

**Dampak Dana Perimbangan Dalam Pelaksanaan Desentralisasi  
Terhadap Pemerintahan Kota Solok**

**SKRIPSI**

**Diajukan Untuk Mencapai Gelar Sarjana Ilmu Politik  
Pada Fakultas Ilmu Sosial Dan Ilmu Politik Universitas Andalas**

Oleh :

**MAHARDHIKA RAMA FIRDA**

**04 193 048**



**JURUSAN ILMU POLITIK  
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK  
UNIVERSITAS ANDALAS**

**PADANG**

**2010**

## ABSTRAK

**Mahardhika Rama Firda, Dampak Dana Perimbangan Dalam Pelaksanaan Desentralisasi Terhadap Pemerintahan Kota Solok. Dibimbing Oleh Pembimbing I Prof. Dr. Afrizal, MA dan Pembimbing II Doni Hendrik, S.IP M. Soc, SC.**

Dalam menilai kualitas otonomi daerah yang sedang berlangsung, salah satu tolok ukur utamanya adalah kemampuan keuangan Pemerintah Daerah untuk membiayai sendiri anggaran pengeluaran rutin dan pembangunan. kehadiran UU NO.33 Tahun 2004 tentang perimbangan keuangan pusat dan daerah dijadikan sebagai dasar untuk pembiayaan keuangan pemerintahan daerah di Indonesia yang Pendapatan Asli Daerahnya relatif sedikit. Realisasinya adalah dengan mendistribusikan dana perimbangan. Kota Solok sebagai salah satu daerah otonomi memperoleh dana perimbangan rata-rata 90,66% setiap tahunnya. Dana perimbangan yang besar telah mempengaruhi pelaksanaan desentralisasi di Kota Solok, karena adanya intervensi Pemerintah Pusat terhadap Pemerintah Kota Solok. Keadaan ini selanjutnya menimbulkan dampak dalam pelaksanaan desentralisasi yang salah satu nilainya adalah meningkatkan kemampuan pemerintah daerah dalam memperhatikan hak-hak komunitasnya (*Local accountability*).

Penelitian ini mendeskripsikan Dampak Dana Perimbangan Dalam Pelaksanaan Desentralisasi Terhadap Pemerintahan Kota Solok. Dalam menganalisa data temuan, peneliti menggunakan dasar konseptual tentang hubungan keuangan pusat dan daerah dan desentralisasi.

Peneliti menggunakan wawancara dan dokumentasi untuk mengumpulkan data. Teknik analisa data yang digunakan adalah etik dan emik.

Hasil penelitian ini memperlihatkan bahwa semakin besar dana perimbangan maka semakin besar ketergantungan daerah terhadap pusat, dimana lebih banyak program-program daerah atas prakarsa Pemerintah Pusat. Hal ini dapat terjadi karena DAK di Kota Solok yang tiap tahun meningkat. Sedangkan DAU digunakan lebih banyak untuk biaya tidak langsung. Dengan dana perimbangan di Kota Solok telah meningkatnya kemampuan Pemerintah Kota Solok untuk mencapai standar nasional dalam merealisasikan program-program yang dijalankannya. Bagaimanapun dana perimbangan telah menjadi kebutuhan besar dalam memenuhi kemampuan keuangan daerah Kota Solok. Walaupun terjadi intervensi, pemerintah Kota Solok tetap dapat memunculkan inisiatif-inisiatif daerah. Hal ini disebabkan pengaturan dana perimbangan yang substansinya mengakomodasi kepentingan daerah pada Dana Alokasi Umum dan kepentingan pemerintah pusat pada Dana Alokasi Khusus.

*Kata kunci: dana perimbangan, desentralisasi, intervensi, dana alokasi umum, dana alokasi khusus.*

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### 1.1 Latar Belakang Masalah Penelitian

Penetapan Undang-Undang No.22 dan 25 Tahun 1999 yang mengatur tentang hubungan kewenangan dan keuangan Pusat dan Daerah merupakan bentuk upaya Pemerintah untuk membenahi hubungan Pusat-Daerah di seluruh daerah Indonesia dalam bentuk Otonomi Daerah, yang resmi dilaksanakan pada tanggal 1 Januari 2001<sup>1</sup>. Pada proses pelaksanaannya, Pemerintah melakukan upaya untuk mendukung pelaksanaan otonomi daerah secara penuh dengan merevisi Undang-Undang No.22 dan 25 tahun 1999, sehingga aturan tersebut diganti menjadi Undang-Undang No.32 Tahun 2004 dan No.33 Tahun 2004 yang semakin membawa perubahan fundamental pada Otonomi Daerah di seluruh Kabupaten/Kota dengan kewenangan yang lebih luas dan dengan dukungan dana perimbangan untuk mengatur rumah tangganya sendiri berdasarkan potensi yang dimilikinya.

