

TINJAUAN PELAKSANAAN

***Hubungan Keuangan Pusat dan Daerah
Tahun 2004-2005***



DEPARTEMEN KEUANGAN
REPUBLIK INDONESIA

TINJAUAN PELAKSANAAN

***HUBUNGAN KEUANGAN PUSAT DAN DAERAH
TAHUN 2004-2005***

Tinjauan Pelaksanaan

Hubungan Keuangan Pusat dan Daerah Tahun 2004-2005

KATA PENGANTAR

DIREKTUR JENDERAL ANGGARAN DAN PERIMBANGAN KEUANGAN

Di Indonesia, implementasi kebijakan perimbangan keuangan pusat dan daerah tercermin melalui kebijakan alokasi anggaran belanja. Kebijakan perimbangan keuangan pusat dan daerah tersebut dilakukan dengan mengikuti prinsip *money follows function*.

Sebagai salah satu instrumen penting dalam pelaksanaan kebijakan fiskal pemerintah, kebijakan alokasi anggaran belanja daerah dalam kurun waktu 2001-2005 diarahkan untuk (i) meningkatkan efisiensi pemanfaatan sumber nasional; (ii) meningkatkan akuntabilitas, transparansi, dan partisipasi masyarakat; (iii) mengurangi kesenjangan fiskal antara pusat dan daerah (vertical fiscal imbalance) dan antardaerah (horizontal imbalance); (iv) meningkatkan pelayanan publik; serta (v) meningkatkan efisiensi melalui anggaran berbasis kinerja yang sejalan dengan format APBN.

Dalam beberapa hal, implementasi UU Nomor 32 Tahun 2004 dan UU Nomor 33 Tahun 2004 masih memerlukan pemahaman yang sama di antara pembuat kebijakan dengan stakeholders-nya. Guna memberikan pemahaman yang sama tentang pelaksanaan hubungan keuangan antara pusat dan daerah, Departemen Keuangan RI melalui Direktorat Jenderal Anggaran dan Perimbangan Keuangan (DJAPK) dengan dibantu oleh Sekretariat Jenderal, Direktorat Jenderal Perbendaharaan Negara (DJPbn), dan Badan Pengkajian Ekonomi dan Kerjasama Internasional (BAPEKKI) menyusun buku berjudul "Tinjauan Pelaksanaan Hubungan Keuangan Pusat dan Daerah Tahun 2004-2005". Dalam Buku ini selain memuat gambaran umum pelaksanaan desentralisasi fiskal di Indonesia dalam kaitannya dengan kebijakan fiskal secara nasional dan beberapa peristiwa penting yang terjadi dalam perubahan kebijakan di tahun 2004-2005, juga memuat mengenai pelaksanaan kebijakan dekonsentrasi dan tugas pembantuan, permasalahan dan tantangan yang dihadapi, serta pelaksanaan desentralisasi fiskal di masa mendatang.

Kami menyadari bahwa buku ini masih belum sempurna, dan oleh karena itu diharapkan kritik dan saran yang konstruktif. Dalam kesempatan ini kami menyampaikan penghargaan yang tinggi kepada para penyusun, serta semua pihak yang berpartisipasi aktif hingga buku ini terbit. Akhirnya kami berharap buku ini dapat memberikan manfaat bagi masyarakat luas terutama yang membutuhkan informasi lebih banyak mengenai pelaksanaan hubungan keuangan pusat dan daerah di Indonesia.

Jakarta, September 2006

Achmad Rochjadi

KATA SAMBUTAN

MENTERI KEUANGAN REPUBLIK INDONESIA

Puji dan syukur kita panjatkan ke hadirat Tuhan Yang Maha Esa karena atas perkenan-Nya kita masih diberi kekuatan untuk terus bekerja menyelenggarakan sebagian tugas pemerintahan di bidang keuangan, khususnya beberapa hal yang berkaitan dengan kebijakan desentralisasi fiskal.

Tak terasa sudah lima tahun lebih kita menapaki perjalanan sejarah dari bangsa ini dalam melaksanakan kebijakan otonomi daerah dan desentralisasi fiskal secara nyata, yang secara efektif dimulai sejak tanggal 1 Januari 2001. Sebagai wujud nyata dari komitmen dimaksud, Pemerintah telah melakukan penyempurnaan kebijakan otonomi daerah dan desentralisasi melalui penggantian Undang-undang (UU) Nomor 22 Tahun 1999 dan UU Nomor 25 Tahun 1999 dengan UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan UU Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah. Penggantian UU tersebut tidak bisa dilepaskan dari terbitnya UU Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan UU Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara. Dengan demikian, lahirnya UU di bidang keuangan negara, perbendaharaan, dan perimbangan keuangan dimaksud menandakan bahwa pengelolaan keuangan negara dan keuangan daerah memasuki paradigma baru, yang diantaranya ditandai dengan penerapan *Unified Budget, Performance Based Budgeting*, serta *Medium Term Expenditure Framework*.

Tentunya kita berharap bahwa setiap penggantian kebijakan akan memberikan kontribusi positif bagi penguatan pelaksanaan otonomi daerah dan desentralisasi. Selanjutnya, perbedaan pandangan di antara *stakeholders* yang selama ini muncul, di antaranya yaitu terdapatnya konflik kewenangan (Pusat-daerah, Provinsi-Kabupaten/Kota) dan dalam hal pembagian pendapatan diharapkan tidak lagi terjadi mengingat salah satu substansi penting penggantian ke-2 UU di bidang otonomi daerah dan desentralisasi maksud telah mengakomodasikan perbedaan pandangan tersebut.

Guna mendukung pelaksanaan desentralisasi fiskal yang lebih baik lagi, kerja sama dari semua pihak yang selama ini ada perlu ditingkatkan dan dipelihara melalui berbagai forum dan kesempatan, sesuai dengan batas kewenangan dan kompetensi yang dimiliki. Sehubungan dengan itu, Departemen Keuangan RI sangat mendukung penerbitan buku berjudul “Tinjauan Pelaksanaan Hubungan Keuangan Pusat dan Daerah Tahun 2004-2005”.

Semoga buku ini dapat memberikan kontribusi bagi penambahan pengetahuan pembaca, serta mampu meningkatkan partisipasi publik dalam memperkuat pelaksanaan desentralisasi fiskal di Indonesia.

Jakarta, September 2006

Sri Mulyani Indrawati

TINJAUAN PELAKSANAAN HUBUNGAN KEUANGAN PUSAT DAN DAERAH TAHUN 2004-2005

PENGARAH

Ketua

Dr. Sri Mulyani Indrawati

Wakil Pengarah

Prof. Dr. J.B. Kristiadi

Anggota Pengarah

Dr. Achmad Rochjadi

Prof. Dr. Mardiasmo

Dr. Machfud Sidik, MSc.

Dr. Anggito Abimanyu

Dr. Mulia P Nasution

TIM TEKNIS

Ketua

Dr. Kadjarmiko

Wakil

Drs. Djoko Hidayanto

Anggota

Drs. Adriansyah

Drs. Boediarso Teguh Widodo, M.Si

Drs. Parluhutan Hutahean, M.A.

Drs. Bambang Jasminto, M.A

Dr. Bambang Kusumanto, M.A.

Arlen T. Pakpahan, S.E., MSoc.Sc.

Hadiyanto, S.H.,L.L.M

Drs. Paruli Lubis, MBA

Drs. Marwanto, M.A

Margana Irawadi

Dr. Robert P Simanjuntak

KELOMPOK KERJA

Ketua

Dra Wendy Julianti, Ak, MSoc.Sc

Anggota

Tjatur Hari Surantono, S.H.

Sukarni M.Amin,S.H.

Berlin Panjaitan, S.E.,M.M.

Dra. Cecilia Risyana

Askolani, S.E., M.A

Drs. Benny Maurits Limbong.M.Si.

Drs.Anggiat Sitanggang,M.Soc.Sc

Drs. Sambas Muliana

Drs. Syamsudin Bahri, M.M.

Ir. Adjianto, M.P.A.

Victor Walujono, S.H.

Drs. Syaichul Abad, MSoc.Sc

Suripto, S.H.

Herwy Pudji Subagijo

Ubaidi Socheh Hamidi, S.E.,M.M

Ir. Junaidi Rivai, M.M

Madyagama, S.E., M.P.M

M. Nafi, S.E.,M.M

Ria Sartika Azahari, S.E.,M.A.

Dra Diah Sarkorini, M.A.

M. Shodikin, S.E., Ak.

Ah. Mu'am, Ak.M.M.

Purwanto, S.E.,M.Sc

Made Ariya, S.E.,M.Sc.

Nugroho Iman Santosa, S.E.,M.P.M

Drs. Rafael Widiestumargiyanto

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR	III
KATA SAMBUTAN	IV
DAFTAR ISI	VI
DAFTAR TABEL	XII
DAFTAR GAMBAR	XIV
BAB I. PENDAHULUAN	1
BAB II. TINJAUAN PELAKSANAAN DESENTRALISASI FISKAL DI INDONESIA.....	9
2.1. Gambaran Umum Pelaksanaan Desentralisasi Fiskal di Indonesia.....	11
2.1.1. Latar Belakang Historis	11
2.1.2. Implementasi Kebijakan Desentralisasi Fiskal di Indonesia	12
2.1.2.1. Kebijakan Desentralisasi Fiskal Hingga Tahun 1999	12
2.1.2.2. Kebijakan Desentralisasi Fiskal Sesudah Tahun 1999.....	15
2.1.3. Dasar Pertimbangan Filosofis dan Akademis Penggantian UU Nomor 25 Tahun 1999	16
2.2. Pokok-Pokok Pelaksanaan Desentralisasi Fiskal.....	17
2.2.1. Hubungan Antara Penyelenggaraan Urusan Pemerintahan dan Pendanaan.....	17

2.2.2. Transfer Pemerintah Pusat ke Daerah	20
2.2.3. Reformasi Perencanaan dan Penganggaran	21
2.2.3.1. Reformasi Perencanaan.....	21
2.2.3.2. Reformasi Penganggaran	23
2.2.3.3. Keterkaitan Perencanaan dengan Penganggaran	26
2.2.3.4. Implementasi Reformasi Perencanaan dan Penganggaran dalam tahun 2005	27
2.2.4. Reformasi Pengelolaan Keuangan Daerah	28
2.2.5. Pajak Daerah dan Retribusi Daerah	29
2.2.6. Pinjaman Daerah.....	31
2.3. Kebijakan Ekonomi Makro dan APBN	33
2.3.1. Stabilisasi Ekonomi Makro	34
2.3.2. Konsolidasi Fiskal.....	35
2.3.3. Kebijakan APBN.....	36
2.4. Belanja Untuk Daerah.....	38
2.4.1. Arah Kebijakan Belanja Untuk Daerah	38
2.4.2. Perkembangan Alokasi Anggaran Belanja ke Daerah 2004-2005	39
2.4.3. Pelaksanaan Belanja ke Daerah Menurut Perspektif Nasional dan Kebutuhan Daerah	41
BAB III. ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DAERAH.....	43
3.1. Pendapatan Asli Daerah (PAD)	45
3.1.1. Pengelolaan PAD.....	46
3.1.2. Pengelolaan Pajak Daerah.....	50
3.1.3. Pengelolaan Retribusi Daerah	53
3.2. Dana Perimbangan	56
3.2.1. Dana Bagi Hasil (DBH).....	56
3.2.1.1. Kebijakan DBH.....	56
3.2.1.2. Penetapan Alokasi DBH Pajak	58
3.2.1.2.1. DBH PBB dan BPHTB.....	58
3.2.1.2.2. DBH PPh Pasal 21 dan PPh Pasal 25/29 Orang Pribadi Dalam Negeri (PPh Perseorangan)	58
3.2.1.3. Penetapan Alokasi DBH Sumber Daya Alam (SDA)	63
3.2.1.4. Penyaluran DBH Pajak dan SDA	63

3.2.1.5. Perkembangan DBH Pajak, 2004-2005	65
3.2.1.6. Perkembangan DBH SDA, 2004-2005	70
3.2.2. Dana Alokasi Umum.....	73
3.2.2.1. Kebijakan Formula DAU.....	74
3.2.2.1.1. Kebutuhan Fiskal	74
3.2.2.1.2. Kapasitas Fiskal	75
3.2.2.1.3. Implementasi Formula DAU.....	76
3.2.2.2. Penetapan Alokasi DAU	78
3.2.2.3. Perkembangan DAU	79
3.2.3. Dana Alokasi Khusus (DAK)	84
3.2.3.1. DAK Dana Reboisasi (DAK DR)	84
3.2.3.1.1. Kebijakan DAK DR	84
3.2.3.1.2. Implementasi Kebijakan DAK DR	85
3.2.3.1.3. Perkembangan Penyaluran DAK DR	86
3.2.3.2. DAK Non Dana Reboisasi (DAK Non DR)	88
3.2.3.2.1. Kebijakan Alokasi DAK Non DR.....	88
3.2.3.2.2. Implementasi Kebijakan DAK Non DR	90
3.2.3.2.3. Perkembangan DAK Non DR.....	96
3.2.3.4. Mekanisme Penyaluran DAK Non DR.....	100
3.3. Dana Otonomi Khusus dan Penyesuaian.....	101
3.3.1. Dana Otonomi Khusus.....	101
3.3.1.1. Implementasi Kebijakan	101
3.3.1.2. Permasalahan Yang Dihadapi.....	103
3.3.2. Dana Penyesuaian	104
3.3.2.1. Latar Belakang Kebijakan	104
3.3.2.2. Implementasi Tahun Anggaran 2004.....	104
3.3.2.2.1. Dana Penyesuaian Murni.....	104
3.3.2.2.2. Dana Penyesuaian Ad hoc	105
3.3.2.3. Implementasi Tahun Anggaran 2005.....	107
3.3.2.3.1. Dana Penyesuaian Murni.....	107
3.3.2.3.2. Dana Penyesuaian Ad hoc	107
3.3.2.4. Permasalahan Yang Dihadapi.....	109
3.4. Belanja Daerah.....	109
3.4.1. Belanja Pegawai	113
3.4.2. Belanja Modal	117
3.5. Pembiayaan Daerah.....	124

3.5.1. Penerimaan Pembiayaan.....	125
3.5.2. Pengeluaran Pembiayaan.....	127
BAB IV. PENGELOLAAN KEUANGAN DAERAH	129
4.1. Perkembangan Pengelolaan Keuangan Daerah Sampai Dengan Era Otonomi Daerah.....	131
4.2 Penganggaran Daerah.....	134
4.3. Perbendaharaan	142
4.4. Pelaporan Keuangan Daerah	144
4.4.1. Sistem Akuntansi Keuangan Daerah.....	144
4.4.2. Sistem Informasi Keuangan Daerah.....	149
BAB V. DANA DEKONSENTRASI, DANA TUGAS PEMBANTUAN, DAN ANGGARAN PEMERINTAH PUSAT (KEMENTERIAN/LEMBAGA) DI DAERAH	153
5.1. Dana Dekonsentrasi dan Dana Tugas Pembantuan	155
5.2. Anggaran Pemerintahan Pusat (Kementerian/Lembaga) di Daerah	158
5.2.1. Sistem Penganggaran Tahun 2004	159
5.2.2. Sistem Penganggaran Tahun 2005	160
5.2.3. Perbandingan Besaran Alokasi Dana Kementerian/Lembaga kepada Daerah Tahun 2004 dan 2005	161
BAB VI. PERMASALAHAN DAN TANTANGAN YANG DIHADAPI DALAM PELAKSANAAN DESENTRALISASI	165
6.1. Hubungan antara UU Desentralisasi dengan UU Sektor.....	167
6.2. Antisipasi penghapusan kebijakan <i>hold harmless</i> dalam pengalokasian DAU mulai tahun 2008.....	170
6.2.1. Latar Belakang Timbulnya Kebijakan <i>hold harmless</i>	171
6.2.2. Pengaruh kebijakan <i>hold harmless</i> terhadap alokasi DAU	172
6.2.3. Penghapusan kebijakan <i>hold harmless</i>	172

