” dihilangkan.  Setelah Perubahan: (1) Dana alokasi umum dialokasikan dengan tujuan pemerataan antar Pemerintah Daerah sehingga semua Daerah memiliki kemampuan untuk membiayai	Usul Perubahan: Ayat (1) disempurnakan dengan mengganti Frasa “azas desentralisasi” dengan frasa “Otonomi Daerah”.  Setelah Perubahan: Dana alokasi umum dialokasikan

	<p>azas desentralisasi.</p>	<p>dalam rangka pelaksanaan asas desentralisasi.</p>	<p>pengeluarannya dalam rangka pelaksanaan asas desentralisasi.</p>	<p>kebutuhan pengeluarannya dalam rangka pelaksanaan asas desentralisasi.</p> <p>Keterangan/Alasan/Saran: Agar diperjelas rumusan ini di dalam Penjelasan Pasal demi pasal.</p>	<p>dengan tujuan pemerataan antar Pemerintah Daerah sehingga semua Daerah memiliki kemampuan yang relatif sama untuk membiayai kebutuhan pengeluarannya dalam rangka pelaksanaan Otonomi Daerah.</p>
13.	(2) Pengalokasian	Usul Perubahan:	Usul Perubahan:		Setelah Perubahan:

	<p>dana alokasi umum sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) dan Ayat (2) didasarkan pada rumus yang memperhatikan potensi penerimaan Daerah dan kebutuhan obyektif pengeluaran Daerah dengan memperhatikan tersedianya dana dalam APBN.</p>	<p>Ayat (2) disempurnakan.</p> <p>Setelah Perubahan: (2) Bagian Daerah- Daerah dari penerimaan dana alokasi umum sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) adalah sebesar tujuh puluh lima persen.</p>	<p>Kata-kata “dan Ayat (2)” dihapus.</p> <p>Setelah Perubahan: (2) Pengalokasian dana alokasi umum sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) didasarkan pada rumus yang memperhatikan potensi penerimaan Daerah dan kebutuhan obyektif</p>		<p>(0) pengalokasian dana alokasi umum sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) dan Ayat (2) Pasal 6 Undang-Undang ini didasarkan pada rumus yang memperhatikan potensi penerimaan Daerah dan kebutuhan obyektif pengeluaran Daerah,</p>
--	---	---	---	--	--

			<p>pengeluaran Daerah, dengan memperhatikan tersedianya dana dalam APBN.</p>		<p>dengan memperhatikan tersedianya dana dalam APBN.<sup>221</sup></p>
14.	<p>(3) Pengalokasian dana alokasi umum berdasarkan rumus sebagaimana dimaksud pada Ayat (3) dilakukan oleh Sekretariat Bidang Perimbangan Keuangan.</p>	<p>Ayat (3) dihapus.</p>	<p>Usul Perubahan: Kata-kata “Ayat (3)” diganti dengan kata “Ayat (2)”. Setelah Perubahan: (3) Penghitungan dana alokasi umum berdasarkan rumus sebagaimana</p>	<p>Pertanyaan: Bagaimana penjelasan Pemerintah mengenai dasar pemilihan, prosedur pemilihan dan sifat keanggotaannya bersifat tetap atau ad hoc.</p>	<p>Usul Perubahan: Ayat rujukan pada Ayat (3) diperbaiki dari “Ayat (3)” menjadi “Ayat (2)”. Setelah Perubahan: (3) Penghitungan dana alokasi umum</p>

<sup>221</sup> Risalah Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah, hlm. 210-218.



			dimaksud pada Ayat (2) dilakukan oleh Sekretariat Tetap Bidang Perimbangan Keuangan.		berdasarkan rumus sebagaimana dimaksud pada Ayat (2) dilakukan oleh Sekretariat Tetap Bidang Perimbangan Keuangan.
15.	(4) Pengaturan lebih lanjut tentang dana alokasi umum ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah.	Usul Perubahan: Ayat (4) RUU menjadi Pasal 8 Ayat (3) baru dan disempurnakan.  Setelah Perubahan: (3) Besaran dan Tata Cara Penghitungan atas bagian antar Daerah	Tetap  Saran:  Agar dicantumkan pokok-pokok muatan Peraturan Pemerintah dalam	Pertanyaan: Bagaimana Pokok-Pokok Pikiran Pemerintah tentang Peraturan Pemerintahnya.	Ayat (4) dihapus.

		<p>sebagaimana dimaksud pada Ayat (2) diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah.</p>	<p>penjelasan pasal ini.</p>		
16.	<p>Pasal 8</p> <p>(1) Dana alokasi khusus dapat dialokasikan dari APBN kepada Daerah tertentu untuk membantu membiayai</p>	<p>Pasal 8 RUU menjadi Pasal 9 baru.</p> <p>Tetap</p>	<p>Pasal 8</p>	<p>Urutan Pasal menyesuaikan.</p> <p>Keterangan:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Apa pengertian, jenis macam dan kriteria dalam menentukan hal ini.</li> <li>- Perlu konfirmasi, di RUU Pemda Pasal 79: “Untuk mendorong</li> </ul>	

	kebutuhan khusus, dengan memperhatikan ketersediaan dana dalam APBN.			pemberdayaan Daerah, Pemerintah memberi insentif fiskal dan non fiskal tertentu”.	
17.	(2) Kebutuhan khusus sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) adalah:	Tetap	Tetap	-	-
18.	a. Kebutuhan yang tidak diperkirakan secara umum dengan rumus; dan atau	Usul Perubahan: Diantara kata “dan atau” ditambah dengan “garis miring (/)”.	-	-	-
19.	b. Kebutuhan yang merupakan	Tetap	Tetap	-	-

	komitmen atau prioritas nasional.				
20.	(3) Pembiayaan kebutuhan khusus sebagaimana dimaksud pada Ayat (2) memerlukan dana pendamping dari Penerimaan Umum APBD.	Tetap	Tetap	Drop	-
21.	(4) Pengaturan lebih lanjut tentang dana alokasi khusus ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah.	Usul Perubahan: Kalimat “dana alokasi khusus” diganti menjadi “kebutuhan khusus dan keperluan dana pendamping sebagaimana dimaksud pada		Pertanyaan: Bagaimana Pokok-Pokok Pikiran Pemerintah tentang Peraturan Pemerintahnya.	

		<p>Ayat (2) dan Ayat (3)”.  Setelah Perubahan: (4) Pengaturan tentang kebutuhan khusus dan keperluan dana pendamping sebagaimana dimaksud pada Ayat (2) dan Ayat (3) ditetapkan lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah.</p>			
--	--	---	--	--	--

Pembahasan pasal per pasal sebagaimana disampaikan di atas tidak berakhir sampai di situ, melainkan masih terdapat beberapa pendapat dan usulan terkait bagaimana rumusan yang dirasa paling cocok untuk digunakan dalam

Undang-Undang tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, karena rumusan sementara yang ada dirasa belum dapat menjawab dan mengakomodir kebutuhan yang ada, sebagaimana yang disampaikan oleh Ketua Rapat Ke-7, yang dilaksanakan pada Senin, 15 Maret 1999. Beliau menyampaikan:

“... sedangkan terhadap Rancangan Undang-Undang tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah substansinya dirasakan masih sepenuhnya belum menampilkan jawaban terhadap makna judul dari Rancangan Undang-Undang itu sendiri, yaitu adanya kata perimbangan yang tentunya bermakna akan menampilkan adanya hal-hal yang dibandingkan untuk diarahkan pada suatu tatanan keseimbangan.<sup>222</sup> Demikian pula pada umumnya, kesan yang didapat Panitia Khusus yang ditarik dari pandangan beberapa Gubernur, Bupati, Kepala Dinas Pemerintah Daerah Tingkat I maupun Tingkat II dan juga beberapa Ketua DPRD Tingkat I yang sengaja diundang oleh Panitia Khusus untuk diminta masukan pemikiran-pemikiran yang dirasakan belum sepenuhnya menjawab aspirasi masyarakat di Daerah yang sedang berkembang akhir-akhir ini yang umumnya menyimpulkan bahwa substansi Rancangan Undang-Undang tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah ini masih kurang menampung secara jelas aspirasi dan kehendak Daerah serta belum selaras dengan perimbangan yang baru dalam Rancangan Undang-Undang tentang Pemerintah Daerah. Oleh karena itu, melalui Panitia Khusus diharapkan dapat berupaya bersama-sama dengan Pemerintah menghasilkan rumusan dan keputusan yang terbaik yang semaksimal mungkin dapat mengakomodasikan secara wajar terhadap aspirasi yang berkembang, namun tentunya tetap diharapkan dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia”.

Penggodokan terkait materi dalam Rancangan Undang-Undang tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah ini berlangsung pelik, khususnya yang berkaitan dengan pasal yang mengatur terakait besaran angka atau persentase yang berhak diterima oleh Pemerintah Pusat dan Daerah

---

<sup>222</sup> Risalah Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah, hlm. 271-272.

dalam Dana Perimbangan yang bersumber dari sumber daya alam, di mana pada awalnya terdapat dua pandangan terkait apakah besaran Dana Bagi Hasil (baca: Migas) harus dituangkan dalam bentuk persentase di dalam redaksional undang-undang ataukah hanya diperlukan aturan lebih lanjut yang mengatur hal demikian, seperti Peraturan Pemerintah. Dua pandangan ini berasal dari keempat Fraksi yang mengikuti proses pembahasan mengenai Rancangan Undang-Undang tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah (FKP, FPP, FPDI, dan FABRI) dengan pandangan yang dikemukakan oleh Pemerintah. Di mana, di dalam perumusannya, keempat Fraksi tersebut menginginkan adanya penyebutan secara kuantitatif terkait berapa besaran yang berhak diperoleh baik oleh Pemerintah Pusat maupun Daerah, sedangkan di sisi lain, pihak Pemerintah menyatakan bahwa penyebutan angka dalam bentuk persentase dalam redaksional undang-undang sangat sulit untuk dilakukan, mengingat bahwa setiap Daerah mempunyai latar belakang maupun variabel yang berbeda satu sama lainnya, sehingga menimbulkan “keruwetan” dalam penerapannya. Hal tersebut dapat terlihat dari beberapa perdebatan yang terjadi sebagai berikut:

1. Pandangan Fraksi yang mendukung bahwa ketentuan mengenai perolehan yang berhak diterima oleh Pemerintah Pusat dan Daerah harus disebutkan secara eksplisit dalam bentuk persentase yang jelas, sehingga tidak

membutuhkan Peraturan Pemerintah untuk menentukan lebih lanjut terkait hal tersebut.

- Perwakilan dari FPP, Drs. H. Robbani Thoha:<sup>223</sup>

“Jadi usul FPP konkret dalam rumusan Ayat (3) ini, yaitu penerimaan dari sumber alam bagian Daerah atas hasil eksploitasi sumber daya alam hutan, air, tambang dan lain-lain. Alasannya kami merujuk pada RUU Pemerintahan Daerah di dalam pasal 76 ayat (2) ini disebutkan secara jelas bahwa bagi hasil pendapatan negara dari sumber daya alam diterima langsung oleh Daerah Penghasil. Jadi tidak perlu diatur di dalam Peraturan Pemerintah. Ini kita sepakat bahwa kita harus konsisten antara RUU Pemerintahan Daerah dengan RUU Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Jadi kalau rumusan Pemerintah di dalam soal sumber daya alam ini diterima langsung oleh Daerah Penghasil ini sangat tegas sekali, jadi saya pikir di dalam RUU Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah ini mengadop itu saja”.

- Perwakilan dari FPDI, DRS. Sujanto:<sup>224</sup>

“Untuk Daftar Inventarisasi Masalah (DIM) Nomor 65 ini, FPDI mengusulkan ada pengaturan dalam bentuk persentase antara Daerah dan Pusat termasuk juga nanti pada DIM Nomor 67. Setelah kami masukkan DIM ini rupanya ada satu masukan yang sangat berharga untuk kita pertimbangkan sebagaimana dulu pernah disampaikan oleh Gubernur Jawa Barat yang bersumber dari hasil penelitian CIDES barangkali itu patut kita pertimbangkan, karena kalau menetapkan persentase seperti yang dicantumkan dalam DIM FPDI ini terus terang saja kami juga menyadari betapa sulitnya. Oleh karena itu, perlu ada rumusan yang mempertimbangan berbagai komponen permasalahan berbagai macam variabel masing-masing dengan bobotnya yang berbeda-beda, dan itu kita dapat kaji nanti khusus untuk bagaimana mengatur perimbangan antara Pusat dan Daerah yang betul-betul rasional, misalnya variabel jumlah penduduk, potensi alamnya dan sebagainya, dapat kita rumuskan yang nampaknya itu sangat rasional untuk kita pertimbangkan”.

---

<sup>223</sup> Risalah Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah, hlm. 426.

<sup>224</sup> Risalah Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah, hlm. 426.



- Perwakilan dari FABRI, DRS. Sutanto, M.M., M.Si. menyatakan:<sup>225</sup>

“Kalau dari penjelasan sebetulnya kalimat menerima bagian persentase tertentu ini diwujudkan secara kuantitatif mungkin bisa memuaskan Daerah-Daerah yang menuntut adanya RUU ini. ... contoh konkret untuk Undang-Undang Migas yang baru, dari penejelasan umum Pemerintah antara lain disebutkan bahwasannya mengenai persentase itu menunggu RUU Perimbangan ini, sehingga kalau memang undang-undang yang berkaitan dengan sumber daya alam dan pajak ini menggantungkan atau mengacu pada RUU, maka sudah sewajarnya dan seharusnya di dalam RUU ini ada kuantitatif yang menyebutkan berapa, sehingga angka ini yang akan digunakan oleh undang-undang yang bersangkutan untuk dijabarkan lebih lanjut. Kami mengharapkan sekali sesuai aspirasi dari Daerah-Daerah adanya kuantitatif walupun itu masih di dalam rumus yang secara umum, misalnya persentase ayat (3) ini mungkin bisa ditentukan 10%, 90%, sebab di dalam pelaksanaan APBN sekarang itu dalam 3 tahun terakhir angkanya berkisar segitu, sehingga sekitar 10% sebagai contoh itu sudah bisa menjawab bahwasannya ada perimbangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah”.

- Perwakilan dari FPP, DRS. H. Anwar Malik, menyatakan:<sup>226</sup>

“Konkordan dengan DIM Nomor 64 di mana sebelumnya FPP juga sudah mengusulkan agar ada pembagian secara persentase. Tadi juga sudah kita sepakati untuk masuk dalam panitia kerja, maka sejalan juga dengan apa yang dikemukakan FABRI kami sependapat untuk didalami di Panitia Kerja, sehingga demikian kita dapat lebih jauh mendiskusikan aspirasi yang berkembang selama panitia khusus melakukan dengar pendapat dengan Kepala Daerah supaya nanti dapat tertampung dan dirumuskan secara arif di dalam Panitia Kerja”.

- Perwakilan dari FPDI, DRS. Sujanto, menyatakan bahwa:<sup>227</sup>

“... namun yang lebih penting adalah bagaimana ini dijabarkan di dalam perimbangan secara nyata yang dapat diperoleh oleh Daerah mupun Pusat, artinya itu harus dikuantifikasikan. Tadi dikatakan kalau semua

---

<sup>225</sup> Risalah Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah, hlm. 432.

<sup>226</sup> Risalah Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah, hlm. 433.

<sup>227</sup> *Ibid.*

- dipersentasekan itu akan sulit, karena tuntutan Daerah beragam, ada yang minta hanya 10%, bahkan ada yang meminta 90%. Oleh karena itu, untuk komponen-komponen yang sudah jelas dapat diatur persentasenya itu dapat segera diadakan pemikiran-pemikiran.”
2. Di sisi lain, Pemerintah yang dalam hal ini disampaikan oleh Menteri

Keuangan, DR. IR. Bambang Subianto menyatakan bahwa:<sup>228</sup>

“... jadi pengaturan dengan Peraturan Pemerintah memang diperlukan, jadi sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku, kenapa? Karena DIM Nomor 65 adalah berkaitan dengan pengaturan yang ada di undang-undang yang lain, seperti Undang-Undang Migas yang sedang dalam pembahasan, Undang-Undang tentang Pertambangan Umum, nanti juga ada Kehutanan, ada Pajak Bumi dan Bangunan tersendiri. Jadi demikian banyak undang-undang yang lain, yang di dalamnya juga mengatur pembagian, misalnya di bidang pertambangan, itu tergantung pertambangan golongan c, b, atau a, itu pembagiannya lain lagi. Dengan demikian, besarnya kita mengikuti yang di sana. Untuk FPP, pengertian langsung yang dimaksud pada UU Pemerintahan Daerah mohon untuk tidak diartikan sebagai langsung dengan sendirinya potong sendiri, tetapi secara administratif uangnya bisa diterima langsung tanpa harus mondar mandir ke Jakarta. Ini hanya mekanisme transfernya saja, tidak usah menunggu, di masa yang lalu memang ada prosedur-prosedur untuk pembagian, yang di mana kita menyelenggarakannya dengan koordinasi antara Departemen Keuangan dengan Departemen Dalam Negeri beserta Departemen Teknis yang bersangkutan, itu ada perhitungan dan koordinasi yang diperlukan karena ada pembagian antar Daerah yang harus dilakukan. Selanjutnya memang sulit untuk memasang langsung angka persentase untuk bagian Daerah, Daerah yang mana, sepersekiian persen untuk bagian Daerah, Daerah yang mana, Daerah yang menghasilkan, Daerah yang harus dilewati atau Daerah pengekspor atau Daerah yang kena limbah. Kedua, memang ada perhitungan-perhitungan yang bisa dilakukan sebagaimana yang disampaikan oleh CIDES kalau tidak salah, tapi kita perlu berhati-hati, karena kuncinya adalah mencari, sebetulnya esensinya adalah seberapa jauh kita bisa membulatkan komitmen untuk menjaga keseimbangan antar Daerah”.

