

352  
G47  
P



LAPORAN HASIL PENELITIAN

PENYELENGGARAAN OTONOMI DAERAH  
BIDANG KEUANGAN  
DI KOTAMADIA DAERAH TINGKAT II SEMARANG

OLEH :

BUDI GUTAMI, S.H. M.H.

FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS DIPONEGORO  
1996

---

DIBIAYAI MELALUI PROYEK DPP/SPP FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS  
DIPONEGORO SEMARANG TAHUN 1995/1996.

## RINGKASAN

Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok - pokok Pemerintahan di Daerah memberi aturan untuk menciptakan hubungan yang serasi antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah atas dasar keutuhan Negara Kesatuan sehingga dapat diarahkan pada pelaksanaan otonomi daerah yang nyata dan bertanggung jawab, dalam arti dengan pemberian otonomi daerah tersebut Daerah yang bersangkutan secara nyata mampu mengurus rumah tangganya sendiri serta dapat menjamin perkembangan dan pembangunan Daerah.

Dengan pemberian otonomi kepada Daerah maka timbul konsekuensi adanya penyerahan urusan pemerintahan kepada Daerah disertai perangkat, alat perlengkapan dan sumber pembiayaannya. Oleh karena itu berdasarkan Pasal 11 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 dikeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1992 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah dengan Titik Berat pada Daerah Tingkat II.

Sehubungan dengan hal tersebut, maka perlu diadakan penelitian tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah Bidang Keuangan di Kotamadia Daerah tingkat II Semarang, dengan maksud untuk mengetahui tingkat kesiapan dan upaya yang dilakukan dalam menyongsong penyelenggaraan otonomi daerah.

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat bagi pengembangan ilmu pengetahuan hukum maupun pemecahan masalah pembangunan.

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode pendekatan secara yuridis sosiologis, dengan menggunakan analisis data secara kualitatif walaupun dimungkinkan pula analisis kuantitatif.

Dari penelitian yang dilakukan diperoleh hasil sebagai berikut :

1. Masih terdapat beberapa urusan yang diserahkan pada Kotamadia Daerah Tingkat II Semarang tanpa disertai penyerahan sumber pembiayaan sehingga dirasakan sangat memberatkan.
2. Masalah pembagian sumber pembiayaan antara Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah Tingkat I Jawa Tengah dan Pemerintah Kotamadia Daerah Tingkat II Semarang serta tata cara pengelolaan keuangan daerah sudah mengacu pada peraturan-

perundang-undangan yang berlaku.

Semarang, Pebruari 1996

Peneliti

## SUMMARY

Act No. 5 of the year 1974 concerning Principles of Local Governing regulates relation between National Government and Local Government according to totality of Unitary state so that it will be directed for real local autonomy and autonomy transfer make the Local Government able to conduct its own home affair and its guarantee development and improvement its development programs

Autonomy transferring to Local Government gives consequence that is transferring governing affair to Local Government with its software and and hardware. According to Article No. 11 of Act no. 5 of 1974 National Government enacted Government Regulation No. 45 of 1992 concerning Execution of Local Autonomy with Emphasizing to Second Stage Local Government.

To find probles and its solution in executing local autonomy, it needs a research for Financial Local Autonomy Execution in Semarang Municipal in order to know its readiness and effortia executing local autonomy.

The result of the research was expected to be able to mean for law development and solve the development problem.

The methode of the research was social juridical methode by using qualitative data analyzing though it was possible to analyze quatitatively.

The research found as follow :

1. There was still several affairs which was transfered to Second Stage Local Government without transferring its financial resources so that it makes some difficulties for it.
2. Financial resources distribution problem among National Government, Local Government of Central Java and Local Government of Semarang Municipal and financial management was based on formal regulation.

Semarang, February 1996

Researcher

## KATA PENGANTAR

Dengan memanjatkan puji syukur kehadiran Allah SWT, - penelitian dengan judul Penyelenggaraan Otonomi Daerah Bidang Keuangan di Kotamadia Daerah Tingkat II Semarang dapat kami selesaikan. Penelitian ini dapat terlaksana tentu tak lepas dari bantuan berbagai pihak. Untuk itu dalam kesempatan ini kami ucapkan terima kasih kepada yang terhormat :

1. Pimpinan Fakultas Hukum Universitas Diponegoro
2. Walikota Kepala Daerah Tingkat II Semarang
3. Kepala Bagian Tata Pemerintahan Kotamadia Dati II Semarang dan Staf
4. Kepala Bagian Keuangan Kotamadia Dati II Semarang dan Staf
5. Kepala Dinas Pendapatan Daerah Kotamadia Dati II Semarang dan Staf
6. Para pihak yang telah membantu pelaksanaan penelitian ini

Semoga penelitian ini bermanfaat bagi pengembangan ilmu hukum dan bagi yang berminat.