6.3. Pengaruh Perubahan Pendapatan Negara terhadap Transfer Dana ke Daerah 173

BAB VII. PELAKSANAAN DESENTRALISASI FISKAL KE DEPAN 177

7.1. Konsistensi Pelaksanaan Prinsip *Money Follows Function*..... 179

- 7.1.1. Kewenangan Mengoptimalkan PAD (*Revenue Assignment*) 179
- 7.1.2. Kewenangan Pembelanjaan (*Expenditure Assignment*) 180
- 7.1.3. Harmonisasi Urusan Pemerintahan dan Pendanaannya..... 182
 - 7.1.3.1. Implikasi Pendanaan atas Pembagian Urusan 184
 - 7.1.3.2. Sinkronisasi Pendanaan dengan Pembagian Kewenangan/
Urusan Pusat dan Daerah 185
 - 7.1.3.3. Peranan Gubernur dan Peranan Provinsi Sebagai Daerah
Otonom..... 187

7.2. Harmonisasi Dana Desentralisasi dengan Dana Dekonsentrasi dan Dana Tugas Pembantuan yang digunakan untuk mendanai urusan daerah..... 188

- 7.2.1. Maksud dan Tujuan Pengharmonisasian 189
- 7.2.2. Harmonisasi Pendanaan Melalui Penataan dan Pembagian Urusan..... 190
- 7.2.3. Harmonisasi Pendanaan melalui Perencanaan dan Penganggaran 190

7.3. Konsepsi Pengalihan Dana Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan yang digunakan untuk mendanai urusan daerah 192

- 7.3.1. Latar Belakang 192
- 7.3.2. Hubungan antara DAK, Dekonsentrasi, dan Tugas Pembantuan..... 193
- 7.3.3. Pentingnya Pengalihan Dana Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan
Yang Membiayai Urusan Daerah Menjadi DAK..... 195

7.4. Penguatan *Taxing Power* kepada Daerah 195

7.5. *Expenditure Efficiency Principles* dalam Pemberian Kewenangan Pelayanan Publik kepada Daerah..... 198

7.6. *Performance Base Budgeting* dalam Pelaksanaan Desentralisasi Fiskal 200

- 7.6.1. Definisi dan Prinsip Utama Dari PBK 201
- 7.6.2. Tantangan dalam penerapan PBK 203

7.7. Pengelolaan dan Pengawasan Keuangan Daerah	206
DAFTAR SINGKATAN	221
DAFTAR PUSTAKA.....	225

DAFTAR TABEL

Tabel 2.1	Perkembangan Belanja Ke Daerah Tahun 2004-2005	40
Tabel 3.1	Pendapatan Asli Daerah Per Provinsi Tahun 2003-2005	47
Tabel 3.2	Komponen PAD Provinsi Tahun 2003-2005	48
Tabel 3.3	Komponen PAD Kabupaten/Kota Tahun 2003-2005	48
Tabel 3.4	Kontribusi PAD Terhadap Pendapatan Daerah	49
Tabel 3.5	Rata-Rata Kemampuan PAD dalam Membiayai Belanja Daerah Tahun 2003-2005	50
Tabel 3.6	Daerah dengan PAD lebih Besar dari Rata -Rata Pengeluaran	50
Tabel 3.7	Komposisi PAD Provinsi Tahun 2003-2005	52
Tabel 3.8	Komposisi PAD Kabupaten/Kota Tahun 2003 s.d. 2005	53
Tabel 3.9	Perkembangan Total Pajak Daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota Tahun 2003 - 2005	53
Tabel 3.10	Perkembangan Total Retribusi Daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota Tahun 2003-2005	55
Tabel 3.11	Jumlah Peraturan Daerah tentang Pungutan yang Direkomendasikan oleh Menteri Keuangan	55
Tabel 3.12	Persentase DBH berdasarkan UU 25/1999 dan UU Otonomi Khusus	57
Tabel 3.13	Penyaluran Dana Bagi Hasil TA 2004-2005	64
Tabel 3.14	Perkembangan DBH Pajak Bagian Provinsi Tahun 2004 – 2005	65
Tabel 3.15	Perkembangan Rata-rata DBH Pajak Rata-Rata Kabupaten/Kota Per Provinsi Tahun 2004-2005	68
Tabel 3.16	Perkembangan DBH SDA Bagian Provinsi Tahun 2004 – 2005	70
Tabel 3.17	Perkembangan Rata-Rata DBH SDA Kabupaten/Kota Per Provinsi Tahun 2004 – 2005	71
Tabel 3.18	Proporsi antara Alokasi Minimum dan Kesenjangan Fiskal Tahun 2004 dan 2005	77
Tabel 3.19	Dana Alokasi Umum Tahun 2001 - 2005	79

Tabel 3.20	Dana Alokasi Umum Masing-Masing Provinsi Tahun 2004 - 2005.....	80
Tabel 3.21	Dana Alokasi Umum Kabupaten/Kota Konsolidasi per-Provinsi Tahun 2004 - 2005	81
Tabel 3.22	DAU Provinsi dan Kabupaten/Kota Dalam Provinsi Tahun 2004 – 2005.....	83
Tabel 3.23	Perkembangan Alokasi DAK TA. 2003 – 2005	96
Tabel 3.24	Jumlah Daerah Penerima Alokasi DAK Non DR dan Kemampuan Keuangan Tahun 2003-2005.....	97
Tabel 3.25	Perkembangan 10 Daerah Net Fiskal Tertinggi Tahun 2003-2005.....	98
Tabel 3.26	Perkembangan 10 Daerah Net Fiskal Terendah Tahun 2003-2005	98
Tabel 3.27	Perkembangan 10 Daerah Alokasi Tertinggi Tahun 2003-2005	99
Tabel 3.28	Perbandingan alokasi DAK non DR Antara KTI dengan KBI.....	100
Tabel 3.29	Alokasi Dana Penyesuaian Murni TA. 2004 untuk Provinsi	105
Tabel 3.30	Alokasi Dana Penyesuaian Ad Hoc TA. 2004 Dalam Satu Provinsi	105
Tabel 3.31	Alokasi Dana Penyesuaian Murni TA 2005 untuk Provinsi	107
Tabel 3.32	Alokasi Dana Penyesuaian Ad Hoc TA. 2005 Dalam Satu Provinsi	108
Tabel 3.33	Perbandingan Total Belanja APBD Per Provinsi Tahun 2003 dan 2004	110
Tabel 3.34	Perbandingan Total Belanja APBD Terhadap PDRB Jasa Per Provinsi Tahun 2003 dan 2004	112
Tabel 3.35	Perbandingan Belanja Pegawai dalam APBD Per Provinsi Tahun 2003 dan 2004	114
Tabel 3.36	Perbandingan Belanja Barang dalam APBD Per Provinsi Tahun 2003 dan 2004 ..	115
Tabel 3.37	Perbandingan Belanja Pemeliharaan dalam APBD Per Provinsi Tahun 2003 dan 2004.....	116
Tabel 3.38	Perbandingan Belanja Modal APBD Per Provinsi Tahun 2003 dan 2004.....	118
Tabel 3.39	Perbandingan Belanja Bidang Pendidikan Per Provinsi Tahun 2003 dan 2004.....	119
Tabel 3.40	Perbandingan Belanja Bidang Kesehatan Per Provinsi Tahun 2003 dan 2004	121
Tabel 3.41	Perbandingan Belanja Bidang Administrasi Pemerintahan Per Provinsi Tahun 2003 dan 2004.....	122
Tabel 3.42	Rata-Rata Pembiayaan Provinsi Tahun 2003 s.d. 2005	125
Tabel 3.43	Rata-Rata Pembiayaan Kabupaten/Kota Tahun 2003 s.d. 2005	125
Tabel 3.44	Perkembangan Penerimaan Pembiayaan Tahun 2003 s.d. 2005	127
Tabel 3.45	Perkembangan Pengeluaran Pembiayaan Tahun 2003 s.d. 2005	128
Tabel 4.1	Persentase Perhitungan APBD Tahun 2004 Berdasarkan Jenis Format	140
Tabel 4.2	Persentase APBD Tahun 2005 Berdasarkan Jenis Format	140
Tabel 7.1	Perbandingan Total PAD dan Pengeluaran Pemerintah Daerah Terhadap Konsolidasi APBD dan APBN, Termasuk Perkiraan Pengaruh Dari Transfer PPh, PBB, dan BPHTB Untuk Menjadi Pendapatan Kabupaten/Kota.....	181
Tabel 7.2	Perkembangan Alokasi DAK, Dekonsentrasi, dan Tugas Pembantuan	194

DAFTAR GAMBAR

Gambar 2.1	Perkembangan Pendapatan Negara, Belanja Negara, <i>Tax Ratio</i> Tahun 2001-2006	37
Gambar 2.2	Komposisi Belanja Negara, Tahun 2001-2006.....	38
Gambar 3.1	Komposisi PAD Provinsi Tahun 2003 s.d. 2005	52
Gambar 3.2	Komposisi PAD Kabupaten/Kota Tahun 2002 s.d. 2006	52
Gambar 3.3	Waktu Penetapan Sementara Bagian Kab/Kota PPh Perseorangan oleh Gubernur TA. 2004-2005.....	60
Gambar 3.4	Waktu Penetapan Definitif Bagian Kab/Kota PPh Perseorangan oleh Gubernur TA. 2004-2005	60
Gambar 3.5	Persentase DBH PPh Perseorangan Bagian Provinsi terhadap Penerimaan PPh Perseorangan TA 2004-2005.....	61
Gambar 3.6	Rata-rata Persentase DBH PPh Perseorangan Bagian Kabupaten/Kota Per Provinsi terhadap Penerimaan PPh Perseorangan TA 2004-2005.....	62
Gambar 3.7	Proporsi DBH Pajak Bagian Provinsi Terhadap Total Penerimaan DBH Pajak Bagian Provinsi Tahun 2004-2005	67
Gambar 3.8	Proporsi Rata-rata DBH Pajak Kabupaten/Kota Per Provinsi Terhadap Total Penerimaan DBH Pajak Kabupaten/Kota Tahun 2004-2005	69
Gambar 3.9	Proporsi Rata-rata DBH SDA Kabupaten/Kota Per Provinsi Terhadap Total Penerimaan DBH SDA Kabupaten/Kota Tahun 2004-2005.....	73
Gambar 3.10	Perkembangan DAK DR 2001-2005	86
Gambar 3.11	Perkembangan Jumlah Provinsi Penerima DAK DR	86
Grafik 3.12	Komposisi Belanja Tahun 2003	124
Grafik 3.13	Komposisi Belanja Tahun 2004	124
Gambar 4.1	Periode Penetapan Perda Perhitungan APBD Tahun Anggaran 2004	141

Gambar 4.2	Periode Penetapan Perda APBD Tahun Anggaran 2005	141
Gambar 5.1	Alokasi Dana Kementerian/Lembaga menurut 10 Provinsi Penerima Alokasi Terbesar TA 2004	161
Gambar 5.2	Alokasi Dana Kementerian/Lembaga menurut 10 Daerah Penerima Alokasi Terkecil TA 2004	162
Gambar 5.3	Perbandingan Alokasi Dana Kementerian/Lembaga Berdasarkan Wilayah TA. 2004	162
Gambar 5.4	Perbandingan Alokasi Dana Kementerian/Lembaga berdasarkan Pulau TA 2004	162
Gambar 5.5	Alokasi Dana Kementerian/Lembaga untuk Daerah Menurut 10 Provinsi Penerima Terbesar TA 2005	163
Gambar 5.6	Alokasi Dana Kementerian/Lembaga untuk Daerah Menurut 10 Provinsi Penerima Alokasi Terkecil TA 2005	163
Gambar 5.7	Perbandingan Alokasi Dana Kementerian/Lembaga berdasarkan Zona TA 2005	164
Gambar 5.8	Perbandingan Alokasi Dana Kementerian/Lembaga berdasarkan Pulau TA 2005	164
Gambar 7.1	Sinkronisasi/Harmonisasi Perencanaan dan Penganggaran	191

PENDAHULUAN



BAB I

PENDAHULUAN

Pada dasarnya desentralisasi terdiri dari desentralisasi politik (*political decentralization*), desentralisasi administrasi (*administrative decentralization*), desentralisasi fiskal (*fiscal decentralization*), dan desentralisasi ekonomi (*economic or market decentralization*). Dalam konteks pelaksanaan penyelenggaraan pemerintahan, komponen desentralisasi tersebut harus diaktualisasikan secara bersama-sama dan satu dengan lainnya harus saling mendukung.

Adapun tujuan dari pelaksanaan desentralisasi adalah untuk memberikan pelayanan publik yang lebih baik dan menciptakan proses pengambilan keputusan publik yang lebih demokratis. Dalam prakteknya, desentralisasi diwujudkan melalui pelimpahan kewenangan dari pemerintahan yang lebih tinggi kepada pemerintahan dibawahnya untuk melakukan pembelanjaan, pemungutan pajak (*taxing power*), pembentukan Dewan yang dipilih oleh rakyat, serta pemilihan Kepala Daerah oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Selain itu, pelaksanaan desentralisasi juga diwujudkan melalui pemberian bantuan dalam bentuk transfer dari Pemerintah Pusat.

Pelaksanaan desentralisasi di Indonesia yang secara efektif dimulai tahun 2001 merupakan suatu proses yang bersifat dinamis, dan merupakan wujud nyata dari *political will* pemerintah untuk melakukan reformasi dan demokratisasi. Dalam rentang waktu 2004-2005, terjadi beberapa perubahan mendasar sehubungan dengan pelaksanaan keuangan negara dan keuangan daerah. Hal ini ditandai dengan terbitnya Undang-undang (UU) Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagai pengganti dari UU Nomor 22 Tahun 1999 dan UU Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah sebagai pengganti dari UU Nomor 25 Tahun 1999. Penggantian UU tersebut tidak bisa dilepaskan dari terbitnya UU Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan UU Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara. Lahirnya UU di bidang keuangan negara, perbendaharaan, dan

Desentralisasi terdiri dari desentralisasi politik, desentralisasi administrasi, desentralisasi fiskal, dan desentralisasi ekonomi

Tujuan dari pelaksanaan desentralisasi adalah untuk memberikan pelayanan publik yang lebih baik dan menciptakan proses pengambilan keputusan publik yang lebih demokratis

Lahirnya UU Nomor 17 Tahun 2003, UU Nomor 1 Tahun 2004, dan UU 33 Tahun 2004 menandakan babak baru dalam pelaksanaan pengelolaan keuangan negara dan keuangan daerah

Tinjauan Pelaksanaan

Hubungan Keuangan Pusat dan Daerah Tahun 2004-2005

perimbangan keuangan dimaksud menandakan bahwa pengelolaan keuangan negara dan keuangan daerah memasuki paradigma baru, yang diantaranya ditandai dengan penerapan *Unified Budget*, *Performance Based Budgeting*, serta *Medium Term Expenditure Framework*.

Perubahan UU Nomor 22 Tahun 1999 dan UU Nomor 25 Tahun 1999 merupakan amanat konstitusi dan dorongan dari berbagai pihak

Perubahan atas kedua UU dimaksud merupakan amanat TAP MPR Nomor VI/MPR/2002 dan dorongan dari berbagai pihak untuk melakukan penyempurnaan pengaturan hubungan antara pemerintah pusat dan daerah, khususnya dalam bidang administrasi pemerintahan dan hubungan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Implikasinya adalah keleluasaan dalam penyelenggaraan kewenangan yang didelegasikan (termasuk segala kewajiban yang ada di dalamnya) diharapkan betul-betul nyata.

