

## **BAB II**

### **LANDASAN TEORI**

#### **2.1 Otonomi Daerah**

##### **2.1.1 Definisi Otonomi Daerah**

Hubungan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah telah diatur dalam UUD 1945 Pasal 18A ayat 2 yang berbunyi “Hubungan keuangan, pelayanan umum, sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang.” Oleh karena itu, agar hubungan yang selaras dan seimbang tersebut dapat terwujud maka Republik Indonesia menerapkan sistem otonomi daerah. Pengertian otonomi daerah juga disebutkan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 1 yang menyatakan bahwa otonomi daerah adalah hak yang diperoleh suatu daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya.

##### **2.1.2 Urgensi Penerapan Otonomi Daerah**

Tujuan dari otonomi daerah telah diungkapkan oleh Bawono *et al.* (2017) yang menjelaskan bahwa otonomi daerah bertujuan untuk mendekatkan pemerintah daerah kepada masyarakat di daerahnya dalam rangka mewujudkan kesejahteraan masyarakat dengan cara memahami kelemahan dan kelebihan

daerah masing-masing lewat partisipasi masyarakat. Sejalan dengan pernyataan tersebut Noviades (2013) menyatakan bahwa efisiensi dan efektivitas atas sumber daya daerah dan pelayanan umum dapat tercipta karena adanya otonomi daerah yang memberikan ruang bagi masyarakat untuk ikut berpartisipasi dalam proses pembangunan.

Berdasarkan pernyataan Lekipiouw (2020) bahwa Indonesia menganut asas desentralisasi dalam penerapan sistem otonomi daerah yang bertujuan untuk membagi kekuasaan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Jadi, pemerintah daerah hanya menjalankan urusan yang menjadi kewenangannya saja. Hal ini didukung oleh pernyataan yang dilansir dari laman DJPK Kemenkeu, Nainggolan (2020) menjelaskan bahwa urusan politik luar negeri, pertahanan dan keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, dan agama hanya akan dikerjakan oleh pemerintah pusat. Selain urusan tersebut, maka kewenangan diserahkan kepada pemerintah daerah. Apabila pemerintah daerah tidak mampu melaksanakan urusannya tersebut maka pemerintah daerah dapat meminta bimbingan kepada pemerintah pusat.

## **2.2 Konteks Hubungan Keuangan Antara Pusat dan Daerah**

### **2.2.1 Urgensi Pentingnya Hubungan Pusat dan Daerah**

Salah satu hal yang menjadi fokus utama dari otonomi daerah adalah terkait dengan sistem pengelolaan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Hubungan keuangan pusat dan daerah harus mempertimbangkan berbagai faktor sebagaimana dijelaskan oleh Kurniati (2013) bahwa

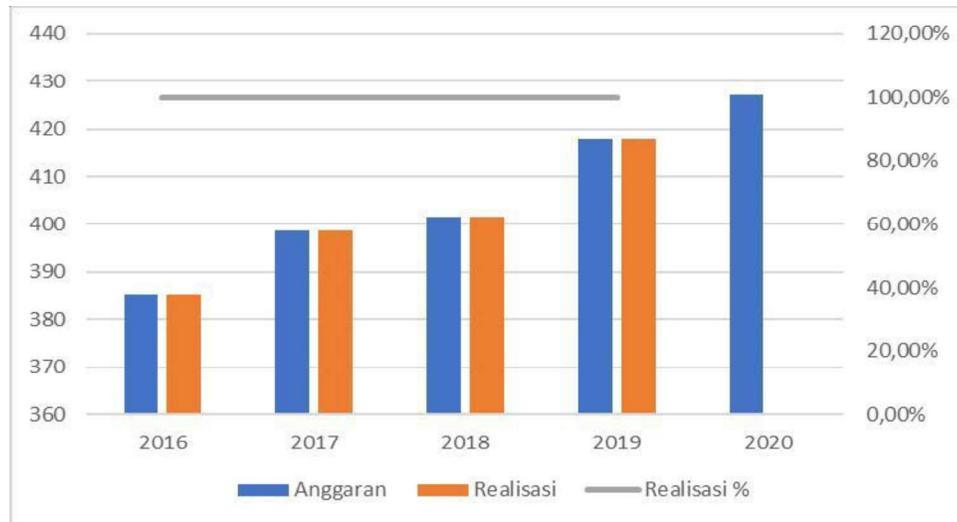
“Perimbangan keuangan pusat dan daerah merupakan sebuah sistem pembagian keuangan yang adil, proporsional, demokratis, transparan, efisien, dalam rangka pendanaan penyelenggaraan desentralisasi dengan mempertimbangkan potensi, kondisi, kebutuhan daerah, serta besaran-besaran pendanaan penyelenggaraan dekonsentrasi dan tugas pembantuan.”