Pembahasan mengenai apakah besaran Dana Bagi Hasil yang bersumber dari sumber daya alam ini ditentukan secara kuantitatif atau tidak di dalam

---

<sup>228</sup> Risalah Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah, hlm. 427.

redaksional undang-undang ini berlangsung cukup lama, namun berakhir pada kesepakatan bahwa Pemerintah setuju dengan usulan yang disampaikan oleh ke-empat Fraksi yang menyetujui bahwa pembagian Dana Bagi Hasil yang bersumber dari sumber daya alam tersebut harus disebutkan dalam bentuk persentase yang jelas di dalam Undang-Undang Perimbangan ini antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Namun, terkait berapa besarnya, diserahkan kepada Panitia Kerja yang dibentuk khusus untuk membahas ketentuan besaran angka yang proporsional dan berkeadilan, dengan catatan: ke-empat Fraksi sepakat rumusan sebaiknya bersifat kuantitatif dengan mencantumkan angka-angka persentase.<sup>229</sup>

Setelah melalui pembahasan yang panjang, akhirnya pada tanggal 08 April 1999 Panitia Kerja menyampaikan Hasil Keputusan Rapat Panitia Kerja RUU Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, yang dalam laporannya, Panitia Kerja menyatakan bahwa pengaturan terkait pasal yang mengatur Dana Perimbangan masih dipending, menunggu hasil pembahasan lebih lanjut oleh Tim Lobi. Kemudian, di dalam Laporan Perkembangan Pembahasan Rancangan Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah dan Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah dinyatakan bahwa:<sup>230</sup>

“Khusus mengenai RUU Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah ada 3 pasal yang dipending dalam arti dibahas lebih mendalam konsepnya. Kemudian

---

<sup>229</sup> Risalah Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah, hlm. 458.

<sup>230</sup> Risalah Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah, hlm. 1084.

diperbaiki oleh Tim Kecil yang telah dibentuk, yakni khusus mengenai Pasal 6, 7 dan 8 yaitu yang menyangkut Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah itu sendiri, dalam arti semua Fraksi menghendaki adanya penampilan persentase maupun batasan-batasan berupa bagian Daerah. Pada umumnya, Pemerintah juga sependapat, sehingga tinggal menentukan besarnya. Hal tersebut yang masih memerlukan waktu. Namun demikian, Panitia Khusus memperkirakan pada tanggal 16 April 1999 dapat diselesaikan dalam tingkat Panitia Khusus, dan diusulkan Pembicaraan Tingkat XV/Pengambilan Keputusannya adalah tanggal 22 April 1999”.

Oleh karena tidak mudahnya dalam menentukan besaran angka yang berhak diperoleh oleh Pemerintah Pusat dan Daerah dalam Dana Perimbangan yang akan dituangkan dalam UU Perimbangan Keuangan ini, maka setelah pembicaraan dan pertimbangan yang cukup lama, dibentuklah sebuah Tim Kecil dengan Komposisi dan Nama-Nama Anggota:

- FABRI: 1 Anggota, yaitu: DRS. SUDIRMAN, S.E., M.Si.
- FKP: 3 Anggota, yaitu: IR. Ery Chajaridipura, DRS. I Gede Mastera, DRS. H. Djakfar Achmad
- FPP: 1 Anggota, yaitu DRS. H. Robbani Thoha
- FPDI: 1 Anggota, DRS. Sujanto
- Pemerintah
- Ketua: DRS. H. Djakfar Achmad

Setelah melalui proses dan pembahasan yang mendalam terkait besaran angka Dana Perimbangan Dana Bagi Hasil tersebut, maka akhirnya pada Kamis,

22 April 1999 Ketua Panitia Kerja (DRS. JOHNY ALWI BANYO)

menyampaikan.<sup>231</sup>

“Panitia kerja pembahasan RUU tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah dalam kerjanya telah melakukan pembahasan-pembahasan secara intensif, baik di dalam panitia kerja maupun telah membagi dirinya dalam panitia perumus dan panitia kecil, serta panitia sinkronisasi. Panitia kecil bertugas untuk membahas dan merumuskan kembali hasil-hasil yang secara substansial telah disepakati di dalam panitia kerja. Dari hasil kerja yang demikian gigih telah dihasilkan suatu naskah, namun satu hal yang perlu saya sampaikan yaitu pada Pasal 6, Pasal 7, dan Pasal 8, yang semula tidak ditetapkan besarnya persentase dari hasil kerja panitia kerja melalui lobi-lobi beberapa kali antara panitia kerja dengan Pemerintah telah berhasil disepakati beberapa rumusan yang tidak saja seperti rumusan awal, yaitu tidak menggunakan persentase-persentase tertentu. Namun, dalam rumusan yang telah dilakukan ini telah ditetapkan persentase tertentu di dalam Dana Perimbangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Ini merupakan hasil yang maksimal dari panitia kerja dalam rangka menyerap dan merumuskan aspirasi masyarakat yang berkembang”.

Berdasarkan kesepakatan pada forum Rapat Paripurna, maka redaksional pasal yang mengatur terkait Dana Perimbangan tersebut yang pada awalnya berbunyi:

### Bagian Ketiga

#### Dana Perimbangan

##### Pasal 6

- (1) Dana Perimbangan terdiri dari:
  - a. Bagian Daerah dari penerimaan Pajak Bumi dan Bangunan, Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan, dan penerimaan dari sumber daya alam;
  - b. Dana alokasi umum;
  - c. Dana alokasi khusus.

---

<sup>231</sup> Risalah Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah, hlm. 1097.

- (2) Bagian Daerah dari penerimaan Pajak Bumi dan Bangunan, Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan, dan penerimaan dari sumber daya alam, serta dana alokasi umum meruoakan bagian dari penerimaan umum Daerah.
- (3) Besaran dan tata cara perhitungan atas bagian Daerah dari penerimaan Pajak Bumi dan Bangunan serta Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a diatur sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- (4) Besaran dan tata cara perhitungan atas bagian Daerah dari penerimaan dari sumber daya alam sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah.
- (5) Besarnya jumlah Dana Perimbangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan setiap tahun anggaran dalam APBN.

Berubah menjadi:

#### Pasal 6

- (1) Dana Perimbangan terdiri dari:
  - a. Bagian Daerah dari penerimaan Pajak Bumi dan Bangunan, Bea Perolehan Ha katas Tanah dan Bangunan, dan penerimaan dari sumber daya alam;
  - b. Dana Alokasi Umum;
  - c. Dana Alokasi Khusus.
- (2) Penerimaan Negara dari Pajak Bumi dan Bangunan dibagi dengan imbangan 10% (sepuluh persen) untuk Pemerintah Pusat dan 90% (Sembilan puluh persen) untuk Daerah.
- (3) Penerimaan Negara dari Bea Perolehan Ha katas Tanah dan Bangunan dibagi dengan imbangan 20% (dua puluh persen) untuk Pemerintah Pusat dan 80% (delapan puluh persen) untuk Daerah.
- (4) 10% (sepuluh persen) penerimaan Pajak Bumi dan Bangunan dan 20% (dua puluh persen) penerimaan Bea Perolehan Ha katas Tanah dan Bangunan yang menjadi bagian dari Pemerintah Pusat sebagaimana dimaksud pada Ayat (2) dan Ayat (3) dibagikan kepada seluruh Kabupaten dan Kota.
- (5) Penerimaan Negara dari sumber daya alam sektor kehutanan, sektor pertambangan umum, dan sektor perikanan dibagi dengan imbangan 20% (dua puluh persen) untuk Pemerintah Pusat dan 80% (delapan puluh persen) untuk Daerah.
- (6) Penerimaan Negara dari sumber daya alam sektor pertambangan minyak dan gas alam yang dihasilkan dari wilayah Daerah yang bersangkutan dibagi dengan imbangan sebagai berikut:

- a. Penerimaan Negara dari pertambangan minyak bumi yang berasal dari wilayah Daerah setelah dikurangi komponen pajak sesuai dengan ketentuan yang berlaku dibagi dengan imbangan 85% (delapan puluh lima persen) untuk Pemerintah Pusat dan 15% (lima belas persen) untuk Daerah.
- b. Penerimaan Negara dari pertambangan gas alam yang berasal dari wilayah Daerah setelah dikurangi komponen pajak sesuai dengan ketentuan yang berlaku dibagi dengan imbangan 70% (tujuh puluh persen) untuk Pemerintah Pusat dan 30% (tiga puluh persen) untuk Daerah.

Dari seluruh rangkaian proses yang terjadi dalam perumusan materi terkait Rancangan Undang-Undang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah di atas khususnya mengenai Pasal yang mengatur terkait persentase besaran Dana Bagi Hasil Migas, sebenarnya dapat ditarik kesimpulan terkait arah kebijakan atau politik hukum yang terjadi pada saat itu, diantaranya adalah:

1. Bahwa pembentukan Undang-Undang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah ditujukan untuk memberikan otonomi yang seluas-luasnya kepada Daerah untuk melaksanakan kewenangannya dalam mengurus pengelolaan “rumah tangganya”;
2. Bahwa pemberian otonomi yang luas berupa pemberian Dana Perimbangan merupakan salah satu sumber pendanaan keuangan bagi Daerah dari Pemerintah dengan harapan hal tersebut mampu meningkatkan derajat kesejahteraan rakyat Indonesia;
3. Bahwa pengaturan terkait Dana Perimbangan keuangan ini diperlukan dalam rangka menjawab keluhan dan keinginan dari seluruh rakyat Indonesia yang

merasa haknya didzolimi oleh negaranya sendiri dengan sistem yang ada sebelum undang-undang ini dibentuk;

4. Bahwa pemberian Dana Bagi Hasil dengan persentase yang telah ditentukan sebagaimana disebutkan di atas adalah dalam rangka pemerataan kesejahteraan, sehingga yang dapat merasakan manfaatnya tidak hanya Daerah Penghasil, tetapi juga Daerah yang tidak mempunyai potensi dalam hal sumber daya alam;
5. Bahwa pemberian otonomi seluas-luasnya bagi Daerah harus dipahami dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

**C. Korelasi Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.**

Sebagaimana diketahui bersama, konsekuensi dari adanya reformasi adalah lahirnya era otonomi daerah yang menjadi angin segar bagi daerah karena diberikan keleluasan kepada daerah untuk menyelenggarakan sendiri urusan rumah tangganya sebagaimana yang dimaksud dalam Undang-Undang yang mengatur terkait Pemerintahan Daerah. Konsekuensi logis dari diberikannya otonomi daerah yang luas kepada Pemerintah Daerah yaitu memberikan kesempatan dan kebebasan yang lebih luas kepada daerah untuk menggali seluruh potensi yang dimiliki oleh daerahnya dalam mengembangkan aspirasi



dan kreatifitas dalam rangka peningkatan kualitas kesejahteraan masyarakat guna ikut serta dalam proses pembangunan nasional.

Dalam rangka menjalankan kewajiban dalam pelaksanaan otonominya, maka setiap daerah memerlukan sumber-sumber pembiayaan yang memadai dan mencukupi segala kebutuhan daerahnya. Guna mewujudkan hal tersebut, maka Pemerintah Pusat dalam hal ini memberikan berbagai sumber pembiayaan guna menopang pelaksanaan otonomi tersebut, salah satunya berupa Pendapatan Asli Daerah (PAD), namun dikarenakan keterbatasan sumber daya yang dimiliki setiap daerah dalam menghasilkan PADnya, maka Pemerintah Pusat dalam hal ini memberikan dana transfer sebagai salah satu sumber pendanaan lainnya yang dapat diperoleh oleh daerah.

Ada beberapa alasan pentingnya pemberian dana transfer dari pusat ke daerah, diantaranya yaitu sebagai berikut:<sup>232</sup>

1. Mengatasi persoalan ketimpangan fiskal vertikal di antara pusat dan daerah. Di kebanyakan negara, Pemerintah Pusatnya selalu menguasai sumber-sumber penerimaan pajak yang utama yang menghasilkan pemasukan yang amat besar, sementara itu kepada Pemerintah Daerahnya hanya diberikan sebagian kecil saja sumber-sumber penerimaan negara atau hanya berwenang untuk memungut sumber-sumber pajak yang bersifat lokal dan mobilitasnya pun sangat rendah dibandingkan dengan sumber-sumber pajak yang dikuasai oleh Pemerintah Pusat, sehingga menyebabkan kekurangan pendapatan daerah ini harus disupport dengan transfer dana dari Pemerintah Pusat;

---

<sup>232</sup> Machfud Sidik, *Kebijakan Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah di Era Otonomi Daerah*, dikutip dalam Faisal Akbar Nasution, "Kebijakan Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah Pasca Reformasi", *Jurnal Hukum dan Pembangunan Tahun Ke-41*, No. 4 (Oktober-Desember 2011), hlm. 731.

2. Pengalaman empirik di berbagai negara menunjukkan bahwa kemampuan daerah untuk menghimpun pendapatan daerahnya sangat bervariasi, tergantung kepada kondisi daerah yang bersangkutan apakah memiliki kekayaan sumber daya alam atau tidak, ataupun daerah tersebut tidak memiliki intensitas kegiatan ekonomi tinggi atau rendah, yang dapat berimplikasi terhadap besar kecilnya basis pajak di daerah-daerah bersangkutan;
3. Adanya kewajiban untuk menjaga tercapainya standar pelayanan minimum pada setiap daerah. Daerah-daerah dengan sumber daya yang sedikit akan memerlukan bantuan/subsidi agar dapat mencapai standar pelayanan minimum tersebut;
4. Untuk mengatasi persoalan yang timbul dari menyebar atau melimpahnya efek pelayanan publik (*interjurisdictional spill-over effects*). Beberapa jenis pelayanan publik yang dilakukan sesuatu Pemerintah Daerah akan dapat memiliki “efek menyebar” atau eksternalitas kepada masyarakat yang berada di daerah-daerah lainnya, yang mendapatkan manfaatnya meskipun Pemerintah Daerahnya tidak mampu memberikan pelayanan publik tersebut. Untuk hal tersebut, adalah wajar jika Pemerintah Pusat memberikan semacam insentif ataupun menyerahkan beberapa sumber-sumber keuangan kepada Pemerintah Daerah yang memberikan pelayanan publik tersebut;
5. Untuk mencapai tujuan stabilisasi dari Pemerintah Pusat. Transfer dana dapat ditingkatkan oleh pemerintah ketika aktivasi perekonomian sedang lesu, sementara itu di saat lain ketika terjadi perekonomian *booming* transfer dana dari pusat ke daerah bisa saja dikurangi atau bahkan dihapus.

Praktek yang terjadi selama ini, daerah tidak mampu mengandalkan PAD dalam pembiayaan pemerintahannya, dikarenakan PAD yang dimiliki masing-masing daerah masih sangat relatif kecil untuk membiayai jalannya otonomi daerah, hal ini yang kemudian menjadi penyebab Pemerintah Daerah sangat bergantung kepada dana transfer dari Pusat. Dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah, penyerahan, pelimpahan, dan penugasan urusan pemerintahan kepada daerah secara nyata dan bertanggungjawab harus diikuti dengan pengaturan, pembagian, dan pemanfaatan sumber daya nasional secara adil, nyata, dan selaras, termasuk perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dan

Pemerintah Daerah. Guna mendukung penyelenggaraan otonomi daerah sebagaimana yang dikehendaki selama inilah diperlukan pengaturan terkait perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah berupa mekanisme sistem keuangan yang diatur berdasarkan pembagian kewenangan, tugas, dan tanggungjawab yang jelas antar susunan penyelenggara pemerintahan.

Hubungan keuangan pusat dan daerah menurut Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah, dimaksudkan untuk mendukung pendanaan atas penyerahan urusan pemerintah kepada Pemerintah Daerah yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, yang kemudian digantikan dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah, penyerahan pelimpahan dan penugasan urusan pemerintahan kepada daerah secara nyata dan bertanggungjawab harus diikuti dengan peraturan, pembagian dan pemanfaatan sumber daya nasional secara adil, termasuk perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah. Hubungan antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah dalam bidang keuangan, meliputi pemberian sumber-sumber keuangan, pengalokasian dana perimbangan, dan pemberian pinjaman dan/atau hibah, sedangkan hubungan antar Pemerintahan Daerah dalam bidang keuangan, meliputi bagi hasil pajak dan non pajak antara Pemerintah Daerah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota. Pengaturan yang

jelas terkait bagaimana mekanisme pengelolaan hasil sumber daya alam, khususnya minyak dan gas bumi sangat diperlukan agar tidak terjadi tumpang tindih aturan yang menyebabkan adanya tarik menarik kepentingan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah.

Apabila ditelusuri lebih lanjut, keberadaan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah selaras dengan pembentukan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, menyebabkan Pemerintah Daerah mempunyai urusan yang menjadi kewenangannya, yang dibagi menjadi urusan wajib dan urusan pilihan. Dalam Pasal 13 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan bahwa: “Urusan Pemerintahan Provinsi yang bersifat pilihan meliputi urusan pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi kekhasan, dan potensi unggulan daerah yang bersangkutan”. Hal ini menunjukkan bahwa hal-hal yang berkaitan dengan potensi unggul setiap daerah menjadi kewenangan daerah tersebut, termasuk sumber daya alam bidang minyak dan gas bumi, hal ini juga didukung dengan bunyi Pasal 17 Ayat (2) Huruf a yang menyatakan bahwa: “Pelaksanaan pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya yang menjadi kewenangan daerah”. Berdasarkan Undang-Undang ini, maka

kewenangan terkait pengelolaan sumber daya alam yang menjadi sumber potensi daerah menjadi kewenangan mutlak pemerintah daerah. Selain itu, di dalam Pasal 18 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan bahwa Pemerintah Daerah dapat melakukan kegiatan eksplorasi dan eksploitasi sumber daya yang ada di wilayah laut. Apabila suatu daerah memiliki wilayah administrasi di wilayah laut, tentu hal ini akan membuka peluang Pemerintah Daerah untuk mengelola kegiatan usaha hulu minyak dan gas bumi di wilayahnya. Diundangkannya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah tanpa merubah Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah, menjadikan kewenangan yang dimiliki oleh Pemerintah Daerah dalam kegiatan eksplorasi dan eksploitasi minyak dan gas bumi menjadi tidak berlaku. Hal ini didasari dengan ketentuan Pasal 14 Ayat (3) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan bahwa: “Urusan Pemerintahan bidang energi dan sumber daya mineral sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) yang berkaitan dengan pengelolaan minyak dan gas bumi menjadi kewenangan Pemerintah Pusat”. Hal ini yang menyebabkan adanya inkonsistensi antara kedua undang-undang yang berlaku saat ini, yaitu antara Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah dengan Undang-Undang Pemerintahan Daerah yang baru, yaitu Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang menyatakan bahwa

kewenangan dalam pengelolaan sumber daya alam yang berasal dari minyak dan gas bumi tidak lagi berada di pada pemerintah daerah, namun sepenuhnya sudah menjadi kewenangan Pemerintah Pusat.

