

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Selama beberapa dekade terakhir terdapat minat yang terus meningkat terhadap desentralisasi di berbagai pemerintahan dunia ketiga. Bahkan banyak negara yang telah melakukan perubahan struktur organisasi pemerintahan ke arah desentralisasi (Conyers, 1983:97). Catatan Bank Dunia (Abdul Wahab, 2002) menunjukkan bahwa dari 75 negara sedang berkembang dengan jumlah penduduk lebih dari lima juta orang, dua belas diantaranya mengaku telah menjalankan transfer kekuasaan politik kepada unit-unit politik di tingkat lokal. Selain itu di luar struktur dan institusi pemerintahan telah muncul hasrat yang makin kuat untuk membudayakan demokratisasi dengan memperkuat pemberdayaan masyarakat sipil.

Desentralisasi menjadi sebuah fenomena yang diyakini sebagai solusi atas berbagai persoalan yang sedang dihadapi. Bahkan desentralisasi sudah dianggap sebagai panacea-, obat mujarab segala penyakit pemerintahan. Desentralisasi seakan harus merupakan bagian dari reformasi pemerintahan dan bagian tak terpisahkan dari upaya demokrasi. Dengan kata lain, tak ada reformasi tanpa ada desentralisasi dan tak akan ada demokrasi tanpa desentralisasi (Mas'ud Said, 2005:2).

Indonesia memulai program desentralisasi sejak tahun 1999 dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 25 tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah.

Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 dan Undang Nomor 25 tahun 1999 ditetapkan dalam rangka tercapainya sebuah bangsa yang lebih demokratis dan sistem pemerintahan yang lebih responsif sehingga sistem pemerintahan dapat diperbaiki dengan jalan membangun sebuah pola proses pengelolaan pemerintahan yang baru yang kontras dengan sistem pengelolaan pemerintahan yang terlalu sentralistik.

Dengan diberlakukannya Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 dan Undang Nomor 25 tahun 1999, telah diserahkan kewenangan yang cukup besar kepada pemerintah daerah kabupaten dan kota untuk menata beragam aspek kehidupannya secara mandiri. Sistem pemerintahan daerah di Indonesia selanjutnya memasuki babak baru dengan diimplementasikannya kedua undang-undang tentang otonomi daerah tersebut.

Penyerahan kewenangan yang lebih besar oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah (provinsi, kabupaten, dan kota) sejak diberlakukannya Undang-undang Nomor 22 tahun 1999 diikuti dengan semakin besarnya dana yang ditransfer oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah dalam bentuk dana perimbangan sebagaimana diatur dalam Undang-undang Nomor 25 tahun 1999. Besarnya dana perimbangan yang dikelola oleh pemerintah daerah, membuat pemerintah daerah harus semakin bertanggung jawab terhadap naik turunnya pembangunan ekonomi daerah dan fluktuasi ekonomi daerah yang dipengaruhi oleh pengeluaran-pengeluaran pemerintah yang dibiayai melalui Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).

Pada hakekatnya, APBD merupakan salah satu alat untuk meningkatkan pelayanan publik dan kesejahteraan rakyat sesuai dengan tujuan otonomi daerah yang luas, nyata, dan bertanggung jawab (Ratnawati, 2003). APBD merupakan perangkat ekonomis dari

pendapatan dan belanja daerah yang menggambarkan arah dan tujuan pelayanan dan pembangunan di daerah dalam kurun waktu satu tahun anggaran.

APBD ditetapkan oleh pemerintah daerah setiap tahun melalui Peraturan Daerah (Perda). Perda APBD yang ditetapkan setiap tahun tersebut menjadi salah satu kunci penentu keberhasilan pembangunan ekonomi daerah. Artinya, Perda APBD akan efektif mempengaruhi pembangunan ekonomi daerah, apabila alokasi-alokasi pembiayaan sesuai dengan arah prioritas pembangunan daerah untuk mewujudkan masyarakat yang semakin sejahtera.

Tanpa prioritas pembangunan daerah yang tepat, Perda APBD hanya akan menjadi produk hukum tahunan yang menghabiskan banyak biaya tanpa sasaran akhir yang mampu menyejahterakan masyarakat. Dengan demikian, penetapan Perda APBD menjadi krusial bagi pemerintah daerah. Terlambatnya penetapan Perda APBD akan dapat menghambat pemberian pelayanan kepada masyarakat, penyelenggaraan pemerintahan, dan pembangunan daerah yang pada akhirnya dapat menyengsarakan kehidupan masyarakat.