Secara teoritis, dengan adanya perluasan wewenang Pemerintah Daerah maka diharapkan dapat tercipta *local accountability*, yakni meningkatnya kemampuan pemerintah daerah dalam memperbaiki hak-hak dari komunitasnya

---

<sup>1</sup> Tap.MPR.No. IV/MPR/2000 menjadi landasan yang menetapkan rekomendasi kebijakan dalam penyelenggaraan otonomi daerah yang ditujukan kepada pemerintah dan DPR, yang mana dalam salah satu butir rekomendasinya agar memperhatikan daerah yang sanggup melaksanakan otonomi secara penuh dapat memulai pelaksanaannya pada 1 Januari 2001 yang tercermin dalam APBN dan APBD.

(Hidayat, 2002: 32). Maka dari itu, Pemerintah Daerah harus meningkatkan kualitas dalam penyelenggaraan pemerintahan dan urusan-urusan yang telah dilimpahkan untuk pembangunan daerah. Sebagai langkah awal, Pemerintah Daerah harus mampu melihat potensi-potensi yang dimilikinya dan mampu mengelolanya dengan baik serta memperjuangkannya sendiri (Tang, 1997: 198).

Pembentukan Undang-Undang tentang perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah yang tujuannya untuk mendukung pendanaan atas penyerahan urusan kepada Pemerintah Daerah yang diatur dalam undang-undang tentang Pemerintahan Daerah (Huda, 2005: 102). Selanjutnya, kehadiran Undang-Undang No.33 Tahun 2004 tentang perimbangan keuangan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah telah menjanjikan sejumlah harapan untuk perbaikan pendapatan daerah selama berjalannya otonomi daerah.

Filosofi yang diemban dari kebijakan dana perimbangan keuangan adalah untuk menyeimbangkan kemajuan pembangunan daerah secara proporsional, terbuka, dan berkeadilan dalam mendukung suksesnya penyelenggaraan Otonomi Daerah yang merupakan bagian Integral dari sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia (Huda, 2005: 104). Dalam muatan Undang-Undang No.33 Tahun 2004 telah ditetapkan dana perimbangan bertujuan untuk memberikan dukungan dalam menciptakan peningkatan kemampuan keuangan daerah dalam Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD). Lebih jauh, telah diatur tentang bentuk-bentuk dari Dana Perimbangan, seperti bagian daerah dari bagi hasil pajak dan bukan pajak, Dana Alokasi Umum, dan Dana Alokasi

Khusus merupakan variasi jenis dana perimbangan Pemerintah Pusat yang didistribusikan ke Daerah.

Dana perimbangan dialokasikan pada daerah adalah sebagai konsekwensi penyelenggaraan asas desentralisasi, sehingga kewenangan daerah dapat terselenggara dengan lebih berdaya guna dan berhasil. Dengan demikian hubungan dana perimbangan dengan Otonomi Daerah sangat strategis dan signifikan dalam mendukung suksesnya penyelenggaraan Otonomi Daerah (Syaukani, 2002: 28-29). Berdasarkan Undang-Undang No.33 Tahun 2004 menekankan sistem dari pengelolaan keuangan daerah yang transparan, pengelolaan keuangan yang proporsional, dan harus sesuai dengan sasaran yang ingin dicapai. Dalam hal ini daerah juga dituntut untuk mampu mencari pendapatan sendiri untuk menjalankan pembangunan berkelanjutan di daerah masing-masing. Disamping itu Pemerintah Daerah juga perlu membuat kebijakan yang peduli pada masyarakat.

Pembentukan daerah otonom melalui desentralisasi pada hakikatnya merupakan penciptaan efisiensi dan inovasi dalam pemerintahan (Yani, 2002: 8). Salah satunya bagaimana Pemerintah Daerah nantinya akan menentukan arah kebijakan dalam menyusun rencana startegis yang efektif dan efisien dalam mengemban visi dan misi dalam tata kelola pemerintahan yang baik.