Daerah diberikan kewenangan yang lebih luas untuk menyelenggarakan fungsi pemerintahan

Undang-Undang Dasar (UUD) 1945 menyebutkan bahwa Pemerintah Provinsi, Kabupaten dan Kota memiliki kewenangan mengatur sendiri urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi dan pembantuan; Pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh UU ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat; Pemerintah Daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan; susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dengan UU; hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan UU. Sementara itu, kewenangan pemerintah pusat menurut UU Nomor 32 Tahun 2004 mencakup 6 (enam) urusan-urusan mutlak/absolut (bidang pertahanan dan keamanan, politik luar negeri, fiskal dan moneter, peradilan, dan agama) dan diluar 6 (enam) urusan pemerintah yang bersifat mutlak/absolut.

Pengaturan hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah ditujukan untuk membantu membiayai pelaksanaan fungsi yang menjadi kewenangannya

Selanjutnya, pengaturan hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah ditujukan untuk membantu membiayai pelaksanaan fungsi yang menjadi kewenangannya sebagai konsekuensi logis dari adanya pembagian kewenangan/ fungsi dimaksud. Pengaturan hubungan keuangan ini harus dilakukan secara lebih adil, proporsional, dan akuntabel sehingga kebutuhan pengeluaran yang akan menjadi tanggung jawab daerah dapat dibiayai dari sumber-sumber penerimaan yang ada baik dari dana desentralisasi, maupun dana dekonsentrasi dan tugas pembantuan. Dengan demikian, dana-dana tersebut secara selaras dapat dimanfaatkan secara efektif dan efisien untuk membiayai kebutuhan pengeluaran yang menjadi kewenangan daerah.

Kebijakan perimbangan keuangan pusat dan daerah dilakukan dengan mengikuti pembagian kewenangan (money follow function)

Alokasi anggaran belanja untuk daerah di Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) pada dasarnya merupakan pencerminan dari kebijakan perimbangan keuangan pusat dan daerah, dalam mendukung pelaksanaan otonomi daerah dan desentralisasi fiskal.

Kebijakan perimbangan keuangan pusat dan daerah tersebut dilakukan dengan mengikuti pembagian kewenangan (*money follows function*).

Sementara itu, peningkatan yang cukup signifikan pada transfer dana ke daerah melalui dana perimbangan telah menyebabkan keleluasaan belanja pusat dalam pengalokasian dalam APBN secara agregat berkurang. Sebaliknya proporsi pengelolaan fiskal dalam penyelenggaraan pemerintahan yang menjadi tanggung jawab daerah sepenuhnya melalui Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) meningkat tajam. Pergeseran anggaran transfer dari pusat ke daerah tersebut ini juga sejalan dengan kenyataan bahwa daerah akan mempunyai fleksibilitas yang cukup tinggi, atau keleluasaan penuh dalam pemanfaatan sumber-sumber utama pendanaan tersebut.

Dalam beberapa tahun terakhir, transfer dana dari Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah telah memberikan sumbangan terbesar dalam pendapatan daerah. Sejalan dengan prinsip kebijakan perimbangan keuangan bahwa perimbangan keuangan merupakan subsistem dari keuangan negara dan harus memperhatikan stabilitas dan keseimbangan fiskal, serta walaupun daerah mempunyai keleluasaan penuh dalam pengelolaan belanjanya, kebijakan daerah harus tetap sejalan dengan prioritas kebijakan fiskal secara nasional.

Prioritas kebijakan fiskal nasional tersebut diantaranya adalah menggerakkan kembali sektor riil, melanjutkan langkah-langkah konsolidasi fiskal guna mewujudkan kesinambungan fiskal (*fiscal sustainability*), termasuk menjaga *debt sustainability*, sehingga dapat memberikan kepercayaan dan kepastian akan kemampuan pengelolaan fiskal pada masa-masa mendatang. Selain itu, prioritas kebijakan fiskal nasional juga diarahkan untuk meningkatkan pendapatan negara yang dititikberatkan pada peningkatan penerimaan perpajakan dan optimalisasi penerimaan negara bukan pajak (PNBP), pengendalian dan penajaman prioritas alokasi belanja negara, pengelolaan keuangan negara yang lebih efektif, efisien, dan berkesinambungan, yang dilakukan antara lain melalui perbaikan manajemen pengeluaran negara serta memantapkan pelaksanaan desentralisasi fiskal.

Pelaksanaan hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah (HKPD) yang saat ini sudah memasuki tahun kelima telah membawa banyak perubahan yang mendasar dalam implementasi kebijakan fiskal di Indonesia. Perkembangan HKPD tersebut sangat menarik untuk dicermati, sehingga buku mengenai tinjauan pelaksanaan HKPD tahun 2004-2005 ini perlu disusun. Buku ini merupakan kelanjutan dari buku Tinjauan Pelaksanaan HKPD Tahun 2001-2003, yang tidak saja mengulas mengenai pelaksanaan HKPD secara makro dan mikro, akan tetapi akan mengupas juga mengenai realitas empiris yang terjadi serta pemikiran ke depan mengenai HKPD.

Peningkatan yang cukup signifikan pada transfer dana ke daerah melalui dana perimbangan telah menyebabkan keleluasaan belanja pusat dalam pengalokasian APBN secara agregat berkurang

Dalam beberapa tahun terakhir, transfer dana dari Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah telah memberikan sumbangan terbesar dalam pendapatan daerah

*Prioritas kebijakan fiskal nasional antara lain yaitu menggerakkan kembali sektor riil, melanjutkan langkah-langkah konsolidasi fiskal guna mewujudkan kesinambungan fiskal (*fiscal sustainability*).*

Tinjauan Pelaksanaan

Hubungan Keuangan Pusat dan Daerah Tahun 2004-2005

Tujuan penyusunan buku tinjauan pelaksanaan HKPD

Secara lebih rinci, tujuan dari penyusunan buku ini adalah (i) mengevaluasi pelaksanaan hubungan keuangan pusat dan daerah selama kurun waktu 2004 sampai dengan tahun 2005, baik dari sisi fiskal secara nasional maupun sisi fiskal secara regional, serta dari sisi perencanaan pembangunan nasional; (ii) mengidentifikasi dan mengkaji permasalahan-permasalahan yang dihadapi sehubungan dengan pelaksanaan hubungan keuangan pusat dan daerah selama kurun waktu 2004 sampai dengan tahun 2005; serta (iii) mendeskripsikan penyebaran data dan informasi yang berkaitan dengan pelaksanaan hubungan keuangan pusat dan daerah dalam kurun waktu 2004-2005.

Berbeda dengan Buku Tinjauan Pelaksanaan Hubungan Keuangan Pusat dan Daerah Tahun 2001-2003 yang terdiri dari 4 (empat) Bab, dalam Buku ini terdiri dari 7 (tujuh) Bab. Tambahan Bab tersebut untuk menampung penjelasan mengenai dana dekonsentrasi dan dana tugas pembantuan. Di samping itu, tambahan Bab tersebut juga dimaksudkan untuk menjelaskan berbagai permasalahan dan tantangan yang dihadapi, dan pelaksanaan desentralisasi fiskal ke depan.

Bab II Berisi mengenai gambaran umum pelaksanaan desentralisasi fiskal di Indonesia, serta pokok-pokok pelaksanaan desentralisasi fiskal

Selanjutnya, gambaran umum pelaksanaan desentralisasi fiskal di Indonesia dengan segala aspek yang melatarbelakanginya akan diuraikan dalam Bab II. Di dalam Bab ini juga diuraikan mengenai pokok-pokok pelaksanaan desentralisasi fiskal, yaitu (i) hubungan antara penyelenggaraan urusan pemerintahan dan pendanaan, (ii) transfer pemerintah pusat ke daerah, (iii) reformasi perencanaan dan penganggaran di pusat dan daerah, (iv) reformasi pengelolaan keuangan daerah, (v) Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, serta (vi) Pinjaman Daerah. Di samping itu, akan dijelaskan juga mengenai kebijakan ekonomi makro dan APBN di Indonesia termasuk di dalamnya kebijakan alokasi belanja untuk daerah di APBN, sehingga akan diketahui sejauh mana kebijakan ekonomi makro dan APBN mempengaruhi belanja untuk daerah.

Bab III menjelaskan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)

Bab III menjelaskan mengenai APBD, meliputi (i) Pendapatan Daerah yang berasal dari Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Perimbangan, Dana Otonomi Khusus dan Penyesuaian, (ii) Belanja Daerah, serta (iii) Pembiayaan Daerah. PAD menggambarkan pengelolaan PAD yang meliputi Pajak Daerah, Retribusi Daerah, Laba BUMD, serta lain-lain penerimaan yang sah. Dana Perimbangan mencakup Dana Bagi Hasil (DBH), baik yang bersumber dari penerimaan pajak maupun sumber daya alam, serta formula dan implementasi penetapan alokasi Dana Alokasi Umum (DAU) dan Dana Alokasi Khusus (DAK). Di samping itu dalam bab ini juga akan dibicarakan mengenai dana otonomi khusus dan dana penyesuaian yang merupakan bagian dari belanja untuk daerah. Selanjutnya akan dibahas pula mengenai Pembiayaan

Daerah yang bersumber dari Penerimaan Pembiayaan dan Pengeluaran Pembiayaan.

Bab IV menjelaskan mengenai pengelolaan keuangan daerah, yang meliputi penganggaran daerah, perbendaharaan, dan pelaporan keuangan daerah. Di dalam penganggaran akan dijabarkan mengenai pelaksanaan penyusunan dan penetapan anggaran, pengintegrasian sistem akuntabilitas kinerja sistem penganggaran, penyempurnaan klasifikasi anggaran, penyatuan anggaran, dan penggunaan kerangka pengeluaran jangka menengah dalam penyusunan anggaran. Sementara itu, di dalam perbendaharaan akan dijelaskan mengenai pelaksanaan aturan yang menjadi dasar dalam pelaksanaan sistem dan fungsi perbendaharaan di pemerintah daerah. Selanjutnya, di dalam pelaporan keuangan daerah akan dibahas mengenai pelaksanaan sistem akuntansi keuangan daerah dalam mendukung pengelolaan akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah dan penyelenggaraan sistem informasi keuangan daerah oleh pemerintah pusat.

Bab V menjelaskan mengenai dana dekonsentrasi, dana tugas pembantuan, dan anggaran pemerintah pusat (Kementerian/Lembaga) di daerah. Hal ini dimaksudkan untuk melihat secara lebih detail perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam perpektif sumber-sumber pendanaan yang ada, sehingga akan diketahui penyebaran sumber-sumber pendanaan dalam mendorong pelaksanaan pembangunan di daerah.

Bab VI memuat permasalahan dan tantangan yang dihadapi dalam pelaksanaan desentralisasi yang meliputi (i) hubungan antara UU desentralisasi dengan UU sektoral, (ii) antisipasi penghapusan kebijakan *hold harmless* dalam pengalokasian DAU mulai tahun 2008, serta (iii) dampak pendapatan negara terhadap fluktuasi transfer dana ke daerah. Gambaran mengenai permasalahan ini sengaja dimunculkan mengingat pelaksanaan desentralisasi fiskal secara efektif sudah berjalan selama lima tahun, dan dalam rentang waktu tahun 2004-2005 terjadi perubahan UU Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah menjadi UU Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah. Perubahan UU ini tentunya tidak terlepas dari permasalahan yang dihadapi dalam pelaksanaan kebijakan perimbangan keuangan.

Selanjutnya, agar dalam pelaksanaan desentralisasi ke depan dapat dilaksanakan secara lebih antisipatif, di Bab VII dijelaskan mengenai pelaksanaan desentralisasi fiskal ke depan, sehingga dapat dikenali tantangan yang dihadapi dan rencana aksi yang dilakukan. Bab ini memuat hal-hal sebagai berikut, yaitu (i) konsistensi pelaksanaan kebijakan yang mengikuti prinsip *money follows function*, (ii) harmonisasi dana desentralisasi dengan dana dekonsentrasi dan dana

Bab IV menjelaskan mengenai penganggaran, perbendaharaan, dan pelaporan keuangan daerah

Bab V menjelaskan mengenai dana dekonsentrasi, dana tugas pembantuan, dan anggaran pemerintah pusat (Kementerian/Lembaga) di daerah

Bab VI memuat permasalahan dan tantangan yang dihadapi dalam pelaksanaan desentralisasi

Bab VII menjelaskan mengenai pelaksanaan desentralisasi fiskal ke depan


Tinjauan Pelaksanaan

Hubungan Keuangan Pusat dan Daerah Tahun 2004-2005

tugas pembantuan, (iii) pengalihan bertahap dana dekonsentrasi dan tugas pembantuan yang digunakan untuk mendanai urusan daerah, (iv) penguatan *taxing power* kepada daerah, (v) *expenditure efficiency principles* dalam pemberian kewenangan publik kepada daerah, (vi) *performance based budgeting* dalam pelaksanaan desentralisasi fiskal, serta (vii) pengawasan dalam pelaksanaan desentralisasi fiskal.

TINJAUAN PELAKSANAAN DESENTRALISASI FISKAL DI INDONESIA

BAB II

- 
- 2.1. GAMBARAN UMUM PELAKSANAAN
DESENTRALISASI FISKAL DI INDONESIA
 - 2.2. POKOK-POKOK PELAKSANAAN
DESENTRALISASI FISKAL
 - 2.3. KEBIJAKAN EKONOMI MAKRO DAN APBN
 - 2.4. BELANJA UNTUK DAERAH

BAB II

TINJAUAN PELAKSANAAN DESENTRALISASI FISKAL DI INDONESIA

2.1. Gambaran Umum Pelaksanaan Desentralisasi Fiskal di Indonesia

2.1.1. Latar Belakang Historis

Kebijakan desentralisasi telah dimulai sejak pemerintahan Hindia Belanda pada tahun 1903. Selanjutnya, pada masa awal kemerdekaan Republik Indonesia telah dikeluarkan UU Nomor 22 Tahun 1948 dan UU Nomor 1 Tahun 1957 yang mengatur pemerintahan daerah yang bersifat desentralistis. Pada masa pemerintahan Orde Baru, Pemerintah mengeluarkan UU Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pemerintahan Daerah dengan fokus otonomi pada daerah tingkat II. Namun demikian, kebijakan otonomi tersebut tidak dapat diimplementasikan dengan baik karena berbagai kendala yang ditemui, diantaranya yaitu kurang lengkapnya peraturan lebih lanjut atas pelaksanaan undang-undang tersebut.

Dalam perkembangannya, sejarah mencatat bahwa sejalan dengan berakhirnya kekuasaan Orde Baru pada tahun 1998, serta seiring dengan semakin maraknya tuntutan demokrasi dan otonomi daerah, pada tahun 1999 diterbitkan 2 (dua) UU di bidang otonomi daerah dan desentralisasi fiskal yaitu UU Nomor 22 Tahun 1999 dan UU Nomor 25 Tahun 1999. Berkaitan dengan kedua UU dimaksud, terdapat 4 (empat) hal pokok dalam penyelenggaraan pemerintahan, yaitu (i) konsep desentralisasi lebih dominan dibandingkan dengan konsep dekonsentrasi, (ii) pertanggungjawaban lebih bersifat horisontal daripada vertikal, (iii) pengaturan yang lebih jelas mengenai alokasi dana dari pusat ke daerah, serta (iv) kewenangan pengelolaan keuangan diberikan secara utuh kepada daerah.