Ketika Undang-undang Nomor 25 tahun 1999 diterapkan, satu-satunya regulasi yang mengatur tentang kebutuhan publik akan informasi Perda APBD adalah Peraturan Pemerintah Nomor 11 tahun 2001 tentang Informasi Keuangan Daerah. Peraturan pemerintah yang berlaku pada bulan Maret 2001 tersebut mengatur tentang kewajiban pemerintah daerah dalam penyampaian jenis informasi keuangan daerah kepada pemerintah pusat, dimana Perda APBD merupakan salah satu diantaranya. Pasal 7 Peraturan Pemerintah Nomor 11 tahun 2001 mengisyaratkan kewenangan menteri keuangan dapat menunda penyaluran dana perimbangan kepada pemerintah daerah

yang tidak menyampaikan informasi keuangan daerah, setelah mendapat pertimbangan dari Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah.

Sebagaimana lazimnya di Indonesia, sebuah peraturan pemerintah tidak dapat diimplementasikan jika tidak disertai dengan terbitnya petunjuk pelaksanaan peraturan pemerintah tersebut. Demikian pula halnya dengan Peraturan Pemerintah Nomor 11 tahun 2001. Sampai dengan tahun 2004, tak satu pun peraturan menteri keuangan yang diterbitkan untuk mengimplementasikan peraturan pemerintah tersebut.

Dengan kata lain, kewenangan Menteri Keuangan yang dapat menunda penyaluran dana perimbangan kepada pemerintah daerah yang tidak menyampaikan Perda APBD, laksana 'macan kertas' yang tidak membuat pemerintah daerah patuh dan disiplin dalam penyampaian Perda APBD kepada pemerintah pusat. Persentase penyampaian Perda APBD kepada Departemen Keuangan sejak tahun 2002 tidak pernah mencapai 100 persen. Sebaliknya, persentase Perda APBD yang tidak disampaikan pemerintah daerah kepada pemerintah pusat cenderung meningkat dari 3,2 % pada tahun anggaran 2002 menjadi 10,3 % pada tahun anggaran 2004 (perkembangan persentase ini akan ditunjukkan lebih lanjut pada tabel 1.1).

Di satu sisi, hal ini merupakan kelemahan peraturan pemerintah. Di sisi lain, pada saat peraturan pemerintah tersebut diimplementasikan mulai tahun 2002, Departemen Keuangan berhati-hati agar tidak dicap sebagai lembaga pemberi sanksi. Hal ini dikarenakan desentralisasi baru saja bergulir di Indonesia dan Departemen Keuangan tidak ingin mengambil resiko menambah ketegangan antara pusat dan daerah.

Meningkatnya Perda APBD yang tidak disampaikan oleh pemerintah daerah kepada Departemen Keuangan sejak tahun 2002 menjadi salah satu penyebab Undang-

undang Nomor 25 tahun 1999 direvisi menjadi Undang-undang Nomor 33 tahun 2004. Berdasarkan Undang-undang Nomor 33 tahun 2004 ini pula, maka Peraturan Pemerintah Nomor 11 tahun 2001 diubah menjadi Peraturan Pemerintah Nomor 56 tahun 2005 tentang Sistem Informasi Keuangan Daerah.

Pada pasal 17 Peraturan Pemerintah Nomor 56 tahun 2005 diatur tentang pengenaan sanksi bagi pemerintah daerah yang tidak menyampaikan Perda APBD sampai akhir bulan April tahun berjalan setiap tahunnya. Berdasarkan pasal 17 Peraturan Pemerintah Nomor 56 tahun 2005, menteri keuangan menerbitkan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 46 tahun 2006 tentang Tatacara Penyampaian Informasi Keuangan Daerah yang berlaku sejak Juni 2006. Peraturan menteri keuangan tersebut merinci besarnya sanksi yang dikenakan kepada pemerintah daerah yang tidak menyampaikan Perda APBD sampai batas waktu yang telah ditentukan. Sanksi tersebut yaitu penundaan penyaluran Dana Alokasi Umum (DAU) sebesar 25 persen dari alokasi DAU setiap bulan yang ditransfer kepada pemerintah daerah.