Semarang, Februari 1996

P e n e l i t i

## DAFTAR ISI

	Halaman
Lembar Identitas dan Pengesahan .....	i
Ringkasan .....	ii
Summary .....	iv
Kata Pengantar .....	v
Daftar Isi .....	vi
Daftar Tabel .....	vii
<b>Bab I. PENDAHULUAN</b>	
A. Latar Belakang Masalah .....	1
B. Perumusan Masalah .....	4
<b>Bab II. TINJAUAN PUSTAKA</b> .....	6
<b>Bab III. TUJUAN DAN MANFAAT PENELITIAN</b>	
A. Tujuan Penelitian .....	13
B. Manfaat Penelitian .....	13
<b>Bab IV. METODE PENELITIAN</b>	
A. Metode Pendekatan .....	15
B. Metode Penetapan Populasi .....	15
C. Metode Pengambilan Sampel .....	15
D. Metode Pengumpulan Data .....	15
E. Teknik Pengolahan Data .....	16
<b>Bab V. HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN</b>	
A. Deskripsi Wilayah Penelitian .....	17
B. Fungsi Kota Semarang dan Implikasinya .....	22
C. Penyelenggaraan Urusan Rumah Tangga Daerah	22
D. Usaha-usaha Persiapan Penyelenggaraan Otonomi Daerah .....	25
E. Strategi Pemantapan Titik Berat Otonomi Daerah .....	28
<b>Bab VI. KESIMPULAN DAN SARAN</b>	
A. Kesimpulan .....	49
B. Saran .....	50
DAFTAR PUSTAKA .....	51
LAMPIRAN	

## DAFTAR TABEL

- Tabel 1 : Letak Geografi Kotamadia Dati II Semarang.
- Tabel 2 : Penggunaan Areal Tanah di Kotamadia Dati II Semarang Akhir Tahun 1993.
- Tabel 3 : Jumlah Penduduk Kotamadia Dati II Semarang Menurut Kecamatan Tahun 1993.
- Tabel 4 : Penduduk Menurut Mata Pencaharian di Kotamadia Dati II Semarang Tahun 1993.
- Tabel 5 : Perbandingan PADS terhadap APBD Periode Anggaran 1990/1991 s/d 1994/1995.
- Tabel 6 : Anggaran Rutin Dinas Daerah Periode 1990/1991 s/d 1994/1995.
- Tabel 7 : Anggaran Pembangunan Dinas Daerah Periode Tahun Anggaran 1990/1991 s/d 1994/1995.
- Tabel 8 : Peranan PADS dalam Pembiayaan.
- Tabel 9 : Rata-rata Pertumbuhan Penerimaan dan Jumlah Penerimaan yang Dikumpulkan Oleh Dinas/Instansi di Kotamadia Dati II Semarang Tahun 1989/1990 s/d 1994/1995.
- Tabel 10 : Pertumbuhan Penerimaan APBD Per Pos dan Penerimaan Dipenda Kotamadia Dati II Semarang Tahun 1988/1989 s/d 1995/1996.
- Tabel 11 : Perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kotamadia Dati II Semarang Tahun Anggaran 1995/1996.
- Tabel 12 : Komposisi Penerimaan APBD (per Pos) Kotamadia Dati II Semarang Tahun 1988/1989 s/d 1995/1996.

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### A. LATAR BELAKANG MASALAH

Negara Kesatuan Republik Indonesia yang dibentuk melalui Proklamasi Kemerdekaan 17 Agustus 1945 dan dengan berlakunya Undang-undang Dasar 1945 pada tanggal 18 Agustus 1945 memberikan suatu dasar dan aturan dalam penyelenggaraan pemerintahan baik di tingkat pusat maupun di daerah. Secara konstitusional hal tersebut merupakan perwujudan Pasal 18 Undang-undang Dasar 1945 yang memerintahkan dibaginya Negara Indonesia atas daerah besar dan daerah kecil masing-masing dengan bentuk susunan pemerintahan yang ditetapkan dengan Undang-undang.