Kebijakan desentralisasi telah dimulai sejak pemerintahan Hindia Belanda pada tahun 1903

Pada tahun 1999 diterbitkan 2 (dua) UU di bidang otonomi daerah yaitu UU Nomor 22 Tahun 1999 dan UU Nomor 25 Tahun 1999

*UU Nomor 33 Tahun 2004
semakin mendekatkan
pelayanan kepada masyarakat
lokal*

Selanjutnya UU Nomor 25 Tahun 1999 disempurnakan dengan UU Nomor 33 Tahun 2004 yang secara efektif diberlakukan mulai tahun 2006. Bersama-sama dengan UU Nomor 32 Tahun 2004, UU Nomor 33 Tahun 2004 semakin mendekatkan pelayanan kepada masyarakat lokal, mendorong demokratisasi, mengakomodasi aspirasi daerah dan partisipasi masyarakat, sekaligus sebagai jawaban atas adanya ancaman disintegrasi dan menjadi perekat Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).

2.1.2. Implementasi Kebijakan Desentralisasi Fiskal di Indonesia

2.1.2.1. Kebijakan Desentralisasi Fiskal Hingga Tahun 1999

*Menurut isi dan jiwa Pasal 18
UUD 1945, sistem pendanaan
fungsi-fungsi pemerintahan
diselenggarakan berdasarkan
atas asas Dekonsentrasi,
Desentralisasi dan Tugas
Pembantuan*

Menurut isi dan jiwa Pasal 18 UUD 1945 dan GBHN maupun menurut UU Nomor 5 Tahun 1974, sistem pendanaan fungsi-fungsi pemerintahan diselenggarakan berdasarkan atas asas Dekonsentrasi, Desentralisasi dan Tugas Pembantuan. Akan tetapi selama ini, semua UU yang mengatur pokok-pokok perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah tidak selalu merumuskan dengan jelas pedoman pelaksanaannya.

*Sistem perimbangan keuangan
antara pemerintah pusat dan
daerah hanya akan sempurna
bila didasarkan atas suatu
pembagian wewenang dan
tugas antara pemerintah pusat
dan daerah yang jelas*

Kurang jelasnya peraturan perundangan yang mengatur perimbangan keuangan serta pembagian tugas antara pusat dan daerah menimbulkan masalah lain, terutama pada pembagian wewenang antara pemerintah pusat dan daerah. Hal itu berdampak pada ketidakpastian dalam pendanaan dan fragmentasi dalam pendanaan, yaitu suatu fungsi tertentu didanai dari berbagai sumber pembiayaan (misalnya kegiatan fisik sektor tertentu dibiayai dari DIP departemen teknis, gaji pegawai dari subsidi daerah otonom, kegiatan fisik lainnya dibiayai dari Inpres Dati I/Dati II). Sementara itu, pengawasan serta tanggung jawab dari di semua tingkat pemerintahan saling tumpang tindih. Sistem perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah hanya akan sempurna bila didasarkan atas suatu pembagian wewenang dan tugas antara pemerintah pusat dan daerah yang jelas.

*Ketentuan perundangan
yang mengatur perimbangan
keuangan antara pemerintah
pusat dan daerah hingga
tahun 1999 adalah UU Nomor
32 Tahun 1956*

Ketentuan perundangan yang mengatur perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah hingga tahun 1999 adalah UU Nomor 32 Tahun 1956 tentang Perimbangan Keuangan antara Negara dan Daerah yang berhak mengurus rumah tangganya sendiri. UU ini antara lain menetapkan sumber-sumber keuangan daerah sebagai berikut:

- a. Sumber penerimaan asli daerah, yang terdiri dari pajak daerah, retribusi daerah, dan hasil perusahaan daerah. Delapan jenis pajak pusat diserahkan kepada daerah menjadi pajak daerah, yaitu pajak *verponding*, pajak *verponding* Indonesia, pajak rumah tangga, pajak kendaraan bermotor, pajak jalan, pajak potong hewan, pajak kopra, dan pajak pembangunan I.
- b. Sebagian besar (sebesar persentase tertentu) dari hasil pemungutan pajak negara tertentu, bea masuk, bea keluar, dan bea cukai diserahkan kepada daerah. Pajak negara tertentu tersebut adalah pajak peralihan, pajak upah, pajak materai, pajak kekayaan, dan pajak perseroan. Bagian penerimaan pusat untuk daerah ini dijumlahkan seluruhnya menjadi satu kelompok penerimaan untuk kemudian dibagikan kepada daerah berdasarkan delapan faktor, yaitu:
 - luas wilayah;
 - jumlah penduduk;
 - potensi perekonomian;
 - tingkat kecerdasan;
 - tingkat kemahalan;
 - panjangnya jalan-jalan yang diurus oleh daerah;
 - panjangnya saluran pengairan yang diurus oleh daerah; dan
 - hal apakah daerah itu seluruhnya atau sebagian terdiri dari pulau-pulau.
- c. Ganjaran, subsidi, dan bantuan yang diberikan kepada daerah dalam hal-hal tertentu.

Dalam pelaksanaannya, penerapan UU ini mengalami kesulitan, terutama dalam menerapkan sistem bagi hasil pajak negara (butir b di atas). Pembagian sumber keuangan kepada daerah berdasarkan delapan faktor tersebut sulit dihitung, sedangkan data yang diperlukan untuk menghitungnya juga sulit diperoleh tepat pada waktunya.

Untuk mengatasi kesulitan dimaksud, sejak tahun 1956 hingga tahun anggaran 1999/2000, perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah dilandasi dengan berbagai kebijakan pemerintah yang bersifat *adhoc*, yaitu kepada daerah diberikan:

- a. Subsidi perimbangan keuangan/subsidi daerah otonom (SDO) untuk menutup kebutuhan belanja rutin daerah khususnya gaji pegawai daerah (sejak tahun 1965).

Dalam pelaksanaannya, penerapan UU Nomor 32 Tahun 1956 mengalami kesulitan

Sejak tahun 1956 hingga tahun anggaran 1999/2000, kebijakan perimbangan keuangan dilandasi berbagai kebijakan yang bersifat *adhoc*

- b. Alokasi Devisa Otomatis (tahun 1968), diubah menjadi Sumbangan Pemerintah pengganti Alokasi Devisa Otomatis (tahun 1970), kemudian diubah lagi menjadi Inpres Dati I (sejak tahun 1974).
- c. Penyerahan tiga jenis pajak tertentu kepada daerah, yaitu bea balik nama kendaraan bermotor, pajak radio, dan pajak bangsa asing.
- d. Program Inpres (sejak tahun 1969) yang terdiri dari tujuh bantuan Inpres, yaitu Inpres Desa, Inpres Dati II, Inpres Sekolah Dasar, Inpres kesehatan, Inpres Penghijauan, Inpres Penunjang Jalan, Inpres Program Makanan Tambahan Anak Sekolah (PMT-AS), Program Pemberdayaan Daerah dalam rangka Mengatasi Dampak Krisis Ekonomi (PDMDKE), Inpres Desa Tertinggal, dan terakhir Program Perluasan Jaring Pengaman Sosial (JPS) dan pemberdayaan masyarakat.
- e. Bagi hasil beberapa penerimaan Pajak Bumi dan Bangunan (PBB) dan Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB), dan penerimaan negara non pajak, yaitu royalti/*license fee* di bidang pertambangan dan kehutanan (sejak tahun 1970).
- f. Pinjaman yang dimulai dengan Bantuan Uang Muka (BUM) IPEDA (tahun 1969), Inpres pasar (tahun 1976), pinjaman untuk PDAM dan pinjaman-pinjaman lainnya (tahun 1978), dan Rekening Pembangunan Daerah (RPD), atau *Regional Development Account* (RDA).

Implementasi kebijakan perimbangan keuangan dalam kurun waktu 1956-1999/2000 berhasil dengan memuaskan, namun perlu dilakukan perubahan struktur yang lebih mempromosikan keuangan daerah

Secara kuantitatif, pendekatan yang dilakukan pemerintah selama kurun waktu tersebut berhasil dengan memuaskan. Daerah menjadi jauh lebih maju khususnya dari segi ekonomi, tanpa harus bersusah payah membuang energi untuk membicarakan perlunya UU yang mengatur perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah yang baru. Namun demikian, hasil penelitian banyak ahli menyarankan perlunya perubahan struktur perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah ke arah yang lebih mempromosikan keuangan daerah, antara lain melalui pelimpahan sumber-sumber pajak menjadi PAD, penyederhanaan sistem perpajakan dan retribusi daerah menitikberatkan pada pajak-pajak dan pungutan lainnya yang potensial (telah di realisir dengan terbitnya UU Nomor 18 Tahun 1997 tentang pajak daerah dan retribusi daerah), dan bagi hasil pajak dan bukan pajak yang lebih mencerminkan *fiscal need*. Berdasarkan hal tersebut sistem bantuan/subsidi perlu dikelompokkan menjadi tiga jenis sumbangan, yaitu sumbangan umum (*block grant*), sumbangan khusus (*specific/categorical grant*), sumbangan tambahan (*supplementary grant*), dengan penekanan kepada sumbangan umum.

2.1.2.2. Kebijakan Desentralisasi Fiskal Sesudah Tahun 1999

Kebijakan desentralisasi fiskal sesudah tahun 1999 didasarkan atas UU Nomor 25 Tahun 1999, namun secara efektif UU dimaksud baru diimplementasikan sejak 1 Januari 2001. Dari sisi keuangan negara, kebijakan desentralisasi fiskal tersebut telah membawa konsekuensi pada perubahan peta pengelolaan fiskal yang cukup mendasar. Salah satu perubahan peta pengelolaan fiskal tersebut dapat dilihat dari semakin besarnya penyerahan sumber-sumber pendanaan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah, yang diimplementasikan dalam bentuk transfer belanja ke daerah dalam APBN, yang dari tahun ke tahun terus mengalami peningkatan. Dalam kaitannya dengan besaran dana yang didaerahkan, apabila dalam tahun 2000 (dengan periode 9 bulan), jumlah dana yang ditransfer ke daerah masih sebesar Rp33,1 triliun (3,4 persen terhadap PDB), pada tahun 2001 telah meningkat dalam jumlah yang cukup signifikan, yaitu meningkat sebesar Rp48,0 triliun (145,0 persen), sehingga menjadi Rp81,1 triliun (5,6 persen terhadap PDB). Selanjutnya, pada tahun 2005 mencapai Rp150,5 triliun (5,5 persen terhadap PDB). Peningkatan anggaran belanja daerah yang cukup signifikan tersebut telah menyebabkan peranan anggaran belanja daerah terhadap belanja negara mengalami peningkatan yang cukup signifikan. Hal ini dapat dilihat dari peranan anggaran belanja daerah terhadap belanja negara pada tahun 2000 masih sebesar 5,0 persen, sedangkan pada tahun 2001 mencapai sebesar 23,7 persen, dan dalam tahun 2005 peranannya telah mencapai 29,7 persen.

Dengan adanya perubahan peta pengelolaan fiskal tersebut, serta guna mendukung pelaksanaan desentralisasi fiskal, kebijakan alokasi anggaran belanja daerah selama kurun waktu 2001 sampai dengan 2005 telah diarahkan untuk: (i) meningkatkan efisiensi pemanfaatan sumber daya nasional; (ii) meningkatkan akuntabilitas, transparansi, dan partisipasi masyarakat; (iii) mengurangi kesenjangan fiskal antara pusat dan daerah (*vertical fiscal imbalance*) dan antardaerah (*horizontal fiscal imbalance*); (iv) meningkatkan pelayanan publik; serta (v) meningkatkan efisiensi melalui anggaran berbasis kinerja yang sejalan dengan format APBN.

Dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan kepada masyarakat berdasarkan asas desentralisasi, kepada daerah diberikan kewenangan untuk memungut pajak/retribusi (*tax assignment*) dan pemberian bagi hasil penerimaan (*revenue sharing*), serta bantuan keuangan (*grant*) atau dikenal dengan dana perimbangan sebagai sumber dana bagi APBD. Secara umum, sumber dana bagi daerah terdiri dari Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Perimbangan yang

Kebijakan desentralisasi fiskal tersebut telah membawa konsekuensi pada perubahan peta pengelolaan fiskal yang cukup mendasar

Dalam rangka pelaksanaan desentralisasi, daerah diberikan kewenangan untuk memungut pajak/retribusi dan pemberian bagi hasil penerimaan, serta bantuan keuangan atau dikenal dengan dana perimbangan sebagai sumber dana bagi APBD

Selama 4 (empat) tahun pelaksanaan desentralisasi fiskal, dirasa masih mengandung beberapa kelemahan

meliputi Dana Bagi Hasil (DBH), Dana Alokasi Umum (DAU), dan Dana Alokasi Khusus (DAK), serta Pinjaman Daerah.

Selama 4 (empat) tahun pelaksanaan desentralisasi fiskal yang didasarkan atas UU Nomor 25 Tahun 1999, dirasa masih mengandung beberapa kelemahan, sehingga perlu dilakukan revitalisasi kebijakan desentralisasi fiskal. Revitalisasi kebijakan desentralisasi fiskal tersebut tercermin dari disahkannya UU Nomor 33 Tahun 2004 sebagai pengganti UU Nomor 25 Tahun 1999. Meskipun demikian, pemberlakuan UU Nomor 33 Tahun 2004 dimaksud, secara efektif, baru dimulai pada tahun 2006, sehingga dampaknya belum begitu terasa di tahun 2004 dan 2005.

2.1.3. Dasar Pertimbangan Filosofis dan Akademis Penggantian UU Nomor 25 Tahun 1999

Dalam pelaksanaannya, beberapa ketentuan dalam UU Nomor 25 tahun 1999 dinilai mengandung beberapa kelemahan

Dalam pelaksanaannya, beberapa ketentuan dalam UU Nomor 25 tahun 1999 dinilai mengandung beberapa kelemahan, antara lain yang berkaitan dengan formulasi dan penghitungan dana perimbangan, dan pinjaman daerah yang bersumber dari luar negeri. Selain itu, pengelolaan keuangan daerah yang diatur dalam UU Nomor 25 tahun 1999 perlu disesuaikan dengan UU Nomor 17 Tahun 2003 dan UU Nomor 1 Tahun 2004.

Pemerintah dan DPR agar melakukan perubahan yang bersifat mendasar dan menyeluruh terhadap UU Nomor 22 Tahun 1999 UU Nomor 25 Tahun 1999

Sesuai dengan amanat TAP MPR Nomor IV/MPR/2000 tentang Rekomendasi Kebijakan dalam penyelenggaraan Otonomi Daerah dan TAP MPR Nomor VI/MPR/2002 tentang Rekomendasi atas laporan Pelaksanaan Putusan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia oleh Presiden, DPA, DPR, BPK, MA merekomendasikan kepada Pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat agar melakukan perubahan yang bersifat mendasar dan menyeluruh terhadap UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah dan UU Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah.

Perubahan UU Nomor 25 tahun 1999 ditujukan untuk meningkatkan akuntabilitas publik dan pelayanan publik tingkat lokal, dan sesuai dengan asas demokrasi

Berdasarkan beberapa hal tersebut, Pemerintah telah menyusun usulan perubahan UU Nomor 25 tahun 1999 yang bertujuan untuk meningkatkan akuntabilitas publik dan pelayanan publik tingkat lokal, dan sesuai dengan asas demokrasi. Beberapa usulan perubahan dalam UU ini meliputi antara lain pengaturan sumber-sumber penerimaan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi, penambahan bagian daerah dari sektor pertambangan panas bumi, penegasan mekanisme penyaluran bagian daerah, variabel DAU, definisi dan kriteria pengalokasian DAK, prinsip-prinsip pelaksanaan pinjaman daerah,

dan pengaturan secara rinci pengelolaan keuangan daerah, dan pelaksanaan sistem informasi keuangan daerah (SIKD).