Menurut Widjaja, fenomena perimbangan keuangan daerah menjadi salah satu isu yang mewarnai perdebatan saat ini tentang otonomi daerah. Hal ini katanya dikarenakan kemampuan Pemerintah Daerah untuk membiayai sendiri anggaran pengeluaran rutin dan pembangunan, merupakan salah satu tolok ukur

utama dalam menilai kualitas otonomi yang dimiliki (Widjaja, 2003: 100, 103 dan 107). Secara umum kemampuan keuangan dipandang sebagai tolok ukur kemampuan suatu daerah menyclenggarakan tugas-tugas otonominya. Tujuan otonomi daerah akan sulit tercapai walaupun pemerintah daerah dan *stakeholder* lainnya punya kemampuan dan partisipasi yang tinggi, tetapi tidak demikian dengan keadaan daerahnya yang relatif miskin akan sumber daya alam dan sumber Pendapatan Asli Daerah (PAD) lainnya yang sedikit. Pilihan untuk mengandalkan distribusi keberadaan dana dari Pemerintah Pusat berupa dana alokasi umum dan khusus, tidak memberi jaminan bahwa tidak akan adanya intervensi pusat terhadap daerah yang bersangkutan. Hal ini terlihat dari sejumlah pasal yang mengamankan pembuatan Peraturan Pemerintah sebagai peraturan pelaksanaanya (Huda, 2005: 104).

Fenomena yang terjadi memperlihatkan bahwa pelaksanaan otonomi daerah di Kabupaten/Kota selama ini umumnya dinilai mempunyai kelemahan terutama sumber keuangan yang terbatas, apalagi substansi Undang-Undang tentang perimbangan keuangan Pemerintah Pusat dan Daerah bertumpu pada dasar pemikiran pembagian perolehan pendapatan, antara pemerintah pusat dan daerah, tidak terkecuali yang berasal dari sumber daya alam (Hidayat, 2002:141-142). Walaupun telah diatur bahwa sumber pendapatan daerah dan penyerahan wewenang menganut prinsip keseimbangan, kenyataannya bahwa sumber-sumber pendapatan yang potensial dan besar ada di luar wewenang dari Kabupaten/Kota yang bersangkutan, merupakan salah satu alasan rendahnya tingkat kemampuan keuangan itu. Sumber PAD yang sangat terbatas menjadikan pengelolaan dan

pemungutan lebih besar daripada hasilnya (Widjaja, 2003: 100-103). Situasi tersebut sama sekali tidak menguntungkan bagi upaya meningkatkan pelayanan kepada masyarakat dalam mempelancar gerak pembangunan yang lebih tersebar, seperti lebih mampu menampung partisipasi masyarakat.

Kota Solok menjadi contoh realitas berjalannya era otonomi daerah tanpa didukung oleh Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang cukup, sehingga besarnya kebutuhan Kota Solok terhadap dana perimbangan.

Sebagai sebuah Kota yang terletak pada posisi strategis jalur perdagangan dan jasa, maka Pemerintah Kota Solok dalam visi dan misinya sebagaimana tertuang dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) Kota Solok Tahun 2006-2010 yaitu untuk "Terciptanya tata pemerintahan daerah yang baik (*good local governance*), meningkatnya ekonomi rakyat, meningkatnya kualitas pendidikan, dan tersedianya infrastruktur kota yang memadai guna mewujudkan kesejahteraan masyarakat". Maksudnya adalah bahwa Kota Solok dalam kurun waktu 5 tahun kedepan akan mengerahkan dan memanfaatkan segenap sumber daya yang ada untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat melalui penerapan tata kelola pemerintahan yang baik ([www.solokkota.go.id](http://www.solokkota.go.id), 20 Mei 2008).

Adapun titik fokus dari visi ini adalah memacu ekonomi, pemerataan kualitas pendidikan dan pengendalian faktor kesehatan serta penyediaan infrastruktur kota yang memadai. Untuk kewenangan pemerintah Kota Solok, terbagi pada urusan wajib sebanyak 22 dan pilihan sebanyak 7 urusan. Pada pelaksanaannya tentu membutuhkan alokasi dana yang relatif besar.