Berdasarkan hal tersebut maka telah beberapa kali dikeluarkan berbagai peraturan perundangan tentang pemerintahan di daerah, namun dalam sejarah perwujudan Pasal 18 Undang-undang Dasar 1945 ini tidak ada keseragaman dalam penerapannya. Hal ini dapat dilihat dari Undang-undang tentang Pemerintahan di Daerah yang dikeluarkan semasa berlakunya Undang-undang Dasar 1945 baik dalam periode 1945 sampai 1949 maupun dalam periode 1959 sampai dengan sekarang. Oleh karena itu diperlukan suatu peraturan perundangan tentang Pemerintahan di Daerah yang sesuai dengan sifat Negara Kesatuan Republik Indonesia, maka sejauh mungkin kedudukan Pemerintah Daerah dapat diseragamkan sehingga dapat menjamin terselenggaranya tertib pemerintahan, kesatuan bangsa dan lancarnya pelaksanaan pembangunan yang tersebar di seluruh wilayah tanah air.

Peranan Daerah dalam upaya meningkatkan penyelenggaraan pemerintahan, pelaksanaan pembangunan dan pelayanan kepada masyarakat sebagai perwujudan negara kesejahteraan ternyata cukup penting karena pada dasarnya Pemerintah Pusat tidak dapat menangani semua kepentingan dan kebutuhan masyarakat di daerah. Oleh karena itu untuk mengurus berbagai kepentingan masyarakat di daerah, Pemerintah tidak dapat meninggalkan asas kedaerahan dalam menjalankan pemerintahan.



Asas kedaerahan ini mengandung dua macam prinsip pemerintahan yaitu dekonsentrasi dan desentralisasi. Kedua asas ini dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah dilaksanakan secara bersama-sama dan tidak tertutup kemungkinan untuk dilaksanakan pula asas tugas pembantuan, sehingga dalam pelaksanaannya di antara ketiga asas tersebut akan terjalin suatu hubungan yang sangat erat, saling menunjang dan saling melengkapi secara dinamis.

Undang-undang Nomor 5 Tahun 1975 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah dikeluarkan dengan maksud dapat menjabarkan hal-hal tersebut dan dapat memberi suatu aturan bagaimana menciptakan hubungan yang serasi antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah atas dasar keutuhan Negara Kesatuan sehingga dapat diarahkan pada pelaksanaan otonomi Daerah yang nyata dan bertanggung jawab yang dapat menjamin perkembangan dan pembangunan daerah yang dilaksanakan bersama-sama deksentrasi.

Perwujudan dari prinsip otonomi daerah yang nyata dan bertanggung jawab adalah nyata dalam arti bahwa pemberian otonomi daerah kepada Daerah haruslah didasarkan pada faktor-faktor, perhitungan-perhitungan dan tindakan-tindakan atau kebijaksanaan-kebijaksanaan yang benar-benar dapat menjamin Daerah yang bersangkutan secara nyata mampu mengurus rumah tangga sendiri. Bertanggung jawab dalam arti bahwa pemberian otonomi daerah itu benar-benar sejalan dengan tujuannya, yaitu melancarkan pembangunan di seluruh pelosok tanah air dan terciptanya hubungan yang serasi antara Pemerintah Pusat dan Daerah serta dapat menjamin perkembangan dan pembangunan Daerah.

Dihubungkan dengan isi dan jiwa Pasal 18 Undang-undang Dasar 1945 beserta Penjelasannya, Garis-garis Besar Haluan Negara dan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah, maka pengaturan dan pelaksanaan kebijaksanaan untuk meletakkan titik berat otonomi daerah pada Daerah Tingkat II, harus disesuaikan dengan prinsip-prinsip yang menjadi dasar penyelenggaraan pemerintahan di Daerah yaitu :

a. Pelaksanaan pemberian otonomi kepada Daerah harus menun-

jang aspirasi perjuangan rakyat, yakni memperkokoh Negara Kesatuan dan mempertinggi kesejahteraan rakyat Indonesia seluruhnya;

- b. Pemberian otonomi kepada Daerah harus merupakan otonomi yang nyata dan bertanggung jawab;
- c. Asas desentralisasi dilaksanakan bersama-sama dengan asas dekonsentrasi dengan memberikan kemungkinan pula bagi pelaksanaan asas tugas pembantuan;
- d. Pemberian otonomi kepada Daerah mengutamakan aspek keserasian dengan tujuan di samping aspek pendemokrasian;
- e. Tujuan pemberian otonomi kepada Daerah adalah untuk meningkatkan pembinaan stabilitas politik dan kesatuan bangsa.

