

**KEUANGAN DAERAH:
BERDASARKAN UU NO. 32 TAHUN 2004 TENTANG
PEMERINTAHAN DAERAH**

Harsanto Nursadi¹

Abstrak

The changing on local budgeting control (APBD) had been already begun by Law No. 25 year 1999 and impacted the most extreme procedure on the process to get legitimating and responsibility that not more to central government, but to local parliament (DPRD). After revision by the newest law No. 32 and 34 year 2004 local budgeting needs province and central government evaluations prior to get approval. The author here does scrutiny that by the newest law has produced positive changing on the local budgeting responsibility. It is shown by report through APBD realizations that might to be audited by Financial Audit Board (BPK) prior to be accountable. Its meaning that from the financial aspects shall not happen local head falls that's caused by the DPRD repudiation toward budgeting reports. Recently, clear definitions and criteria's are significant to avoid through earlier experiences that has strengthened by applied national accounting system for local government in consistent.

Kata kunci: hukum administrasi negara, desentralisasi, keuangan daerah

I. Pendahuluan

Sejak zaman Hindia Belanda (tepatnya tahun 1903) hingga tahun 2004 atau setelah satu abad berlalu, telah banyak dikeluarkan peraturan perundang-undangan yang mengatur pemerintahan daerah di Indonesia,² dan pada tanggal 15 Oktober lalu, Pemerintah mensahkan UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yaitu undang-undang yang menggantikan UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Banyak perubahan yang dilakukan oleh undang-undang baru tersebut, diantaranya adalah

¹ Staf Pengajar Bidang Studi Hukum Administrasi Negara (HAN) Fakultas Hukum Universitas Indonesia.

² Telah terjadi 9 kali perubahan, yaitu dua Wet pada masa Belanda, Osamu Seirei No. 28 pada masa Jepang, dan peraturan perundang-undangan pada masa setelah Indonesia merdeka sampai yang terakhir adalah UU No. 22 Tahun 1999.

pengaturan keuangan daerah termasuk perlunya persetujuan Menteri Dalam Negeri bagi Provinsi dan Gubernur bagi Kabupaten/Kota dalam proses penetapan Perda APBD³ dan beberapa Perda lain.⁴

Berubah-ubahnya peraturan perundang-undangan tersebut membawa dampak pada perubahan-perubahan substansi dari keberadaan dan pelaksanaan otonomi di daerah. Undang undang 32 Tahun 2004, pada dasarnya tetap menerapkan otonomi seluas-luanya dalam arti daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan diluar yang menjadi urusan Pemerintah yang ditetapkan dalam undang-undang tersebut serta prinsip otonomi yang nyata dan bertanggung jawab.

Daerah yang dapat menjalankan otonomi tersebut secara penuh adalah daerah Kabupaten/Kota, sedangkan daerah Provinsi, selain menjalankan otonomi, sebagian lainnya juga menjalankan fungsi dekonsentrasi. Suatu daerah dapat dikatakan sebagai daerah otonom, selain secara *de jure* telah ditetapkan oleh undang-undang pembentukannya, juga dapat dilihat secara *de facto*, yaitu⁵ apakah daerah tersebut:

1. Merupakan suatu *zelfstandige staatsrechtelijke organisatie* (suatu organisasi hukum publik yang bersifat mandiri) yang tercermin dengan adanya: keuangan, pembiayaan, Dinas Daerah yang dimiliki oleh daerah otonom;
2. Merupakan suatu badan hukum (*rechtspersoon*) yang memiliki kuasa untuk melakukan tindakan-tindakan mengenai hukum kekayaan (*vermogensrecht*), kekuasaan hukum (*rechtsbevoegd*), dapat bertindak (*handelingsbekwaam*), dan dapat dituntut dan menuntut di pengadilan.
3. Memiliki anggaran sendiri dengan rekening yang terpisah dari rekening Pemerintah Pusat.
4. Memiliki kewenangan untuk mengalokasikan sumber-sumber yang substansial.
5. Memiliki kewenangan multi fungsi (yang membedakan dengan desentralisasi fungsional).

³ Indonesia, Undang-undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Pasal 185 dan 186.

⁴ Perda Perubahan APBD, Tata Ruang, dan Pajak dan Retribusi Daerah.

⁵ Bhenyamin Hoessein, *Berbagai Faktor Yang Mempengaruhi Besarnya Otonomi Daerah Tingkat II. Suatu Kajian Desentralisasi Dan Otonomi Daerah Dari Segi Ilmu Administrasi*, Disertasi Pascasarjana Universitas Indonesia, 1993, hal. 15-17.

6. Bila dalam konteks Negara Kesatuan, penyelenggaraan desentralisasi dilakukan oleh Pemerintah Pusat. Penyelenggaraan berarti penetapan strategi, kebijaksanaan dan program, termasuk pembentukan peraturan penundang-undangan dan daerah otonom beserta penyerahan wewenang serta pengembangannya.

Dari kondisi *defacto* dan *dejure* tersebut, suatu daerah otonom memiliki kewenangan untuk mengelola keuangannya sendiri yang terpisah dari keuangan Pemerintah, walaupun secara sistem masih terkait erat dalam bentuk APBN-APBD. Kewenangan mengelola tersebut dilakukan baik bagi dana-dana yang berasal dari pendapatan asli daerah, dana yang berasal dari Pusat (bagi hasil (pajak dan SDA) dan dana perimbangan), pertanggungjawaban dan kontrolnya pelaksanaannya.

Pengertian keuangan daerah berdasarkan PP No. 105 Tahun 2000 adalah *semua hak dan kewajiban Daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dapat dinilai dengan uang termasuk di dalamnya segala bentuk kekayaan yang berhubungan dengan hak dan kewajiban Daerah tersebut, dalam rangka Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara*. Dalam perkembangannya, ketika UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara telah sah menjadi undang-undang, maka pengertian tersebut disesuaikan dengan pengertian yang terdapat pada pasal 1 huruf 1⁶, yaitu Keuangan daerah adalah semua hak dan kewajiban Daerah yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun barang yang dapat dijadikan milik Daerah berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut.

Pendekatan yang dapat diambil dari rumusan tersebut adalah dari sisi *obyek, subyek, proses, dan tujuan*.⁷ Dari sisi *obyek* yang dimaksud dengan keuangan daerah meliputi semua hak dan kewajiban daerah yang dapat dinilai dengan uang, dan pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, serta sesuatu baik berupa uang, maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik daerah berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut, tetapi tidak termasuk bidang fiskal dan moneter.⁸

⁶Indonesia, Undang-undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, pasal 1 huruf 1, yang berisikan: Keuangan negara adalah semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut.

⁷ Penjelasan umum no. 3 UU No. 17 Tahun 2003, disesuaikan.