#### **D. Problematika Penerapan Pasal yang Mengatur terkait Persentase Pembagian Dana Bagi Hasil Migas di Provinsi Riau**

Negara sebagai organisasi kekuasaan tertinggi memiliki wewenang dan kewajiban untuk melakukan pengelolaan terhadap Migas. Hal ini selaras dengan 4 (empat) fungsi yang dimiliki negara yaitu: (1) Negara sebagai penjamin (*provider*); (2) Negara sebagai pengatur (*regulator*); (3) Negara sebagai pelaku ekonomi (*entrepreneur*); dan (4) Negara sebagai pengawas (*umpire*). Berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 36/PUU-X/2012 yang memutuskan bahwa Badan Pengatur Minyak dan Gas Bumi (BP Migas) dinyatakan inkonstitusional adalah salah satu hal penting terkait dengan arah pengelolaan Migas di Indonesia. Pasal 18A ayat (2) UUD NRI 1945 mengamanatkan agar hubungan keuangan, pelayanan umum, SDA dan sumber daya lainnya antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang.<sup>233</sup> Pasal tersebut yang kemudian menjadi landasan filosofis dan landasan konstitusional pembentukan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah (UU Perimbangan

---

<sup>233</sup> Pasal 18A ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Keuangan), yang di dalamnya juga mengatur mengenai perimbangan Dana Bagi Hasil (DBH) Migas.<sup>234</sup>

Setelah membahas bagaimana sejarah perumusan pasal atau politik hukum yang terjadi dalam pembentukan UU Perimbangan Keuangan sebelumnya, maka selanjutnya perlu dibahas terkait bagaimana problematika yang terjadi terkait pemberian DBH Migas yang berjalan selama ini berjalan dengan ketentuan yang berlaku khususnya di Provinsi Riau. Pada dasarnya, berdasarkan UU Perimbangan Keuangan yang berlaku saat ini, kebijakan transfer khususnya dalam DBH Migas bertujuan untuk meningkatkan kemampuan keuangan Daerah dalam APBD, khususnya Penerimaan Daerah dalam rangka pelaksanaan Otonomi Daerah atau desentralisasi. Sebagaimana telah disebutkan sebelumnya, bahwa konsep *money follow functions*, kebijakan terkait desentralisasi memerlukan sumber pendanaan bagi masing-masing Daerah. Penyelenggaraan fungsi Pemerintahan Daerah tersebut dalam konteks otonomi baru akan terlaksana dengan maksimal apabila diikuti dengan pemberian pendapatan yang cukup bagi Daerah-Daerah yang bersangkutan.

Menurut Davey, terdapat 4 (empat) kriteria yang perlu diperhatikan untuk menjamin sistem hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah bekerja, yaitu sistem tersebut harus.<sup>235</sup>

---

<sup>234</sup> Indah Dwi Qurbani, Prinsip ... *Loc. Cit.*

<sup>235</sup> Davey K.J., *Pembiayaan Pemerintah Daerah: Praktek-Praktek Internasional dan Relevansinya Bagi Dunia Ketiga*, (Jakarta: UI Press, 1989), hlm. 14.

1. Memberikan kontribusi kekuasaan yang rasional di antara tingkat Pemerintahan dalam menggali sumber-sumber pendapatan Pemerintah dan kewenangan melalui pembagian yang sesuai dengan pola umum desentralisasi;
2. Menyajikan bagian yang memadai dari sumber-sumber pendapatan masyarakat untuk membiayai fungsi penyediaan pelayanan dan pembangunan ekonomi;
3. Mendistribusikan pengeluaran Pemerintah secara adil; dan
4. Pajak atau retribusi yang dikenakan oleh Pemerintah Daerah harus sejalan dengan distribusi yang adil atas beban keseluruhan dari pengeluaran Pemerintah dalam masyarakat.

Ciri utama yang menunjukkan bahwa suatu Daerah Otonom mampu berotonom yaitu terletak pada kemampuan keuangan Daerah. Artinya, Daerah Otonom harus memiliki kewenangan dan kemampuan untuk menggali sumber-sumber keuangannya sendiri, mengelola dan menggunakan keuangan yang cukup memadai untuk membiayai penyelenggaraan Pemerintahan Daerahnya. Ketergantungan kepada bantuan Pusat harus seminimal mungkin, sehingga Pendapatan Asli Daerah khususnya pajak dan retribusi daerah menjadi bagian sumber keuangan terbesar.

Masalah yang kemudian terjadi mengenai Dana Perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah dalam implementasinya adalah terkait besaran Dana Perimbangan Dana Bagi Hasil yang diperoleh antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah khususnya dalam sektor Migas. Dalam Pasal 14 huruf e UU Perimbangan Keuangan dinyatakan bahwa: “Penerimaan pertambangan minyak bumi yang dihasilkan dari wilayah Daerah yang bersangkutan setelah dikurangi komponen pajak dan pungutan lainnya sesuai dengan peraturan perundang-undangan, dibagi dengan imbang 84,5%



(delapan puluh empat persen) untuk Pemerintah dan 15,5% (lima belas setengah persen) untuk Daerah”.<sup>236</sup> Selanjutnya, Pasal 14 huruf f menyatakan bahwa: “Penerimaan pertambangan gas bumi yang dihasilkan dari wilayah Daerah yang bersangkutan setelah dikurangi komponen pajak dan pungutan lainnya sesuai dengan peraturan perundang-undangan, dibagi dengan imbangan 69,5% (enam puluh sembilan setengah persen) untuk Pemerintah dan 30,5% (tiga puluh setengah persen) untuk Daerah”.<sup>237</sup> Pemerintah Daerah penghasil Migas menyatakan bahwa ketentuan terkait DBH Migas tersebut dirasa kurang adil, terlebih tidak ada transparansi mengenai mekanisme penghitungan dana tersebut kepada Daerah, tujuan dari pembentukan undang-undang ini belum dirasa belum tercapai, sehingga konsep desentralisasi yang selalu diagung-agungkan seolah hanya “naungan semata” tanpa adanya realisasi, padahal maksud diadakannya otonomi adalah agar Pemerintahan Daerah mempunyai kewenangan yang luas dalam mengatur keuangannya.

DBH sebagaimana diatur dalam Pasal 289 UU Pemda *juncto* Pasal 11 Ayat (1) UU Perimbangan Keuangan, bersumber dari Pajak dan SDA. Sumber keuangan yang berasal dari DBH yang bersumber dari SDA sangat penting dalam menunjang pendapatan keuangan Daerah, mengingat banyaknya potensi yang

---

<sup>236</sup> Pasal 14 Huruf E Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.

<sup>237</sup> Pasal 14 Huruf F Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.

dimiliki Daerah dari SDA. Untuk menambah pendapatan keuangan Daerah tersebut, Daerah tidak hanya mengandalkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang bersumber dari retribusi Daerah, pajak Daerah maupun hasil pengelolaan kekayaan Daerah yang dipisahkan ataupun lain-lain PAD yang sah, namun DBH dari Dana Perimbangan sangat penting dalam mensukseskan penyelenggaraan Otonomi Daerah, apalagi bagi Daerah yang memiliki sumber kekayaan alam seperti Migas.

Menurut Bird, Humes, Shah, Wilson dan Game yang dikutip oleh M.R. Khoiril Muluk, DBH di banyak negara menjadi pendapatan yang utama bagi Pemerintah Daerah. Terdapat tiga alasan utama dari pentingnya DBH bagi penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, yaitu:<sup>238</sup> *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. Namun, yang terjadi justru terkadang aturan mengenai DBH Migas ini seringkali menjadi masalah, hal itu dikarenakan persentase yang diperoleh oleh Pemerintah Daerah Penghasil dinilai kurang adil. Hal ini pula yang kemudian menjadi salah satu latar belakang munculnya tuntutan dari Majelis Rakyat Kalimantan Timur Bersatu (MRKTB) pada tahun 2011 untuk mendapatkan DBH yang lebih adil dan proporsional

---

<sup>238</sup> M. Khoiril Muluk, *Desentralisasi dan Pemerintahan Daerah*, Bayumedia Publishing, Malang, 2007, hlm. 84.

melalui gugatan uji materi (*judicial review*) Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah.

Setidaknya ada beberapa problematika yang terjadi dalam implementasi dari Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah, khususnya terkait pasal yang mengatur persentase besaran DBH Migas di Provinsi Riau, yaitu:

### **1. Transparansi Pengelolaan Dana Bagi Hasil Migas**

Ketidajelasan mekanisme dalam penghitungan DBH Migas yang melibatkan Daerah Penghasil, menjadi penyebab utama bagi Daerah menuntut adanya transparansi pengelolaan Migas, sehingga Daerah dapat mengetahui berapa besaran DBH Migas yang seharusnya diterima Daerah Penghasil. Pemerintah Pusat selama ini dinilai tidak transparan, khususnya dalam proses perhitungan DBH Migas tersebut.<sup>239</sup> Sejak rekonsiliasi *lifting*, data yang disajikan Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral (Kementerian ESDM) merupakan akumulasi data dari Satuan Kerja Khusus Pelaksana Kegiatan Usaha Hulu Minyak dan Gas Bumi (SKK Migas) yang diperoleh dari Kontraktor. Kontraktor sendiri, meskipun berada di Daerah, tidak pernah bersedia membuka data *lifting* kepada Pemerintah Daerah, dengan alibi bahwa

---

<sup>239</sup> Dikutip dalam <https://republika.co.id/berita/breaking-news/ekonomi/10/12/03/150301-perhitungan-dbh-migas-dinilai-belum-transparan>, diakses pada Selasa, 11 Desember 2018, Pukul 19.45 WIB.

data *lifting* dari lapangan miliknya sepenuhnya dikuasai oleh SKK Migas. Akibatnya, Daerah hanya menerima data final secara sepihak. Dalam perhitungan DBH Migas, Daerah juga hanya menerima data final dari Kementerian Keuangan. Contoh faktual yang terjadi adalah potongan Pajak Bumi dan Bangunan (PBB) pertambangan yang dipungut oleh Pusat, ternyata Surat Pemberitahuan Obyek Pajak (SPOP) Onshone hanya dihitung 40% dari realisasi *lifting*, padahal PBB pertambangan adalah salah satu sumber pendapatan yang dibagi-hasilkan antara Pemerintah Pusat dengan Daerah Penghasil.<sup>240</sup> Berdasarkan Peraturan Menteri Keuangan PMK 21/PMK.07/2009 tentang Pelaksanaan dan Pertanggungjawaban Anggaran Transfer ke Daerah, mekanisme penyaluran DBH Migas dari Pusat ke Daerah dilakukan secara bertahap, triwulanan. Pemerintah Daerah adalah institusi terakhir yang menerima DBH setelah proses dari pemegang Kontraktor Kontrak Kerja Sama (KKKS) ke SKK Migas, Direktorat Jenderal Pajak, Direktorat Jenderal Anggaran, Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan, dan Bank Indonesia. Daerah dilibatkan dalam proses rekonsiliasi penyaluran DBH Migas berdasarkan periode triwulanan. Rekonsiliasi ini dilakukan oleh Kementerian ESDM dan Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan, Direktorat Dana Perimbangan, dan Sub Direktorat Dana Bagi Hasil Sumber Daya Alam. Sayangnya, dalam setiap proses rekonsiliasi data, Daerah tidak

---

<sup>240</sup> Tenti Kurniawati, "Konflik ... *Op. Cit.*, hlm. 18.

dilibatkan dalam prosesnya, dan tidak memiliki waktu yang memadai pula untuk *cross check* data, sehingga proses ini dinilai hanya sebagai formalitas semata dalam proses penyaluran DBH Migas, di mana Daerah hanya sekedar melakukan penandatanganan berita acara. Hal ini sebagaimana yang disampaikan oleh Kasubbid Penerimaan Dana Bagi Hasil Bukan Pajak pada Badan Pendapatan Daerah Provinsi Riau, Ibu Herlina Wati yang pada saat itu menjabat. Beliau menyatakan bahwa dalam kenyataannya, selama ini sampai dengan awal tahun 2019, proses rekonsiliasi dengan SKK Migas sebelum sampai ke Pusat, tidak pernah melibatkan Pemerintah Daerah sama sekali, sehingga Daerah tidak pernah betul-betul mengetahui berapa sebenarnya besaran pasti yang semestinya diperoleh oleh Daerah dari DBH Migas.<sup>241</sup>

Hal seperti ini juga disampaikan oleh salah satu pihak dari Pemerintah Daerah Provinsi Kalimantan Timur yang pernah mengikuti rekonsiliasi: “Kami mengikuti proses rekonsiliasi, namun waktunya sangat pendek, kami juga mengetahui ada kiriman dana dari Ditjen Perimbangan Keuangan ke rekening Daerah melalui Dinas Pendapatan Daerah. Namun, Dinas Pertambangan dan Energi (Distamben) tidak mengetahui nilai yang ditransfer, kami hanya mengetahui data jumlah minyak yang terjual”.<sup>242</sup> Munculnya

---

<sup>241</sup> Wawancara dengan Herlina Wati, Kasubbid Penerimaan Dana Bagi Hasil Bukan Pajak, Badan Pendapatan Daerah Provinsi Riau, di Pekanbaru-Riau, 18 Juni 2021.

<sup>242</sup> Wawancara dengan Distamben Provinsi Kalimantan Timur oleh LSM Lokal Pokja 30 Samarinda pada bulan Maret 2012, dikutip dalam Tenti Kurniawati, “Konflik ... *Loc.Cit.*”

Peraturan Presiden Nomor 26 Tahun 2010 tentang Transparansi Pendapatan Negara dan Pendapatan Daerah yang Diperoleh dari Industri Ekstraktif belum mampu memberikan informasi yang cukup bagi Daerah atas data hasil Migas dari Daerah Penghasil, dan DBH Migas yang seharusnya mereka dapatkan.

Informasi besaran *Cost Recovery* sukar diperoleh oleh Pemerintah Daerah, begitu juga dengan informasi terkait besaran produksi berupa *lifting* sebagaimana disebutkan di atas, selalu diperoleh dari pihak ketiga dengan data yang memiliki asuransi rendah. Di sisi lain, Pemerintah Daerah terkesan hanya menunggu perhitungan dari Pemerintah Pusat, akibatnya jumlah besaran DBH tersebut tidak sebesar yang diharapkan. Ada beberapa landasan sebenarnya yang menjadi latar belakang Daerah, khususnya Provinsi Riau menuntut pemberian akses untuk mengetahui komponen pengurang dan pungutan lainnya dalam penghitungan DBH Migas, yaitu:<sup>243</sup>

1. Adanya Peraturan Pemerintah tentang DBH Migas yang menyebutkan Pemerintah Pusat melakukan rekonsiliasi dengan Pemerintah Daerah sebagaimana bunyi Pasal 28 Peraturan Pemerintah Nomor 55 Tahun 2005 tentang Dana Perimbangan yang menyatakan: (1) Penghitungan realisasi DBH SDA dilakukan secara triwulanan melalui mekanisme rekonsiliasi data antara Pemerintah Pusat dan Daerah Penghasil kecuali untuk DBH SDA Perikanan; (2) Dalam realisasi DBH SDA berasal dari penerimaan pertambangan Minyak Bumi dan/atau Gas Bumi, perhitungannya didasarkan atas realisasi *lifting* Minyak Bumi dan/atau Gas Bumi dari Departemen Teknis;

---

<sup>243</sup> Ahmad Hijazi, "Kajian Transparansi Mekanisme Penerimaan DBH yang Diterima Pemerintah Daerah", Sekretaris Daerah Provinsi Riau, Pemerintah Provinsi Riau, Materi disampaikan pada acara FGD EITI Indonesia, Batam, 09 April 2018, hlm. 1.

2. Adanya tuntutan dari kertas kerja rencana aksi Korsubgah KPK Bidang Energi. Di mana diminta untuk membuka data terkoneksi dari SKK Migas, Kementerian ESDM dengan Kementerian Keuangan;
3. Riau yang termasuk sebagai salah satu basis industri transparansi (*Extractive Industries Transparency Initiative (EITI)*) menuntut supaya bisa mendapatkan akses terhadap Sumber Daya Alam yang keluar dari buminya;
4. Mendorong untuk mengetahui berapa nilai DBH ril dari pajak bagi hasil kelapa sawit, CPO dan kalau memungkinkan juga terhadap pajak perkebunan.

Alasan-alasan tersebut di atas sebenarnya muncul dikarenakan adanya kekecewaan mendalam yang dirasakan oleh daerah-daerah penghasil yang merasa tidak adanya keterbukaan atau transparansi dari Pemerintah Pusat selama ini dalam pengelolaan sumber daya alam khususnya yang berasal dari minyak dan gas bumi.

