

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang Masalah**

Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 telah dinyatakan tujuan nasional Negara Republik Indonesia yaitu melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Keempat tujuan negara ini hanya dapat bisa dicapai dengan adanya pembangunan nasional yang dilakukan dengan perencanaan yang matang, realistik, terarah dan terpadu, bertahap, bersungguh-sungguh, berdaya guna dan berhasil guna.<sup>1</sup>

Indonesia sebagai Negara yang demokratis harus mengutamakan kepentingan dan kesejahteraan rakyat, sehingga tercipta kehidupan berbangsa dan bernegara yang tertib, aman dan sejahtera. Dalam rangka memujudkan terciptanya negara yang mengutamakan kepentingan dan kesejahteraan rakyat, negara Indonesia telah melewati proses pembelajaran yang panjang mengenai demokrasi kehidupan politik dan pemerintahan baik di tingkat nasional maupun lokal.

Proses pembelajaran tersebut telah mempengaruhi system politik untuk memunculkan gagasan otonomi daerah dimana Pemerintah Daerah memiliki kewenangan yang luas untuk mengurus dan mengatur rumah tangga daerah.

---

<sup>1</sup> Moh. Mahfud MD, SH., 1988, *Hukum Kepegawaian Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, hlm.2

Otonomi daerah di Indonesia memasuki babak baru dengan adanya perubahan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah diganti dengan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang No 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah menganut asas desentralisasi dan dekonsentrasi dengan prinsip otonomi yang nyata dan bertanggung jawab. Dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974, di daerah terdapat dua macam pemerintahan, yaitu Pemerintah Daerah otonom dan wilayah administratif yaitu Pemerintah Pusat yang ada di Daerah.

Pemerintah Daerah Otonom terbentuk sebagai pelaksanaan asas desentralisasi yaitu Pemerintah Daerah yang berhak untuk mengatur serta mengurus rumah tangganya sendiri. Dengan asas dekonsentrasi terbentuklah instansi-instansi pusat yang ada di daerah. Wujud instansi-instansi pusat yang ada di daerah yaitu di wilayah Propinsi dinamakan Kanwil (Kantor Wilayah), dan di wilayah Kabupaten disebut Kandep (Kantor Departemen). Prinsip otonomi yang nyata dan bertanggung jawab, diartikan bahwa Pemerintah Daerah hanya mengurus rumah tangga daerah sesuai dengan kemampuan keuangan daerah yang ada, sisanya akan menjadi urusan Pemerintah Pusat dengan dana dari Pemerintah Pusat.

Seiring berlakunya undang-undang No 22 tahun 1999 terdapat perubahan kewenangan antara urusan pusat dan daerah, pemerintah pusat memiliki kewenangan dalam hal urusan pertahanan keamanan, keuangan, agama, peradilan dan hubungan luar negeri, diluar urusan yang menjadi kewenangan pusat tersebut

menjadi urusan rumah tangga daerah sendiri (otonomi). Akibat dari otonomi mengakibatkan banyaknya penghapusan instansi pusat yang ada di daerah misalnya, kantor-kantor wilayah (kanwil) di propinsi dan kantor-kantor departemen (kandep) dikabupaten dihapus. Adanya penghapusan tersebut mengakibatkan pegawai negeri sipil pusat yang ada di daerah ( seperti kanwil dan kandep) diserahkan kepada pemerintah daerah, dan statusnya berubah menjadi pegawai daerah.

Undang-undang No 22 Tahun 1999 yang menerapkan otonomi daerah yang seluas-luasnya mengakibatkan beban keuangan daerah sangat berat, hal ini disebabkan semua urusan yang ada di daerah menjadi tanggungjawab daerah sendiri dan dalam pembiayaan urusan daerah serta dana gaji PNS menjadi tanggung jawab keuangan daerah. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 ini pun telah diganti dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Dari Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, apa yang menjadi urusan pusat tidak berubah seperti yang ada pada Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999. Perubahan Undang-Undang nomor 22 tahun 1999 menjadi undang-undang nomor 32 tahun 2004 ini dilakukan karena Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 tidak sesuai dengan bangunan negara kesatuan Indonesia, dan dalam pelaksanaannya menimbulkan nuansa yang federalistik. Undang-undang nomor 32 tahun 2004 lebih mendekatkan system pemerintahan daerah kepada prinsip bangunan negara kesatuan. Salah satu latar belakang pencabutan undang-undang No 22 tahun 1999 dapat dilihat dalam

konsideran huruf c undang-undang No 32 tahun 2004, yang menyatakan bahwa undang-undang No 22 tahun 1999 dianggap sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan keadaan ketatanegaraan dan otonomi. Ketidak sesuaian di atas dikarenakan di Indonesia menganut bangunan Negara kesatuan, sementara itu undang-undang No 22 tahun 1999 dalam pelaksanaannya menimbulkan nuansa federalistik.