⁸ Kedua bidang tersebut berdasarkan UU No. 22 Tahun 1999, pasal 7 ayat (1) bidang yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat, sedangkan pada UU 32 Tahun 2004,

Dari sisi *subyek* yang dimaksud dengan keuangan daerah adalah meliputi seluruh obyek sebagaimana tersebut sebelumnya yang dimiliki oleh daerah, dan/atau dikuasai oleh Pemerintah Daerah, Perusahaan Daerah, dan badan lain yang ada kaitannya dengan keuangan daerah. Sedangkan dari sisi *proses*, keuangan Daerah mencakup seluruh rangkaian kegiatan yang berkaitan dengan pengelolaan obyek sebagaimana dijelaskan pada bagian obyek mulai dari perumusan kebijakan dan pengambilan keputusan sampai dengan pertanggungjawaban. Terakhir dari sisi *tujuan* berarti bahwa keuangan Daerah meliputi seluruh kebijakan, kegiatan dan hubungan hukum yang berkaitan dengan pemilikan dan/atau penguasaan obyek sebagaimana tersebut di atas dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Berdasarkan empat pendekatan keuangan daerah tersebut, ruang lingkup keuangan daerah terdiri atas:

1. Keuangan daerah yang dikelola langsung dan kekayaan daerah yang dipisahkan;
2. Keuangan Daerah yang dikelola langsung adalah Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) dan barang-barang inventaris milik daerah;
3. Kekayaan daerah yang dipisahkan adalah dana daerah yang terdapat pada Badan Usaha Milik Daerah;⁹ dan
4. Keuangan daerah tersebut sebenarnya merupakan suatu pengorganisasian dan pengelolaan sumber daya atau kekayaan yang ada pada suatu daerah untuk mencapai tujuan yang dikehendaki.

Hal mengenai Keuangan Daerah diatur secara khusus pada BAB VIII yang Terdiri dari 40 (empat puluh) pasal, yaitu dari pasal 155 s.d. 194. Keuangan Daerah diatur secara rinci pada Undang-undang Pemerintahan Daerah dengan alasan yaitu:¹⁰

1. Pelaksanaan fungsi pemerintahan akan menjadi optimal bila diikuti dengan pemberian sumber-sumber penerimaan yang cukup kepada daerah, dengan penyesuaian besaran berdasarkan pada pembagian kewenangan antara Pemerintah dan Daerah;
2. Daerah diberikan kepastian akan sumber keuangannya, yaitu berdasarkan kewenangan yang diterimanya, kewenangan memungut

yang menjadi kewenangan pusat adalah moneter dan fiskal nasional (pasal 10 ayat (3) huruf e).

⁹ Abdul Hakim, "Akuntansi Keuangan Daerah", (Jakarta: Salemba Empat, 2002), hal. 20.

¹⁰ Lihat penjelasan UU No. 32 Tahun 2004, pada penjelasan umum nomor 6.

pajak dan retribusi daerah, hak untuk mendapatkan bagi hasil, dan hak untuk mengelola kekayaan daerah dan mendapatkan sumber-sumber pendapatan yang sah serta sumber pembiayaannya;

3. Pengelolaan keuangan Negara adalah merupakan bagian dari kekuasaan pemerintahan, sehingga Presiden sebagai organ tertinggi dalam pemerintahan memiliki kewenangan tersebut, yang kemudian dalam pelaksanaannya sebagian diserahkan kepada gubernur/bupati/walikota selaku kepala Pemerintahan di Daerah. Sebagai implikasinya adalah bahwa gubernur/bupati/walikota bertanggung jawab pada pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan tersebut.

Sehingga pengaturan keuangan daerah melekat dan menjadi satu dengan pengaturan pemerintahan daerah, yaitu dalam Undang-undang tentang Pemerintahan Daerah.

II. Sumber Keuangan Daerah

Sumber pendapatan daerah terdiri dari:

1. Pendapatan Asli Daerah:

1. Hasil pajak daerah;
2. Hasil retribusi daerah;
3. Hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan;¹¹ dan
4. Lain-lain PAD yang sah.

2. Dana Perimbangan:

3. Lain-lain pendapatan daerah yang sah.

*Ad. b. Dana Perimbangan*¹²

- a). Dana bagi hasil¹³, terdiri dari:

¹¹ Antara lain bagian laba dari BUMD, hasil kerjasama dengan pihak ketiga.

¹² Dana perimbangan adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi.

¹³ Dana bagi hasil adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah berdasarkan angka persentase untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi.

- i. Bersumber dari pajak
 - Pajak Bumi dan Bangunan (PBB) sektor pedesaan, perkotaan, perkebunan, pertambangan serta kehutanan;
 - Bea Perolehan Atas Hak Tanah dan Bangunan (BPHTB) sektor pedesaan, perkotaan, perkebunan, pertambangan serta kehutanan;
 - Pajak Penghasilan (PPh) Pasal 21, Pasal 25, dan Pasal 29 wajib pajak pribadi dalam negeri.
- ii. Bersumber dari Sumber Daya Alam (SDA)
 - Penerimaan Kehutanan yang berasal dari:
 - a. Iuran Hak Pengusahaan Hutan (IHPH);
 - b. Provisi sumber daya hutan (PSDH);
 - c. Dana Reboasasi (DR).Yang dihasilkan dari wilayah daerah yang bersangkutan.
 - Penerimaan Pertambangan Umum yang berasal dari:
 - a. Penerimaan iuran tetap (*landrent*);
 - b. Penerimaan iuran eksplorasi dan eksploitasi (*royalty*).Yang dihasilkan dari wilayah daerah yang bersangkutan
 - Penerimaan Perikanan yang diterima secara nasional yang dihasilkan dari penerimaan
 - a. pungutan perusahaan perikanan dan;
 - b. penerimaan pungutan hasil perikanan.
 - Penerimaan Pertambangan Minyak yang dihasilkan dari wilayah daerah yang bersangkutan

- Penerimaan Pertambangan Gas Alam yang dihasilkan dari wilayah daerah yang bersangkutan
- Penerimaan Pertambangan Panas Bumi yang berasal dari penerimaan
 - a. setoran Pemerintah;
 - b. iuran tetap dan iuran produksi.
 Yang dihasilkan dari wilayah daerah yang bersangkutan.

Tabel 1
DANA BAGI HASIL
YANG BERSUMBER PADA PAJAK DAN SUMBER DAYA ALAM

No	Jenis	Pusat	Daerah			Ket
			Provinsi	Kab/Kota	Kab/Kota lain dlm Prov	
I	PAJAK					
1	Pajak Bumi Bangunan (PBB)	10%	16.2%	64.8%		9% biaya pemungutan 10% Pusat dibagi ke Kab/Kota (65% merata; 35% insentif kab/kota yang penerimaannya melampaui rencana)
2	Bea Perolehan atas Hak Tanah dan Bangunan (BPHTB)	20%	16%	64%		20% Pusat dibagi seluruh Kab/Kota
3	Pajak Penghasilan (PPh) ps 25 dan 29 Wajib Pajak	80%	20%			Bagian daerah adalah sebesar 20% yang dibagi
			40%	60%		

- Penerimaan Pertambangan Gas Alam yang dihasilkan dari wilayah daerah yang bersangkutan
- Penerimaan Pertambangan Panas Bumi yang berasal dari penerimaan
 - a. setoran Pemerintah;
 - b. iuran tetap dan iuran produksi.
 Yang dihasilkan dari wilayah daerah yang bersangkutan.