Dalam usulan penggantian UU Nomor 25 Tahun 1999 disarankan untuk diadakan perubahan ketentuan mengenai sumber-sumber PAD dengan memperluas tax base dan memberikan taxing power kepada kabupaten/kota yang tidak berdampak tumpang tindih dengan pajak nasional, sehingga menutup peluang kabupaten/kota untuk menambah jenis pajak baru di luar yang tercantum dalam UU.

Usulan penggantian UU Nomor 25 Tahun 1999 disarankan mengubah ketentuan mengenai sumber-sumber PAD dengan memperluas tax base dan memberikan taxing power

2.2. Pokok-Pokok Pelaksanaan Desentralisasi Fiskal

2.2.1. Hubungan Antara Penyelenggaraan Urusan Pemerintahan dan Pendanaan

Hubungan Wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota diatur dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah, sementara itu hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras. Pengaturan lebih lanjut mengenai hal-hal penting yang berkaitan dengan hubungan wewenang dan penyelenggaraan urusan pemerintahan tertuang di dalam UU Nomor 32 Tahun 2004, sedangkan yang berkaitan dengan hubungan keuangan tertuang di dalam UU Nomor 33 Tahun 2004.

Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat meliputi 6 urusan pemerintahan yang bersifat mutlak/absolut (politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, dan agama) dan urusan pemerintahan di luar 6 urusan yang bersifat mutlak/absolut. Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan dimaksud, Pemerintah dapat menyelenggarakan sendiri sebagian urusan pemerintahan, melimpahkan sebagian urusan pemerintahan kepada perangkat pemerintah/wakil pemerintah di daerah, atau menugaskan sebagian urusan kepada pemerintahan daerah dan/atau pemerintahan desa.

Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat meliputi 6 urusan pemerintahan yang bersifat mutlak/absolut

Penyelenggaraan urusan pemerintahan dibagi berdasarkan kriteria eksternalitas, akuntabilitas, dan efisiensi. Kriteria eksternalitas adalah pendekatan dalam pembagian urusan pemerintahan dengan mempertimbangkan siapa yang kena dampak dalam penyelenggaraan urusan, maka merekalah yang berwenang untuk mengurus. Kriteria akuntabilitas dalam hal ini adalah suatu pendekatan yang

Penyelenggaraan urusan pemerintahan dibagi berdasarkan kriteria eksternalitas, akuntabilitas, dan efisiensi

Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah daerah yang diselenggarakan berdasarkan kriteria diatas meliputi urusan wajib dan urusan pilihan

Implementasi kebijakan otonomi daerah dilakukan melalui strategi yang bersifat generik maupun bersifat khusus

Pengaturan mengenai pola pembagian urusan pemerintahan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah sebagai pengganti PP Nomor 25 Tahun 2000 menjadi sangat

mempertimbangkan bahwa tingkat pemerintahan yang menangani urusan adalah tingkat pemerintahan yang lebih dekat dengan dampak/akibat dari urusan yang ditangani. Adapun kriteria efisiensi adalah suatu pendekatan yang mempertimbangkan tersedianya sumber daya guna mendukung terselenggaranya pembagian urusan pemerintahan.

Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah daerah yang diselenggarakan berdasarkan kriteria diatas meliputi urusan wajib dan urusan pilihan. Urusan wajib adalah urusan daerah yang berkaitan dengan pelayanan dasar, sedangkan urusan pilihan adalah urusan daerah yang dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi unggulan daerah. Pembagian urusan pemerintahan tersebut diatas ditempuh melalui mekanisme penyerahan dan/atau pengakuan atas usulan daerah atas bagian urusan-urusan yang akan diatur dan diurusnya. Berdasarkan usulan tersebut, Pemerintah melakukan verifikasi terlebih dahulu sebelum memberikan pengakuan dan legalitas atas bagian urusan yang akan dilaksanakan oleh daerah.

Implementasi kebijakan otonomi daerah dilakukan melalui strategi yang bersifat generik maupun bersifat khusus. Strategi kebijakan otonomi yang bersifat generik mencakup berbagai aspek kebijakan, antara lain penataan urusan pemerintahan, kelembagaan pemerintahan daerah, penguatan pelayanan umum, kepegawaian, pembinaan dan pengawasan, serta penataan pengelolaan keuangan daerah. Adapun strategi kebijakan otonomi yang bersifat khusus antara lain penataan daerah otonom dan wilayah perbatasan, penataan otonomi khusus di Provinsi Papua dan NAD, serta pemberdayaan masyarakat dan desa. Khusus yang berkaitan dengan penataan urusan pemerintahan dimaksudkan untuk memperjelas sekaligus memproporsionalkan kewenangan masing-masing tingkatan pemerintahan agar nantinya prinsip *structure follows function* dan *money follows function* dapat direalisasikan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Konsep proporsionalitas dapat dicapai apabila di dalam masing-masing tingkat pemerintahan terdapat adanya kejelasan tugas, fungsi, dan tanggung jawab tentang siapa melakukan apa. Pertimbangan inilah yang mendasari pentingnya pengaturan dan penegasan kembali pembagian urusan pemerintahan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah sebagai pengganti PP Nomor 25 Tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Provinsi sebagai Daerah Otonom.

Pengaturan pembagian urusan dimaksud tentunya akan memberikan konsekuensi terhadap pola, sistem, dan mekanisme pendanaan, karena pendanaan suatu urusan pemerintahan hanya dapat dilakukan apabila tugas dan fungsi pada masing-masing tingkat pemerintahan sudah ditentukan terlebih dahulu mengenai batas dan lingkup

kewenangannya, satu dan lain hal agar dikemudian hari tidak terjadi tumpang tindih (*overlapping*) dalam pengalokasian sumber-sumber pendanaan terhadap satu objek yang sama. Dengan kata lain, kurang jelasnya pembagian urusan pemerintahan antara pusat dan daerah dapat menimbulkan masalah kesimpangsiuran, ketidakpastian, dan fragmentasi pendanaan, dimana satu fungsi tertentu didanai dari beberapa sumber (misalnya kegiatan fisik tertentu yang menjadi urusan daerah didanai dari dan atas beban APBN melalui Dokumen Isian Pelaksanaan Anggaran Kementerian dan Lembaga (DIPA-K/L), dan kegiatan fisik tertentu yang menjadi urusan pusat didanai dari dan atas beban APBD melalui Dokumen Pelaksanaan Anggaran Satuan Kerja Perangkat Daerah DPA-SKPD). Sejalan dengan penataan dan pembagian urusan pemerintahan, pengaturan sistem dan mekanisme pendanaan dilakukan berdasarkan asas Desentralisasi, Dekonsentrasi, dan Tugas Pembantuan.

penting untuk segera direalisasikan

Berkaitan dengan hal tersebut, Pasal 155 UU Nomor 32 Tahun 2004 secara umum menggariskan perlunya pemisahan sumber-sumber pendanaan dalam rangka penyelenggaraan urusan pemerintahan. Penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah didanai dari dan atas beban APBD, sedangkan yang menjadi kewenangan pemerintah di daerah didanai dari dan atas beban APBN. Secara lebih spesifik, pola pendanaan urusan pemerintahan yang menganut prinsip *money follows function* juga dipertegas di dalam Pasal 4 UU Nomor 33 Tahun 2004, yaitu:

UU Nomor 32 Tahun 2004 secara umum menggariskan perlunya pemisahan sumber-sumber pendanaan dalam rangka penyelenggaraan urusan pemerintahan

- (1) penyelenggaraan tugas pemerintah daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi didanai APBD;
- (2) penyelenggaraan tugas pemerintah pusat yang dilaksanakan oleh perangkat daerah provinsi dalam rangka pelaksanaan dekonsentrasi didanai APBN;
- (3) penyelenggaraan tugas pemerintah pusat yang dilaksanakan oleh perangkat daerah dalam tugas pembantuan didanai APBN;
- (4) pelimpahan kewenangan dalam rangka pelaksanaan dekonsentrasi dan/atau penugasan dalam rangka pelaksanaan tugas pembantuan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah diikuti dengan pemberian dana.

Pemberian dana dalam rangka pelaksanaan dekonsentrasi dan/atau tugas pembantuan dimaksud merupakan wujud penerapan prinsip *money follows function*. Sementara itu, pemisahan sumber-sumber pendanaan dari APBN dan APBD dimaksudkan agar penerapan prinsip *money follows function* dapat berjalan sebagaimana yang diharapkan. Hal ini memberikan indikasi bahwa dalam menyelenggarakan pemerintahan, Pemerintah hanya menggunakan asas Desentralisasi, Dekonsentrasi, dan Tugas Pembantuan, baik dalam konteks manajemen pemerintahan maupun manajemen

Dalam konteks manajemen pemerintahan maupun manajemen keuangan, penyelenggaraan pemerintahan hanya menggunakan asas Desentralisasi, Dekonsentrasi, dan Tugas Pembantuan

keuangan. Pendanaan dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan melalui asas Dekonsentrasi/Tugas Pembantuan dapat dialokasikan pendanaan dari bagian anggaran kementerian/lembaga dalam bentuk dana dekonsentrasi/tugas pembantuan, sedangkan penyelenggaraan urusan pemerintahan melalui asas Desentralisasi harus dialokasikan pendanaannya dalam APBN dalam bentuk belanja transfer untuk daerah. Selain terdapat pemisahan dalam pengalokasian sumber-sumber pendanaan, juga terdapat pemisahan dalam penatausahaan dan pertanggungjawaban.

Administrasi pendanaan dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah dilakukan secara terpisah dari administrasi pendanaan penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat. Penerapan manajemen pemerintahan dan pendanaan tersebut akan tetap berlangsung selama dalam penyelenggaraan pemerintahan masih digunakan asas Desentralisasi, Dekonsentrasi, dan Tugas Pembantuan

Demikian pula eksistensi pengalokasian dana dekonsentrasi dan dana tugas pembantuan dapat dilakukan selama pihak kementerian/ lembaga masih ingin menyelenggarakan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya di daerah, disamping melalui penyerahan wewenang/urusan kepada pemerintahan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. Hal ini berarti bahwa dalam rangka pengalokasian dana dekonsentrasi/tugas pembantuan yang merupakan bagian anggaran kementerian negara/lembaga tercermin adanya hubungan antara pembagian urusan pemerintahan dan aspek-aspek pendanaannya.

2.2.2. Transfer Pemerintah Pusat ke Daerah

Periode tahun 2004–2005 merupakan masa peralihan pelaksanaan pola transfer dari sebelum revisi menuju implementasi hasil revisi. Peralihan dimaksud merupakan bagian yang tidak terpisahkan dengan agenda penyusunan rumusan teknis pelaksanaan berupa peraturan pemerintah maupun tindak lanjut pengaturan lainnya. Secara umum kebijakan perimbangan keuangan dilaksanakan mengacu kepada ketentuan UU Nomor 25 Tahun 1999, namun di dalam pelaksanaan teknisnya terutama yang berkaitan dengan mekanisme administratif telah dilakukan penyesuaian dengan peraturan perundangan di bidang pengelolaan keuangan negara.

Pada tahun 2005, agenda pelaksanaan kebijakan perimbangan keuangan yang lebih mengarah kepada transfer pemerintah pusat kepada daerah, lebih dititikberatkan kepada penyesuaian untuk beberapa permasalahan yang teridentifikasi harus segera diselaraskan dengan kebutuhan yang baru. Secara teknis dukungan kelembagaan

Pelaksanaan pola transfer pada periode 2004 – 2005 merupakan masa peralihan dari sebelum revisi menuju implementasi hasil revisi

Pelaksanaan teknis transfer melalui pemindahbukuan dari rekening kas umum negara ke rekening kas umum daerah belum mengacu kepada standar pelaksanaan anggarannya

yang sudah secara tegas memisahkan fungsi penganggaran dan perbendaharaan merupakan fasilitas berjalannya mekanisme transfer secara transparan dan akuntabel. Namun demikian, pelaksanaan teknis transfer melalui pemindahbukuan dari Rekening Kas Umum Negara ke Rekening Kas Umum Daerah masih dilaksanakan dengan dukungan dokumen anggaran yang beragam dan belum mengacu kepada standar pelaksanaan anggarannya.

Dalam rangka pelaksanaan desentralisasi, dikenal 3 (tiga) jenis transfer dari pemerintah pusat ke daerah yakni melalui pelaksanaan dana perimbangan yang terdiri dari dana bagi hasil (DBH), dana alokasi umum (DAU), dan dana alokasi khusus (DAK). Secara umum, tujuan pelaksanaan dari dana perimbangan adalah untuk mewujudkan pelaksanaan otonomi daerah mencapai keadilan horizontal maupun vertikal, wujud lainnya adalah mencapai tata pemerintahan yang dikategorikan sebagai pemerintahan yang bersih dari penyelewengan dan korupsi atau mengarah kepada *clean government*, serta mewujudkan tata pemerintahan yang baik atau *good governance*.

Selanjutnya, sejak tahun 2002 juga dikenal mekanisme transfer yang mengatur alokasi belanja daerah yang lain, seperti dana otonomi khusus yang berlaku untuk Provinsi Papua serta dana penyeimbang/ dana penyesuaian.

Pengaturan transfer dalam pelaksanaan sistem desentralisasi dilaksanakan melalui alokasi belanja daerah yang terdiri dari dana perimbangan, dana otonomi khusus (otsus) serta dana penyesuaian

2.2.3. Reformasi Perencanaan dan Penganggaran

Indonesia telah melalui sejarah yang panjang dalam penerapan berbagai sistem perencanaan dan penganggaran. Pada masa orde lama ditetapkan Rencana Pembangunan Semesta Berencana Delapan Tahun (1959-1967) sebagai pedoman perencanaan pembangunan nasional. Pada masa orde baru, Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) ditetapkan sebagai landasan Rencana Pembangunan Lima Tahun (Repelita), dan untuk selanjutnya dijabarkan setiap tahun dalam APBN.

Indonesia telah mengalami sejarah yang panjang dalam penerapan sistem perencanaan dan penganggaran

Dalam kurun waktu tahun 1999-2004, GBHN tidak lagi diikuti dengan penyusunan Pelita, namun dituangkan lebih lanjut dalam Program Pembangunan Nasional (Propenas). Selanjutnya Propenas dijabarkan dalam Rencana Pembangunan Tahunan (Repeta) yang menjadi salah satu dasar penyusunan APBN setiap tahun.

Pada kurun waktu 1999-2004, GBHN tidak lagi diikuti dengan penyusunan Pelita

Pada kurun waktu 2004 hingga saat ini, Indonesia memasuki babak baru dalam sistem perencanaan dan penganggaran nasional. Perubahan tersebut ditandai dengan lahirnya Paket UU di bidang keuangan negara yang mengatur tentang sistem perencanaan dan penganggaran serta pertanggungjawabannya, yaitu UU Nomor 17

Pada kurun waktu 2004 sampai dengan sekarang, Indonesia memasuki babak baru dalam sistem perencanaan dan penganggaran nasional

Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, UU Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, dan UU Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggungjawab Keuangan Negara. Selain itu, setelah itu juga diterbitkan UU Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.

2.2.3.1. Reformasi Perencanaan

UU Nomor 25 Tahun 2004 menandai reformasi sistem perencanaan pembangunan nasional

UU Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN) yang menandai reformasi sistem perencanaan pembangunan nasional, lahir sebagai konsekuensi dari amandemen UUD 1945, yang telah mengamanatkan perubahan dalam pengelolaan pembangunan. Adapun amanat perubahan dalam pengelolaan pembangunan tersebut meliputi: (i) penguatan kedudukan lembaga legislatif dalam penyusunan APBN, (ii) ditiadakannya GBHN sebagai pedoman penyusunan rencana pembangunan nasional, dan (iii) diperkuatnya otonomi daerah dan desentralisasi pemerintahan dalam kerangka NKRI.