Karena Peraturan Menteri Keuangan (PMK) Nomor 46 tahun 2006 disahkan pada bulan Juni 2006, maka PMK tersebut baru dapat diimpelentasikan secara efektif pada tahun 2007. Akibatnya, persentase Perda APBD yang tidak disampaikan oleh pemerintah daerah kepada Departemen Keuangan yang meningkat sampai tahun 2004 masih terus berlanjut sampai dengan tahun 2006. Bahkan persentase Perda APBD yang tidak disampaikan kepada Departemen Keuangan semakin tinggi sehingga mencapai angka 30,6 % pada tahun 2006.

Tabel 1.1. Perkembangan Perda APBD yang Tidak Disampaikan kepada Ditjen Perimbangan Keuangan Sebelum Pemberlakuan PP Nomor 56 Tahun 2005

Tahun Anggaran	Jumlah Perda APBD yang tidak disampaikan
2002	3,2%
2003	4,8%
2004	10,3%
2005	13,5%
2006	30,6%

Sumber : telah diolah kembali dari data sekunder penyampaian Perda APBD 2002-2006, DJPK, Kementerian Keuangan

Setelah PMK Nomor 46 tahun 2006 tentang Tata Cara Penyampaian Informasi Keuangan Daerah diimplementasikan pada tahun 2007, Perda APBD yang disampaikan seluruh pemerintah daerah di Indonesia kepada Departemen Keuangan mengalami peningkatan yang cukup berarti. Sebagian besar pemerintah daerah yang berjumlah 467 pada tahun 2007 menyampaikan Perda APBD sesuai dengan batas waktu yang ditentukan. Penetapan dan penyampaian Perda APBD dapat mencapai angka 100 persen pada bulan Juli 2007. Meskipun demikian, masih terdapat beberapa pemerintah daerah yang terlambat menetapkan Perda APBD sehingga terlambat pula disampaikan kepada Departemen Keuangan. Dengan demikian, terpaksa Departemen Keuangan mengenakan sanksi penundaan DAU bagi daerah-daerah yang terlambat menetapkan dan menyampaikan Perda APBD tersebut.

Pada tahun 2008, penetapan dan penyampaian Perda APBD seluruh pemerintah daerah yang berjumlah 484 dapat mencapai 100 persen masih pada bulan Juli. Pada tahun 2008 juga masih terdapat beberapa pemerintah daerah yang terlambat

menetapkan dan menyampaikan Perda APBD. Meskipun daerah yang terkena sanksi tersebut tidak sama dengan daerah yang terkena sanksi penundaan DAU pada tahun 2007, hal tersebut menjadi catatan bagi Departemen Keuangan bahwa meskipun tujuan awal Peraturan Pemerintah Nomor 56 tahun 2005 bukan semata-mata untuk memberikan sanksi bagi pemerintah daerah yang terlambat menetapkan dan menyampaikan Perda APBD, masih saja ada pemerintah daerah yang terpaksa dikenakan penundaan penyaluran DAU.

Memasuki tahun 2009, penetapan dan penyampaian Perda APBD kepada Departemen Keuangan mencapai 100 persen juga pada bulan Juli. Dengan demikian, selama 3 (tiga) tahun berturut-turut persentase 100 persen penetapan dan penyampaian Perda APBD dapat diselesaikan pada bulan Juli tahun anggaran berjalan. Untuk yang ketiga kalinya, masih saja terdapat pemerintah daerah yang terpaksa dikenakan penundaan penyaluran DAU karena terlambat menetapkan dan menyampaikan Perda APBD.

Terjadinya keterlambatan penetapan dan penyampaian Perda APBD dalam kurun waktu 2007-2009 menarik perhatian untuk diteliti karena setiap daerah yang terlambat menetapkan dan menyampaikan Perda APBD memiliki alasan dan faktor yang berbeda-beda. Yang lebih menarik lagi, terdapat pemerintah daerah yang pernah menerima sanksi penundaan penyaluran DAU pada tahun 2007, kembali menerima sanksi yang sama pada tahun 2009. Dengan demikian, penelitian ini akan menganalisis sejauh mana Peraturan Pemerintah Nomor 56 tahun 2005 dapat meningkatkan penetapan dan penyampaian Perda APBD oleh pemerintah daerah kepada pemerintah pusat. Akan dianalisis pula beberapa pemerintah daerah yang menyampaikan Perda APBD sesuai

dengan peraturan tersebut, namun menyampaikannya lebih dari 1 (satu) kali kepada Departemen Keuangan. Kondisi ini diharapkan menjadi daya tarik tambahan dari penelitian ini.