Tabel 1
DANA BAGI HASIL
YANG BERSUMBER PADA PAJAK DAN SUMBER DAYA ALAM

No	Jenis	Pusat	Daerah			
			Provinsi	Kab/Kota	Kab/Kota lain dlm Prov	Ket
1	PAJAK					
1	Pajak Bumi Bangunan (PBB)	10%	16.2%	64.8%		9% biaya pemungutan 10% Pusat dibagi ke Kab/Kota (65% merata; 35% insentif kab/kota yang penerimaannya melampaui rencana)
2	Bea Perolehan atas Hak Tanah dan Bangunan (BPHTB)	20%	16%	64%		20% Pusat dibagi keseluruhan Kab/Kota
3	Pajak Penghasilan (PPh) ps 25 dan 29 Wajib Pajak	80%	20%			Bagian daerah adalah sebesar 20% yang dibagi
			40%	60%		

No	Jenis	Pusat	Daerah			
			Provinsi	Kab/Kota	Kab/Kota lain dlm Prov	Ket
	Orang Pribadi Dalam Negeri dan PPh ps 21					pada Prov dan Kab/Kota
II	SUMBER DAYA ALAM					
I	Kehutanan					
	a. Iuran Hak Pengusahaan Hutan (IHPH)	20%	80%			
			16%	64%		
	b. Provisi Sumber Daya Hutan (PSDH)	20%	80%			
			16%	32%	32%	
	c. Dana Reboisasi	60%		40%		
2	Pertambangan Umum					
	a. Iuran Tetap (Land-rent)	20%	80%			
			16%	64%		
	b. Iuran Eksplorasi dan Eksploitasi (Royalty)	20%	80%			
			16%	32%	32%	
3	Perikanan					
	a. Pungutan Pengusahaan Perikanan	20%		80%		Dibagi secara merata pada Kab/Kota

No	Jenis	Pusat	Daerah			Ket
			Provinsi	Kab/Kota	Kab/Kota lain dlm Prov	
	b. Pungutan Hasil Perikanan	20%		80%		Dibagi secara merata pada Kab/Kota
4	Pertambahan Minyak Bumi	84,5%	15,5%			Setelah dikurangi pajak dan pungutan lain. 05% utk pendidikan dasar (0,1% Prov; 0,2%Kab/Kota; 0,2% Kab/Kota dlm prov)
			3%	6%	6%	
5	Pertambahan Gas Bumi	69,5%	30,5%			Setelah dikurangi pajak dan pungutan lain 05% utk pendidikan dasar (0,1% Prov; 0,2%Kab/Kota; 0,2% Kab/Kota dlm prov)
			6%	12%	12%	
6	Pertambahan Panas Bumi (setoran Bagian Pemerintah dan Iuran Tetap dan Iuran Produksi)	20%	80%			
			16%	32%	32%	

Sumber: UU No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah

- b). Dana Alokasi Umum,¹⁴ dialokasikan berdasarkan persentase tertentu dari pendapatan dalam negeri neto yang ditetapkan dalam APBN
- c). Dana Alokasi Khusus,¹⁵ dialokasikan kepada daerah tertentu dalam rangka pendanaan pelaksanaan Desentralisasi untuk:
 - iii. Mendanai kegiatan khusus yang ditentukan Pemerintah atas dasar prioritas nasional;
 - iv. Mendanai kegiatan khusus yang diusulkan oleh daerah

Tabel 2
DAU – DAK Pada Daerah

	2003	2004	2005	2006
DAU	76.978.000	82,130,940.	88.765.600	145.664.200
DAK	2.269.000	2.838.500	7.908.940	1.559.800

Sumber: Dep Keu, diolah

Ad.c. Lain-lain pendapatan daerah yang sah

Antara lain penerimaan daerah diluar pajak dan retribusi daerah seperti jasa giro, hasil penjualan aset daerah. Selain itu juga merupakan pendapatan daerah diluar PAD dan dana perimbangan yang meliputi hibah, dana darurat, dan lain-lain pendapatan yang ditetapkan Pemerintah.

¹⁴ Dana alokasi umum adalah dana yang bersumber pada pendapatan APBN yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antar-Dacrah untuk mendanai kebutuhan dacrah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi Jumlah persentase dari DAU ditetapkan sekurang-kurangnya 25,5% dari Pendapatan Dalam Negeri yang ditetapkan dalam APBN dan berlaku mulai anggaran 2005 sampai dengan 2007. Pada tahun anggaran 2008, berlaku ketentuan persentase DAU sekurang-kurangnya 26% dari Pendapatan Dalam Negeri yang ditetapkan dalam APBN.

¹⁵ Dana alokasi khusus adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah tertentu dengan tujuan untuk membantu mendanai kegiatan khusus yang merupakan urusan daerah dan sesuai dengan prioritas nasional. Daerah penerima DAK wajib menyediakan Dana Pendamping sekurang-kurangnya 10% dari alokasi DAK.

Dana hibah berupa uang, barang, dan/atau jasa yang berasal dari Pemerintah, masyarakat dan badan usaha dalam negeri atau luar negeri

Pendapatan dana darurat merupakan bantuan Pemerintah dari APBN kepada Pemerintah daerah untuk mendanai keperluan mendesak yang diakibatkan peristiwa tertentu yang tidak dapat ditanggulangi APBD seperti bencana alam

III. Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBD)

Tahap penganggaran dalam organisasi sektor publik yang mandiri (*zelfstandige staatsrechtelijke organisatie*) merupakan tahapan yang mempunyai arti dan peran penting dalam siklus perencanaan dan pengendalian. Arti penting tersebut dapat dilihat berdasarkan fungsi utamanya yaitu:¹⁶

1. Alat perencanaan.
2. Alat pengendalian.
3. Alat kebijakan fiskal yang digunakan untuk menstabilkan ekonomi dan mendorong pertumbuhan ekonomi
4. Alat politik yang digunakan untuk memutuskan prioritas-prioritas dan kebutuhan keuangan terhadap prioritas tersebut.
5. Alat koordinasi unit kerja dalam organisasi tersebut
6. Alat evaluasi kinerja
7. Alat untuk memotivasi Manajemen untuk bekerja secara ekonomis, efektif dan efisien dalam mengejar target
8. Alat untuk menciptakan ruang publik untuk berpartisipasi dalam organisasi tersebut

Pemerintah Daerah sebagai organisasi publik yang mandiri tentunya juga memiliki anggaran, dan anggaran tersebut disebut dengan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBD). Pengertiannya adalah *rencana keuangan tahunan pemerintahan daerah yang dibahas dan disetujui bersama oleh Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dan ditetapkan dengan peraturan daerah.*¹⁷ APBD tersebut berlaku selama satu tahun anggaran terhitung 1 Januari sampai dengan 31 Desember.

¹⁶ Mardiasmo, "Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah", (Yogyakarta: Andi, 2002), hal. 183.

¹⁷ Indonesia. Undang-undang No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, Pasal 1 angka 17.

Daerah otonom wajib melaksanakan kewajiban yang ditentukan dalam undang-undang ini,¹⁸ dan perwujudannya adalah dalam bentuk rencana kerja pemerintahan daerah dan dijabarkan dalam bentuk pendapatan, belanja, dan pembiayaan daerah, atau dikenal dalam bentuk APBD.