## BAB VI PENUTUP

### a. Kesimpulan

Penelitian ini bertujuan untuk mendeskripsikan dampak dana perimbangan dalam pelaksanaan desentralisasi terhadap Pemerintah Kota Solok. Dari Hasil penelitian diperoleh kesimpulan sebagai berikut:

1. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa semakin besar dana perimbangan maka semakin besar ketergantungan daerah terhadap pusat, dimana lebih banyak program-program daerah dari prakarsa Pemerintah Pusat. Dengan dana perimbangan di Kota Solok telah meningkatnya kemampuan Pemerintah Kota Solok untuk mencapai standar nasional dalam merealisasikan program-program yang dijalankannya. Dalam penelitian ini ditunjukkan dengan contoh kasus: Dinas Pendidikan Kota Solok dengan alokasi APBD besar, Dinas Kebersihan lingkungan hidup dan tata ruang Kota Solok dengan alokasi APBD sedang, dan Dinas Perhubungan Komunikasi dan Informatika Kota Solok dengan alokasi APBD kecil. Dimana dinas pendidikan yang memiliki APBD terbesar dalam menetapkan program-programnya mengacu pada program pemerintah pusat, sedangkan dengan dua dinas yang lainnya penetapan program yang mengacu pada standar nasional tergantung dari kemauan daerah dalam melihat kesesuaiannya dengan prioritas dan kebutuhan daerah.
2. Penelitian ini juga menjelaskan bahwa otonomi daerah yang berkualitas dapat dicapai walaupun dengan bergantung terhadap dana perimbangan.



Hal ini bisa terjadi karena pengaturan jenis dana perimbangan yang dapat mengakomodir kepentingan pusat dan daerah, yakni DAU dan DAK. Dengan memandang dana perimbangan sebagai suatu kemampuan keuangan daerah, berarti dana perimbangan telah menjamin suatu daerah dapat menjalankan kewenangannya.

3. Walaupun adanya intervensi pemerintah pusat dimana wewenang yang diserahkan kepada Pemerintah Kota Solok dibatasi dalam penggunaan dana perimbangan, tetapi pada tingkatan realitas Pemerintah Kota Solok masih memiliki kapasitas untuk menemukan ruang (*flexibel*) guna mendapatkan otonomi yang lebih besar sehingga tercapai kemampuan daerah untuk dapat memenuhi kebutuhan daerah-daerahnya yang sesuai dengan inisiatif daerah.
4. Bahwa otonomi daerah lebih bersifat desentralisasi administratif, yang mana program dan kegiatan daerah masih diprakarsai oleh kebijakan-kebijakan pusat, yang mengatur sampai kepada teknisnya melalui keputusan menteri yang didasari UU dan PP sebagai aturan di atasnya. Kondisi ini dapat terjadi karena konstruksi wacana/berpikir tentang otonomi daerah di Indonesia dalam kerangka negara kesatuan.
5. Prakarsa pusat dapat menyebabkan daerah otonom sifatnya hanya menunggu, tetapi disisi lain dapat mengurangi pelanggaran-pelanggaran.

## DAFTAR PUSTAKA

- Afrizal. 2005. *Pengantar Metode Penelitian Kualitatif, Dari pengertian sampai penulisan laporan*. Padang: Lab. Sosiologi FISIP Unand.
- Bungin, Burhan. 2003. *Analisa Data Kualitatif*. Jakarta: Rajawali Perss.
- Faisal, Sanapiah. 1999. *Penelitian Kualitatif. Dasar-Dasar dan Aplikasi*. Malang: YA3 Malang.
- Hidayat, Syarif. 2002. *Refleksi Realitas Otonomi Daerah dan Tantangan Ke Depan*. Jakarta: Pustaka Quantum.
- Huda, Ni'matul. 2005. *Otonomi daerah: filosofi, sejarah perkembangan dan problematika*. Yogyakarta: Pustaka Belajar.
- Juwaini, Jazuli. 2007. *Otonomi Sepenuh Hati: Pokok-Pokok Pikiran Untuk Perbaikan Implementasi Otonomi Daerah*. Jakarta: Al- I'tishom Cahaya Umat.
- Kaho, Josef Riau. 2005. *Prospek Otonomi Daerah Di Negara Republik Indonesia; Identifikasi Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penyelenggaraan Otonomi Daerah*. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada.
- Moleong, Lexy. 1997. *Metodelogi Penelitian Kualitatif*. Bandung: Remaja Rosda Karya.
- Musher, Annalissia. 2006. "Proses Perumusan Kebijakan Pembangunan Plasa Andalas Di Kota Padang". *Skripsi* tidak untuk diterbitkan. Padang: Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Andalas.
- Nasir, Safar dkk. 2004. *Pengukuran Kinerja Pemerintah Daerah*. Yogyakarta: UAD Press.
- Sarundajang. 2005. *Arus Balik Kekuasaan Pusat Ke Daerah*. Jakarta: Penerbit Kota Hasta Pustaka.
- Sugiyono. 2005. *Memahami Penelitian Kualitatif*. Bandung: CV. Alfabeta.