UU SPPN memuat landasan hukum di bidang perencanaan pembangunan

Di dalam UU SPPN tercakup landasan hukum di bidang perencanaan pembangunan, baik oleh pemerintah pusat maupun pemerintah daerah. SPPN dalam UU ini adalah satu kesatuan tata cara perencanaan pembangunan untuk menghasilkan rencana pembangunan dalam jangka panjang, jangka menengah, dan tahunan yang dilaksanakan oleh unsur penyelenggara pemerintahan di pusat dan daerah dengan melibatkan masyarakat.

Untuk menghindari kemungkinan kegagalan perencanaan pembangunan yang diakibatkan oleh pola perencanaan yang terpusat (top-down), SPPN menggunakan berbagai pendekatan yang berbeda

Untuk menghindari kemungkinan kegagalan perencanaan pembangunan yang diakibatkan oleh pola perencanaan yang terpusat (*top-down*), sistem perencanaan pembangunan nasional menggunakan berbagai pendekatan yang berbeda, yang digunakan secara bersama-sama, yaitu:

- a. **politik**, yang memandang bahwa pemilihan Presiden/Kepala Daerah adalah proses penyusunan rencana, karena rakyat menentukan pilihannya berdasarkan program pembangunan yang ditawarkan presiden/kepala daerah;
- b. **teknokratik**, perencanaan dilaksanakan dengan menggunakan metode dan kerangka berfikir ilmiah oleh lembaga atau satuan kerja (satker) yang secara fungsional bertugas untuk itu;
- c. **partisipatif**, perencanaan dilaksanakan dengan melibatkan semua pihak yang berkepentingan (*stakeholder*);
- d. **atas-bawah (top-down) dan bawah-atas (bottom-up)**, perencanaan hasil proses atas-bawah dan bawah-atas diselenggarakan melalui musyawarah yang dilaksanakan, baik di

tingkat nasional, provinsi, kabupaten/kota, kecamatan, dan desa.

Dalam UU Nomor 25 Tahun 2004 diperkenalkan dokumen perencanaan yang lengkap, dari pusat sampai daerah, dari Kementerian/Lembaga sampai satuan kerja, dari jangka panjang, menengah sampai jangka pendek. Secara garis besar, jenis-jenis dokumen perencanaan dalam SPPN adalah berupa :

- a. Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP), sebagai dokumen perencanaan untuk periode 20 tahun;
- b. Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM), sebagai dokumen perencanaan untuk periode 5 tahun;
- c. RPJM Kementerian/Lembaga (Rencana Strategis/Renstra K/L), sebagai dokumen perencanaan K/L untuk periode 5 tahun;
- d. RPJM Satuan Kerja Perangkat Daerah (Renstra-SKPD), sebagai dokumen perencanaan SKPD untuk periode 5 tahun;
- e. Rencana Pembangunan Tahunan (RPT) Nasional, atau yang disebut Rencana Kerja Pemerintah (RKP), sebagai dokumen perencanaan nasional untuk periode 1 tahun,
- f. RPT Daerah, yang disebut dengan Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD), merupakan dokumen perencanaan daerah untuk periode 1 tahun,
- g. RPT K/L (Renja K/L), yang disebut dengan Rencana Kerja/Renja K/L, merupakan dokumen perencanaan K/L untuk periode 1 tahun,
- h. RPT SKPD (Renja SKPD), sebagai dokumen perencanaan SKPD untuk periode 1 tahun.

2.2.3.2. Reformasi Penganggaran

Reformasi penganggaran di Indonesia ditandai dengan keluarnya UU Nomor 17 Tahun 2003 dan UU Nomor 1 Tahun 2004, yang kemudian dilengkapi dengan UU Nomor 15 Tahun 2004. Reformasi di bidang penganggaran tersebut pada dasarnya dapat dibedakan menjadi 3 bidang, yaitu bidang pengelolaan keuangan negara (perencanaan dan penyusunan anggaran), bidang perbendaharaan negara (pelaksanaan anggaran), dan bidang pertanggungjawaban keuangan negara.

a. Reformasi di bidang Perencanaan dan Penyusunan Anggaran

UU Nomor 17 Tahun 2003 yang menjadi titik awal reformasi di bidang perencanaan dan penyusunan anggaran, banyak mengatur hal-hal yang mendasar berbagai aspek yang terkait dengan keuangan negara,

Dalam hal dokumen perencanaan, UU Nomor 25 Tahun 2004 memperkenalkan dokumen perencanaan yang lengkap

Reformasi di bidang penganggaran meliputi bidang pengelolaan keuangan negara, bidang perbendaharaan negara, dan bidang pertanggungjawaban keuangan negara

UU Nomor 17 Tahun 2003 yang menjadi titik awal reformasi di bidang perencanaan dan penyusunan

anggaran, banyak mengatur hal-hal yang mendasar

UU dibidang Keuangan Negara memperkenalkan tiga perspektif baru dalam penyusunan anggaran yang lazim berlaku di dunia internasional

UU Nomor 1 Tahun 2004 merupakan titik awal reformasi pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara

Beberapa hal penting yang diatur dalam UU Nomor 1 tahun 2004

seperti pengertian dan ruang lingkup keuangan negara, asas-asas umum pengelolaan keuangan negara, kedudukan Presiden sebagai pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan negara, pendelegasian kekuasaan Presiden kepada Menteri Keuangan dan Menteri/Pimpinan Lembaga serta Kepala Daerah, susunan APBN dan APBD serta ketentuan mengenai penyusunan dan penetapan APBN dan APBD. Dengan pengaturan berbagai hal tersebut, diharapkan pengelolaan keuangan negara dapat berjalan dengan tertib dan transparan.

Selain pengaturan berbagai aspek yang terkait dengan perencanaan dan penyusunan anggaran, UU dibidang Keuangan Negara juga memperkenalkan 3 (tiga) perspektif baru dalam penyusunan anggaran yang sudah lazim berlaku di dunia internasional, yaitu (i) penerapan pendekatan pengeluaran dengan perspektif jangka menengah (*Medium Term Expenditure Framework*), (ii) penerapan penganggaran terpadu (*Unified Budget*), serta (iii) penerapan penganggaran berbasis kinerja (*Performance Based Budgeting*). Ketiga hal tersebut merupakan hal yang baru dalam sistem penyusunan anggaran di Indonesia, karena sebelumnya kita masih memisahkan anggaran rutin dan pembangunan, menyusun anggaran dalam perspektif 1 tahun serta penerapan anggaran yang berbasiskan *input* (masukan).

b. Reformasi di bidang Pelaksanaan Anggaran

UU Nomor 1 Tahun 2004 merupakan titik awal reformasi pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara. Hal-hal baru yang diatur dalam UU ini antara lain adalah ruang lingkup dan asas umum perbendaharaan negara, kewenangan pejabat perbendaharaan negara, pelaksanaan pendapatan dan belanja negara/daerah, pengelolaan uang dan piutang negara dan daerah, pengelolaan investasi dan barang milik negara/daerah serta penatausahaan dan pertanggungjawaban APBN/APBD.

Beberapa hal penting yang diatur dalam UU Nomor 1 tahun 2004, yang membedakannya dengan praktek-praktek pelaksanaan anggaran sebelumnya, yaitu:

- penyelenggaraan kewenangan administratif diserahkan kepada kementerian/lembaga, sedangkan kewenangan kebendaharaan diserahkan kepada Menteri Keuangan.
- Menteri Keuangan selaku bendahara umum negara adalah pengelola keuangan dalam arti yang seutuhnya, yaitu berfungsi sebagai kasir, pengawas sekaligus manager keuangan.
- pengaturan prinsip-prinsip yang berkaitan dengan pelaksanaan fungsi-fungsi pengelolaan kas, perencanaan penerimaan dan pengeluaran, pengelolaan utang, piutang, investasi serta barang milik negara/daerah.

- d. penyusunan laporan pertanggungjawaban keuangan pemerintah disampaikan secara tepat waktu dan mengikuti standar akuntansi pemerintah.
- e. penegasan bahwa setiap kerugian negara/daerah yang disebabkan oleh tindakan melanggar hukum atau kelalaian seseorang harus diganti oleh pihak yang bersalah.

c. Reformasi di bidang Pertanggungjawaban Anggaran

Dasar pemikiran dilakukannya reformasi perundangan pertanggungjawaban keuangan negara diantaranya adalah untuk mewujudkan pengelolaan keuangan negara yang transparan dan akuntabel, dimana perlu dilakukan pemeriksaan oleh suatu badan pemeriksa keuangan yang bebas dan mandiri, sebagaimana ditetapkan dalam Pasal 23E UUD 1945. Agar Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) dapat mewujudkan fungsinya secara efektif, maka diterbitkanlah UU Nomor 15 Tahun 2004, yang didalamnya mengatur pokok-pokok pemeriksaan dan tanggungjawab keuangan negara yang meliputi: pengertian pemeriksaaan dan pemeriksa, lingkup pemeriksaan, standar pemeriksaan, kebebasan dan kemandirian dalam pelaksanaan pemeriksaan, akses pemeriksa terhadap terhadap informasi, kewenangan untuk mengevaluasi pengendalian intern, hasil pemeriksaan dan tindak lanjut, pengendalian ganti kerugian negara, serta sanksi pidana.

UU Nomor 15 Tahun 2004 merupakan akhir dari rangkaian proses perencanaan dan pelaksanaan anggaran dalam satu tahun anggaran. Laporan Keuangan Negara yang diperiksa pertanggungjawabannya oleh BPK meliputi tiga jenis pemeriksaan, yaitu:

- a. pemeriksaan keuangan, yaitu pemeriksaan atas laporan keuangan pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Pemeriksaan keuangan ini dalam rangka memberikan pernyataan opini tentang tingkat kewajaran informasi yang disajikan dalam laporan keuangan pemerintah.
- b. pemeriksaan kinerja atas aspek ekonomi dan efisiensi, serta pemeriksaan atas aspek efektivitas yang lazim dilakukan bagi kepentingan manajemen oleh aparat pengawasan intern pemerintah. Bagi Pemerintah, pemeriksaan kinerja dilakukan dimaksudkan agar kegiatan yang dibiayai dengan keuangan negara diselenggarakan secara ekonomis dan efisien serta memenuhi sasarannya secara efektif.
- c. pemeriksaan dengan tujuan tertentu. Termasuk dalam dalam pemeriksaaan ini adalah pemeriksaan investigatif terkait dengan keuangan.

Dasar pemikiran dilakukan reformasi perundangan pertanggungjawaban keuangan negara diantaranya adalah untuk mewujudkan pengelolaan keuangan negara yang transparan dan akuntabel

Laporan Keuangan Negara yang diperiksa pertanggungjawabannya oleh BPK meliputi tiga jenis pemeriksaan

2.2.3.3. Keterkaitan Perencanaan dengan Penganggaran

Rencana Kerja Pemerintah menjadi dasar penyusunan APBN, demikian juga Rencana Kerja Pemerintah Daerah menjadi dasar penyusunan APBD

Keterkaitan reformasi perencanaan dan penganggaran dapat dilihat pada proses penyusunan APBN. Dalam UU Nomor 25 Tahun 2004, pasal 25 menyatakan secara tegas bahwa Rencana Kerja Pemerintah (RKP) menjadi dasar penyusunan APBN, demikian juga Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) menjadi dasar penyusunan APBD. Hal ini menunjukkan bahwa RKP tidak hanya menjadi suatu dokumen perencanaan, namun merupakan dasar bagi Kementerian/Lembaga serta Daerah untuk menyusun anggarannya. Reformasi perencanaan dan penganggaran ingin memastikan, bahwa perencanaan yang telah dibuat di semua jenjang pemerintahan akan dapat diwujudkan ke dalam program-program pembangunan yang termuat dalam dokumen-dokumen penganggaran yang resmi.

Alur keterkaitan antara proses perencanaan pembangunan dan proses penganggaran

Secara rinci keterkaitan antara proses perencanaan pembangunan dan proses penganggaran, dapat dilihat dari alur berikut, yaitu:

- a. Menteri Negara Perencanaan Pembangunan Nasional (PPN)/Kepala Bappenas dan Menteri Keuangan, pada bulan Maret mengeluarkan Surat Edaran Bersama (SEB) tentang pagu indikatif yang akan menjadi acuan pagu bagi K/L dalam menyusun Renja-K/L yang mengacu kepada rancangan awal RKP dan berpedoman pada Renstra K/L;
- b. Rancangan awal RKP dibahas dalam Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang) pada bulan April untuk menghasilkan rancangan akhir RKP;
- c. Rancangan akhir RKP pada bulan Mei akan dibahas dalam sidang kabinet dan selanjutnya ditetapkan menjadi RKP;
- d. Pemerintah pada pertengahan Mei akan menyampaikan pokok-pokok kebijakan fiskal dan kerangka ekonomi makro, sebagai bahan pembicaraan pendahuluan penyusunan Rancangan APBN tahun berikutnya untuk dibahas bersama dengan DPR;
- e. Pemerintah dan DPR membahas kebijakan umum dan prioritas anggaran untuk dijadikan acuan bagi K/L dalam penyusunan anggaran. Dalam hal RKP berbeda dengan RKP hasil pembahasan DPR, maka Pemerintah menggunakan RKP hasil pembahasan dengan DPR (RKP Penyesuaian);
- f. Secara simultan Kementerian PPN dan Kementerian Keuangan akan menelaah Renja K/L dan akan menghasilkan Renja K/L Penyesuaian;

- g. Menteri Keuangan mengeluarkan Surat Edaran (SE) Pagu Sementara pada pertengahan bulan Juli. K/L akan menyesuaikan Renja K/L menjadi RKA-K/L untuk dibawa ke DPR dan dibahas bersama dengan Komisi terkait di DPR;
- h. Hasil pembahasan RKA-K/L dengan Komisi terkait disampaikan ke Kementerian PPN dan Kementerian Keuangan untuk ditelaah, dan selanjutnya bersama Nota Keuangan dan RAPBN dibahas dalam sidang kabinet;
- i. Nota Keuangan dan RAPBN serta himpunan RKA-K/L hasil sidang kabinet pada pertengahan Agustus dibawa ke DPR untuk dibahas bersama dan ditetapkan menjadi UU APBN selambat-lambatnya akhir bulan Oktober.

2.2.3.4. Implementasi Reformasi Perencanaan dan Penganggaran dalam tahun 2005

Dalam penyusunan APBN tahun 2005, beberapa perubahan mendasar yang telah dilaksanakan sejalan dengan UU Nomor 17 Tahun 2003 antara lain meliputi perubahan format anggaran belanja pemerintah yang tidak lagi membedakan antara pengeluaran rutin dengan pengeluaran pembangunan (*unified budget*). Kemudian klasifikasi belanja pemerintah pusat dibedakan dalam tiga jenis, yaitu menurut organisasi, fungsi, dan ekonomi.

Penerbitan PP Nomor 21 Tahun 2004 baru dapat dilakukan pada bulan Oktober 2004 bersamaan dengan pengesahan UU APBN Tahun 2005. Hal ini menyebabkan RKA-KL yang seharusnya telah disiapkan jauh hari sebelum ditetapkannya UU APBN Tahun 2005, baru dapat disusun setelah bulan Oktober 2004 hingga triwulan I 2005. Keterlambatan penyelesaian dokumen RKA K/L tersebut menyebabkan penyelesaian dan pengesahan DIPA 2005 juga mengalami keterlambatan sehingga ada yang baru dapat disahkan pada akhir triwulan II 2005. Keterlambatan penyelesaian dokumen anggaran APBN 2005 disebabkan oleh karena proses penyusunannya yang seharusnya dimulai pada bulan Mei 2004 tetapi baru dapat dilakukan mulai November 2004. Selain itu keterlambatan tersebut juga disebabkan oleh proses pembelajaran oleh para penyusun dokumen anggaran, baik di Kementerian Keuangan maupun Kementerian/Lembaga teknis dalam penyiapan dan penggunaan dokumen anggaran yang baru.