A. Struktur Anggaran Daerah

Tabel 3
STRUKTUR ANGGARAN PENDAPATAN dan BELANJA DAERAH
(APBD)

No	Sisi Penerimaan	Sisi Pengeluaran	Sisi Pembiayaan
1	Pendapatan Asli Daerah (PAD) a. Pajak Daerah, b. Retribusi Daerah, c. Hasil pengelolaan kekayaan Daerah yang dipisahkan	Belanja Aparatur Daerah a. Belanja pegawai/personalia, b. Belanja barang dan jasa, c. Belanja perjalanan dinas, dan d. Belanja pemeliharaan	a. Penerimaan Daerah b. Sisa lebih perhitungan anggaran tahun yang lalu, c. Transfer dari dana cadangan, d. penerimaan pinjaman dan obligasi, dan e. hasil penjualan aset daerah yang dipisahkan
2	Lain-lain PAD yang sah a. Penjualan aset Daerah yang tidak dipisahkan, penerimaan jasa giro, b. Denda keterlambatan pelaksanaan	Belanja Pelayanan Publik a. Belanja pegawai/personalia, b. Belanja barang dan jasa, c. Belanja perjalanan	Pengeluaran Daerah a. transfer ke dana cadangan, b. penyertaan modal, c. pembayaran utang pokok

¹⁸ Kewajiban daerah dalam menjalankan otonominya adalah: 1. Melindungi masyarakat, menjaga persatuan, kesatuan dan kerukunan nasional, serta keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia; 2. meningkatkan kehidupan demokrasi; 3. mengembangkan kualitas kehidupan masyarakat; 4. mewujudkan keadilan dan pemerataan; 5. meningkatkan pelayanan dasar pendidikan; 6. menyediakan fasilitas pelayanan kesehatan; 7. menyediakan fasilitas sosial dan fasilitas umum yang layak; 7. mengembangkan sistem jaminan sosial; 8. menyusun perencanaan dan tata ruang daerah; 9. mengembangkan sumber daya produktif di daerah; 10. melestarikan lingkungan hidup; 11. mengelola administrasi kependudukan; 12. melestarikan nilai sosial budaya; 13. membentuk dan menerapkan peraturan perundang-undangan sesuai dengan kewenangannya; dan 14. kewajiban lain yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.

No	Sisi Penerimaan	Sisi Pengeluaran	Sisi Pembiayaan
	pekerjaan, dan c. Penerimaan ganti rugi atas kekayaan Daerah (TP/TGR)	dinas, dan d. Belanja pemeliharaan	yang jatuh tempo, dan d. sisa lebih perhitungan anggaran berjalan
3	Dana Perimbangan a. Bagi hasil pajak, b. Bagi hasil bukan pajak, c. Bagi hasil sumber daya alam, d. Dana lokasi umum, e. Dana alokasi khusus, dan f. Bagi hasil pajak dan g. Bantuan keuangan dari Provinsi	Belanja Bagi Hasil dan Bantuan Keuangan a. Belanja bagi hasil pajak kepada Pemerintah Kabupaten/Kota, b. Belanja bagi hasil retribusi kepada Pemerintah Desa, c. Belanja bantuan keuangan kepada Pemerintah Kabupaten/Kota, d. Belanja bantuan keuangan kepada Pemerintah Desa/Kelurahan, e. Belanja bantuan keuangan kepada organisasi kemasyarakatan dan profesi	
4	Lain-lain Pendapatan yang sah a. Bantuan dana kontijensi/penyimbangan dari Pemerintah dan b. Dana hibah c. Dana darurat.	Belanja tak terduga a. Belanja untuk keperluan tak terduga seperti bencana alam, b. Bencana sosial atau pengeluaran yang bersifat darurat	

Sumber: Peraturan perundang-undangan, *diolah*.

Belanja daerah diprioritaskan untuk melindungi dan meningkatkan kualitas kehidupan masyarakat dalam upaya memenuhi kewajiban daerah. Perlindungan dan peningkatan kualitas kehidupan masyarakat diwujudkan dalam bentuk:

1. Peningkatan dasar
2. Pendidikan
3. Penyediaan fasilitas pelayanan kesehatan,
4. Fasilitas sosial dan fasilitas umum yang layak, serta
5. Mengembangkan sistem jaminan sosial

Belanja daerah tersebut mempertimbangkan analisis standar belanja, standar harga, tolak ukur kinerja, dan standar pelayanan minimal. Untuk belanja kepala Daerah dan wakil kepala daerah diatur dalam Perda tersendiri.

B. Mekanisme Penyusunan APBD

Anggaran daerah disusun berdasarkan pendekatan kinerja, yaitu sistem anggaran yang mengutamakan kepada upaya pencapaian hasil kinerja atau output dari perencanaan alokasi biaya atau input yang ditetapkan. Anggaran belanja daerah tersebut harus memuat keterangan-keterangan:

1. Sasaran yang diharapkan menurut fungsi belanja
2. Standar pelayanan yang diharapkan dan perkiraan biaya satuan komponen yang bersangkutan
3. Persentase dari jumlah pendapatan yang membiayai Belanja Administrasi Umum, Belanja Operasi dan Pemeliharaan, dan Belanja Modal/Pembangunan.

Berdasarkan hal tersebut, maka mekanisme penyusunan anggarannya adalah:

1. Penyusunan Arah dan Kebijakan Umum APBD

Pemerintah Daerah menyusun RKPD (Rencana Kerja Pemerintah Daerah) yang mengacu pada Rencana Kerja Pemerintah sebagai suatu kesatuan sistem perencanaan pembangunan nasional.

2. Penyusunan Strategi dan Prioritas Daerah dilakukan dalam penyusunan RKPD yaitu sebagai dasar:

- 1) penyusunan rencana kerja dan
- 2) anggaran satuan kerja perangkat daerah

3. Penyusunan Rencana Program dan Kegiatan

Pejabat pengelola keuangan daerah menyusun rencana kerja dan anggaran satuan kerja perangkat daerah yang menjadi dasar Perda

tentang APBD tahun berikutnya dalam bentuk Rencana Kerja Anggaran Satuan Kerja Perangkat Daerah (RKA SKPD).