## **2. Besaran Dana Bagi Hasil Migas untuk Kabupaten/Kota Penghasil Dinilai Tidak Adil**

Besaran Dana Bagi Hasil Migas yang diperoleh oleh Kabupaten/Kota Penghasil berdasarkan ketentuan yang ada diketahui sejumlah 6% (enam persen) dari total keseluruhan 15% (lima belas persen) dalam sektor Minyak Bumi, dan 12% (dua belas persen) dari total keseluruhan 30% (tiga puluh persen) dalam sektor Gas Bumi. Hal ini berdasarkan bunyi Pasal 18 Ayat (2) dan (3) Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah yang menyatakan bahwa: (2) Dana Bagi Hasil dari Pertambangan Minyak Bumi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 14 huruf e angka 2 sebesar 15% (lima

belas persen) dibagi dengan rincian sebagai berikut: a. 3% (tiga persen) dibagikan untuk provinsi yang bersangkutan; b. 6% (enam persen) dibagikan untuk kabupaten/kota penghasil; dan c. 6% (enam persen) dibagikan untuk kabupaten/kota lainnya dalam provinsi yang bersangkutan. (3) Dana Bagi Hasil dari Pertambangan Gas Bumi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 14 huruf f angka 2 sebesar 30% (tiga puluh persen) dibagi dengan rincian sebagai berikut: a. 6% (enam persen) dibagikan untuk provinsi yang bersangkutan; b. 12% (dua belas persen) dibagikan untuk kabupaten/kota penghasil; dan c. 12% (dua belas persen) dibagikan untuk kabupaten/kota lainnya dalam provinsi yang bersangkutan.

Ketentuan tersebut menuai kecemburuan sosial khususnya bagi Kabupaten/Kota Penghasil dikarenakan persentase yang diterima sama jumlahnya dengan persentase yang diterima oleh Kabupaten/Kota lainnya dalam provinsi yang bersangkutan, hal ini menyebabkan adanya ketidakpuasan dan ketidakadilan yang dirasakan oleh Kabupaten/Kota Penghasil, dikarenakan jumlah yang diterima sama besarnya, padahal wilayah tersebut adalah wilayah yang secara langsung dieksploitasi dan dieksplorasi sumber daya alamnya, sehingga memiliki dampak kerusakan yang sangat besar, seperti pencemaran udara, pencemaran air, dan beberapa dampak lainnya, sehingga daerah tersebut membutuhkan biaya yang cukup besar untuk mengembalikan keadaan alamnya.



### 3. Penyaluran Dana Bagi Hasil Migas Tidak Tepat Waktu

Pemerintah Pusat tidak membayar DBH Migas ini secara tunai, melainkan bertahap, malah tidak dibayarkan pada tahun berjalan (hutang). Hal ini tentunya menjadi permasalahan dalam pengelolaan Anggaran Daerah dalam pelaksanaan biaya pembangunan.<sup>244</sup> Seperti yang terjadi sebagaimana dikutip dalam Bisnis.com pada 10 April 2019, Sekda Provinsi Riau, Ahmad Hijazi mengatakan bahwa DBH Migas untuk Provinsi Riau pada 2017 lalu senilai Rp. 1.7 triliun masih belum dibayarkan oleh Pemerintah Pusat, dan dari angka itu sekitar 337 miliar merupakan DBH untuk Pemerintah Provinsi, sisanya untuk Kabupaten dan Kota.<sup>245</sup> Begitu pula sebagaimana berdasarkan data yang Penulis peroleh dalam hasil wawancara yang Penulis lakukan di Badan Pendapatan Daerah Riau, pada Tahun 2018, terdapat Kurang Bayar DBH SDA Pertambangan Migas, antara lain:<sup>246</sup>

Table 8. Dana Kurang Bayar DBH SDA Pertambangan Minyak Bumi Provinsi Riau Tahun 2018

---

<sup>244</sup> Jahrizal Harun, "Permasalahan Minyak dan Gas (Migas) di Riau", Jurnal Ekonomi, Volume 17, Nomor 3, Desember 2009, hlm. 52-53.

<sup>245</sup> Dikutip dalam <https://m.bisnis.com/amp/read/20190410/533/910357/dana-bagi-hasil-migas-riau-rp17-triliun-belum-dibayar-Pusat>, diakses pada Senin, 01 November 2021, Pukul 17.25 WIB.

<sup>246</sup> Peraturan Menteri Keuangan No.103/PMK.07/2018 tentang Rincian Kurang Bayar DBH menurut Provinsi/Kabupaten/Kota yang dialokasikan dalam APBN Tahun Anggaran 2018 dan Peraturan Menteri Keuangan No.153/PMK.07/2018 tentang Rincian Kurang Bayar DBH menurut Provinsi/Kabupaten/Kota yang dialokasikan dalam APBN Tahun Anggaran 2018, 10 Desember 2018.

Prov/Kab/Kota	Kurbay Minyak Bumi Tahun 2017 Berdasarkan PMK No.103/2018	Proporsi yg dibayarkan T.A. 2018 berdasarkan PMK No. 153/2018	%	Sisa Kurang Bayar Minyak Bumi
Provinsi Riau	Rp. 149.892.561.896	Rp. 39.147.049.649	26,12	110.745.512.247
Kabupaten Bengkalis	Rp. 116.258.773.008	Rp. 30.363.000.683	26,12	85.895.772.325
Kabupaten Indragiri Hilir	Rp. 27.253.192.945	Rp. 7.117.645.357	26,12	20.135.547.588
Kabupaten Rokan Hulu	Rp. 26.158.812.642	Rp. 6.831.828.907	26,12	19.326.983.735
Kabupaten Kampar	Rp. 70.327.437.876	Rp. 18.367.233.620	26,12	51.960.204.256
Kabupaten Kuantan Singingi	Rp. 27.253.192.945	Rp. 7.117.645.357	26,12	20.135.547.588
Kabupaten Pelalawan	Rp.27.266.621.998	Rp. 7.121.152.589	26,12	20.145.469.409
Kabupaten Rokan Hilir	Rp. 115.867.665.759	Rp. 30.260.856.222	26,12	85.606.809.537
Kabupaten Rokan Hulu	Rp. 26.604.548.053	Rp. 6.948.240.462	26,12	19.656.307.591
Kabupaten Siak	Rp. 80.820.423.525	Rp. 21.107.659.329	26,12	59.712.764.196
Kota Dumai	Rp. 27.253.192.945	Rp. 7.117.645.357	26,12	20.135.547.588

Kota Pekanbaru	Rp. 27.253.192.945	Rp. 7.117.645.357	26,12	20.135.547.588
Kabupaten Kepulauan Meranti	Rp. 27.253.192.945	Rp. 7.117.645.357	26,12	20.135.547.588
Jumlah	Rp. 749.462.809.482	Rp. 195.735.248.246	26,12	553.727.561.236

Table 9. Dana Kurang Bayar DBH SDA Pertambangan Gas Bumi Provinsi Riau Tahun 2018

Prov/Kab/Kota	Kurbay Gas Bumi Tahun 2017 Berdasarkan PMK No.103/2018	Proporsi yg dibayarkan T.A. 2018 berdasarkan PMK No. 153/2018	%	Sisa Kurang Bayar Minyak Bumi
Provinsi Riau	Rp. 2.775.647.321	Rp. 719.685.227	26,12	2.035.962.094
Kabupaten Bengkalis	Rp. 501.026.849	Rp. 130.851.877	26,12	370.174.972
Kabupaten Indragiri Hilir	Rp. 501.026.849	Rp. 130.851.877	26,12	370.174.972
Kabupaten Rokan Hulu	Rp. 501.026.849	Rp. 130.851.877	26,12	370.174.972
Kabupaten Kampar	Rp. 3.232.830.370	Rp. 844.309.881	26,12	2.388.520.489
Kabupaten Kuantan Singingi	Rp. 501.026.849	Rp. 130.851.877	26,12	370.174.972

Kabupaten Pelalawan	Rp. 5.367.838.433	Rp. 1.149.841.492	21,42	4.217.996.941
Kabupaten Rokan Hilir	Rp. 501.026.849	Rp. 130.851.877	26,12	370.174.972
Kabupaten Rokan Hulu	Rp. 501.026.849	Rp. 130.851.877	26,12	370.174.972
Kabupaten Siak	Rp. -	Rp. -	-	-
Kota Dumai	Rp. 501.026.849	Rp. 130.851.877	26,12	370.174.972
Kota Pekanbaru	Rp. 501.026.849	Rp. 130.851.877	26,12	370.174.972
Kabupaten Kepulauan Meranti	Rp. 1.142.708.594	Rp. 298.438.225	26,12	844.270.369
Jumlah	Rp. 16.507.239.510	Rp. 4.059.089.841	24,59	12.448.149.669

Berdasarkan data di atas, dapat diketahui bahwa pada Tahun 2018 terdapat 749 miliar DBH dalam sektor minyak bumi dan 16 miliar DBH dalam sektor Gas Bumi yang belum diserahkan oleh Pusat. Tidak hanya pada tahun 2018, tetapi hampir setiap tahunnya selalu ada Dana Kurang Bayar dari DBH Migas. Hal serupa juga terjadi pada beberapa tahun sebelumnya, seperti yang tergambar pada table di bawah ini.<sup>247</sup>

<sup>247</sup> Ahmad Hijazi, "Kajian ... *Op. Cit.*, hlm. 8.

Table 10. Penyaluran Dana Bagi Hasil Migas Tidak Tepat Waktu Pada Tahun 2015

NO	PERIODE		TANGGAL	REALISASI		JUMLAH	SELISIH	LAMANYA	KETERANGAN
	PENYALURAN	URAIAN		PENYALURAN	MINYAK BUMI (Rp)				
1	APBN 2017	Alokasi DBH 15% 2017	30-Nop-16	678.865.276.000,00	-	678.865.276.000,00			
2	APBN 2017	Alokasi DBH 0,5% 2017	30-Nop-16	22.628.843.000,00	-	22.628.843.000,00			
3	APBN 2017	Alokasi DBH 30% 2017	30-Nop-16	-	23.478.959.000,00	23.478.959.000,00			Perpres No. 97 Tahun 2016 Tanggal 30 November 2016
4	APBN 2017	Alokasi DBH 0,5% 2017	30-Nop-16	-	391.316.000,00	391.316.000,00			
		<b>JUMLAH</b>		<b>701.494.119.000,00</b>	<b>23.870.275.000,00</b>	<b>725.364.394.000,00</b>	-		
5	APBNP 2017	Perubahan Alokasi DBH 15% 2017	30-Agust-17	778.082.568.000,00	-	778.082.568.000,00			
6	APBNP 2017	Perubahan Alokasi DBH 0,5% 2017	30-Agust-17	25.936.086.000,00	-	25.936.086.000,00			
7	APBNP 2017	Perubahan Alokasi DBH 30% 2017	30-Agust-17	-	25.513.388.000,00	25.513.388.000,00			Perpres No. 86 Tahun 2014 Tanggal 30 Agustus 2017
8	APBNP 2017	Perubahan Alokasi DBH 0,5% 2017	30-Agust-17	-	425.223.000,00	425.223.000,00			
		<b>JUMLAH</b>		<b>804.018.654.000,00</b>	<b>25.938.611.000,00</b>	<b>829.957.265.000,00</b>	-		
9	TRIWULAN I	Kurang Bayar DBH minyak bumi 15% 2015	24-Feb-17	153.812.100.611,00	-	153.812.100.611,00		25 - Bulan	PMK No. 19/PMK.07/2017 Tanggal 26 Oktober 2017
10	TRIWULAN I	Kurang Bayar DBH gas minyak 0,5% 2015	23-Feb-17	5.127.070.010,00	-	5.127.070.010,00		25 - Bulan	
11	TRIWULAN I	Kurang Bayar DBH gas bumi 30% 2015	23-Feb-17	-	14.675.868.171,00	14.675.868.171,00		25 - Bulan	
12	TRIWULAN I	Kurang Bayar DBH gas bumi 0,5% 2015	23-Feb-17	-	311.474.199,00	311.474.199,00		25 - Bulan	
13	TRIWULAN I	DBH minyak bumi 15% 2017	30-Mar-17	169.716.319.000,00	-	169.716.319.000,00		0 - Bulan	
14	TRIWULAN I	DBH minyak bumi 0,5% 2017	30-Mar-17	5.657.210.750,00	-	5.657.210.750,00		0 - Bulan	
15	TRIWULAN I	DBH gas bumi 30% 2017	30-Mar-17	-	5.869.739.750,00	5.869.739.750,00		0 - Bulan	
16	TRIWULAN I	DBH gas bumi 0,5% 2017	30-Mar-17	-	97.829.000,00	97.829.000,00		0 - Bulan	
17	TRIWULAN I	Potongan Lebih Salur DBH minyak bumi 15% 2015	30-Mar-17	(41.580.874.298,00)	-	(41.580.874.298,00)			Perdriren PK No. PER-4/ PK/2016 TANGGAL 23 Mei 2016
18	TRIWULAN II	DBH minyak bumi 15% 2017	12-Jun-17	169.716.319.000,00	-	169.716.319.000,00		0 - Bulan	
19	TRIWULAN II	DBH minyak bumi 0,5% 2017	12-Jun-17	5.657.210.750,00	-	5.657.210.750,00		0 - Bulan	
20	TRIWULAN II	DBH gas bumi 30% 2017	15-Jun-17	-	5.869.739.750,00	5.869.739.750,00		0 - Bulan	
21	TRIWULAN II	DBH gas bumi 0,5% 2017	15-Jun-17	-	97.829.000,00	97.829.000,00		0 - Bulan	
22	TRIWULAN III	DBH minyak bumi 15% 2017	25-Sep-17	205.225.159.600,00	-	205.225.159.600,00		0 - Bulan	
23	TRIWULAN III	DBH minyak bumi 0,5% 2017	25-Sep-17	6.840.838.700,00	-	6.840.838.700,00		0 - Bulan	
24	TRIWULAN III	DBH gas bumi 15% 2017	25-Sep-17	-	6.119.892.100,00	6.119.892.100,00		0 - Bulan	
25	TRIWULAN III	DBH gas bumi 0,5% 2017	25-Sep-17	-	101.998.100,00	101.998.100,00		0 - Bulan	
26	TRIWULAN IV	Kurang Bayar 2015 Gas Bumi 30%	01-Nop-17	-	1.631.864.521,00	1.631.864.521,00		35 - Bulan	PMK No. 144/PMK.07/2017 Tanggal 23 Oktober 2017
27	TRIWULAN IV	Kurang Bayar 2015 Gas Bumi 30%	21-Des-17	-	7.331.321.705,00	7.331.321.705,00		36 - Bulan	PMK No. 107/PMK.07/2017 Tanggal 5 Desember 2017
28	TRIWULAN IV	Kurang Bayar 2015 Gas Bumi 0,5%	21-Des-17	-	122.188.228,00	122.188.228,00		36 - Bulan	
		<b>TOTAL</b>		<b>680.171.354.123,00</b>	<b>42.229.744.524,00</b>	<b>722.401.098.647,00</b>			
A	TW I/2016	Alokasi 25% PMK	30-Mar-17	175.373.529.750,00	5.967.568.750,00	181.341.098.500,00			
B	TW II/2016	Alokasi 25% PMK	12-Jun-17	175.373.529.750,00	5.967.568.750,00	181.341.098.500,00			
C	TW III/2016	Alokasi 20% PMK	25-Sep-17	212.065.998.300,00	6.221.890.200,00	218.287.888.500,00			
D	TW M/2016	Alokasi 0% PMK		-	-	-			
		<b>JUMLAH REALISASI DBH MIGAS TA. 2017</b>	<b>99,45</b>	<b>562.813.057.800,00</b>	<b>18.157.027.700,00</b>	<b>580.970.085.500,00</b>			
		<b>PMK No. 187/PMK.07/2017</b>	<b>08-Des-17</b>	<b>562.813.057.800,00</b>	<b>21.359.863.342,00</b>	<b>584.172.921.142,00</b>	<b>3.202.835.642,00</b>		

Berdasarkan ketentuan Pasal 28 Peraturan Pemerintah Nomor 55 Tahun 2005 tentang Dana Perimbangan, antara lain menyebutkan:<sup>248</sup>

- (1) Penghitungan realisasi DBH sumber daya alam dilakukan secara triwulanan melalui mekanisme rekonsiliasi data antara pemerintah pusat dan daerah penghasil kecuali untuk DBH sumber daya alam Perikanan;
- (2) Dalam hal realisasi DBH sumber daya alam berasal dari penerimaan pertambangan Minyak Bumi dan/atau Gas Bumi perhitungannya didasarkan atas realisasi lifting Minyak Bumi dan/atau Gas Bumi dari Departemen Teknis.

Berdasarkan ketentuan Pasal tersebut, maka sudah seharusnya penyaluran DBH Migas dilakukan secara triwulanan secara tepat waktu, namun berdasarkan data yang diperoleh, dalam pelaksanaannya, *pertama*, penyaluran DBH Migas ini ke Daerah, selalu mengalami keterlambatan; *kedua*, penyaluran DBH Migas Triwulan IV ke Daerah selalu dilakukan setelah tanggal 20 Desember, sehingga dana tersebut tidak dapat dimanfaatkan dan dipergunakan dalam tahun berjalan dan menjadi sisa lebih anggaran (SILPA).

Hal ini pula yang menyebabkan Anggota Komisi IV DPRD Riau, Syamsurizal, kala itu menyatakan bahwa:<sup>249</sup> “kita ini telah dibodohi Pusat,

---

<sup>248</sup> Pasal 28 Peraturan Pemerintah Nomor 55 Tahun 2005 tentang Dana Perimbangan.

<sup>249</sup> Dikutip dalam: <https://rri.co.id/pekanbaru/daerah/548466/pusat-hutang-dbh-Migas-rp-1-9-t-kepada-daerah->

kita tidak tahu berapa sebenarnya hak daerah”, hal serupa juga dikatakan oleh Ketua Komisi IV, Husni Thamrin yang menyebutkan bahwa “Dana DBH Migas tersebut adalah hak Riau, karena minyak di Riau sudah habis untuk menyumbangkan devisa untuk negara”. Dalam Siaran Pers yang membahas terkait Transparansi sebagai Upaya Perbaikan Tata Kelola Penyaluran Dana Bagi Hasi, Sekretaris Daerah Provinsi Riau, Ahmad Hijazi, S.E., M.Si., menyatakan: “Pemerintah Provinsi Riau meminta diberi akses untuk mengetahui komponen pengurang dan pungutan lainnya dalam perhitungan DBH Migas. Penyaluran DBH yang tidak tepat waktu sangat menghambat dan perhitungan lebih salur dan kurang salur belum transparan”.<sup>250</sup> Ketidaktepatan waktu dalam penyaluran dana ini menyebabkan Daerah Penghasil sulit untuk mengatur Anggaran Pendapatan Daerah dan merealisasikan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) untuk proyeksi dalam kurun waktu 5 (lima) tahun ke depan, dan tentunya berimplikasi buruk terhadap perkembangan dan pertumbuhan ekonomi di suatu daerah yang sangat mengandalkan DBH Migas sebagai salah satu sumber pendanaan terbesar bagi Daerahnya.