Hubungan keuangan pemerintah pusat dan daerah dapat dicerminkan lewat pos anggaran Transfer ke Daerah dan Dana Desa (TKDD) pada APBN. Berdasarkan penjelasan dari Sofi (2020) bahwa proses alokasi TKDD yang diterima oleh setiap daerah ditentukan oleh tiga faktor yaitu berdasarkan formula, daerah penghasil, dan kinerja.

### **2.2.2 Dana Alokasi Umum**

Menurut Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 Tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah, Dana Alokasi Umum adalah dana dari APBN untuk pemerataan kemampuan keuangan antar daerah dalam rangka desentralisasi. Hal itu sejalan dengan penjelasan dari Hidayah dan Setiyawati (2014) bahwa pemerintah pusat memberikan dana perimbangan kepada setiap daerah berupa DAU yang bertujuan untuk mengatasi permasalahan ketimpangan fiskal serta berperan dalam menopang kebutuhan dari setiap daerah. Selanjutnya, Hidayah dan Setiyawati (2014) juga menjelaskan bahwa pemberian DAU diprioritaskan kepada daerah dengan kapasitas fiskal rendah untuk mengurangi ketimpangan fiskal antar daerah. Grafik perkembangan DAU mulai dari tahun 2015 sampai dengan 2020 dapat dilihat pada Gambar II.1 berikut.

Gambar II.I Perkembangan DDU dari tahun ke tahun



Sumber: Look Out 2020: Transfer ke Daerah dan Dana Desa

Menurut Pusat Kajian Anggaran Badan Keahlian DPR RI (2020), anggaran DDU mengalami kenaikan sejak tahun 2015 sampai dengan 2019. Hal itu disebabkan karena alokasi anggaran dalam pos TKDD sangat dipengaruhi oleh Penerimaan Dalam Negeri, khususnya DDU sebesar dua puluh enam persen. Namun pada tahun 2020, ada beberapa problematika yang menyebabkan alokasi DDU menjadi terpengaruh. Adapun beberapa hal tersebut yaitu (1) RUU Omnibus Law Perpajakan, (2) Penerimaan pajak tahun 2020 yang dinaikkan, (3) adanya penyalahgunaan DDU oleh Pemkab, (4) Pemkab yang tidak memaksimalkan DDU untuk pelayanan publik, (5) akses pelayanan dasar publik di berbagai daerah yang belum baik, serta (6) adanya pandemi *Covid 19*.

DDU terbagi menjadi dua yaitu DDU Formula (Formula) dan DDU Tambahan. Cara menghitung DDU Formula dilakukan berdasarkan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara

Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah Pasal 27 yaitu DAU ditetapkan minimal sebesar dua puluh enam persen dari PDN Neto yang ditetapkan dalam APBN serta DAU dialokasikan oleh pemerintah pusat dengan memperhatikan celah fiskal dan alokasi dasar pada suatu daerah. Perhitungan celah fiskal dilakukan dengan mencari selisih antara kebutuhan fiskal dengan kapasitas fiskal masing-masing daerah. Kebutuhan fiskal daerah penting karena diperlukan untuk mendukung fungsi pelayanan dasar umum. Oleh karena itu, pemerintah daerah tidak bisa meminta penambahan dana atas DAU Formula karena perhitungan terkait DAU Formula sudah sepenuhnya menjadi kewenangan pemerintah pusat.