Pasal 4 Peraturan Pemerintah Nomor 105 Tahun 2000 tentang pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan daerah menegaskan bahwa pengelolaan daerah harus dilakukan secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan yang berlaku efisien, efektif, transparan dan bertanggungjawab dengan memperhatikan asas keadilan dan kepatutan. Setiap Pegawai Negeri mempunyai hak-hak yang diberikan dalam rangka menjamin kesejahteraan pegawai negeri, salah satunya adalah hak untuk memperoleh gaji. Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Kepegawaian menyatakan setiap Pegawai Negeri berhak memperoleh gaji yang adil dan layak sesuai beban pekerjaan dan tanggung jawabnya. Seperti diketahui, bahwa ada perbedaan antara sumber gaji Pegawai Negeri Sipil Pusat dan Pegawai Negeri Sipil Daerah; yakni gaji Pegawai Negeri pusat dibebankan pada APBN sedangkan Pegawai Negeri Daerah dibebankan pada APBD.<sup>2</sup>

Kemampuan Pemerintah Daerah dalam mengelola keuangan dituangkan dalam APBD yang secara langsung maupun tidak langsung mencerminkan kemampuan Pemerintah Daerah dalam membiayai pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan,

---

<sup>2</sup> Ibid, hlm.49

pembangunan, pelayanan sosial masyarakat dan termasuk didalamnya anggaran gaji PNS daerah. Adanya penyerahan PNS pusat menjadi PNS daerah tadi mengakibatkan adanya pembengkakan APBD, pemerintah pusat mengetahui hal ini dan bertanggung jawab dengan memberikan dana perimbangan kepada pemerintah daerah. Otonomi daerah mengakibatkan segala urusan daerah menjadi tanggung jawab pemerintah daerah, adanya hal tersebut membuat anggaran daerah membengkak, sehingga pemerintah pusat memberikan dana perimbangan yaitu Dana Alokasi Umum (DAU) untuk mengatasi pembengkakan anggaran dan segala masalah keuangan pada setiap pemerintah daerah khususnya di Kabupaten Bantul dari adanya otonomi daerah. Dana Alokasi Umum (DAU) adalah dana yang bersumber dari APBN, yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antar-Daerah untuk membiayai kebutuhan pengeluarannya dalam rangka pelaksanaan desentralisasi<sup>3</sup>, berdasarkan prosentase tertentu dari penerimaan neto dalam negeri yang ditetapkan dalam APBN, Dana Alokasi Umum ditetapkan oleh pemerintah. Dana Alokasi Umum tersebut diharapkan dapat membantu pemerintah daerah untuk menyelesaikan masalah keuangan daerah.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian yang telah dipaparkan didalam latar belakang masalah diatas, maka dapat dirumuskan permasalahan mengenai hal-hal yang berkaitan

---

<sup>3</sup> W. Riawan Tjandra, 2006, *Hukum Keuangan Negara*, Penerbit Grasindo, Jakarta, hlm 105

dengan Hubungan Dana Alokasi Umum dengan Gaji PNS di Kabupaten Bantul yaitu sebagai berikut :

**Bagaimanakah hubungan Dana Alokasi Umum dengan Gaji PNS dalam APBD di Kabupaten Bantul**

### **C. Batasan Masalah**

Seberapa besar anggaran gaji Pegawai Negeri Sipil dalam APBD Kabupaten Bantul, serta apakah gaji yang diberikan kepada PNS tersebut dibiayai oleh Dana Alokasi Umum?

Yang dimaksud dengan seberapa besar adalah prosentase nominal uang yang digunakan untuk pembayaran gaji pegawai negeri sipil dalam APBD Kabupaten Bantul, serta apakah gaji yang diberikan kepada PNS tersebut dibiayai oleh Dana Alokasi Umum.