---

[riau?utm\\_source=news\\_recommendation&utm\\_medium=internal\\_link&utm\\_campaign=General%20Campaigh](#), diakses pada Senin, 09 November 2021, Pukul 12.50 WIB.

<sup>250</sup> Dikutip dalam [https://eiti.esdm.go.id/siaran\\_pers-transparansi-sebagai-upaya-perbaikan-tata-kelola-penyaluran-dana-bagi-hasil/](https://eiti.esdm.go.id/siaran_pers-transparansi-sebagai-upaya-perbaikan-tata-kelola-penyaluran-dana-bagi-hasil/), diakses pada Senin, 22 November 2021, Pukul 11.10 WIB.

#### 4. Komponen Biaya Eksternalitas Akibat Eksploitasi SDA

Pemerintah Pusat tidak memperhatikan komponen biaya eksternalitas akibat dari adanya eksploitasi SDA khususnya Migas yang seharusnya menjadi faktor pembagi dalam pemberian Dana Perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah. Padahal Daerah Penghasil berpotensi mengalami deplesi sumber daya hutan, degradasi sumber daya hutan, pengeruhan sumber air minum, kerusakan lahan atau disfungsi, emisi karbon dan pencemaran udara dari industri minyak dan gas, tambang batu bara, dan banyak dampak lainnya. Kualitas dan kuantitas jaringan irigasi untuk mendukung produktivitas lahan perhatian masih rendah. Degradasi dan deforestasi hutan dan lahan gambut, serta okupasi kawasan konservasi. Provinsi Riau juga rentan terhadap bencana kekeringan di musim kemarau, yang menyebabkan terjadinya kebakaran lahan dan hutan. Dengan adanya beberapa fakta di atas, tidak heran jika Provinsi Kalimantan Timur pernah mengajukan gugatan atas proporsi DBH yang diterima, karena tidak sebanding dengan dampak yang harus ditanggung oleh Daerah, karena Daerah Penghasil merupakan wilayah pertambangan umum yang menerima dampak langsung atau tidak langsung berupa penurunan kualitas lingkungan sosial atau hidup.<sup>251</sup> Di dalam permohonan uji materinya, Kalimantan Timur juga membandingkan dengan Daerah yang memiliki otonomi khusus, seperti

---

<sup>251</sup> Dikutip dalam <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt4f2933c18fe25/pembagian-dbh-Migas-rugikan-Daerah-Penghasil>, diakses pada Selasa, 11 Desember 2018, Pukul 20.20 WIB.



Provinsi Aceh dan Provinsi Papua, di mana proporsi DBH yang didapatkan adalah sebesar 70% untuk Daerah Penghasil dan 30% untuk Pemerintah Pusat.

Pada umumnya, pemberian otonomi khusus kepada Daerah yang mempunyai kelompok gerakan kemerdekaan yang ingin memisahkan dirinya (Daerah) dari wilayah NKRI. Wilayah yang mempunyai sejarah dan sumber daya alam yang memadai menganggap pemberlakuan Pemerintah Indonesia belum bisa mensejahterakan rakyatnya, sehingga timbulnya perlawanan yang menginginkan keluar dari NKRI. Jadi, secara tidak langsung Pemerintah memberikan otonomi khusus ini sebagai bentuk pendekatan damai agar kelompok gerakan tersebut tidak terus bergerak melakukan perlawanan. Tetapi, apakah Pemerintah harus menunggu sampai munculnya kelompok-kelompok gerakan kemerdekaan baru di berbagai Daerah agar bisa memperoleh nasib yang sama dengan Aceh dan Papua? Cara seperti ini dapat membahayakan keamanan nasional, akan dianggap sebagai cara yang paling efektif untuk menuntut otonomi khusus. Perlunya prosedur administrasi yang tertata secara hukum. Sebenarnya kelompok-kelompok seperti GAM di Aceh dan OPM di Papua tidak akan bermunculan jika Pemerintah tidak bersikap apatis dan seharusnya memberikan perhatian lebih kepada Daerah-Daerah yang memiliki keistimewaan.

Selain Kalimantan timur, terdapat beberapa Daerah yang memperjuangkan hal yang sama, yaitu Provinsi Bali, Riau, dan Maluku Utara.

Provinsi yang berupaya memperjuangkan status otonomi khusus memiliki permasalahan yang sama terkait Dana Perimbangan yang dinilai tidak adil bagi mereka, karena kontribusi terhadap Pemerintah tidak seimbang dengan realisasi keadaan Daerah yang memiliki potensi tersebut.<sup>252</sup>

Keberhasilan rakyat Aceh dan Papua dalam memperjuangkan otonomi khusus menjadi inspirasi perjuangan oleh sejumlah kalangan di Riau untuk mendapatkan hal serupa. Esensi memperjuangkan otonomi khusus secara proporsional ialah untuk membiayai pembangunan menuju kesejahteraan masyarakatnya. Perjuangan ini dimulai pada 29 Oktober 2004 yang diprakarsai oleh Forum Komunikasi Pemuka Masyarakat Riau (FKPMR) melalui sidang Majelis di Hotel Pangeran, Pekanbaru. Pertemuan yang dihadiri oleh tokoh Riau, antara lain Ketua Harian FKPMR Al Azhar, Anggota DPR RI asal Riau, H. Saleh Djasit, Hj. Azlaini Agus, Ketua DPRD Riau, Chaidir, Mantan Mendagri, H. Syarwan Hamid, Anggota Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah (DPOD), Alfitra Salam, Anggota Dewan Perwakilan Daerah dan sejumlah tokoh penting lainnya itu memperjuangkan anggaran pembangunan bagi Riau melalui sebuah gerakan tertentu. Sidang majelis ini menyepakati pembentukan Gerakan Riau Menuntut (GRM). Gerakan ini difokuskan pada persoalan Dana Bagi Hasil (DBH) Minyak dan Gas (Migas) yang dinilai pembagiannya untuk Riau sangat tidak proporsional.

---

<sup>252</sup> Suryo Hilal, "Gagasan ... *Op.Cit.*, hlm. 108-110.

Forum ini mempunyai argumentasi yang menjadi latarbelakang mengapa otonomi khusus Riau perlu diperjuangkan, diantaranya:<sup>253</sup> *Pertama*, perjuangan otonomi khusus Riau merupakan tuntutan proporsional terhadap peningkatan APBD yang berasal dari DBH. Dengan meningkatnya APBD, secara ideal berkonsekuensi terhadap peningkatan kesejahteraan masyarakat Riau; *Kedua*, perjuangan otonomi khusus Riau menyulut peningkatan anggaran pendidikan yang berafilisasi kemajuan sumber daya manusia lokal Riau; *Ketiga*, Perjuangan otonomi khusus Riau menjadi inspirasi dan referensi perbaikan kerusakan lingkungan; dan *Keempat*, Perjuangan ini merupakan perjuangan merebut, mengembalikan, dan meningkatkan marwah Riau yang selama ini dinilai “diinjak-injak” oleh Pemerintah Pusat.

Sudah saatnya Pemerintah Pusat meninjau ulang pola bagi hasil Migas yang dinilai tidak adil, bersifat diskriminatif antara Daerah otonomi khusus dan Daerah Penghasil Migas di luar Aceh dan Papua. Masyarakat provinsi Riau merasa bahwa dalam pembagian kekayaan alam Daerahnya, khususnya minyak bumi dan gas telah mendapatkan ketidakadilan dan keselarasan, tidak mendapatkan jaminan dan kepastian hukum yang adil dan perlakuan yang sama di hadapan hukum, bahkan bersifat diskriminatif serta tidak mencerminkan adanya penggunaan kekayaan alam yang dipergunakan

---

<sup>253</sup> Muchid Albintani dan Auradian Marta, Otonomi Khusus Riau, Disintegrasi Lokal dan Penetrasi Negara, Repository University of Riau, <http://repository.unri.ac.id/>, diakses pada 08 November 2021, Pukul 09.00 WIB.

sebesar-besarnya untuk kepentingan rakyat dan tidak mencerminkan adanya kesatuan ekonomi nasional dalam bingkai Negara kesatuan Republik Indonesia.

#### **5. Daerah Kaya Sumber Daya Alam, Justru Miskin**

Meski merupakan Provinsi dengan PDRB terbesar ke-enam di Indonesia dan terbesar kedua di luar Pulau Jawa, pertumbuhan ekonomi Riau beberapa tahun terakhir merupakan yang terkecil di Sumatera dan jauh di bawah pertumbuhan nasional. Daerah-Daerah Penghasil yang seharusnya kaya karena memiliki SDA yang berlimpah, justru mengalami hal sebaliknya, seperti misalnya yang terjadi di Desa Serai Wangi, Desa Tasik Serai, dan 7 (tujuh) desa lainnya, yang terletak Kecamatan Talang Muandau, Kabupaten Bengkalis. Padahal di Kabupaten tersebut terdapat PT. Pertamina Hulu Rokan yang dulunya adalah PT. Chevron Pacific Indonesia (Perusahaan yang mengeksploitasi Minyak) sebelum pada akhirnya diambil alih oleh Indonesia, namun sarana prasarana yang tersedia di beberapa desa tersebut jauh dari kata cukup terutama beberapa fasilitas yang seharusnya sangat diperhatikan oleh Pemerintah, yaitu:

5. Jalan Umum yang Digunakan sebagai Akses Mobilitas.

Riau masih lemah dalam penyediaan infrastruktur, hal tersebut dapat dilihat dari grafik berikut:<sup>254</sup>

Grafik 1. Kondisi Jalan Provinsi di Provinsi Riau Tahun 2015-2018

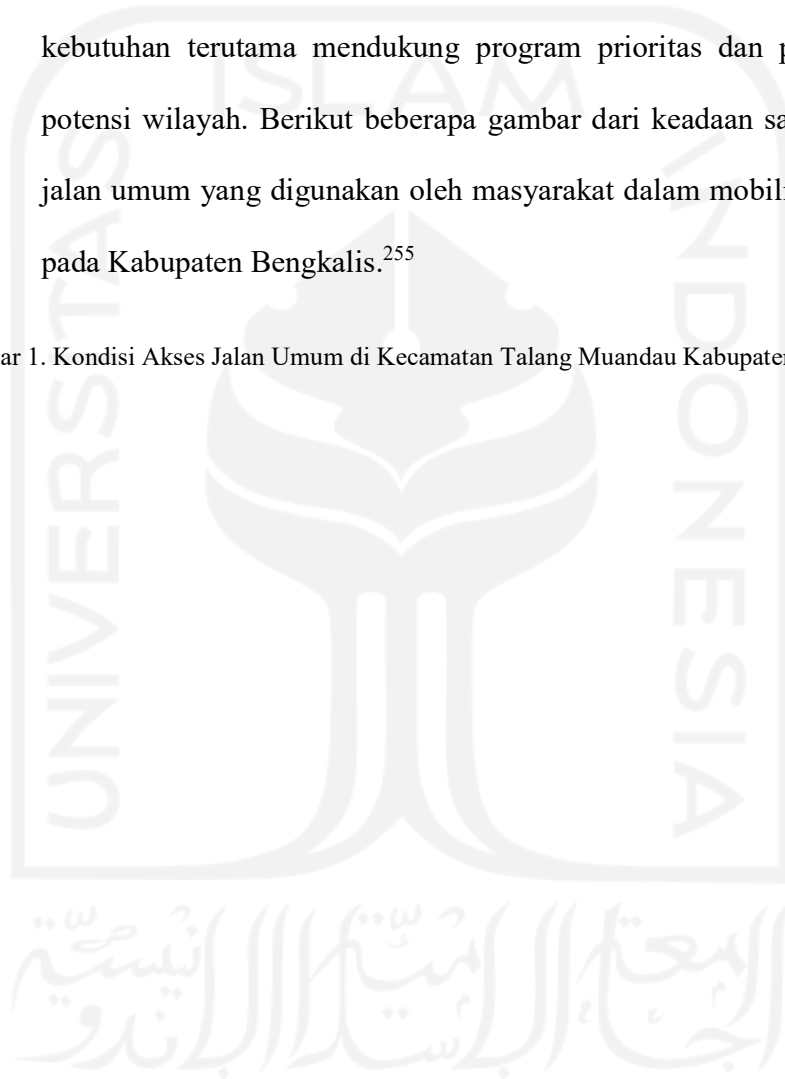


Dari total panjang jalan provinsi 2.799 km, memiliki kondisi kerusakan sedang sampai rusak berat mencapai 55.18% tahun 2017. Masih terdapatnya jenis konstruksi perkerasan jalan yang masih sup standar (kerikil, tanah atau belum tembus) sebesar 35.91% pada tahun 2018. Belum optimalnya aksesibilitas dan konduktivitas jalan di Provinsi Riau dengan indeks aksesibilitas rata-rata per kabupaten adalah sangat rendah sampai rendah kecuali di Kota Pekanbaru yang sudah tinggi dan Dumai masih sedang. Indeks aksesibilitas rata-rata tingkat provinsi adalah

<sup>254</sup> Kanwil Ditjen Perbendaharaan Provinsi Riau, Kajian Fiskal Regional Tahun 2019, Kementerian Keuangan Direktorat Jenderal Perbendaharaan, hlm. 11.

0.49 yang berarti rendah. Hal ini belum sesuai dengan parameter kinerja Standar Pelayanan Minimum (SPM) untuk indeks aksesibilitas Provinsi Riau. Oleh karena itu, perlu penambahan panjang jalan sesuai dengan kebutuhan terutama mendukung program prioritas dan pengembangan potensi wilayah. Berikut beberapa gambar dari keadaan salah satu akses jalan umum yang digunakan oleh masyarakat dalam mobilitas sehari-hari pada Kabupaten Bengkalis.<sup>255</sup>

Gambar 1. Kondisi Akses Jalan Umum di Kecamatan Talang Muandau Kabupaten Bengkalis 1



---

<sup>255</sup> Gambar diperoleh langsung dari Hand Phone milik Penulis, pada Sabtu, 23 Oktober 2021, Pukul 08.00 WIB.



Gambar 2. Kondisi Akses Jalan Umum di Kecamatan Talang Muandau Kabupaten Bengkalis 2

الجمهورية الإسلامية اندونيسية



#### 6. Penyediaan Air Bersih dan Air Minum.

Selain permasalahan mengenai jalan umum, penyediaan air bersih dan air minum juga masih mengalami permasalahan yang serius di Provinsi Riau. Akses air bersih dan air minum pada umumnya memanfaatkan air sumur (17.24%) dan jasa air isi ulang serta air kemasan (49.59%), dan yang lebih mengkhawatirkan lagi bahwa terdapat 17.37% rumah tangga yang bergantung pada ketersediaan air hujan. Demikian juga dengan keperluan memasak, mandi, cuci dan sebagainya, rumah tangga pada umumnya



memanfaatkan air sumur (83.15%) serta sumber air lainnya seperti air hujan (13.63%). Untuk memenuhi SPM pada urusan Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang, yaitu pemenuhan kebutuhan air minum curah lintas Kabupaten/Kota, dari 776.000 warga yang membutuhkan, baru terlayani 40.000 warga atau 5.15% pada tahun 2018. Pemerintah seyogyanya mengupayakan air bersih dengan sumber air perpipaan sebagai wujud pelayanan terhadap masyarakat.<sup>256</sup>

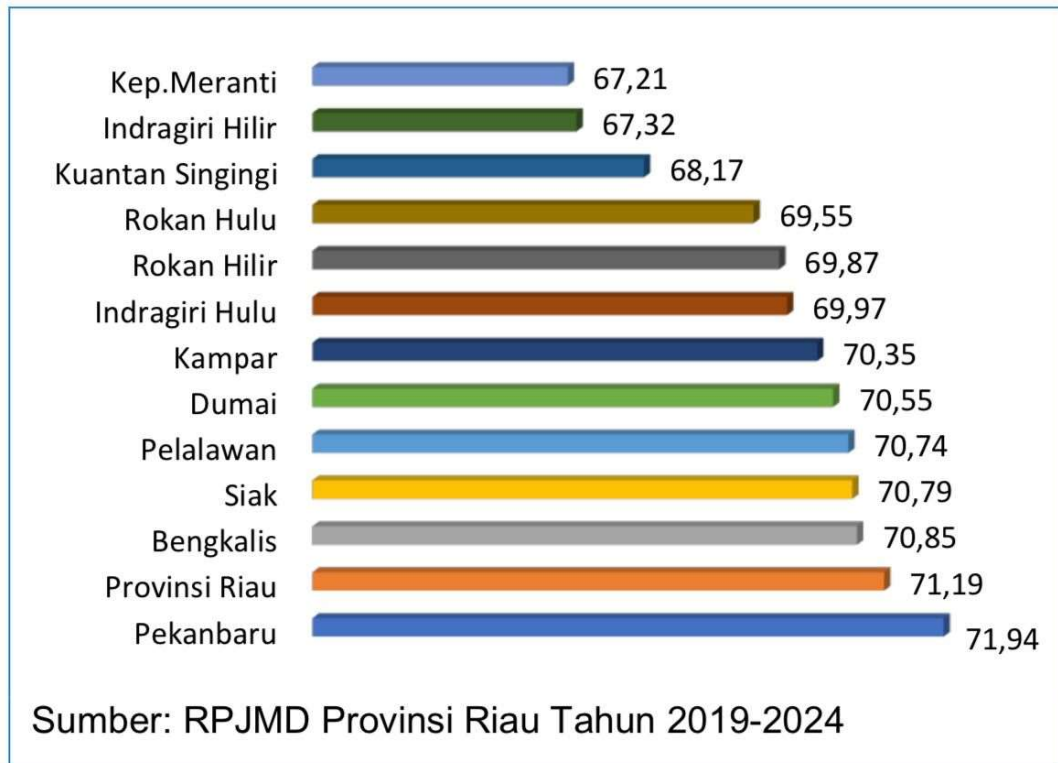
#### 7. Fasilitas Kesehatan dan Penerangan

Masih banyak daerah-daerah di beberapa desa tersebut yang belum memperoleh aliran listrik yang cukup memadai untuk menerangi di malam hari. Selain itu, kurangnya aksesibilitas yang memadai dalam hal kesehatan sangat berdampak buruk bagi kehidupan masyarakat, seperti tidak tersedianya rumah sakit yang memadai khususnya di kecamatan Talang Muandau tersebut yang dapat mengakomodir kebutuhan masyarakat, sehingga ketika terdapat warga desa yang sakit, maka jarak yang harus ditempuh adalah sekitar 2 jam perjalanan dengan kondisi jalan sebagaimana penulis lampirkan di atas, tanpa penerangan dan dengan kondisi alam yang tidak dapat diprediksi sama sekali.