### **2.2.3 Dana Alokasi Umum Tambahan**

Mulai tahun 2019, Pemerintah pusat memasukkan DAU Tambahan sebagai bagian dari DAU. Pada tahun 2020, di dalam Peraturan Menteri Keuangan Nomor 8/PMK.07/2020 tentang Tata Cara Penyaluran Dana Alokasi Umum Tambahan Tahun Anggaran 2020 disebutkan bahwa DAU Tambahan terdiri dari (1) Bantuan Pendanaan Kelurahan, (2) Bantuan Pendanaan Penyetaraan SILTAP Kepala Desa dan Perangkat Desa, serta (3) Bantuan Pendanaan Penggajian PPPK.. Pada Pasal 2 dijelaskan bahwa DAU Tambahan tidak menjadi bagian dalam penghitungan belanja wajib Pemerintah Daerah provinsi/kabupaten atau kota dan tidak akan menunda atau memotong penyaluran DAU.

## **2.3 Kelurahan**

### **2.3.1 Definisi Kelurahan**

Berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 130 Tahun 2018 dinyatakan bahwa kelurahan adalah suatu wilayah administratif yang berada dalam lingkup kecamatan dan bertugas sebagai perpanjangan tangan dari kecamatan dalam melaksanakan tupoksinya. Sejalan dengan hal itu Antika dkk (2020) menjelaskan bahwa kelurahan adalah struktur pemerintahan kecil yang berada dekat dengan masyarakat yang ditugaskan untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat di daerah kelurahan. Menurut Ruslan (2021), Kelurahan adalah level pemerintahan terkecil yang setara dengan desa tapi lingkup kewenangannya berbeda dengan desa karena adanya keterbatasan untuk mengatur wilayahnya.

### **2.3.2 Gambaran Umum Dana Kelurahan (DAU Tambahan Bantuan**

#### **Pendanaan Kelurahan)**

Menurut Biswan (2020), Dana Kelurahan adalah dana yang dianggarkan dari APBN dari sektor DAU Tambahan. Dana Kelurahan diberikan untuk mendukung pendanaan bagi kelurahan di daerah kabupaten atau kota yang bersumber dari APBN yang hanya ditujukan untuk kegiatan pembangunan sarana dan prasarana kelurahan dan kegiatan pemberdayaan masyarakat kelurahan. Hal tersebut sesuai dengan pernyataan Mashuri dkk (2020) menjelaskan bahwa Dana Kelurahan bisa digunakan untuk kegiatan pembangunan fisik maupun non fisik. Pembangunan fisik, adalah pembangunan sarana dan prasarana bisa berupa gedung, jalan, pos ronda, tempat pelayanan kesehatan, dan lain-lain. Lalu,

pembangunan non fisik, dapat berupa kegiatan pemberdayaan masyarakat seperti posyandu, PKK, penyuluhan kesehatan, pelatihan kerja dan lain-lain.

### **2.3.3 Mekanisme Pengelolaan Dana Kelurahan**

Berdasarkan PMK 08/PMK.07/2020, pada Pasal 3 dijelaskan bahwa komitmen pendanaan pemerintah daerah ke kelurahan melalui APBD tidak akan dikurangi sehubungan dengan adanya penganggaran Dana Kelurahan oleh pemerintah pusat. Selain itu, anggaran yang sudah disusun hanya difokuskan untuk mendukung program pengadaan sarana dan prasarana serta pemberdayaan masyarakat.