Sisi lain yang akan dianalisis pada penelitian ini adalah faktor apa yang menyebabkan suatu daerah terlambat dalam menetapkan dan menyampaikan Perda APBD sehingga memperoleh sanksi dari Departemen Keuangan. Selain itu, penelitian juga akan menganalisis perbandingan antara penetapan Perda APBD provinsi dengan penetapan Perda APBD kabupaten dan kota. Selama ini, belum ada studi yang menganalisis kombinasi karakteristik daerah yang semacam itu.

1.2 Perumusan Masalah

Peraturan Pemerintah Nomor 56 tahun 2005 berlaku efektif sejak tahun 2007 karena pada tahun tersebut merupakan awal berlakunya Peraturan Menteri Keuangan No 46 tahun 2006 -yang disahkan pada Juni 2006- tentang Tatacara Penyampaian Informasi Keuangan Daerah serta menjadi petunjuk pelaksanaan pengenaan sanksi penundaan DAU.

Sebagian besar pemerintah daerah dalam kurun waktu 2007-2009 dapat menetapkan dan menyampaikan Perda APBD sesuai dengan batas waktu yang ditetapkan Peraturan Pemerintah Nomor 56 tahun 2005. Ketidakmampuan beberapa daerah dalam menetapkan dan menyampaikan Perda APBD sesuai dengan batas waktu yang ditetapkan Peraturan Pemerintah Nomor 56 tahun 2005 memunculkan masalah yang dirumuskan sebagai berikut :

1. Apakah peningkatan masa penetapan APBD sejak tahun 2007 sampai dengan tahun 2009 karena Peraturan Pemerintah Nomor 56 tahun 2005 telah diimplementasikan ?
2. Apa yang melatarbelakangi beberapa pemerintah daerah menyampaikan Perda APBD lebih dari satu kali ?
3. Faktor apa yang berpengaruh terhadap keterlambatan penetapan dan penyampaian Perda APBD ?
4. Bagaimana perbandingan antara penetapan Perda APBD provinsi dengan penetapan Perda APBD kabupaten dan kota ?

1.3 Tujuan Penelitian

Bertolak dari latar belakang dan permasalahan di atas, maka tujuan pertama penelitian ini adalah untuk menganalisis dampak terbitnya Peraturan Pemerintah No 56 tahun 2005 terhadap penetapan dan penyampaian Perda APBD. Kedua, penelitian juga akan mengevaluasi timbulnya Perda APBD yang disampaikan oleh pemerintah daerah lebih dari satu kali. Ketiga, akan dianalisis pula faktor-faktor yang berpengaruh terhadap keterlambatan penetapan dan penyampaian Perda APBD pada beberapa daerah sampel penelitian. Terakhir, penelitian ini akan menganalisis perbandingan antara penetapan Perda APBD provinsi dengan penetapan Perda APBD kabupaten dan kota.

1.4 Manfaat Penelitian

Ada dua manfaat utama yang dapat diperoleh dari penelitian ini. Pertama, hasil penelitian ini baik untuk penulis maupun pihak-pihak lain diharapkan dapat menjadi bahan acuan atau referensi atau sebagai pembanding bagi penelitian selanjutnya, terutama yang terkait erat dengan proses penetapan dan penyampaian Perda APBD. Kedua, bagi pemerintah pusat dan pemerintah daerah, hasil yang diperoleh mungkin bisa dipakai sebagai bahan masukan yang dapat dipertimbangkan dalam penetapan kebijakan dan pengambilan keputusan yang lebih efektif dan efisien yang terkait dengan batas waktu penetapan dan penyampaian Perda APBD.

1.5 Ruang Lingkup

Ruang lingkup penelitian ini adalah penetapan dan penyampaian Perda APBD tahun berjalan seluruh provinsi, kabupaten, dan kota di Indonesia kepada Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan, Kementerian Keuangan Republik Indonesia yang meliputi tahun anggaran 2007 sampai dengan tahun anggaran 2009.