Kondisi tersebut yang terjadi dalam tahun 2004 dan 2005 pada akhirnya menyebabkan proses pencairan anggaran dalam APBN 2005 menjadi terlambat sehingga sampai dengan akhir tahun 2005 tidak dapat terserap sepenuhnya. Untuk mengurangi dampak negatif dari keadaan tersebut pada pembangunan nasional secara keseluruhan, maka Pemerintah dan DPR sepakat untuk meluncurkan sebagian

Perubahan mendasar yang telah dilaksanakan sejalan dengan UU Nomor 17 Tahun 2003

RKA-KL yang seharusnya telah disiapkan jauh hari sebelum ditetapkannya UU APBN Tahun 2005, baru dapat disusun setelah bulan Oktober 2004 hingga triwulan I 2005

Proses pencairan anggaran dalam APBN 2005 mengalami keterlambatan sehingga sampai dengan akhir tahun 2005 tidak dapat terserap sepenuhnya

anggaran tahun 2005 yang tidak terserap untuk dapat dibelanjakan pada tahun anggaran 2006. Ketentuan mengenai peluncuran penggunaan anggaran tahun 2005 tersebut diatur dalam UU Nomor 9 Tahun 2005 tentang Perubahan Kedua UU APBN Tahun 2005. Berdasarkan UU Nomor 9 Tahun 2005 tersebut, anggaran tahun 2005 yang dapat diluncurkan ke tahun 2006 adalah (i) sisa anggaran dalam DIPA 2005 untuk pelaksanaan rehabilitasi dan rekonstruksi NAD dan Nias; (ii) pelaksanaan kegiatan kementerian/lembaga yang telah dikontrakkan selambat-lambatnya akhir bulan November 2005 dan masa penyelesaian pekerjaan selambat-lambatnya bulan April 2006; serta (iii) pelaksanaan program kompensasi pengurangan subsidi BBM (PKPS-BBM). Mengacu ketentuan tersebut di atas, anggaran tahun 2005 yang diluncurkan dalam tahun 2006 direncanakan sekitar 15,2 triliun. Dalam pelaksanaannya realisasi anggaran yang dapat dilaksanakan sebesar Rp9,3 triliun, yang pada akhirnya menyebabkan bertambahnya realisasi belanja pemerintah pusat dalam tahun 2006 dari yang direncanakan dalam APBN 2006.

2.2.4. Reformasi Pengelolaan Keuangan Daerah

Reformasi pengelolaan keuangan daerah tidak saja terfokus pada kreatifitas daerah pada peningkatan pendapatan, namun juga membenahan peraturan perundangan di bidang pengelolaan keuangan daerah. Cakupan dasar dari reformasi keuangan daerah meliputi beberapa dimensi perubahan, yaitu:

- a. Perubahan kewenangan daerah dalam memanfaatkan dana perimbangan.
- b. Perubahan prinsip pengelolaan keuangan daerah
- c. Perubahan prinsip penggunaan dana pinjaman
- d. Perubahan strategi pembiayaan

Pengelolaan keuangan daerah yang terdiri dari kegiatan perencanaan, pelaksanaan, pelaporan, evaluasi, dan pertanggungjawaban memerlukan instrumen yang rigid dan terintegrasi. Ketidakharmisan pengelolaan keuangan daerah yang selama ini muncul, baik antar pemerintah daerah dengan pemerintah pusat, antar eksekutif dengan legislatif daerah, ataupun antara pemda-legislatif dengan masyarakat, lebih banyak disebabkan karena tidak tersedianya instrumen pengelolaan keuangan daerah yang menyeluruh dan terintegrasi.

Pada tahap perencanaan keuangan daerah, instrumen yang minimal harus tersedia adalah Peraturan Daerah (perda) pokok-pokok pengelolaan keuangan daerah dan dokumen perencanaan, seperti renstra, properda, dan dokumen lain yang merupakan hasil penjaringan aspirasi masyarakat. Pada tahap pelaporan,

Reformasi pengelolaan keuangan daerah tidak saja fokus pada kreatifitas daerah dalam meningkatkan pendapatan, namun juga membenahan instrumen (aturan main) dalam pengelolaan keuangan daerah

maka diperlukan laporan keuangan daerah yang lengkap yang disertai berbagai lampiran pendukung. Sedangkan pada tahap pertanggungjawaban serta evaluasi atas pengelolaan keuangan daerah, diperlukan kegiatan audit internal oleh Bawasda, dan kontrol DPRD. Selain itu, dilakukan pula audit eksternal oleh BPK, serta kontrol sosial dari masyarakat. Agar orientasi pengelolaan keuangan daerah yang transparansi dan akuntabel tercapai, maka diperlukan instrumen pelaksanaan pengelolaan yang lengkap dan memadai. Instrumen pada tingkat pelaksanaan tersebut antara lain manual sistem akuntansi keuangan daerah (SAKD), tersedianya indikator kinerja keuangan dan operasional, serta adanya mekanisme dan proses pengawasan dan monitoring, baik oleh DPRD, Bawasda, BPK, maupun masyarakat.

Proses transformasi kelembagaan dan manajemen sektor publik sebagai konsekuensi dari implementasi otonomi daerah dalam rangka mewujudkan tata kelola keuangan daerah yang baik masih diperlukan perubahan dan reformasi lanjutan. Reformasi lanjutan dalam pengelolaan keuangan daerah, antara lain reformasi sistem pembiayaan, reformasi sistem penganggaran, reformasi sistem akuntansi, dan reformasi sistem pemeriksaan. Rangkaian reformasi kelembagaan, instrumen, dan sistem dalam pengelolaan keuangan daerah tidak lepas dari orientasi dasar dari perubahan tersebut. Pada hakekatnya, orientasi reformasi pengelolaan keuangan dimaksudkan agar pengelolaan uang rakyat dilakukan secara transparan, baik dalam tahap penyusunan, penggunaan, dan pertanggungjawaban dengan mendasarkan pada konsep tata kelola yang baik.

Dalam proses reformasi pengelolaan keuangan daerah telah bergulir beberapa perangkat perundang-undangan yang terkait. Perangkat tersebut dimulai dengan diterbitkannya UU Nomor 22 tahun 1999 dan UU Nomor 25 Tahun 1999 yang telah direvisi dengan UU Nomor 32 Tahun 2004 dan UU Nomor 33 Tahun 2004. Sedangkan peraturan pelaksanaan tentang pengelolaan keuangan daerah juga mengalami perubahan dari PP Nomor 105 Tahun 2005 menjadi PP Nomor 58 Tahun 2005 yang diikuti juga dengan perubahan peraturan teknis yang pada awalnya didasarkan pada Kepmendagri Nomor 29 Tahun 2002 telah direvisi menjadi Permendagri Nomor 13 Tahun 2006 tentang pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah.

2.2.5. Pajak Daerah dan Retribusi Daerah

Pelaksanaan kebijakan desentralisasi fiskal antara lain dilakukan melalui penyerahan sumber-sumber pendapatan kepada daerah dalam bentuk pajak dan retribusi daerah. Penyerahan kewenangan untuk memungut pajak dan retribusi daerah tersebut diatur dengan UU Nomor 34 Tahun 2000 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah dan ketentuan yang lebih teknis diatur dengan PP Nomor 65 Tahun 2001

Proses transformasi kelembagaan dan manajemen sektor publik sebagai konsekuensi dari implementasi otonomi daerah dalam rangka mewujudkan tata kelola keuangan daerah yang baik masih diperlukan perubahan dan reformasi lanjutan

Perangkat perundang-undangan dimulai dengan diterbitkannya UU Nomor 22 tahun 1999 dan UU Nomor 25 Tahun 1999 yang telah direvisi dengan UU Nomor 32 Tahun 2004 dan UU Nomor 33 Tahun 2004

UU Nomor 34 Tahun 2000 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah mengatur mengenai kewenangan untuk memungut pajak dan retribusi daerah

Tinjauan Pelaksanaan

Hubungan Keuangan Pusat dan Daerah Tahun 2004-2005

tentang Pajak Daerah dan PP Nomor 66 Tahun 2001 tentang Retribusi Daerah.

Berdasarkan UU Nomor 34 Tahun 2000, Daerah dapat memungut 11 jenis pajak yang terdiri dari 4 pajak provinsi dan 7 pajak kabupaten/kota

UU tersebut menetapkan bahwa daerah dapat memungut 11 jenis pajak yang terdiri dari 4 pajak provinsi dan 7 pajak kabupaten/kota. Pajak provinsi terdiri dari Pajak Kendaraan Bermotor dan Kendaraan di Atas Air, Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor dan Kendaraan di Atas Air, Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor dan Pajak Pengambilan dan Pemanfaatan Air Bawah Tanah dan Air Permukaan. Sementara itu, pajak kabupaten/kota terdiri dari Pajak Hotel, Pajak Restoran, Pajak Hiburan, Pajak Reklame, Pajak Penerangan Jalan, Pajak Pengambilan Bahan Galian Golongan C dan Pajak Parkir. Provinsi tidak dapat memungut pajak lain selain yang ditetapkan dalam undang-undang sedangkan Kabupaten/Kota dapat memungut pajak lain, selain yang ditetapkan undang-undang tetapi harus memenuhi kriteria tertentu yang ditetapkan undang-undang.

Retribusi daerah dikelompokkan menjadi 3 golongan, yaitu Retribusi Jasa Umum Retribusi Jasa Usaha, dan Retribusi Perizinan Tertentu

Objek Retribusi Daerah terdiri dari Jasa Umum, Jasa Usaha dan Perizinan Tertentu dan sesuai dengan objeknya, retribusi daerah dikelompokkan menjadi 3 golongan, yaitu Retribusi Jasa Umum Retribusi Jasa Usaha, dan Retribusi Perizinan Tertentu. Dari ketiga golongan retribusi tersebut PP Nomor 66 Tahun 2001 menetapkan 28 jenis retribusi yang dapat dipungut oleh daerah. Namun demikian daerah dapat memungut jenis retribusi lain asalkan memenuhi kriteria tertentu dan sesuai dengan kewenangan otonominya.

Kontribusi pajak dan retribusi daerah terhadap APBD Kota/Kabupaten hanya sekitar 7,4% dan untuk provinsi sekitar 47,09%

Kedua jenis pendapatan asli daerah (PAD) tersebut (pajak dan retribusi daerah) memberikan kontribusi yang sangat dominan dibanding dengan jenis PAD yang lain. Pada umumnya, pendapatan dari pajak untuk provinsi lebih besar dibanding pendapatan dari retribusi. Demikian juga untuk sebagian besar di daerah kota, pendapatan pajak lebih besar dibanding retribusi, tetapi untuk daerah kabupaten pada umumnya pendapatan retribusi lebih besar dibanding pajak. Walaupun kedua jenis pendapatan daerah tersebut jumlahnya cukup banyak tetapi kontribusinya terhadap APBD tidak cukup signifikan. Secara nasional kontribusi pajak dan retribusi daerah terhadap APBD Kota/Kabupaten hanya sekitar 7,4% sedangkan untuk provinsi sekitar 47,09%.

Banyak Perda tentang pajak dan retribusi daerah yang mengakibatkan ekonomi biaya tinggi karena tumpang tindih dengan pungutan Pusat atau merintang arus barang dan jasa antardaerah

Relatif kecilnya peranan pajak dan retribusi daerah terhadap APBD serta ada keleluasaan daerah khususnya Kota/Kabupaten untuk memungut jenis pajak dan retribusi lain, selain yang ditetapkan dalam peraturan perundangan telah menimbulkan permasalahan dalam pelaksanaannya. Beberapa daerah telah memanfaatkan peluang untuk meningkatkan pajak dan retribusi sesuai ketentuan yang ada tetapi banyak daerah telah memungut pajak dan retribusi dengan tidak memenuhi kriteria yang ditetapkan dan bertentangan dengan kepentingan umum. Pungutan daerah lebih banyak hanya berorientasi

kepada peningkatan PAD semata-mata dan belum melihatnya dari aspek yang lebih luas seperti penciptaan iklim yang kondusif bagi investasi di daerah. Dari pelaksanaan UU tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah tersebut, banyak peraturan daerah tentang pajak dan retribusi daerah yang bermasalah sehingga harus direvisi ataupun dibatalkan oleh Pemerintah Pusat karena tidak sesuai dengan peraturan perundangan atau bertentangan dengan kepentingan umum. Banyak pungutan daerah yang mengakibatkan ekonomi biaya tinggi karena tumpang tindih dengan pungutan Pusat atau merintang arus barang dan jasa antardaerah.

Pada dasarnya penciptaan pungutan berbagai daerah yang tidak sesuai dengan peraturan perundangan dan kepentingan umum dapat diatasi oleh Pemerintah Pusat melalui pengawasan preventif, yaitu dengan mengevaluasi Perda tentang pajak dan retribusi dan ini didukung dengan adanya kewajiban daerah untuk menyampaikan perda pajak dan retribusi dalam jangka waktu 15 hari sejak ditetapkan. Undang-undang memberikan kewenangan kepada Pemerintah Pusat untuk membatalkan peraturan daerah yang bertentangan dengan UU dan kepentingan umum. Namun dalam kenyataannya, pengawasan tidak dapat berjalan efektif karena banyak daerah yang tidak menyampaikan Perda kepada Pemerintah dan beberapa Perda tetap dilaksanakan walaupun telah dibatalkan.

Pemerintah Pusat dapat membatalkan Perda tentang pajak daerah dan retribusi daerah yang bertentangan dengan UU dan kepentingan umum

2.2.6. Pinjaman Daerah

UU Nomor 33 Tahun 2004 menetapkan bahwa Pinjaman Daerah merupakan salah satu sumber Penerimaan Daerah dalam rangka desentralisasi, yang dicatat dan dikelola dalam APBD. Sesuai PP Nomor 54 Tahun 2005 tentang Pinjaman Daerah, berdasarkan jangka waktunya pinjaman daerah dibagi menjadi 3 yaitu: Pinjaman jangka pendek, Pinjaman jangka menengah, dan Pinjaman jangka panjang. Pinjaman jangka pendek hanya dipergunakan untuk menutup kekurangan arus kas pada tahun anggaran yang bersangkutan. Pinjaman jangka menengah dipergunakan untuk membiayai penyediaan layanan umum yang tidak menghasilkan penerimaan, sedangkan pinjaman jangka panjang dipergunakan untuk membiayai proyek investasi yang menghasilkan penerimaan.

Pinjaman Daerah merupakan salah satu sumber penerimaan daerah dalam rangka desentralisasi

Dalam peraturan tersebut juga dijelaskan bahwa Batas maksimal kumulatif pinjaman Pemerintah dan Pemerintah Daerah tidak melebihi 60 persen dari Produk Domestik Bruto tahun yang bersangkutan. Selanjutnya Menteri Keuangan menetapkan batas maksimal kumulatif Pinjaman Daerah secara keseluruhan paling lambat bulan Agustus untuk tahun anggaran berikutnya dengan memperhatikan keadaan dan prakiraan perkembangan perekonomian nasional.

Batas maksimal kumulatif pinjaman Pemerintah dan Pemerintah Daerah tidak melebihi 60% dari PDB tahun yang bersangkutan

Dalam melakukan pinjaman, Pemerintah Daerah wajib memenuhi beberapa persyaratan sebagai berikut:

a. Persyaratan Umum Pinjaman Jangka Pendek:

- Kegiatan yang akan dibiayai dari pinjaman jangka pendek telah dianggarkan dalam APBD.
- Kegiatan yang akan didanai pinjaman jangka pendek ini merupakan kegiatan yang bersifat mendesak dan tidak dapat ditunda.
- Syarat lainnya ditentukan oleh calon pemberi pinjaman.

b. Persyaratan Umum Pinjaman Jangka Menengah atau Jangka Panjang:

- Jumlah sisa pinjaman daerah ditambah jumlah pinjaman yang akan ditarik tidak melebihi 75% dari jumlah penerimaan umum APBD tahun sebelumnya.
- Rasio proyeksi kemampuan keuangan daerah untuk mengembalikan pinjaman (*Debt Service Coverage Ratio/ DSCR*) paling sedikit 2,5.
- Mendapatkan persetujuan DPRD.