### **D. Tujuan Penelitian**

Untuk mengetahui hubungan Dana Alokasi Umum dengan Gaji PNS di Kabupaten Bantul

### **E. Manfaat Penelitian**

#### **1. Manfaat Praktis**

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat bagi perkembangan ilmu hukum pada umumnya dan hukum administrasi negara pada khususnya.

## 2. Manfaat Teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberi sumbangan pemikiran kepada Pemerintah Daerah dan Pegawai Negeri Sipil dalam hal yang berkaitan dengan hubungan DAU dengan gaji Pegawai Negeri Sipil di Kabupaten Bantul.

### F. Batasan Konsep

#### 1. Hubungan

Hubungan adalah keadaan berhubungan, ikatan atau pertalian.<sup>4</sup>

#### 2. Dana Alokasi Umum

Dana adalah uang yang dialokasikan untuk suatu kegiatan.<sup>5</sup>

Alokasi adalah penentuan jumlah barang yang disediakan untuk sesuatu tempat.<sup>6</sup>

Umum adalah secara menyeluruh, tidak menyangkut masalah khusus, tidak terbatas, mengenai seluruhnya atau semuanya.<sup>7</sup>

Berdasarkan pasal 1 ayat (20) Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat Dengan Pemerintah Daerah, Dana Alokasi Umum selanjutnya disebut DAU adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan dengan

---

<sup>4</sup> Tim Prima Pena, 2005, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Gita Media Press, hlm.409

<sup>5</sup> Ibid.

<sup>6</sup> Ibid.

<sup>7</sup> Ibid.

tujuan pemerataan kemampuan keuangan antar-Daerah untuk mendanai kebutuhan Daerah dalam rangka pelaksanaan Desentralisasi.

### 3. Gaji

Gaji merupakan balas jasa atas hasil kerja seseorang, pasal 7 Undang-Undang Kepegawaian menyebutkan bahwa “setiap Pegawai Negeri berhak memperoleh gaji yang layak sesuai dengan pekerjaan dan tanggung jawabnya”. Berkaitan dengan sistem penggajian tersebut terdapat tiga sistem penggajian yaitu:

- a. Sistem skala tunggal yaitu sistem penggajian yang memberikan gaji yang sama kepada Pegawai Negeri yang berpangkat sama dengan tidak atau kurang memperhatikan sifat pekerjaannya yang dilakukan dan beratnya tanggunga jawab yang dipikul dalam melaksanakan pekerjaan itu.
- b. Sistem skala ganda yaitu sistem penggajian yang menentukan besarnya gaji yang bukan saja didasarkan pada pangkat tetapi juga didasarkan pada sifat pekerjaan yang dilakukan, prestasi kerja yang dicapai serta beratnya tanggunga jawab yang dipikul dalam melaksanakan pekerjaan itu.
- c. Sistem skala gabungan yaitu gabungan antara sistem skala tunggal dan sistem skala ganda. Dalam sistem ini ditentukan adanya gaji pokok yang sama bagi Pegawai Negeri yang ruang pangkatnya sama kemudian diberikan tunjangan-tunjangan yang

berbeda kepada Pegawai Negeri yang mempunyai tanggung jawab yang berbeda pula, mencapai prestasi yang tinggi atau melakukan pekerjaan tertentu yang sifatnya memerlukan pemusatan perhatian dan pengerahan tenaga yang terus menerus.

#### **4. Pegawai Negeri Sipil**

Pegawai Negeri adalah setiap warga negara Republik Indonesia yang telah memenuhi syarat yang ditentukan, diangkat oleh pejabat yang berwenang dan disertai tugas dalam suatu jabatan negeri, atau disertai tugas negara lainnya, dan digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pegawai Negeri sipil yang dimaksud adalah Pegawai Negeri yang dimaksud dalam pasal 2 ayat 1 huruf a Undang-Undang Kepegawaian yaitu sebagai pelaksana unsur eksekutif, diangkat melalui pengangkatan, dan tidak mengenal perodesasi dalam melaksanakan tugas jabatan publik.

### **G. Metode Penelitian**

#### **1. Jenis Penelitian**

Penelitian yang dilakukan adalah dengan menggunakan metode penelitian hukum normatif yaitu penelitian yang dilakukan dengan cara meneliti peraturan perundang-undangan yang berhubungan

dengan objek penelitian<sup>8</sup> seperti Undang-Undang No. 43 Tahun 1999 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian serta Undang-Undang No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Sifat penelitian ini adalah deskriptif yaitu penelitian tentang fenomena yang terjadi pada masa sekarang, prosesnya berupa pengumpulan dan penyusunan data, serta analisis dan penafsiran data tersebut.