---

<sup>256</sup> *Ibid.*

Grafik 2. Angka Harapan Hidup per Kabupaten/Kota di Provinsi Riau Tahun 2018



Sarana dan prasarana kesehatan dibangun dengan tujuan agar masyarakat memperoleh pelayanan kesehatan yang berkualitas. Oleh sebab itu, tersedianya fasilitas dan sumber daya manusia di bidang kesehatan sangat berperan penting demi tercapainya derajat kesehatan masyarakat yang baik.<sup>257</sup>

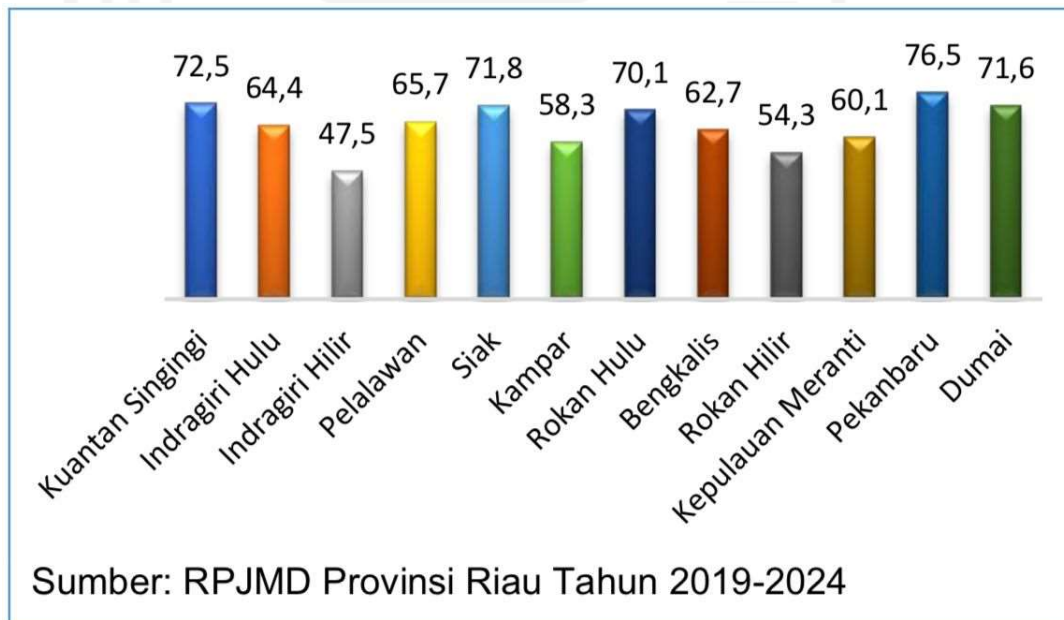
Pada tahun 2018 masih terdapat 11 Kabupaten/Kota kecuali Kota Pekanbaru yang capaian angka harapan hidupnya di bawah rata-rata

<sup>257</sup> Kanwil Ditjen Perbendaharaan Provinsi Riau, Kajian Fiskal Regional Tahun 2019, Kementerian Keuangan Direktorat Jenderal Perbendaharaan, hlm. 14.

Provinsi Riau sebesar 71.19. Rendahnya angka harapan hidup pada masing-masing Kabupaten tersebut menunjukkan masih rendahnya tingkat aksesibilitas masyarakat terhadap layanan kesehatan. Hal ini terlihat dari rasio Puskesmas dengan jumlah penduduk 1:30.967 yang belum memenuhi standar Kemenkes 1:30.000. Hal ini yang kemudian memicu anggapan masyarakat bahwa kebijakan DBH khususnya dalam sektor Migas dapat menghasilkan dampak yang positif bagi kesejahteraan masyarakat, justru bertolak belakang dengan harapan tersebut.

#### 8. Rendahnya Tingkat Pendidikan

Grafik 3. SMA/SMK Kabupaten/Kota Provinsi Riau Tahun 2018



Selain itu, permasalahan utama dalam bidang pendidikan adalah masih rendahnya akses masyarakat terhadap pelayanan pendidikan dan

masih rendahnya kualitas pendidikan. Hal ini dapat dilihat dari data bahwa 4.72% anak usia sekolah SD (7-12 tahun) yang belum dan tidak bersekolah; 27.13% anak usia sekolah SMP (13-15 tahun) yang belum dan tidak bersekolah dan sebanyak 36.19% pada tahun 2017, anak usia SLTA (16-18 tahun) yang tidak bersekolah pada tahun 2018. Keadaan ini menyebabkan angka rata-rata lama sekolah yang dicapai baru 8.59 tahun dan belum mencapai wajib belajar 9 tahun.<sup>258</sup>

#### 9. Tingkat inflasi Riau dinilai masih tinggi

Hal ini dikarenakan fluktuasi harga komoditi utama seperti bahan pangan masih memiliki ketergantungan dari provinsi lain. Belum optimalnya upaya pengembangan potensi pangan lokal dalam mendukung ketahanan pangan, hal tersebut dapat dilihat dari produksi beras Provinsi Riau dari tahun 2013-2017 cenderung menurun, dengan tingkat penurunan sebesar 4.07%. Di sisi lain, kebutuhan konsumsi beras penduduk Riau dari tahun 2013-2017 meningkat dengan tingkat pertumbuhan 2.04% per tahun.

Hal ini mengindikasikan bahwa tingkat ketergantungan Provinsi Riau terhadap pasokan beras dari luar masih tinggi semakin meningkat.

#### 10. Tingginya Tingkat Pengangguran

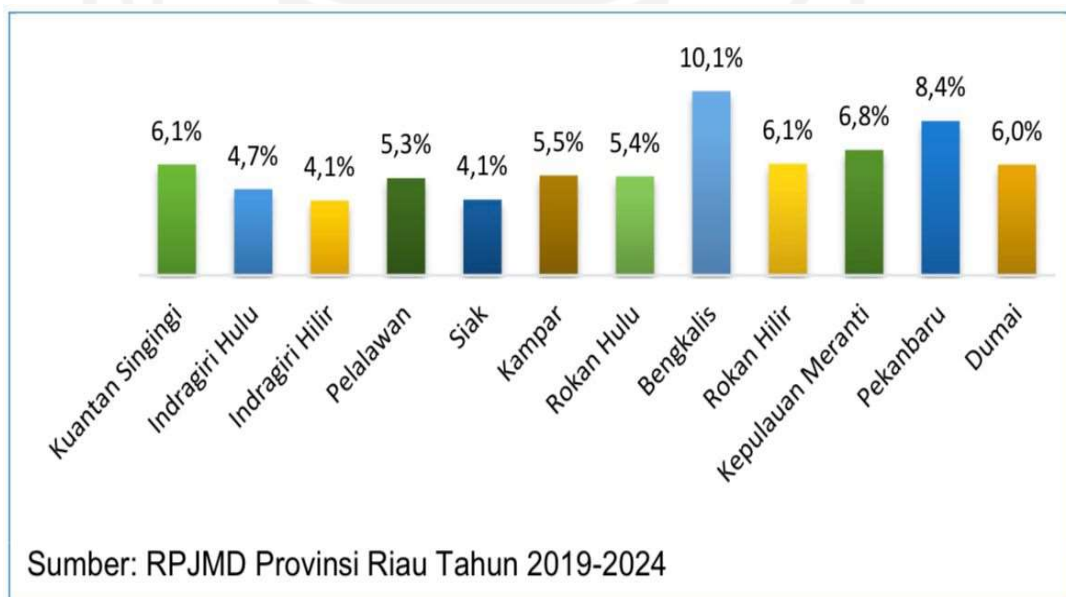
Selain beberapa fasilitas yang kurang memadai, permasalahan ketenagakerjaan juga masih menjadi hambatan kerja di Indonesia, terutama

---

<sup>258</sup> Kanwil Ditjen Perbendaharaan Provinsi Riau, Kajian Fiskal Regional Tahun 2019, Kementerian Keuangan Direktorat Jenderal Perbendaharaan, hlm. 15.

di Provinsi Riau, ditandai dengan masih tingginya tingkat pengangguran di Provinsi Riau, rendahnya kualitas tenaga kerja, pekerja di bawah umur dan lain sebagainya. Terkait dengan kualitas tenaga kerja, dan partisipasi penduduk dalam dunia kerja harus didukung oleh kualitas sumber daya manusia yang memadai. Hal ini karena tuntutan pada tenaga kerja tidak hanya sebatas kemampuan untuk bekerja, namun dihadapkan pula dengan kemampuan untuk berkompetisi sesuai dengan kondisi kerja dan persaingan lapangan kerja.

Grafik 4. Tingkat Pengangguran Terbuka (TPT) Menurut Kabupaten/Kota Tahun 2018



Indikator yang berhubungan dengan permasalahan ketenagakerjaan yakni adalah Tingkat Pengangguran Terbuka (TPT). TPT merupakan persentase jumlah penduduk yang menganggur terhadap angkatan kerja.

Persentase TPT adalah 51.78% dari 5.877.887 jumlah penduduk di Provinsi Riau. Angka tersebut dilihat dari jumlah penduduk usia produktif yaitu umur 15 sampai dengan 64 tahun. Angka ini cukup besar karena lebih dari 50% dari jumlah angkatan kerja. Dari data tersebut dapat dikatakan bahwa beban penduduk yang bekerja sangat berat, karena harus menanggung anggota keluarga yang menganggur atau bukan angkatan kerja sangat besar.<sup>259</sup>

Dalam mengelola sumber daya alam, Riau masih harus menghadapi beberapa tantangan, di antaranya yaitu kualitas sumber daya manusia yang masih kurang memadai, kurangnya dukungan teknologi dan modal dalam mengelola sumber daya alam. Selama ini, Provinsi Riau mendapat dukungan permodalan dari pemerintah pusat yang bersumber dari PT. SMI (Sarana Multi Infrastruktur), KUR (Kredit Usaha Rakyat), UMI (Kredit Ultra Mikro), LPDB (Lembaga Pengelolaan Dana Bergulir), CSR (*Corporate Social Responsibility*) dari perusahaan BUMN dan BUMD.

Tantangan lainnya yaitu banyaknya saingan dari warga asing yang sudah mengambil alih pengelolaan sumber daya alam. Selain itu, beberapa sumber daya alam yang semakin lama kuantitasnya semakin berkurang juga menjadi tantangan yang harus dihadapi Provinsi Riau ke depannya.

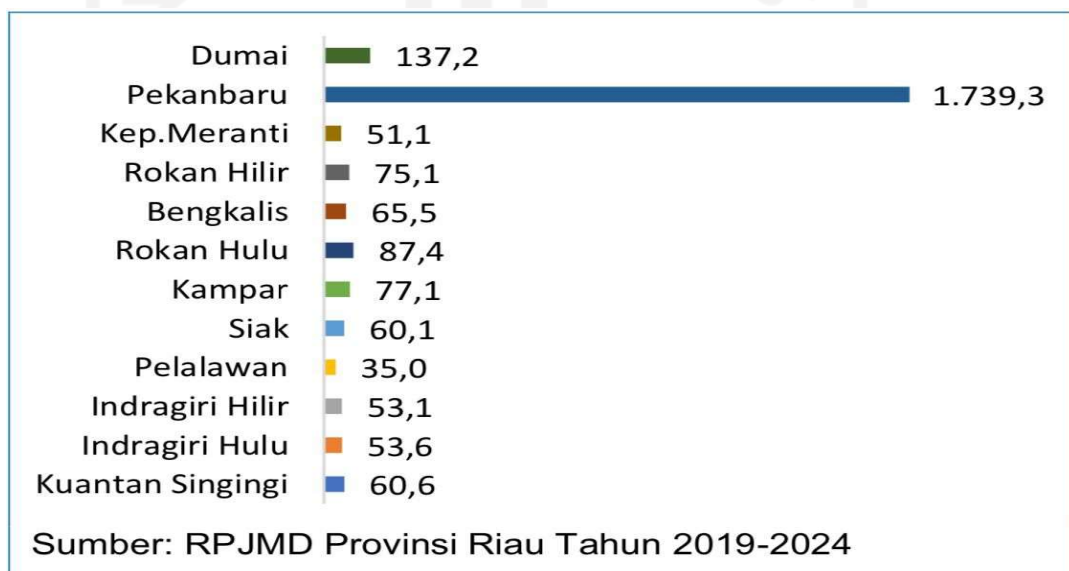
#### 11. Rendahnya Angka Harapan Hidup

---

<sup>259</sup> Kanwil Ditjen Perbendaharaan Provinsi Riau, Kajian Fiskal Regional Tahun 2019, Kementerian Keuangan Direktorat Jenderal Perbendaharaan, hlm. 12.

Pertumbuhan penduduk di suatu wilayah dapat diukur dari tingkat kepadatan penduduknya. Kepadatan penduduk dapat dipengaruhi oleh faktor geografi (fisiologis, sumber daya alam, iklim, dan topografi) dan faktor demografi (natalitas, mortalitas, dan migrasi). Pada tahun 2018, jumlah penduduk Provinsi Riau adalah 6.074.100 jiwa dengan luas wilayah 89.150,16 km<sup>2</sup>. Kepadatan penduduk di Provinsi Riau termasuk kategori penduduk sangat jarang. Namun demikian, kepadatan penduduk di Provinsi Riau tiap tahunnya semakin bertambah dibandingkan tahun 2012 yang hanya 66 jiwa per km<sup>2</sup> atau naik sebesar 10.61%, peningkatan kepadatan penduduk tersebut seiring dengan makin berkembangnya kegiatan ekonomi lokal dan regional yang terjadi di daerah ini.

Grafik 5. Kepadatan Penduduk Kabupaten/Kota di Provinsi Riau Tahun 2018



Kepadatan penduduk tersebut akan memberikan pengaruh terhadap permintaan lahan baik untuk penggunaan perumahan maupun untuk sektor pertanian dan lainnya sehingga akan memicu terjadinya peningkatan harga lahan dan perlunya penyediaan sarana dan prasarana pemukiman, pendidikan, dan kesehatan. Kondisi penduduk yang padat juga akan mengakibatkan terjadinya persoalan sosial terutama menyangkut kemiskinan, pengangguran, dan ketimpangan pendapatan dan antar wilayah.<sup>260</sup>

#### 12. Laju Pertumbuhan Ekonomi (PDRB)

Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) adalah penjumlahan nilai output bersih perekonomian yang ditimbulkan seluruh kegiatan ekonomi di suatu wilayah tertentu (Provinsi dan Kabupaten/Kota), dan dalam satu kurun waktu tertentu (satu tahun kalender). Adapun analisis PDRB di Provinsi Riau bertujuan mengetahui tingkat pertumbuhan ekonomi Riau termasuk tingkat kesejahteraan penduduk dan gambaran perekonomian Riau secara umum.<sup>261</sup>

Di kawasan Sumatera, PDRB Provinsi Riau merupakan yang terbesar kedua, namun pertumbuhannya paling rendah. Hal ini terjadi karena

---

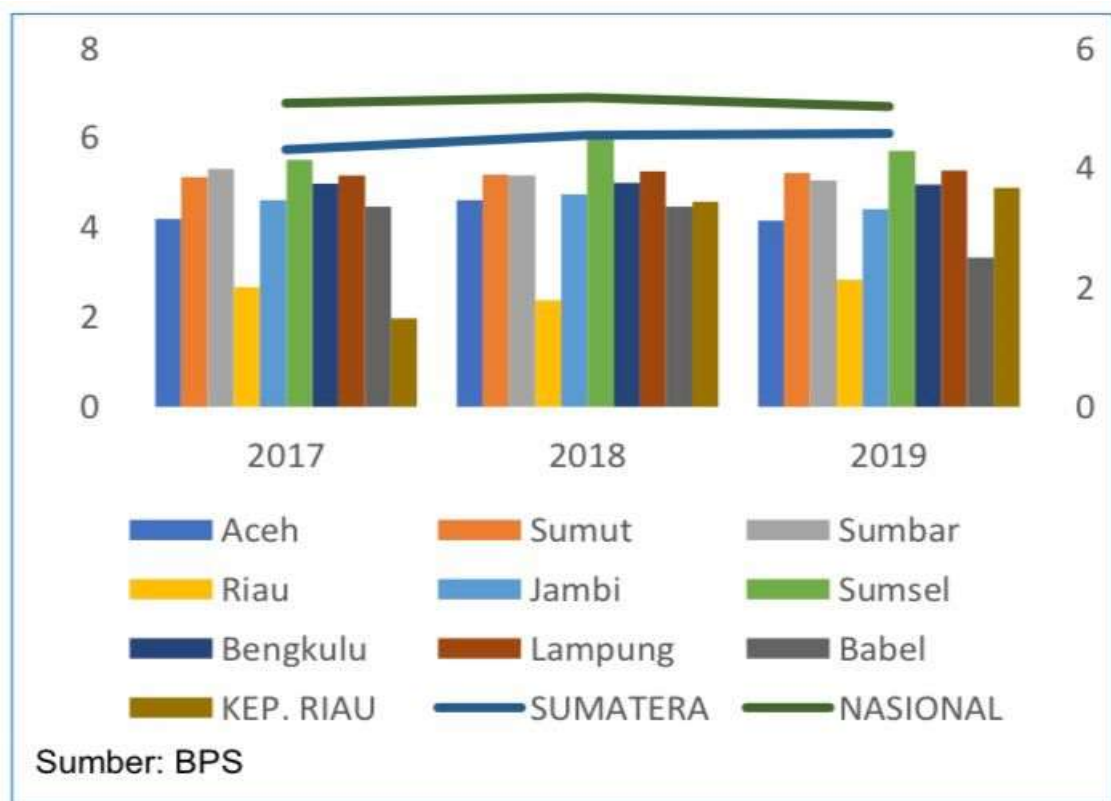
<sup>260</sup> Kanwil Ditjen Perbendaharaan Provinsi Riau, Kajian Fiskal Regional Tahun 2019, Kementerian Keuangan Direktorat Jenderal Perbendaharaan, hlm. 14.