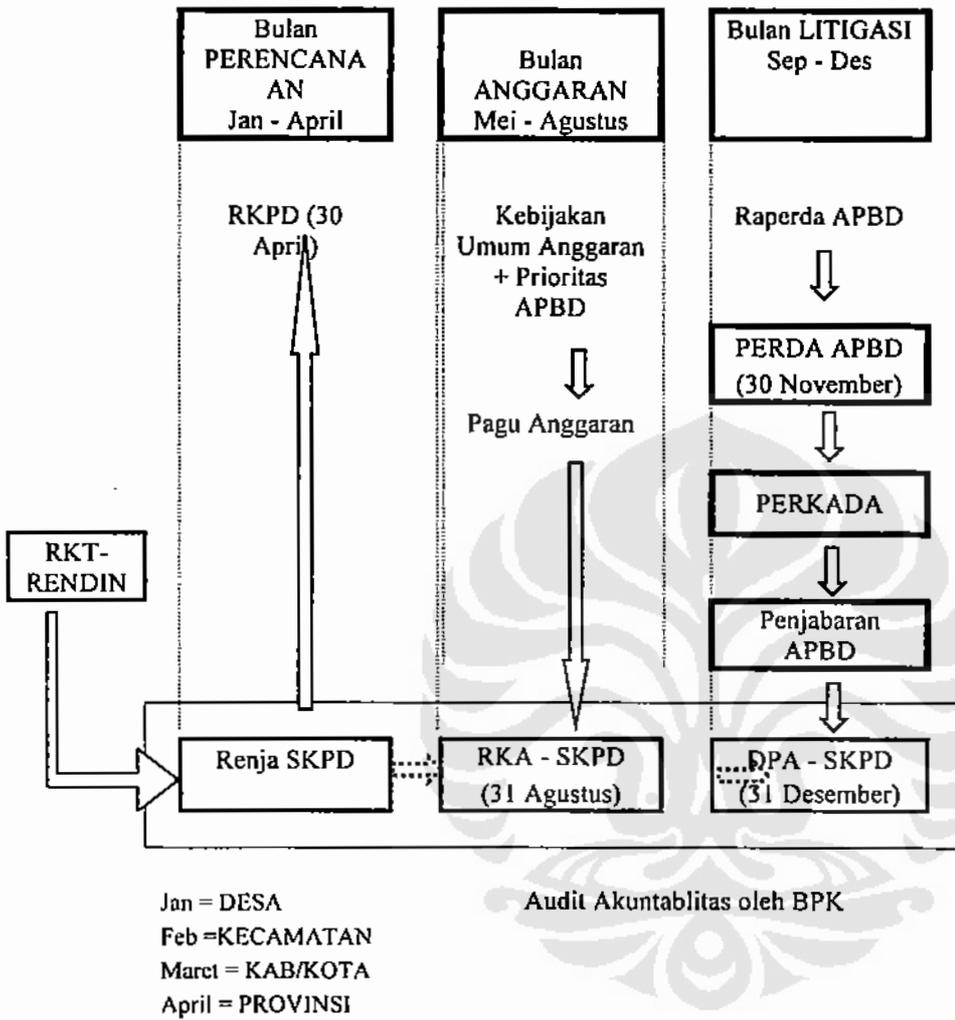
Langkah selanjutnya adalah pembahasan antara Pemerintah Daerah dengan DPRD, yaitu

- 1) Kebijakan Umum APBD tahun anggaran berikutnya disampaikan oleh Pemerintah Daerah kepada DPRD, selambat-lambatnya pada bulan Juni tahun berjalan.
- 2) Kebijakan umum APBD tersebut kemudian dalam pembicaraan pendahuluan RAPBD tahun anggaran berikutnya.
- 3) Setelah kebijakan umum APBD disepakati, maka Pemerintah Daerah dan DPRD membahas prioritas dan plafon anggaran sementara untuk dijadikan acuan bagi setiap SKPD.
- 4) Hasil dari SKA SKPD menjadi lampiran RAPBD yang diajukan ke DPRD untuk dibahas, dan kegiatan tersebut berlangsung pada bulan September-Desember.
- 5) Dalam pembahasan bisa terjadi DPRD menolak usulan dari Pemerintah Daerah tersebut yang berakibat pada dipakainya anggaran tahun lalu, dan bila disetujui oleh DPRD, maka RAPBD tersebut akan di evaluasi oleh Gubernur, kalau RAPBD Kabupaten/Kota atau Menteri Dalam Negeri kalau RAPBD Provinsi.¹⁹
- 6) Setelah dilakukan proses evaluasi, maka RAPBD tadi dapat disahkan menjadi dengan Perda APBD yang dilengkapi dengan Peraturan Kepala Daerah tentang Penjabaran APBD. Dalam pembahasan bisa terjadi DPRD menolak usulan dari Pemerintah Daerah tersebut yang berakibat pada dipakainya anggaran tahun lalu, dan bila disetujui oleh DPRD, maka RAPBD tersebut akan di evaluasi oleh Gubernur, kalau RAPBD Kabupaten/Kota atau Menteri Dalam Negeri kalau RAPBD Provinsi.²⁰
- 7) Setelah dilakukan proses evaluasi, maka RAPBD tadi dapat disahkan menjadi dengan Perda APBD yang dilengkapi dengan Peraturan Kepala Daerah tentang Penjabaran APBD.

¹⁹ Pasal 185 untuk Provinsi dan Pasal 186 untuk Kabupaten/Kota.

²⁰ Pasal 185 untuk Provinsi dan Pasal 186 untuk Kabupaten/Kota.

Tabel 4
MEKANISME DAN TAHAPAN PERENCANAAN PROGRAM DAN ANGGARAN DAERAH



Sumber: Diagram Proses Penyusunan Perencanaan Daerah Depkeu, diolah.

IV. Evaluasi RAPBD dan Perubahan APBD

Evaluasi RAPBD dan Perubahan APBD merupakan hal baru yang diatur pada UU No. 32 tahun 2004, dimana pada undang-undang sebelumnya, yaitu UU 22 Tahun 1999 dan UU No. 25 Tahun 1999 hal tersebut tidak diatur. Proses evaluasi tersebut sebenarnya bukan merupakan hal yang baru pada sistem pemerintahan daerah di Indonesia, karena pernah diberlakukan berdasarkan UU No. 5 Tahun 1974, yang kemudian diatur kembali pada undang-undang terakhir.

Proses evaluasi tersebut dapat dijelaskan sebagai berikut:

1. Rancangan Perda dan Rancangan Perubahan Perda APBD yang telah disetujui bersama bersama dan Rancangan Peraturan Kepala Daerah tentang penjabaran APBD sebelum ditetapkan menjadi Perda dan Perkada, paling lambat 3 hari disampaikan kepada Menteri Dalam Negeri untuk dievaluasi
2. Evaluasi tersebut, paling lambat 15 hari kemudian sejak diteruskannya rancangan sudah didapatkan hasilnya.
3. Bila hasil evaluasi yang dilakukan oleh Menteri Dalam Negeri tersebut dinyatakan *sesuai* dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, maka rancangan tersebut ditetapkan oleh Gubernur menjadi Perda dan Perkada
4. Bila hasil evaluasi yang dilakukan oleh Menteri Dalam Negeri tersebut dinyatakan *bertentangan* dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, Gubernur bersama DPRD melakukan penyempurnaan paling lama 7 (tujuh) hari terhitung sejak dikeluarkannya hasil evaluasi.
5. Apabila hasil evaluasi *tidak ditindaklanjuti* oleh Gubernur dan DPRD, dan Gubernur tetap menetapkan Rancangan Perda APBD dan Rancangan Perkada tentang Penjabaran APBD, maka Menteri Dalam Negeri membatalkan perda dan Perkada tersebut sekaligus menyatakan berlakunya APBD tahun sebelumnya.
6. Terhadap rancangan Perkada tentang penjabaran APBD yang tidak disetujui oleh DPRD, maka Kepala Daerah melakukan pengeluaran setinggi-tingginya sebesar APBD tahun anggaran sebelumnya untuk membiayai keperluan setiap bulannya. Rancangan Perkada ini harus mendapat pengesahan Menteri Dalam Negeri bagi Provinsi. Penyampaian pada Mendagri dilakukan selambat-lambatnya 15 hari setelah DPRD tidak mengambil keputusan bersama dengan Kepala Daerah. Bila dalam waktu 30 hari setelah Perkada diserahkan dan Menteri

Dalam Negeri tidak mengesahkan Perkada tersebut, maka Kepala Daerah menetapkan menjadi Perkada.