Pada Pasal 4 dijelaskan bahwa alokasi Dana Kelurahan dihitung berdasarkan jumlah kelurahan yang dimiliki oleh kabupaten atau kota dengan setiap kelurahan dalam lingkup kabupaten atau kota tersebut akan memperoleh besaran alokasi Dana Kelurahan yang sama. Setiap kabupaten atau kota di Indonesia memperoleh alokasi Dana Kelurahan yang berbeda. Hal tersebut diukur berdasarkan kondisi dari masing-masing wilayah. Alokasi Dana Kelurahan diberikan kepada wilayah kabupaten atau kota berdasarkan tiga kategori yaitu (1) kategori baik mendapatkan alokasi sebesar Rp350.000.000, (2) kategori perlu ditingkatkan mendapatkan alokasi sebesar Rp366.000.000, serta (3) kategori sangat perlu ditingkatkan mendapatkan alokasi sebesar Rp381.819.000. Pada Pasal 5 dijelaskan bahwa mekanisme penganggaran Dana Kelurahan tetap dilaksanakan lewat APBD kabupaten atau kota meskipun Dana Kelurahan berasal dari pos DAU Tambahan yang notabene merupakan bagian dari APBN.

Pada Pasal 8 dijelaskan bahwa proses penyaluran Dana Kelurahan dilakukan dengan memindahbukukan dana tersebut dari RKUN ke RKUD kabupaten atau kota dengan mencatatnya menggunakan akun DAU sebagai keluaran kegiatan penyaluran Dana Kelurahan. Pada Pasal 9 dijelaskan bahwa terdapat dokumen-dokumen yang harus dipenuhi selama penyaluran Dana Kelurahan dari Pemerintah Pusat ke Pemerintah Daerah yaitu (1) Perda APBD yang memuat anggaran Dana Kelurahan, (2) surat pernyataan telah mengalokasikan dan bertanggung jawab penuh atas Dana Kelurahan, (3) Perbup tentang penetapan Dana Kelurahan, (4) Salinan kegiatan kelurahan yang tertuang ke dalam Perda mengenai APBD 2020, dan (5) LRA tahun 2019.

Berdasarkan Bab II Permendagri 130 Tahun 2018, dijelaskan bahwa kegiatan yang digunakan menggunakan Dana Kelurahan hanya meliputi kegiatan pemberdayaan masyarakat serta kegiatan pengadaan sarana dan prasarana. Kegiatan-kegiatan yang dilaksanakan tersebut harus memiliki dampak yang positif terhadap masyarakat serta lewat dana tersebut diharapkan kehidupan masyarakat bisa lebih berkembang. Kegiatan pengadaan sarana dan prasarana yang dilaksanakan di wilayah kelurahan meliputi kegiatan pengadaan dan pembangunan di sektor lingkungan permukiman, transportasi, kesehatan, dan kebudayaan. Lalu, terkait kegiatan pemberdayaan masyarakat meliputi kegiatan pelayanan kesehatan masyarakat, pelayanan pendidikan dan kebudayaan, pengembangan UMKM, pengelolaan di bidang kemasyarakatan, kegiatan ketertiban umum, perlindungan masyarakat, serta kegiatan penguatan kesiapsiagaan menghadapi bencana.

Berdasarkan Bab V Permendagri 130 Tahun 2018, dijelaskan bahwa lurah berkewajiban untuk menyampaikan laporan pelaksanaan kegiatan kelurahan kepada bupati melalui camat. Selanjutnya kecamatan sebagai entitas akuntansi akan menyusun laporan atas penggunaan Dana Kelurahan tersebut kepada bupati. Kemudian bupati berkewajiban untuk meneruskan laporan tersebut kepada gubernur serta menteri terkait. Atas penggunaan Dana Kelurahan tersebut jika terdapat sisa atas penggunaan Dana Kelurahan baik itu yang berada di RKUD maupun rekening kelurahan maka dana tersebut akan menjadi SiLPA yang nantinya akan dimasukkan ke anggaran tahun depan.

#### **2.3.4 Perbedaan Dana Kelurahan dan Dana Desa**

Pemerintah pusat dalam rangka mewujudkan sila kelima Pancasila yaitu Keadilan Sosial bagi Seluruh Rakyat Indonesia telah menetapkan kebijakan Dana Kelurahan serta Dana Desa. Dana Kelurahan memiliki perbedaan dengan Dana Desa. Penjelasan detail tentang Dana Kelurahan dapat dilihat pada sub bab 2.3.3 Mekanisme Pengelolaan Dana Kelurahan. Dana Kelurahan dari DAU Tambahan diwujudkan oleh pemerintah mulai tahun 2019. Dana Kelurahan diharapkan dapat menunjang kehidupan masyarakat di kelurahan agar bisa hidup sejahtera.