<sup>261</sup> Kanwil Ditjen Perbendaharaan Provinsi Riau, Kajian Fiskal Regional Tahun 2019, Kementerian Keuangan Direktorat Jenderal Perbendaharaan, hlm. 19.



ekonomi Riau masih sangat bergantung pada pertambangan minyak dan kelapa sawit, padahal harga minyak dunia cenderung turun. Di samping itu, adanya pemberlakuan Permendag Nomor 21 Tahun 2019, Permen ESDM Nomor 42 Tahun 2018 mengenai Prioritas Produksi Hasil Pertambangan untuk Kebutuhan Industri Pengolahan Domestik yang menyebabkan kontraksi ekspor luar negeri. Selain itu, lifting minyak menurun (natural declining) disebabkan belum adanya kepastian penerapan Enhanced Oil Recovery (EOR) secara full scale menyusul beralihnya kontrak pengelolaan blok Rokan dari perusahaan swasta ke BUMN pada tahun 2021. Demikian juga dengan industri kelapa sawit yang masih dibayangi isu pembatasan impor oleh Uni Eropa dan perubahan orientasi penjualan dari ekspor ke domestik sering dengan kebijakan pemerintah atas perluasan penggunaan bahan bakar biodiesel ke non-PSO (*Public Service Obligation*).

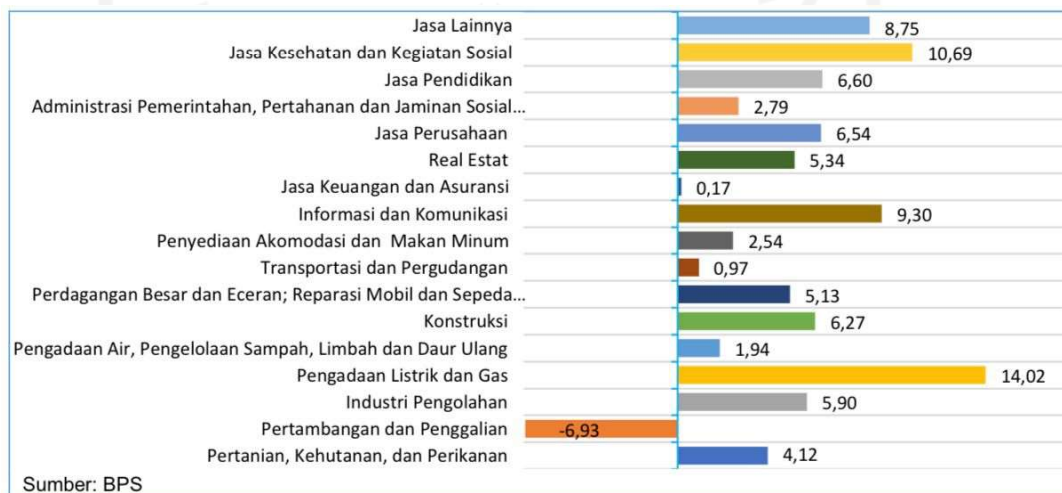
Grafik 6. Pertumbuhan Ekonomi Provinsi di Kawasan Sumatera dan Nasional Tahun 2017-2019



Pertumbuhan ekonomi (PDRB) suatu daerah memperlihatkan tingkat keberhasilan pembangunan suatu daerah dalam periode waktu tertentu. Meningkatnya pertumbuhan ekonomi menunjukkan adanya kenaikan produksi barang dan jasa. Ekonomi Riau tahun 2019 tumbuh sebesar 2.84%, mengalami kenaikan dari tahun sebelumnya yakni sebesar 2.37% pada tahun 2018, dan sebesar 2.66% pada tahun 2017. Di kawasan Sumatera, pertumbuhan ekonomi Provinsi Riau tahun 2019 merupakan

yang paling rendah dan berada di bawah pertumbuhan ekonomi pulau Sumatera dan nasional yang berada di level 4.57% dan 5.02%. pertumbuhan ekonomi Riau masih di bawah target yang tertuang dalam Kebijakan Umum APBD (KUA) sebesar 3.91%.<sup>262</sup>

Grafik 7. Pertumbuhan Ekonomi Riau Tahun 208 Menurut Lapangan Usaha



Dari sisi produksi, hampir semua lapangan usaha mengalami pertumbuhan, dengan pertumbuhan tertinggi dicapai oleh lapangan Pengadaan Listrik dan Gas merupakan lapangan usaha yang mengalami pertumbuhan tertinggi sebesar 14.02%, diikuti oleh Jasa Kesehatan dan Kegiatan Sosial sebesar 10.69%, dan Informasi dan Komunikasi sebesar 9.30%. Namun, sektor Pertambangan dan Penggalan, yang menempati

<sup>262</sup> Kanwil Ditjen Perbendaharaan Provinsi Riau, Kajian Fiskal Regional Tahun 2019, Kementerian Keuangan Direktorat Jenderal Perbendaharaan, hlm. 20.

lapangan terbesar kedua setelah industri pengolahan terhadap struktur PDRB Riau, mengalami kontraksi sebesar minus 6.93%.<sup>263</sup>

## 6. Otonomi Daerah Belum Terealisasi dengan Baik

Apabila dilihat dari segi istilah, otonomi itu sendiri berasal dari dua kata bahasa Yunani, yaitu *autos* (sendiri), dan *nomos* (peraturan) atau undang-undang sendiri, yang selanjutnya berkembang menjadi Pemerintahan sendiri. Dalam terminologi ilmu pemerintahan dan hukum administrasi negara, kata otonomi itu sering dihubungkan dengan kata Otonomi Daerah. Menurut Fernandez yang dikutip oleh Dharma Setyawan Salam, bahwa Otonomi Daerah adalah pemberian hak, wewenang, dan kewajiban kepada Daerah yang memungkinkan Daerah tersebut dapat mengatur dan mengurus “urusan rumah tangganya” sendiri untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan Pemerintahan dalam rangka pelayanan terhadap masyarakat dan pelaksanaan pembangunan.<sup>264</sup> Ketentuan Pasal 1 angka 6 UU Pmda memberikan definisi Otonomi Daerah, yaitu: “Hak, wewenang, dan kewajiban Daerah Otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia”.<sup>265</sup>

---

<sup>263</sup> Kanwil Ditjen Perbendaharaan Provinsi Riau, Kajian Fiskal Regional Tahun 2019, Kementerian Keuangan Direktorat Jenderal Perbendaharaan, hlm. 21.

<sup>264</sup> Dharma Setyawan Salam, *Otonomi Daerah dalam Perspektif Lingkungan, Nilai dan Sumber Daya*, (Jakarta: Djembatan, 2002), hlm. 88-89.

<sup>265</sup> Pasal 1 Angka 6 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Suatu Daerah disebut sebagai Daerah Otonom apabila memiliki atribut sebagai berikut:<sup>266</sup>

1. Mempunyai urusan tertentu yang disebut urusan rumah tangga Daerah; urusan rumah tangga Daerah ini merupakan urusan yang diserahkan oleh Pemerintah Pusat kepada Daerah;
2. Urusan rumah tangga Daerah itu diatur dan diurus/diselenggarakan atas inisiatif/prakarsa dan kebijakan dari Daerah itu sendiri;
3. Untuk mengatur dan mengurus rumah tangga Daerah tersebut, maka Daerah memerlukan aparatur sendiri yang terpisah dari aparatur Pemerintah Pusat, yang mampu untuk menyelenggarakan urusan rumah tangganya sendiri; dan
4. Mempunyai sumber keuangan sendiri yang dapat menghasilkan pendapatan yang cukup bagi Daerah, agar dapat membiayai segala kegiatan dalam rangka penyelenggaraan rumah tangga Daerahnya.

Menurut Prof. Soepomo, bahwa Otonomi Daerah sebagai prinsip berarti menghormati kehidupan regional menurut riwayat, adat, dan sifat sendiri-sendiri, dalam kadar Negara Kesatuan.<sup>267</sup> Namun, yang terjadi tidak demikian, dalam perspektif desentralisasi, walaupun UU Pemda telah mengatur bahwa sejumlah kewenangan Pusat diserahkan kepada Pemerintahan Daerah, fakta hukum yang terjadi justru menunjukkan bahwa dalam pengelolaan Migas dan perimbangan DBH Migas masih ada pemusatan kewenangan, hal ini menunjukkan adanya benturan paradigma antara sentralisasi dan desentralisasi, keadilan menurut penguasa dan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Desentralisasi Pemerintahan merupakan sebuah tuntutan

---

<sup>266</sup> Josep Riwu Kaho, *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia (Identifikasi Beberapa Faktor yang Mempengaruhi Penyelenggaraannya)*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2004), hlm. 80.

<sup>267</sup> *Ibid.*, hlm. 46.

yang berkembang di masyarakat merujuk pada pendapat Sir Henry Maine yang menyatakan bahwa hukum yang baik adalah hokum yang mengakomodasi kebutuhan hukum masyarakat, yaitu dapat berupa pemisahan wewenang hingga revisi dan merubah peraturan perundang-undangan yang tidak sesuai dengan kebutuhan hukum masyarakat.<sup>268</sup> Terkait dengan perimbangan DBH Migas dan iklim investasi dalam Otonomi Daerah, harus dimaknai bahwa otonomi adalah dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia yang didirikan untuk melindungi, mensejahterakan dan mencerdaskan rakyat, sehingga harus dibangun sistem yang mengakomodir kebutuhan Daerah.

Perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah dalam perimbangan DBH Migas harus dimaknai sebagai suatu sistem yang menyeluruh dalam rangka pendanaan penyelenggaraan asas desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan, serta dilaksanakan dalam prinsip negara kesatuan guna mencapai tujuan negara. Berdasarkan hasil analisis ditemukan bahwa Pasal 14 huruf e dan huruf f, Pasal 19 serta Pasal 20 UU Perimbangan Keuangan hanya mengatur persentase perimbangan DBH Migas secara seragam (homogen) tanpa memperhitungkan kondisi Daerah yang bermacam-macam (heterogen).

---

<sup>268</sup> Harsono, *Hukum Tata negara, Pemerintahan Lokal dari Masa Ke Masa*, Liberty, Yogyakarta, 1992, hlm. 155.

Titik temu dalam skema ini adalah “peraturan perundang-undangan yang baik yang mengatur pengelolaan Migas dan perimbangan DBH Migas”, inilah yang dimaksud dengan penerapan prinsip kedaulatan dan keadilan sosial dalam pengelolaan Migas dan perimbangan DBH Migas. Fakta hukum dalam penelitian ini menunjukkan bahwa peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang pengelolaan Migas dan perimbangan DBH Migas menuai protes dari sekelompok masyarakat yang keberadaannya terasa tidak terlindungi oleh peraturan perundang-undangan tersebut. Artinya peraturan perundang-undangan dimaksud dinilai belum mengakomodir prinsip keadilan. Harus dipahami bahwa semua produk hukum merupakan turunan dari Pancasila sebagai kendali filosofis terhadap penyusunan peraturan perundang-undangan. Hal ini tertuang jelas dalam alinea ke-4 Pembukaan UUD NRI Tahun 1945. Pengendalian filosofis tersebut tidak hanya berhenti pada konstitusi tetapi mencakup semua perangkat peraturan perundang-undangan, mulai dari Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden hingga peraturan yang paling bawah. Kesemuanya merupakan norma yang menindaklanjuti pasal-pasal dalam konstitusi dan terkontrol oleh lima sila dalam Pancasila sebagai jati diri bangsa, artinya keseluruhan peraturan perundang-undangan dapat kembali atau dikembalikan kepada lima sila tersebut sehingga dapat diterima oleh seluruh bangsa Indonesia.

## BAB V

### PENUTUP

#### A. Kesimpulan

Setelah melakukan penelitian dan menguraikan dua permasalahan dalam penelitian ini, maka dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut:

1. Berbicara mengenai sejarah pembentukan suatu undang-undang, maka tidak mungkin akan terlepas dari pembahasan mengenai politik hukum (*politic of law*). Politik hukum sendiri berkaitan erat dengan pembahasan mengenai kebijakan Pemerintah di bidang pembangunan hukum. Politik hukum dilaksanakan melalui proses legislasi panjang yang teratur dan berkesinambungan. Hal ini menempatkan sejarah panjang dalam perumusan undang-undang tersebut sebagai pemegang kendali penting terkelolanya sebuah Pemerintahan yang baik untuk terwujudnya tujuan pembangunan nasional yang dicita-citakan bersama. Dalam perspektif negara hukum dan demokrasi, pembangunan suatu bangsa tidak terlepas dari cita-cita masyarakat. Cita-cita masyarakat itu sendiri berkaitan dengan keinginan untuk membangun suatu bangsa yang adil dan beradab. Dalam konteks Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah, khususnya terkait Pasal yang mengatur besaran persentase Dana Bagi Hasil Migas, politik hukum yang terjadi menitikberatkan pada beberapa hal, yaitu:



- 1.1 Bahwa pembentukan Undang-Undang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah ditujukan untuk memberikan otonomi yang seluas-luasnya kepada Daerah untuk melaksanakan kewenangannya dalam mengurus pengelolaan “rumah tangganya”;
  - 1.2 Bahwa pemberian otonomi yang luas berupa pemberian Dana Perimbangan merupakan salah satu sumber pendanaan keuangan bagi Daerah dari Pemerintah dengan harapan hal tersebut mampu meningkatkan derajat kesejahteraan rakyat Indonesia;
  - 1.3 Bahwa pengaturan terkait Dana Perimbangan keuangan ini diperlukan dalam rangka menjawab keluhan dan keinginan dari seluruh rakyat Indonesia yang merasa haknya didzolimi oleh negaranya sendiri dengan sistem yang ada sebelum undang-undang ini dibentuk;
  - 1.4 Bahwa pemberian Dana Bagi Hasil dengan persentase yang telah ditentukan sebagaimana disebutkan di atas adalah dalam rangka pemerataan kesejahteraan, sehingga yang dapat merasakan manfaatnya tidak hanya Daerah Penghasil, tetapi juga Daerah yang tidak mempunyai potensi dalam hal sumber daya alam;
  - 1.5 Bahwa pemberian otonomi seluas-luasnya bagi Daerah harus dipahami dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.
2. Terdapat inkonsistensi antara Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

berkaitan dengan kewenangan dalam pengelolaan sumber daya alam khususnya dalam sektor minyak dan gas bumi.

3. Dalam pelaksanaannya, Pasal yang mengatur terkait besaran persentase Dana Bagi Hasil Migas kaitannya dalam penyelenggaraan Otonomi Daerah menuai problematika, diantaranya adalah:

3.1 Transparansi pengelolaan Dana Bagi Hasil Migas. Pemerintah Pusat dinilai kurang transparan terhadap Daerah Penghasil dalam hal pembagian DBH Migas, Daerah hanya memperoleh jumlah final berapa besaran yang mereka terima tanpa terlibat secara langsung dalam penghitungan dana tersebut;

3.2 Besaran Dana Bagi Hasil Migas untuk Kabupaten/Kota Penghasil dinilai tidak adil, karena persentase yang diperoleh sama besarnya dengan persentase yang diperoleh oleh Kabupaten/Kota lainnya, tanpa memperhatikan biaya eksternalitas akibat adanya eksploitasi migas di Kabupaten/Kota bersangkutan;

3.3 Penyaluran Dana Bagi Hasil Migas seringkali tidak diberikan secara tepat waktu, sehingga hal tersebut mengganggu perencanaan keuangan Daerah.

3.4 Pemerintah Pusat dinilai tidak memperhatikan komponen biaya eksternalitas akibat eksploitasi SDA yang seharusnya menjadi faktor pembagi dalam pertimbangan keuangan.

3.5 Daerah Penghasil yang seharusnya kaya karena memiliki SDA yang berlimpah, justru mengalami hal sebaliknya, hal tersebut dapat dilihat dari

beberapa data yang diperoleh di Riau, terkait sarana prasarana yang tidak memadai, mulai dari akses jalan umum, air bersih dan air minum, kesehatan dan penerangan, pendidikan, tingkat pengangguran, rendahnya angka harapan hidup, laju pertumbuhan ekonomi yang rendah.