7. Proses evaluasi tersebut berlaku terhadap Kabupaten/Kota, dimana Gubernur yang melaksanakan evaluasi. Hasil evaluasi dilaporkan kepada Menteri Dalam Negeri.

V. Perubahan Paradigma Pengelolaan Keuangan Daerah

Dalam pengelolaan Keuangan Daerah, dikenal beberapa fungsi, yaitu fungsi perencanaan umum, fungsi penyusunan anggaran, fungsi pemungutan pendapatan, fungsi perbendaharaan dan fungsi pertanggungjawaban. Kelima fungsi tersebut berpusat pada Kepala Daerah sebagai pemegang kekuasaan umum pengelolaan keuangan negara di daerah. Pada tahap pelaksanaannya, kewenangan tersebut di delegasikan lagi kepada aparatur di bawahnya.

Pengaturan pengelolaan keuangan daerah tersebut saat ini diatur pada PP No. 105 Tahun 2000 tentang pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan daerah. Sebelum PP tersebut diberlakukan, pengelolaan keuangan negara dilaksanakan berdasarkan PP 5 dan PP 6 tahun 1975 dan yang menjadi dasarnya adalah UU No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah

Terdapat tiga tahap dalam Sistem Pengelolaan Keuangan Daerah, yaitu:

I. Tahap Perencanaan

1) Proses Penjaringan Aspirasi Masyarakat

Pada proses ini aspirasi masyarakat merupakan bagian integral dari upaya untuk memberdayakan masyarakat, menumbuhkan prakarsa dan kreativitas masyarakat, dan meningkatkan peran serta masyarakat, serta mengembangkan peran dan fungsi DPRD. Pada proses ini terdapat tiga elemen penting, yaitu: masyarakat itu sendiri, DPRD dan Pemerintah Daerah.²¹

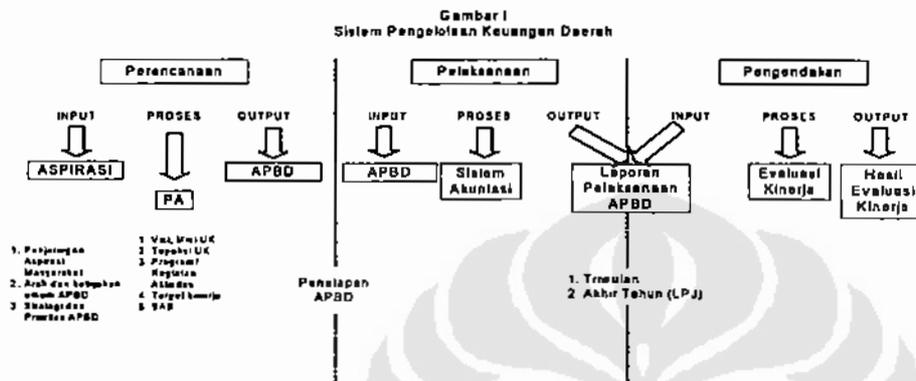
2) Penentuan Arah dan Kebijakan Umum APBD

3) APBD disusun berdasarkan pendekatan kinerja, yaitu suatu sistem anggaran yang mengutamakan upaya pencapaian hasil kerja atau output dari suatu perencanaan alokasi biaya atau input. Berdasarkan pendekatan ini APBD disusun dengan

²¹ Arlen Pakpahan, *Upaya Pencapaian Good Governance dalam Pengelolaan Keuangan Daerah*, Forum Inovasi, Vol. 5: Desember – Februari 2003, hal. 494–101.

sasaran tertentu yang hendak dicapai dalam satu tahun anggaran.

Pada penyusunan APBD, Pemda dan DPRD harus mempertimbangkan dokumen-dokumen perencanaan resmi, seperti Program Pembangunan Daerah (Propeda),²² Rencana Strategis Daerah (RENSTRADA),²³ hasil evaluasi kinerja pemerintah periode sebelumnya, pokok-pokok pikiran DPRD, dan arah kebijakan Pemerintah Pusat



Sumber: Pusat Studi Ekonomi dan kebijakan Publik UGM, "Penyusunan Anggaran (RAPBD) berdasarkan Pendekatan Kinerja," Yogyakarta: Modul Workshop, 2002.

2. Tahap Pelaksanaan

Setelah Tahap awal tersebut, maka yang dilakukan dijabarkan dalam usulan kegiatan/aktivitas Unit Kerja yang diproses dengan standar Analisa Belanja (SAB) sehingga setiap aktivitas yang diusulkan mencerminkan target kinerja dan anggaran yang diusulkan juga mencerminkan anggaran kinerja karena telah diproses secara wajar. Hasil akhir dari terkumpulnya Pernyataan Anggaran di setiap Unit Kerja akan menghasilkan RAPBD yang kemudian diproses lagi dan ditetapkan oleh Dewan sebagai Output perencanaan berupa APBD.²⁴

²² Berdasarkan UU No. 25 tahun 2000 tentang Proenas.

²³ Berdasarkan PP No. 105 tahun 2000.

3. Tahap Pengendalian

1) Tahap Pelaporan

Pada tahap pelaksanaan, inputnya adalah output dari tahap perencanaan yang berupa APBD. Kemudian dalam tahap pelaksanaan ini prosesnya adalah APBD yang sudah ditetapkan kemudian dilaksanakan dengan menggunakan sistem akuntansi yang sudah disesuaikan untuk menghasilkan dokumentasi pencatatan sebagai laporan pelaksanaan APBD oleh Eksekutif baik berupa laporan triwulan maupun laporan tahunan sebagai laporan pertanggung jawaban Kepala Daerah.²⁵

2) Tahap Pengendalian

Berdasarkan pasal 35 PP 105 Tahun 2000, sistem dan prosedur pertanggungjawaban keuangan daerah berpedoman pada standar akuntansi keuangan Pemerintah Daerah untuk menjamin konsistensi dalam pelaporan keuangan, apalagi dalam rangka menyusun laporan keuangan konsolidasi di tingkat Pemerintah Pusat.

3) Tahap Pertanggung Jawaban Kepala Daerah

Laporan penyelenggaraan Pemerintahan (termasuk APBD) disampaikan kepada Pemerintah, laporan keterangan pertanggungjawaban kepada DPRD dan menginformasikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada masyarakat.²⁶

Khusus mengenai APBD, pertanggungjawaban pelaksanaan APBD disampaikan dengan cara:²⁷

1. Menyampaikan rancangan Perda tentang pertanggung jawaban pelaksanaan APBD kepada DPRD berupa laporan keuangan yang berisi laporan:
 - a. realisasi APBD;
 - b. neraca;

²⁴ Pusat Studi Ekonomi dan Kebijakan Publik UGM, *Penyusunan Anggaran (RAPBD) berdasarkan Pendekatan Kinerja*, Yogyakarta: Modul Workshop, 2002, hal. 5.