Otonomi daerah merupakan hak, wewenang dan kewajiban Daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri dengan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Daerah yang dimaksud di sini adalah daerah otonom baik itu Daerah Tingkat I maupun Daerah Tingkat II sebagai bentuk perwujudan dan pelaksanaan asas desentralisasi yaitu suatu asas yang menyerahkan urusan pemerintahan dari Pemerintah atau Daerah Tingkat atasnya kepada Pemerintah Daerah menjadi urusan rumah tangganya sendiri.

Dengan pemberian otonomi kepada Daerah maka menimbulkan konsekuensi adanya penyerahan urusan pemerintahan kepada Daerah disertai perangkat, alat perlengkapan dan sumber pembiayaannya. Oleh karena itu tujuan pemberian otonomi kepada Daerah adalah untuk memungkinkan Daerah yang bersangkutan mengurus dan mengatur rumah tangganya sendiri untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintahan dalam rangka pelayanan terhadap masyarakat dan pelaksanaan pembangunan.

Dalam rangka meningkatkan pelayanan terhadap masyarakat dan pelaksanaan pembangunan maka Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 khususnya Pasal 11 meletakkan titik berat otonomi daerah pada Daerah Tingkat II dengan pertimbangan bahwa Daerah Tingkat II-lah yang lebih langsung berhubungan dengan masyarakat sehingga diharapkan dapat lebih mengerti dan memenuhi aspirasi-aspirasi masyarakat tersebut.

Sebagai peraturan pelaksanaan Pasal 11 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 tersebut telah ditetapkan Peraturan Pemerintah RI Nomor 45 Tahun 1992 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah dengan Titik Berat pada Daerah Tingkat II.

Berdasarkan uraian di atas maka perlu diadakan penelitian tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah Bidang Keuangan di Kotamadia Daerah Tingkat II Semarang.

## B. PERUMUSAN MASALAH

Untuk mengetahui sejauh manakah penyelenggaraan otonomi daerah, khususnya di bidang keuangan pada Kotamadia Daerah Tingkat II Semarang, diperlukan berbagai peraturan perundangan yang dapat mendukung terlaksananya otonomi daerah sekaligus mekanisme pelaksanaannya. Hal ini dapat dirumuskan dalam beberapa masalah yang hanya dapat dijawab dengan suatu hasil penelitian yang dikhususkan untuk itu.

Masalah-masalah yang akan diteliti dalam kegiatan penelitian ini antara lain adalah sebagai berikut :

1. Dengan penekanan pelaksanaan otonomi daerah pada Daerah Tingkat II, bagaimana pengaruhnya pada Kotamadia Dati II Semarang ?
2. Persiapan apa yang sudah dilakukan Pemerintah Kotamadia Dati II Semarang dalam menyambut pelaksanaan otonomi daerah berdasarkan PP Nomor 45 Tahun 1992 ?
3. Apakah pernah dilakukan studi ke beberapa daerah proyek percontohan otonomi daerah ? Bagaimana hasilnya dan upaya-upaya apa yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah Kotamadia Dati II Semarang ?
4. Bagaimana konsep otonomi daerah untuk pelaksanaan asas - desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan ?
5. Sejauh manakah kemampuan Pemerintah Kotamadia Dati II Semarang dalam menggali Pendapatan Asli Daerah Sendiri ( PADS ) dan seberapa besar mampu digunakan sebagai sumber pembiayaan dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pelaksanaan pembangunan ?
6. Bagaimanakah peranan Dinas-dinas Daerah sebagai unsur pelaksana di bidang keuangan ?

7. Apakah selama ini ada pembagian sumber pembiayaan antara Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah Tingkat I Jawa Tengah, dan Pemerintah Daerah Tingkat II Semarang ? Melalui apa saja dan bagaimana prosedurnya ?
8. Bagaimanakah tata cara pengelolaan keuangan daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan di Kotamadya Daerah Tingkat II Semarang ?