3.6 Otonomi Daerah yang dipahami sebagai pemberian kewenangan sebesar-besarnya bagi daerah untuk mengatur urusan “rumah tangganya” tidak berjalan demikian, karena yang terjadi dalam perspektif desentralisasi, walaupun UU Pemda telah mengatur bahwa sejumlah kewenangan pusat diserahkan kepada pemerintahan daerah, fakta hukum yang terjadi justru menunjukkan bahwa dalam pengelolaan Migas dan perimbangan DBH Migas masih ada pemusatan kewenangan, hal ini menunjukkan adanya benturan paradigma antara sentralisasi dan desentralisasi, keadilan menurut penguasa dan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

## **B. Saran**

Berdasarkan kesimpulan di atas, Penulis memberikan beberapa saran sebagai berikut:

1. Pemerintah seharusnya memahami bahwa semua produk hukum merupakan turunan dari Pancasila sebagai kendali filosofis terhadap penyusunan peraturan perundang-undangan. Hal ini tertuang jelas dalam alinea ke-4 Pembukaan UUD NRI Tahun 1945. Pengendalian filosofis tersebut tidak

hanya berhenti pada konstitusi tetapi mencakup semua perangkat peraturan perundang-undangan. Kesemuanya merupakan norma yang menindaklanjuti pasal-pasal dalam konstitusi dan terkontrol oleh lima sila dalam Pancasila sebagai jati diri bangsa, artinya keseluruhan peraturan perundang-undangan dapat kembali atau dikembalikan kepada lima sila tersebut sehingga dapat diterima oleh seluruh bangsa Indonesia.

2. Sebaiknya dilakukan pengkajian ulang secara komprehensif terhadap aturan yang mengatur terkait pembagian Dana Perimbangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah khususnya dalam DBH Migas, agar persentase yang diberikan kepada Daerah Penghasil lebih proporsional, sehingga dapat menjamin kesejahteraan masyarakat Indonesia secara umum, dan masyarakat Daerah Penghasil secara khusus yang dalam hal ini terdampak langsung oleh akibat adanya eksploitasi sumber daya alam khususnya Migas, serta sebagai bentuk komitmen dan konsistensi dari Pemerintah dalam mewujudkan penyelenggaraan Otonomi Daerah yang seluas-luasnya bagi Daerah sebagaimana yang selama ini selalu didengungkan.
3. Perlunya pembaharuan terhadap Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah yang disesuaikan dengan Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah yang baru, yaitu Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, dikarenakan terdapat inkonsistensi antara kedua

undang-undang tersebut terkait kewenangan dalam pengelolaan sumber daya alam khususnya dalam sektor migas.

4. Perlu dilakukan beberapa perbaikan mengenai mekanisme pengelolaan DBH Migas, terutama terkait transparansi dari formulasi perhitungan DBH Migas yang melibatkan Pemerintah Daerah dalam proses perhitungannya, sehingga Daerah dapat secara mudah mengakses formulasi tersebut.
5. Perlu ada sebuah formulasi yang mengatur secara rinci dengan proyeksi yang valid dan dapat dipertanggungjawabkan beserta formulasi alternatif, dengan memprioritaskan waktu penyaluran Dana Perimbangan, khususnya DBH Migas secara tepat waktu, sehingga dapat menghindari adanya gap antara perhitungan pagu indikatif dengan realisasi yang terjadi, agar Pemerintah Daerah dapat secara cepat dan mudah dalam membentuk kebijakan perencanaan terkait Anggaran Daerah.
6. Pemerintah Daerah perlu memikirkan suatu perencanaan terkait optimalisasi penggunaan DBH Migas bagi pembangunan Daerah, dan mencari alternatif lain sebagai sumber pendanaan Keuangan Daerah, mengingat ketergantungan Daerah pada DBH yang berasal dari sumber daya alam yang tidak dapat diperbaharui mempunyai resiko kegagalan fiskal yang cukup tinggi bagi Daerah Penghasil.

## Daftar Pustaka

### Buku

Abdurrahman. *Beberapa Pemikiran tentang Otonomi Daerah*, Cetakan Pertama.

Jakarta: Media Sarana Press, 1987.

Adisasmita, Rahardjo. *Teori-Teori Pembangunan Ekonomi, Pertumbuhan*

*Ekonomi dan Pertumbuhan Wilayah*, Cetakan Pertama, (Yogyakarta:

Graha Ilmu, 2013).

Alkostar, Artidjo. (Editor) *Pembangunan Hukum Nasional dalam Perspektif*

*Kebijakan dalam Identitas Hukum Nasional*, Yogyakarta: Fakultas

Hukum Universitas Islam Indonesia, 1997.

Asshiddiqie, Jimly. *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca*

*Reformasi*. Jakarta: PT. Buana Ilmu Populer, 2008.

Atmadja, Arifin P. Soeria. *Keuangan Publik dalam Perspektif Hukum Teori,*

*Praktik dan Kritik*. Jakarta: Rajawali Pers, 2009.

Budiardjo, Miriam. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta: PT Gramedia Pustaka

Utama, 2008.

Gadjong, Agussalim Andi. *Pemerintahan Daerah: Kajian Politik dan Hukum,*

Cetakan Pertama. Bogor: Ghalia Indonesia, 2007.

Handoyo, Hestu Cipto. *Hukum Tata Negara, Kewarganegaraan dan Hak Asasi Manusia: Memahami Proses Konsolidasi Sistem Demokrasi Indonesia*. Yogyakarta: Universitas Atma Jaya Yogyakarta Press, 2003.

Harsono, *Hukum Tata Negara (Pemerintahan Lokal dari Masa ke Masa)*, (Yogyakarta: Liberty, 1992).

Hoessein, Bhenyamin. *Perubahan Model, Pola, dan Bentuk Pemerintahan Daerah (dari Era Orde Baru ke Era Reformasi)*. Jakarta: Departemen Ilmu Administrasi Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia, 2009.

Huda, Ni'matul. *Desentralisasi Asimetris dalam NKRI (Kajian Terhadap Daerah Istimewa, Daerah Khusus dan Otonomi Khusus)*. Bandung: Nusamedia, 2014.

\_\_\_\_\_. *Hukum Pemerintahan Daerah*, Cetakan Pertama. Bandung: Nusa Media, 2009.

\_\_\_\_\_. *Otonomi Daerah: Filosofi, Sejarah Perkembangan dan Problematika*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2005.

\_\_\_\_\_. *Problematika Pembatalan Peraturan Daerah*, Cetakan Pertama. Yogyakarta: FH UII Press, 2010.

Ismatullah, Deddy dan Asep A. Sahid Getara. *Ilmu Negara dalam Multi Perspektif, Kekuasaan, Masyarakat, Hukum dan Agama*. Bandung: CV. Pustaka Setia, 2007.

- Kaho, Josef Riwu. *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia (Identifikasi Beberapa Faktor yang Mempengaruhi Penyelenggaraannya)*. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2004.
- Kansil, C.S.T. dan Christine S.T. Kansil. *Pemerintahan Daerah di Indonesia (Hukum Administrasi Daerah 1903-2001)*, Cetakan Pertama. Jakarta: Sinar Grafika, 2002.
- Kantaprawira, Rusadi. *Sistem Politik Indonesia*. Bandung: Sinar Baru, 1985.
- K.J., Davey. *Pembiayaan Pemerintah Daerah: Praktek-Praktek Internasional dan Relevansinya Bagi Dunia Ketiga*. Jakarta: UI Press, 1989.
- Manan, Bagir. *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*. Yogyakarta: Pusat Studi Hukum FH UII, 2001.
- Martosuwigno, Sri Soemantri. *Pengantar Perbandingan Hukum Tata Negara*. Jakarta: Rajawali, 1981.
- \_\_\_\_\_. *Sistem-Sistem Pemerintahan Negara-Negara ASEAN*. Bandung: Tarsito. 1976.
- Marzuki, Peter Mahmud. *Penelitian Hukum*. Jakarta: Prenada Media Group, 2016.
- Moenta, Andi Pangerang dan H. Syafa'at Anugrah Pradana. *Pokok-Pokok Hukum Pemerintahan Daerah*, Cetakan Pertama. Jakarta: Rajawali Pers, 2018.



- Muluk, M. Khoirul. *Desentralisasi dan Pemerintahan Daerah*. Malang: Bayumedia Publishing, 2007.
- Prasetyo, Dossy Iskandar dan Bernard L. Tanya. *Ilmu Negara: Beberapa Isu Utama*. Surabaya: Srikandi, 2005.
- Salam, Dharma Setyawan. *Otonomi Daerah dalam Perspektif Lingkungan, Nilai dan Sumber Daya*. Jakarta: Djembatan, 2004.
- Syaukani et. al. *Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2002.
- T. Abdullah dan A. Surjomihardjo. *Ilmu Sejarah dan Historiografi: Arah dan Perspektif*. Jakarta: Gramedia, 1985.
- Ubaedillah, A. dan Abdul Rozak. *Pancasila, Demokrasi, HAM, dan Masyarakat Madani*. Jakarta: Indonesia Center for Civic Education (ICCE), 2000.
- Wahidin, H. Samsul. *Hukum Pemerintahan Daerah (Pendulum Otonomi Daerah dari Masa ke Masa)*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2013.
- Wahjono, Padmo. *Indonesia Negara Berdasarkan atas Hukum*, Cetakan Pertama. Jakarta: Ghalia Indonesia, 1983.
- Widjaja, HAW. *Otonomi Daerah dan Daerah Otonom*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2002.

## **Jurnal**

- Fahmi, Sudi. *Beberapa Masalah Muatan Materi UU No. 22 Tahun 1999 dan Implikasinya terhadap Otonomi Daerah dalam Kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia*, *Jurnal Hukum*, Vol. 8 No. 16, (08 Maret 2001).
- Handaka, Riya Dwi. *Analisis Peranan Dana Bagi Hasil Minyak Bumi dan Gas Bumi sebagai Pendanaan Desentralisasi*, *Jurnal Manajemen Keuangan Publik*, No. 1 Vol. 1, (2017).
- Harun, Jahrizal. *Permasalahan Minyak dan Gas (Migas) di Riau*, *Jurnal Ekonomi*, No. 3 Vol. 17, (Desember 2009).
- Kurniawati, Tenti. *Konflik Dana Bagi Hasil antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Provinsi Kalimantan Timur*, *Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik*, No. 1 Vol. 16, (Juli 2012).
- Ma'ruf, Ahmad dan Latri Wihastuti, *Pertumbuhan Ekonomi Indonesia: Determinan dan Prospeknya*, *Jurnal Ekonomi dan Studi Pembangunan*, No. 1 Vol. 9, (April 2008).
- Nasution, Faisal Akbar, *Kebijakan Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah Pasca Reformasi*, *Jurnal Hukum dan Pembangunan Tahun Ke-41*, No. 4 (Oktober-Desember 2011).

Qurbani, Indah Dwi. *Prinsip Hukum Perimbangan Dana Bagi Hasil Minyak dan Gas Bumi*, *Yuridika*, No. 1 Vol. 29, (Januari-April 2014).

Santosa, Pandji. *Disintegrasi, Pemerintahan Lokal Dan Dana Perimbangan Pusat Dan Daerah*, *Sosiohumaniora*, No. 1 Vol. 12, (Maret 2010).

Widayati. Otonomi Khusus dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia dengan Sistem Desentralisasi, *Jurnal Hukum*, No. 1 Vol. XXII, (April 2010).

Wiraswasta, Fani. M. Pudjihardjo. Putu Mahardika Adis. *Pengaruh Dana Perimbangan dan Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap Pertumbuhan Ekonomi Melalui Belanja Modal di Kota dalam Wilayah Jawa Timur*, *Jurnal Bisnis dan Manajemen*, No. 2 Vol. 5, (Tahun 2009-2014).

Wulandari, Yolanda. *Pengaruh Dana Bagi Hasil Terhadap Belanja Daerah pada Kabupaten dan Kota di Indonesia*, *Jurnal Akuntansi*, No. 1 Vol. 2, (2014).

### **Tesis**

Hilal, Suryo. *Gagasan Otonomi Khusus Bagi Provinsi Kalimantan Timur dalam NKRI*. Tesis. Program Magister Ilmu Hukum, Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 2017.

Khoiriah, Siti. *Konstruksi Hukum Kewenangan Kepala Daerah dalam Keuangan Daerah di Indonesia*. Tesis. Program Magister Ilmu Hukum, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2012.

### **Makalah**

Hijazi, Ahmad. *Kajian Transparansi Mekanisme Penerimaan DBH yang Diterima Pemerintah Daerah*. Sekretaris Daerah Provinsi Riau. Pemerintah Provinsi Riau. Materi disampaikan pada acara FGD EITI Indonesia, Batam, 09 April 2018.

Sidik, Machfud. *Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah sebagai Pelaksanaan Desentralisasi Fiskal (antara Teori dan Aplikasinya di Indonesia)*. Makalah disampaikan pada Seminar Setahun Implementasi Kebijakan Otonomi Daerah di Indonesia, Yogyakarta, 13 Maret 2002.

Kanwil Ditjen Perbendaharaan Provinsi Riau, *Kajian Fiskal Regional Tahun 2019*, Kementerian Keuangan Direktorat Jenderal Perbendaharaan, Pekanbaru, 2019.

### **Peraturan Perundang-Undangan**

Indonesia. Undang-Undang Dasar Tahun 1945.

Indonesia. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960, Lembaran Negara Tahun 1960 Nomor 104; Tambahan Lembaran Negara Nomor 2043 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

Indonesia. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999, Lembaran Negara Tahun 1999 Nomor 72; Tambahan Lembaran Negara Nomor 3848 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah.

Indonesia. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, Lembaran Negara Tahun 1999 Nomor 60; Tambahan Lembaran Negara Nomor 3839 tentang Pemerintahan Daerah.

Indonesia. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001, Tambahan Lembaran Negara Tahun 2001 Nomor 4152 tentang Minyak dan Gas Bumi

Indonesia, Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004, Lembaran Negara Tahun 2004 Nomor 126; Tambahan Lembaran Negara Nomor 4438 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah

Indonesia, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, Lembaran Negara Tahun 2004 Nomor 125; Tambahan Lembaran Negara Nomor 4437 tentang Pemerintahan Daerah.

Indonesia, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, Lembaran Negara Tahun 2014 Nomor 244; Tambahan Lembaran Negara Nomor 5587 tentang Pemerintahan Daerah.

### **Putusan Pengadilan**

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 71/PUU-IX/2011, tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah.

### **Peraturan Menteri**

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 72 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 137 Tahun 2017 tentang Kode dan Data Wilayah Administrasi Pemerintahan.

Peraturan Menteri Keuangan No.103/PMK.07/2018 tentang Rincian Kurang Bayar DBH menurut Provinsi/Kabupaten/Kota yang dialokasikan dalam APBN Tahun Anggaran 2018.

Peraturan Menteri Keuangan No.153/PMK.07/2018 tentang Rincian Kurang Bayar DBH menurut Provinsi/Kabupaten/Kota yang dialokasikan dalam APBN Tahun Anggaran 2018.

Peraturan Pemerintah Nomor 55 Tahun 2005 tentang Dana Perimbangan.

## **Internet**

<https://www.batiqa.com/id/hotels/pekanbaru/read-article/mengenal-provinsi-riau-dan-sejarahnya>, diakses pada Kamis, 18 November 2021, Pukul 10.40 WIB.

<https://ekonomi.kompas.com/read/2017/07/11/063300426/kenapa.masih.ada.Daerah.Penghasil.Migas.yang.miskin>, diakses pada Selasa, 11 Desember 2018, Pukul 10.10 WIB.

<https://eiti.esdm.go.id/siaran-pers-transparansi-sebagai-upaya-perbaikan-tata-kelola-penyaluran-dana-bagi-hasil/>, diakses pada Senin, 22 November 2021, Pukul 11.10 WIB.

<https://m.bisnis.com/amp/read/20190410/533/910357/dana-bagi-hasil-Migas-riau-rp17-triliun-belum-dibayar-Pusat>, diakses pada Senin, 01 November 2021, Pukul 17.25 WIB.

<https://republika.co.id/berita/breaking-news/ekonomi/10/12/03/150301-perhitungan-dbh-Migas-dinilai-belum-transparan>, diakses pada Selasa, 11 Desember 2018, Pukul 19.45.

[https://rri.co.id/pekanbaru/daerah/548466/pusat-hutang-dbh-Migas-rp-1-9-t-kepada-daerah-riau?utm\\_source=news\\_recommendation&utm\\_medium=internal\\_link&utm\\_campaign=General%20Campaign](https://rri.co.id/pekanbaru/daerah/548466/pusat-hutang-dbh-Migas-rp-1-9-t-kepada-daerah-riau?utm_source=news_recommendation&utm_medium=internal_link&utm_campaign=General%20Campaign), diakses pada Senin, 09 November 2021, Pukul 12.50 WIB.

[https://www.academia.edu/25486908/Perimbangan\\_Keuangan\\_antara\\_Pusat\\_dan\\_Daerah\\_dalam\\_Kerangka\\_Negara\\_Kesatuan\\_Republik\\_Indonesia?auto=download](https://www.academia.edu/25486908/Perimbangan_Keuangan_antara_Pusat_dan_Daerah_dalam_Kerangka_Negara_Kesatuan_Republik_Indonesia?auto=download), diakses pada Jumat, 05 April 2019, Pukul 08.00 WIB.

<https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt4f2933c18fe25/pembagian-dbh-Migas-rugikan-Daerah-Penghasil>, diakses pada Selasa, 11 Desember 2018, Pukul 20.20 WIB.

<https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt4f2933c18fe25/pembagian-dbh-Migas-rugikan-Daerah-Penghasil>, diakses pada Selasa, 11 Desember 2018, Pukul 20.20 WIB.

<https://www.riau.go.id/home/content/61/data-umum>, diakses pada Kamis, 18 November 2021, Pukul 10.30 WIB.

<https://ppid.riau.go.id/pages/profil-daerah>, diakses pada Senin, 22 November 2021, Pukul 09.45 WIB.

Muchid Albintani dan Auradian Marta, Otonomi Khusus Riau, Disintegrasi Lokal dan Penetrasi Negara, Repository University of Riau, <http://repository.unri.ac.id/>, diakses pada 08 November 2021, Pukul 09.00 WIB.



## **Wawancara**

Wawancara dengan Herlina Wati, Kasubbid Penerimaan Dana Bagi Hasil Bukan Pajak, Badan Pendapatan Daerah Provinsi Riau, di Pekanbaru-Riau, 18 Juni 2021.