²⁵ *Ibid.*, hal. 6.

²⁶ Indonesia, UU No. 32 Tahun 2004 tentang *Ibid.*, Pasal 27 ayat (1) huruf i dan ayat (2).

²⁷ *Ibid.*, Pasal 184.

- c. laporan arus kas; dan
 - d. catatan atas laporan keuangan; serta
 - e. dilampiri dengan laporan keuangan BUMD.
2. Laporan keuangan disusun dan disajikan sesuai dengan standar akuntansi pemerintahan yang ditetapkan dengan PP
 3. Laporan keuangan tersebut telah diperiksa oleh Badan Pemeriksa Keuangan.
 4. Pengajuan rancangan Perda diajukan paling lambat 6 (enam) bulan setelah tahun anggaran berakhir

Pengelolaan keuangan daerah pada saat ini juga mengalami suatu perubahan paradigma yang cukup besar, yaitu sebanyak 16 item yang terdiri dari: dasar hukum, asas, penggunaan anggaran, pendekatan penyusunan, susunan (struktur), penggunaan anggaran belanja, pinjaman, pengesahan, nomenklatur, dana transfer dari pusat, proses penyusunan, pelaksanaan penatausahaan dan akuntansi, pembentukan dana cadangan, pengeluaran tidak terduga, perubahan APBD, dan perhitungan anggaran

Tabel 5
Perubahan Paradigma Pengelolaan Keuangan Daerah

No	Kegiatan	APBD Lama	APBD Baru
1	Dasar Hukum	UU 5/74, PP 5 dan 6 Tahun 1975	UU 32 dan 33 Tahun 2004; PP 105 Tahun 2000
2	Azas	Berimbang dan Dinamis	Sistem Defisit/Surplus Anggaran
3	Penggunaan	Tidak memisahkan belanja desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan	Hanya desentralisasi
4	Pendekatan Penyusunan	<ol style="list-style-type: none"> 1. Line-Item Budget 2. Incremental (naik setiap tahun) 3. Orientasi pada Input 4. Fragmented (terpisah-pisan/sektor) 	<ol style="list-style-type: none"> 1. <i>Performance budget</i> 2. Standar Pelayanan 3. Orientasi Output-Outcome 4. Integrated (adanya unit kerja yang <i>supporting</i>)
5	Susunan (struktur)	Pendapatan Belanja + Rutin + Pembangunan	Pendapatan Belanja + Aparatur Daerah ²⁸ + Pelayanan Publik ²⁹ Pembiayaan + Penerimaan Daerah + Pengeluaran Daerah

²⁸ Belanja Administrasi Umum, Belanja Operasi dan Pemeliharaan, serta belanja Modal/Pembangunan yang digunakan untuk membiayai kegiatan yang hasil, manfaat dan dampaknya *tidak secara langsung* dinikmati oleh masyarakat (publik).

No	Kegiatan	APBD Lama	APBD Baru
6	Penggunaan Anggaran Belanja	Tidak dipisahkan antara Belanja Aparatur dan Publik	Dipisahkan antara Belanja Aparatur dan Publik
7	Pinjaman	Sebagai Pendapatan Daerah	Sebagai Jenis Pembiayaan
8	Pengesahan ²⁹	Gubernur <i>mengesahkan</i> Kab/Kota; Mendagri <i>mengesahkan</i> Provinsi	Persetujuan DPRD, kemudian Gubernur <i>mengevaluasi</i> RAPBD Kab/Kota dan Mendagri <i>mengevaluasi</i> RAPBD Provinsi
9	Nomenklatur	Otorisator Otorisator + Ordonator Komtabel	Pemegang Kekuasaan Umum Pengelolaan Keuangan Daerah (Kepala Daerah) Perangkat Pengelola Keuangan Daerah Pemegang Kas
10	Dana Transfer dari Pusat	Sumbangan Subsidi Ganjaran	Dana Perimbangan yang terdiri dari bagi hasil (PBB, PPh, PBHTB, SDA) dan dana perimbangan (DAU dan DAK)
11	Proses Penyusunan	Tanpa Kebijakan Anggaran	Ada arah dan kebijakan umum, strategi dan prioritas
12	Pelaksanaan Penatausahaan dan Akuntansi	Pelimpahan kewenangan otorisasi tergantung pada kebijakan Kepala Daerah	Kepala Daerah memberikan sebagian/seluruh kewenangannya kepada Perangkat Pengelola Keuangan Daerah, Dibentuk Badan Pengelola Keuangan Daerah.
13	Pembentukan Dana Cadangan	Tidak diperkenankan (alasan karena azas berimbang dan dinamis)	Diperkenankan: 1. Pengeluaran dalam jumlah yang besar dimasa yang akan datang 2. Dikelola dalam rekening khusus Ditetapkan dengan Perda
14	Pengeluaran Tidak Terduga	1. Pengeluaran rupa-rupa 2. Pelaksanaan berdasarkan kebijakan Kepala Daerah	1. Pengeluaran tertentu 2. Dikelola oleh Bendahara Umum Daerah 3. Pemberitahuan kepada DPRD
15	Perubahan APBD ³⁰	1. Boleh mendahului perubahan APBD 2. DPRD cukup diberitahu	Persetujuan DPRD, Gubernur <i>mengevaluasi</i> perubahan APBD Kabupaten/Kota, Mendagri <i>mengevaluasi</i> APBD Provinsi

²⁹ Belanja Administrasi Umum, Belanja Operasi dan Pemeliharaan, serta Belanja Modal/Pembangunan yang digunakan untuk membiayai kegiatan yang hasil, manfaat dan dampaknya *secara langsung* dinikmati oleh masyarakat (publik).

³⁰ Bila kita membandingkan dari pengaturan yang ada pada UU 5/1974 dengan UU 22/1999, terjadi perubahan yang mendasar, yaitu dari pengesahan APBD dilakukan pemerintahan di atasnya menjadi disahkan sendiri. Tetapi dengan diberlakukannya UU No. 32/2004, maka pemerintahan di atasnya melakukan evaluasi (yang dapat membatalkan) sebelum disahkan menjadi APBD.