Dana Desa merupakan dana yang bersumber dari APBN yang diperuntukkan bagi desa yang mekanisme penganggarannya sama seperti Dana Kelurahan yaitu melalui APBD kabupaten atau kota. Tujuan dari Dana Desa juga hampir sama seperti Dana Kelurahan yaitu untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan, serta pemberdayaan masyarakat. Dana Desa dialokasikan ke setiap kabupaten atau kota di Indonesia dengan mengedepankan

aspek jumlah penduduk, luas wilayah, dan angka kemiskinan. Besaran alokasi Dana Desa yang diterima oleh setiap desa dalam satu lingkup kabupaten bisa berbeda-beda jumlahnya dan tidak disamaratakan seperti halnya pengalokasian Dana Kelurahan. Dana Desa diterapkan pertama kali oleh pemerintah pada tahun 2015. Penerapan Dana Desa inilah yang mengakibatkan pemerintah kemudian mengadakan Dana Kelurahan.

#### **2.4 Situasi Pandemi Covid 19 pada tahun 2020**

*Corona Virus Disease* (Covid-19) adalah penyakit saluran pernapasan yang disebabkan oleh virus corona. Virus ini pertama kali ditemukan di Wuhan, China pada Desember 2019 dan dalam kurun waktu singkat sudah menginfeksi beberapa negara di dunia. Indonesia pertama kali mengonfirmasi ditemukannya virus ini yaitu pada tanggal 1 Maret 2020. Menurut Putri (2020), “Indonesia adalah negara berkembang dan terpadat keempat di dunia, dengan demikian diperkirakan akan sangat menderita dan dalam periode waktu yang lebih lama.” Oleh karena itu, Pemerintah Indonesia menanggapi fenomena itu dengan menetapkan Keputusan Presiden Nomor 12 Tahun 2020 yang menyatakan bahwa penyebaran Covid-19 tergolong sebagai bencana nasional.

Penetapan sebagai bencana nasional mengakibatkan Pemerintah Indonesia kemudian menerapkan sejumlah kebijakan untuk meminimalisir dampak dari penyebaran covid 19 seperti penerapan protokol kesehatan seperti memakai masker, mencuci tangan dengan sabun dan air mengalir, menjaga jarak; Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB); *Work From Home*; dan lain-lain. Menurut Indayani dan Hartono (2020), pandemi Covid 19 telah mengakibatkan

banyak pegawai yang dirumahkan atau terpaksa harus dipecat untuk mengurangi beban keuangan perusahaan. Tentu saja hal itu menjadi kerugian bagi setiap pegawai karena mereka menjadi kesulitan dalam mencukupi kebutuhan ekonomi. Hal ini kemudian membuat pemerintah harus menerapkan sejumlah kebijakan yang bertujuan untuk menopang sektor perekonomian masyarakat yang pada saat itu sedang lumpuh. Salah satu strategi yang diterapkan oleh pemerintah adalah menerapkan realokasi dan *refocusing* terhadap dana di tingkat pusat, provinsi, kabupaten atau kota, serta kelurahan atau desa.

Berdasarkan Instruksi Mendagri Nomor 1 Tahun 2020, dijelaskan bahwa Pemerintah Daerah dapat melakukan relaksasi terhadap Dana Kelurahan yaitu dana yang diperuntukkan untuk program kegiatan pembangunan sarana dan prasarana serta kegiatan pemberdayaan masyarakat apabila dana untuk Belanja Tidak Terduga sudah tidak mencukupi. Oleh karena itu, dana kelurahan dapat dilakukan realokasi dan *refocusing* dengan tujuan untuk penanggulangan pandemi *Covid-19* sekaligus bantuan sosial bagi masyarakat yang terdampak secara ekonomi akibat pandemi.