## 2. Sumber Data

Dalam melakukan penelitian hukum normatif, data primer berupa bahan hukum primer sebagai data utama dan data sekunder yang berupa hasil penelitian dipakai sebagai pendukung :

### a. Bahan hukum primer

Bahan hukum primer yaitu berupa bahan hukum primer yang meliputi bahan-bahan hukum yang mengikat seperti :

- 1) Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Hukum Kepegawaian
- 2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah
- 3) Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.

---

<sup>8</sup> Pedoman Penulisan Hukum/Skripsi, Universitas Atma Jaya Yogyakarta, hlm.2-3

b. Bahan hukum sekunder

Bahan hukum sekunder yaitu bahan hukum yang dapat memberikan penjelasan dari bahan hukum yang diperoleh dari buku-buku dan pendapat Sarjana Hukum yang berkaitan dengan gaji pegawai negeri sipil tersebut.

**3. Metode Pengumpulan Data**

- a). Studi pustaka yaitu suatu cara mengumpulkan data dengan mempelajari peraturan perundang-undangan, buku-buku, majalah dan berita maupun dari internet yang berkaitan dengan masalah yang diteliti.
- b). Wawancara dengan nara sumber yaitu cara pengumpulan data dengan mengadakan tanya jawab langsung dengan nara sumber.

**4. Lokasi Penelitian**

Penelitian dilakukan di lingkungan Pemerintah Daerah Kabupaten Bantul.

**5. Nara Sumber Penelitian**

Nara sumber adalah subyek yang memberikan jawaban atas pertanyaan peneliti yang berupa pendapat hukum berkaitan dengan permasalahan hukum yang diteliti.<sup>9</sup>

Nara sumber dalam penelitian ini adalah :

---

<sup>9</sup> Pedoman Penulisan Hukum/Skripsi, Universitas Atma Jaya Yogyakarta, hlm.7

1. Sekretaris Dinas Pengelola Keuangan dan Aset Daerah Kabupaten Bantul.
2. Sekretaris Badan Perencanaan dan Pembangunan Daerah Kabupaten Bantul.
3. Staf bagian mutasi Badan Kepagawaian Daerah Kabupaten Bantul.

#### **6. Metode Analisis**

Seluruh data yang diperoleh akan dikumpulkan secara lengkap, selanjutnya disistematisasi untuk dilakukan analisis Metode yang digunakan untuk menganalisis data adalah deskriptif kualitatif.

- a). Deskriptif, yaitu menganalisis data dengan cara memaparkan secara rinci dan tepat tentang suatu fenomena tertentu yang terkait dengan permasalahan penelitian.
- b). Kualitatif, yaitu menganalisis pemaparan hasil penelitian yang sudah tersistematis tersebut dengan yang didapat dari teori-teori hukum dan hukum positif untuk dapat menjelaskan permasalahan penelitian hukum tersebut dalam bentuk kalimat yang bisa dipahami secara ilmiah.

Pola-pola tadi dianalisis lagi dengan menggunakan teori yang obyektif.<sup>10</sup> Proses penalaran di dalam menarik kesimpulan

---

<sup>10</sup> Burhan Ashshofa, 2004, *Metode Penelitian Hukum*, Penerbit Rineka Cipta, Jakarta, Hlm.21

menggunakan metode berfikir secara deduktif yaitu suatu penarikan kesimpulan dari umum menjadi bersifat khusus.

#### **H. Sistematika Penulisan**

Data yang telah dikumpulkan kemudian akan dianalisis dan disusun dengan sistematika sebagai berikut :

##### **BAB I            PENDAHULUAN**

Bab Pendahuluan ini menguraikan tentang Latar Belakang Masalah, Rumusan Masalah, Batasan Masalah, Tujuan Penelitian, Manfaat Penelitian, Batasan Konsep, Metode Penelitian dan Sistematika Penelitian.

##### **BAB II           PEMBAHASAN**

Bab Pembahasan ini menguraikan tentang gambaran mengenai Kabupaten Bantul, tinjauan umum tentang Pegawai Negeri Sipil, dan tinjauan umum tentang Hubungan Dana Alokasi Umum dengan Gaji Pegawai Negeri Sipil di Kabupaten Bantul.

##### **BAB III          PENUTUP**

Bab penutup ini menguraikan tentang kesimpulan dan saran.