No	Kegiatan	APBD Lama	APBD Baru
16	Perhitungan Anggaran	<ol style="list-style-type: none"> 1. Fokus pada pertanggungjawaban Administrasi 2. Dokumen terdiri: <ol style="list-style-type: none"> a. Nota Perhitungan Anggaran b. Laporan Perhitungan Anggaran c. Rancangan Perda 3. Tidak Melibatkan Eksternal Audit 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Fokus pada: Standar Pencapaian Kinerja, Standar Analisa Belanja, Standar Biaya 2. Dokumen terdiri dari: <ol style="list-style-type: none"> a. Nota Perhitungan APBD b. Laporan Perhitungan Anggaran c. Rancangan Perda d. Neraca, Arus Kas 3. Diperiksa Eksternal Audit

Sumber: Pusat Studi Ekonomi dan kebijakan Publik UGM, "Penyusunan Anggaran (RAPBD) berdasarkan Pendekatan Kinerja," Yogyakarta: Modul Workshop, 2002, *diolah dan disesuaikan oleh penulis dengan UU No. 32 dan 33 Tahun 2004.*

Perubahan bentuk paradigma APBD baru dilaksanakan secara penuh pada tahun 2003, dan pada tahun 2004 sudah terdapat perubahan dasar perundang-undangan, yaitu dari UU No. 22 dan 25 Tahun 2004 menjadi UU No. 32 dan 33 Tahun 2004. perubahan tersebut, secara khusus merubah satu unit kegiatan dalam proses APBD, yaitu:

1. Pada UU 22 dan 25 Tahun 1999, RAPBD yang telah di setujui bersama oleh Gubernur dan DPRD atau oleh Bupati/Walikota dan DPRD langsung disetujui menjadi Perda APBD, sedangkan perubahannya menjadi
2. Pada UU 32 Tahun 2004, RAPBD yang telah disetujui bersama oleh Gubernur dan DPRD atau oleh Bupati/Walikota dan DPRD harus disampaikan terlebih dahulu pada Menteri Dalam Negeri untuk provinsi dan pada Gubernur untuk Kabupaten/kota untuk dievaluasi. Hasil Evaluasi bisa berupa persetujuan atau penolakan. Bila persetujuan yang diberikan, maka RAPBD tersebut disahkan menjadi Perda APBD dan dilaksanakan. Mekanisme evaluasi ini mirip seperti pengaturan yang diterapkan pada UU No. 5 Tahun 1974, namun bedanya adalah pada UU ini, Menteri yang mensahkan Perda tersebut.

VI. Penutup

Pemerintah pada hakekatnya dalam menjalankan pemerintahannya mengemban tiga fungsi utama, yaitu fungsi distribusi, stabilisasi dan alokasi.

Pada fungsi distribusi dan stabilisasi, pada umumnya lebih efisien dan tepat bila dilaksanakan oleh Pemerintah, sedangkan fungsi alokasi sebaiknya diserahkan kepada Pemerintahan Daerah, karena lebih mengetahui kebutuhan, kondisi, dan situasi masyarakat setempat.

Dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah, penyerahan, pelimpahan dan penugasan urusan pemerintahan kepada daerah secara nyata dan bertanggung jawab harus diikuti dengan pengaturan, pembagian dan pemanfaatan sumber daya nasional secara adil. Penyerahan urusan oleh Pemerintah kepada Pemerintah Daerah perlu didukung oleh pendanaan yang memadai dengan menganut prinsip *money follow function*, yang berarti bahwa pendanaan mengikuti fungsi pemerintahan yang menjadi kewajiban dan tanggung jawab masing-masing pemerintahan atau pendanaannya berasal dari APBD. Sedangkan pada penyelenggaraan pemerintahan berdasar pelimpahan dan penugasan atau tugas pembantuan dibiayai oleh APBN.

Perubahan paradigma pengelolaan keuangan daerah sebenarnya telah dimulai ketika UU No. 22 dan 25 Tahun 1999 diberlakukan, bahkan pada masa ini, mengaturnya mencapai kondisi "ekstrim," karena keuangan daerah dipertanggung jawabkan langsung pada DPRD, dan Kepala Daerah bersama DPRD bisa langsung mengesahkan Perda APBD tanpa proses evaluasi dari Pemerintah. Kondisi tersebut sebenarnya sangatlah baik bila dilihat dari sisi demokratisasi, tetapi dalam penerapannya sangatlah banyak kendalanya, termasuk dari segi pertanggung jawaban keuangannya.

Perubahan tadi di "reduksi" oleh UU No. 32 dan 34 Tahun 2004, dimana APBD sebagai inti dari pelaksanaan keuangan daerah harus dievaluasi oleh pemerintahan yang lebih tinggi sebelum disahkan. Walaupun, proses evaluasi tersebut sebenarnya lebih ditujukan pada pencapaian daya guna dan hasil guna yang optimal tetapi proses evaluasi ini menimbulkan kondisi yang rancu dalam hubungan Pemerintah dan Pemerintah Daerah, yaitu sejak UU 22 Tahun 1999, hubungan antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota tidaklah hirarkhi tetapi koordinasi antar fungsi, tetapi penerapan evaluasi tersebut menunjukkan adanya hubungan hirarkhi.

Terdapat perubahan-perubahan yang positif dalam rangka pertanggung jawaban APBD, diantaranya adalah laporan pelaksanaan APBD harus di audit terlebih dahulu oleh BPK sebelum dipertanggung jawabkan, sehingga dari sisi teknis keuangan, tidak akan terjadi lagi Kepala Daerah yang diturunkan karena laporan pertanggung jawabannya (LPJ) ditolak oleh DPRD. Ada batasan dan kriteria yang jelas dalam hal ini, yang kemudian diperkuat dengan penerapan Sistem Akuntansi Pemerintah Daerah secara nasional.

Mulai tahun 2006 mendatang, Pemerintah Daerah akan bekerja sepanjang tahun dalam hal perencanaan program, penetapan anggaran daerah sampai dengan pertanggung jawabannya. Hal tersebut terutama bila dihubungkan dengan pelaksanaan Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) dan Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP) di daerah disesuaikan dengan RPMJ dan RPMP yang ada telah ditetapkan oleh Pemerintah.



Daftar Pustaka

- Arsjad, Nurdjaman, Bambang Kusumanto dan Yiwono Prawirosetoto. *Keuangan Negara*. Jakarta: Intermedia, 1992.
- Bird, Richard M and Francois Vaillancourt. *Fiscal Decentralization in Developing Countries*. Jakarta: Gramedia. 2000.
- Devas, Nick, Brian Binder, and Anne Both, *et.all*. *Keuangan Pemerintah Daerah di Indonesia*. Jakarta: UIP, 1989.
- Hakim, Abdul. *Akuntansi Keuangan Daerah*, Jakarta: Salemba Empat, 2002
- Hoessein, Bhenyamin. *Berbagai Faktor Yang Mempengaruhi Besarnya Otonomi Daerah Tingkat II, Suatu Kajian Desentralisasi Dan Otonomi Daerah Dari Segi Ilmu Administrasi*, Disertasi Pascasarjana Universitas Indonesia, 1993.
- Mardiasmo. *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah*, Yogyakarta: Andi, 2002.
- Marulitua, Sahat. *Teknis Penyusunan RPJM Daerah Paska Pilkada dan Penjabarannya ke dalam Renstra SKPD*, Direktorat Perencanaan Pembangunan Darah, Depdagri, 2004.
- Pakpahan, Arlen. "*Upaya Pencapaian Good Governance dalam Pengelolaan Keuangan Daerah*", Forum Inovasi, Vol. 5: Desember – Februari 2003.
- Pusat Studi Ekonomi dan kebijakan Publik UGM, *Penyusunan Anggaran (RAPBD) berdasarkan Pendekatan Kinerja*, Yogyakarta: Modul Workshop, 2002
- Sidik, Mahchfud, Raksaka Mahi, Robert Simandjuntak dkk. "*Dana Alokasi Umum*", Jakarta: Kompas, 2002.

Peraturan

- Indonesia. Undang-undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.
- _____, Undang-undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.
- _____, Undang-undang No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.