Rasio Proyeksi Kemampuan Keuangan Daerah untuk mengembalikan pinjaman

$$DSCR = \frac{(PAD+(DBH-DBHDR)+DAU) - \text{Belanja Wajib}}{\text{Angsuran Pokok Pinjaman+Bunga+Biaya Lain}} \geq 2,5$$

DSCR = Debt Service Coverage Ratio

PAD = Pendapatan Asli Daerah

DAU = Dana Alokasi Umum

DBH = Dana Bagi Hasil

DBHDR = Dana Bagi Hasil Dana Reboisasi

Proyek daerah yang didanai dari pinjaman luar negeri dikelompokkan menjadi proyek cost recovery dan proyek non-cost recovery

Berdasarkan KMK Nomor 35/KMK.07/2003 tentang Perencanaan, Pelaksanaan/Penatausahaan, dan Pemantauan Penerusan Pinjaman Luar Negeri Pemerintah Kepada Daerah, proyek daerah yang didanai dari pinjaman luar negeri dikelompokkan menjadi proyek *cost recovery/revenue generating* dan proyek *non-cost recovery/non-revenue generating*. Penerusan dana pinjaman luar negeri kepada daerah dapat diberikan dalam bentuk penerusan pinjaman atau hibah. Dana diteruskan dalam bentuk pinjaman apabila proyek berupa proyek *cost recovery* (menghasilkan pendapatan) dan apabila proyek yang didanai

dari pinjaman luar negeri tersebut tidak menghasilkan penerimaan/*non-cost recovery*, maka akan diteruskan dalam bentuk hibah.

Dana pinjaman luar negeri yang dipergunakan untuk membiayai proyek daerah yang *non-cost recovery* tidak seluruhnya diberikan dalam bentuk hibah tetapi hanya sebagian, dan besarnya ditentukan berdasarkan kapasitas fiskal masing-masing daerah. Daerah yang memiliki kapasitas fiskal tinggi, proporsi hibah yang diberikan sebesar 30 persen dari nilai proyek, Daerah dengan kapasitas fiskal sedang diberikan hibah sebesar 60 persen, dan daerah yang memiliki kapasitas fiskal yang rendah hibah yang diberikan sebesar 90% dari nilai proyek.

Beberapa hal yang menjadi tantangan untuk diselesaikan diantaranya adalah ketegasan untuk melaksanakan ketentuan tentang DSCR dan batas maksimum kumulatif pinjaman, dan kemampuan penyerapan pinjaman, serta resiko pinjaman bersangkutan, karena hal-hal tersebut penting untuk dipahami bagi daerah yang ingin meminjam. Selain itu, Daerah dilarang melakukan pinjaman langsung ke luar negeri, pinjaman yang bersumber dari luar negeri harus melalui Pemerintah Pusat. Kebijakan tersebut dimaksudkan agar jumlah pinjaman daerah dapat dikendalikan dan tidak melampaui batas kumulatif pinjaman yang ditetapkan pemerintah sehingga tidak membahayakan perekonomian nasional.

2.3. Kebijakan Ekonomi Makro dan APBN

Guna mencapai sasaran pembangunan yang telah ditetapkan dalam jangka menengah, kebijakan ekonomi makro diarahkan untuk meningkatkan kegiatan ekonomi yang yang dapat menciptakan lapangan kerja yang lebih luas, dan mengurangi jumlah penduduk miskin, dengan mendorong akselerasi pertumbuhan ekonomi dan menjaga stabilitas. Mengingat terbatasnya ruang gerak kemampuan fiskal, maka kebijakan ekonomi makro juga diarahkan untuk mendorong peranserta masyarakat dalam pembangunan, dengan mendorong sektor pertanian, sektor industri, dan kegiatan ekonomi pedesaan, serta mempertajam prioritas pembangunan ke dalam kegiatan-kegiatan pembangunan yang berdampak positif bagi masyarakat luas. Terkait dengan hal tersebut, peningkatan pertumbuhan investasi dan ekspor non-migas perlu terus didorong. Peningkatan investasi dan daya saing ekspor non-migas dilakukan melalui langkah-langkah untuk mengurangi biaya tinggi, menyederhanakan prosedur perijinan, perpajakan dan kepabeanan, mengurangi tumpang tindih kebijakan pemerintah pusat dan daerah, menyehatkan iklim ketenagakerjaan, meningkatkan penyediaan infrastruktur, dan meningkatkan fungsi intermediasi perbankan dalam menyalurkan kredit kepada sektor usaha.

Dana pinjaman luar negeri yang diberikan kepada daerah dalam bentuk hibah ditetapkan berdasarkan kapasitas fiskal daerah yang bersangkutan

Jumlah pinjaman daerah khususnya yang bersumber dari luar negeri harus dapat dikendalikan oleh pemerintah

Kebijakan ekonomi makro diarahkan untuk meningkatkan kegiatan ekonomi yang yang dapat menciptakan lapangan kerja yang lebih luas, dan mengurangi jumlah penduduk miskin, dengan mendorong akselerasi pertumbuhan ekonomi dan menjaga stabilitas

Arah kebijakan ekonomi makro dalam mendorong pertumbuhan ekonomi

2.3.1. Stabilisasi Ekonomi Makro

Untuk menciptakan pertumbuhan yang tinggi dengan kualitas yang semakin baik, yakni didukung oleh sumber-sumber pertumbuhan yang berkelanjutan, mempunyai daya serap angkatan kerja yang lebih tinggi, serta dapat mengurangi kemiskinan, kebijakan ekonomi makro senantiasa diarahkan untuk (i) menjaga kestabilan ekonomi melalui kebijakan fiskal, moneter, dan sektor riil yang terkoordinasi dan berhati-hati dengan tetap melakukan terobosan kebijakan; (ii) memantapkan sektor keuangan, diantaranya melalui peningkatan kinerja dan ketahanan lembaga perbankan dan lembaga non perbankan; (iii) perbaikan iklim usaha dan investasi; (iv) penciptaan lapangan kerja dan pengentasan kemiskinan; serta (v) peningkatan daya saing produk ekspor.

Laju pertumbuhan ekonomi Indonesia dalam tahun 2004 mencapai 4,9 persen dan menjadi 5,6 persen dalam tahun 2005

Laju pertumbuhan ekonomi Indonesia pada tahun 2004 mencapai 4,9 persen dan menjadi 5,6 persen pada tahun 2005. Perkembangan pertumbuhan ekonomi tersebut dapat dilihat dari dua sisi, yaitu (i) tekanan pada komponen permintaan agregat pada tahun 2005 yang berasal dari melemahnya daya beli masyarakat yang menyebabkan konsumsi rumah tangga turun dari 5 persen pada tahun 2004 menjadi empat 4 persen pada tahun 2005, dan (ii) pertumbuhan positif pada hampir semua lapangan usaha, kecuali sektor industri pengolahan dari Migas. Dalam kaitan ini, sektor pengangkutan dan komunikasi tumbuh 13 persen, sektor perdagangan, hotel dan restoran tumbuh 8,6 persen, sektor bangunan tumbuh 7,3 persen, serta sektor pertambangan dan penggalian mengalami pembalikan pertumbuhan, yaitu dari 4,9 persen pada tahun 2004 menjadi 1,6 persen pada tahun 2005.

Kebijakan moneter diarahkan untuk menjaga stabilitas harga dalam rangka mencapai sasaran inflasi jangka menengah yang telah ditetapkan

Kebijakan moneter diarahkan untuk menjaga stabilitas harga dalam rangka mencapai sasaran inflasi jangka menengah yang telah ditetapkan. Guna memperkuat efektivitas arah kebijakan moneter, Bank Indonesia mengoptimalkan piranti moneter yang ada untuk mengelola likuiditas pasar uang, agar suku bunga jangka pendek sesuai dengan arah kebijakan moneter. Demikian juga, arah kebijakan moneter ditopang dengan upaya untuk meminimalkan resiko yang dapat mempengaruhi volatilitas nilai tukar dan pasar valuta asing domestik, dengan tetap memberikan ruang gerak penyesuaian nilai tukar rupiah yang searah dengan kondisi keseimbangan eksternal.

Dalam tahun 2005, inflasi mengalami kenaikan yang cukup tinggi

Pada tahun 2005, inflasi mengalami kenaikan yang cukup tinggi sebagai akibat dari adanya dampak kebijakan penyesuaian harga BBM yang diambil Pemerintah pada bulan Maret dan Oktober 2005 karena menghadapi tekanan fiskal yang harus diatasi oleh pemerintah sebagai imbas dari adanya lonjakan harga minyak mentah. Realisasi tingkat inflasi dalam tahun 2005 mencapai 17,11 persen, merupakan tingkat tertinggi dibandingkan dengan laju inflasi dalam 2 tahun sebelumnya

yang mencapai 5,06 persen pada tahun 2003 dan 6,4 persen dalam tahun 2004.

Dalam rangka pengendalian inflasi, Bank Indonesia dan Pemerintah senantiasa melakukan koordinasi dalam hal pemantauan dan pengendalian inflasi, yang ditempuh melalui berbagai kebijakan, antara lain menjaga stabilitas nilai tukar Rupiah, menjaga kecukupan pasokan dan distribusi kebutuhan bahan pokok, menurunkan ekspektasi masyarakat terhadap inflasi, dan meminimalkan gejolak harga yang berasal dari kebijakan yang ditetapkan pemerintah (*administered price*).

Sementara itu, nilai tukar Rupiah pada tahun 2005 mengalami pelemahan (depresiasi) dan volatilitas, yang terlihat dari rata-rata nilai tukarnya yang mencapai Rp9.704/US\$, atau mengalami depresiasi sekitar 8,6 persen dibandingkan rata-rata nilainya pada tahun 2004. Keadaan tersebut sangat dipengaruhi oleh melemahnya kondisi neraca pembayaran yang mengalami tekanan oleh faktor eksternal dan internal.

Masih cukup tingginya ekspektasi inflasi dan ketidakpastian di tengah instabilitas kondisi makroekonomi dalam tahun 2005 telah mendorong otoritas moneter melakukan beberapa kali kenaikan *BI rate*, sehingga pada akhir tahun 2005 tercatat sebesar 12,75 persen dibandingkan pada akhir 2004 yang masih setinggi 7,43 persen. Selain dengan menaikkan *BI rate*, otoritas moneter juga mengamankan level dan stabilitas suku bunga jangka pendek (pasar uang antar bank *overnight*) dengan mengoptimalkan lelang SBI, serta menyempurnakan berbagai instrumen moneter agar selaras dengan *BI rate*.

2.3.2. Konsolidasi Fiskal

Dalam rangka melanjutkan langkah-langkah konsolidasi fiskal guna mempertahankan ketahanan fiskal yang berkelanjutan (*fiscal sustainability*), Pemerintah senantiasa berupaya mengendalikan defisit anggaran secara bertahap, seraya menurunkan stok utang pemerintah dan rasionya terhadap PDB, serta merumuskan strategi pembiayaan anggaran yang tepat dan terkendali. Untuk mengendalikan defisit anggaran tersebut utamanya ditempuh melalui upaya peningkatan penerimaan negara, dengan merumuskan dan melaksanakan secara konsisten dan sistematis langkah-langkah pembaharuan (reformasi) perpajakan dan penerimaan negara bukan pajak (PNBP), pengendalian serta peningkatan efisiensi dan efektifitas belanja negara, serta mobilisasi sumber-sumber pembiayaan negara.

Dalam rangka pengendalian inflasi, Bank Indonesia dan Pemerintah senantiasa melakukan koordinasi

Nilai tukar Rupiah pada tahun 2005 mengalami pelemahan (depresiasi) dan volatilitas

Di tengah instabilitas kondisi makroekonomi dalam tahun 2005 telah mendorong otoritas moneter melakukan beberapa kali kenaikan BI rate

Langkah-langkah konsolidasi yang dilakukan oleh pemerintah fiskal guna mempertahankan ketahanan fiskal yang berkelanjutan

Di bidang penerimaan negara, dilakukan langkah-langkah penyempurnaan reformasi kebijakan dan administrasi perpajakan, kepabeanan dan cukai

Di bidang penerimaan negara, dalam rangka meningkatkan penerimaan perpajakan dan rasionya terhadap PDB (*tax ratio*) dilakukan langkah-langkah penyempurnaan reformasi kebijakan dan administrasi perpajakan, kepabeanan dan cukai, dengan tetap mempertimbangkan kendala, potensi, dan perkembangan dunia usaha, serta aspek keadilan. Sementara itu, kebijakan PNBPN lebih dititikberatkan pada upaya-upaya perbaikan sistem administrasi dan kebijakan dalam rangka meningkatkan kontribusi penerimaan sumber daya alam (SDA) dengan tetap menjaga kelestarian dan kesinambungannya, serta meningkatkan sumbangan penerimaan yang berasal dari bagian pemerintah atas laba Badan Usaha Milik Negara (BUMN), dan PNBPN lainnya.

Di sisi belanja negara, kebijakan diarahkan untuk mempertajam alokasi anggaran, utamanya untuk kegiatan-kegiatan yang penting dan mendesak, serta yang dapat menciptakan lapangan kerja, dan memberi manfaat kepada masyarakat luas

Di sisi belanja negara, kebijakan periode tahun 2004-2005 diarahkan untuk mempertajam alokasi anggaran, utamanya untuk kegiatan-kegiatan yang penting dan mendesak, serta yang dapat menciptakan lapangan kerja, dan memberi manfaat kepada masyarakat luas. Selain itu juga diupayakan untuk memperbaiki kesejahteraan aparatur negara dan pensiunan, rehabilitasi dan rekonstruksi di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam (NAD) dan Nias, pelaksanaan program kompensasi pengurangan subsidi BBM, serta bantuan langsung tunai ke masyarakat. Sementara itu, di bidang belanja daerah, untuk mendukung langkah-langkah konsolidasi desentralisasi fiskal, senantiasa ditempuh langkah untuk mengurangi kesenjangan fiskal, baik antara pemerintah pusat dan daerah (*vertical imbalance*), maupun antar daerah (*horizontal imbalance*), peningkatan persentase dana alokasi umum, serta menyediakan anggaran dana alokasi khusus dengan prioritas untuk daerah-daerah tertentu, serta sesuai dengan prioritas nasional.

2.3.3. Kebijakan APBN

Kebijakan fiskal hingga tahun 2005 diarahkan untuk melanjutkan dan memantapkan langkah-langkah konsolidasi fiskal, guna mewujudkan ketahanan fiskal dan ketahanan utang yang berkelanjutan

Sebagai salah satu piranti kebijakan makro ekonomi, kebijakan fiskal hingga tahun 2005 senantiasa diarahkan untuk melanjutkan dan memantapkan langkah-langkah konsolidasi fiskal, guna mewujudkan ketahanan fiskal dan ketahanan utang yang berkelanjutan, sebagai salah satu upaya dalam mencapai kemandirian perekonomian. Hal ini didasarkan pada pemikiran, bahwa kebutuhan pembiayaan anggaran yang semakin besar setiap tahunnya, serta jumlah utang dan rasionya terhadap PDB akan dapat dikendalikan dengan berkurangnya defisit anggaran secara bertahap, untuk menuju surplus anggaran dalam jangka menengah ke depan.

Prioritas kebijakan fiskal dalam rangka memantapkan proses konsolidasi fiskal

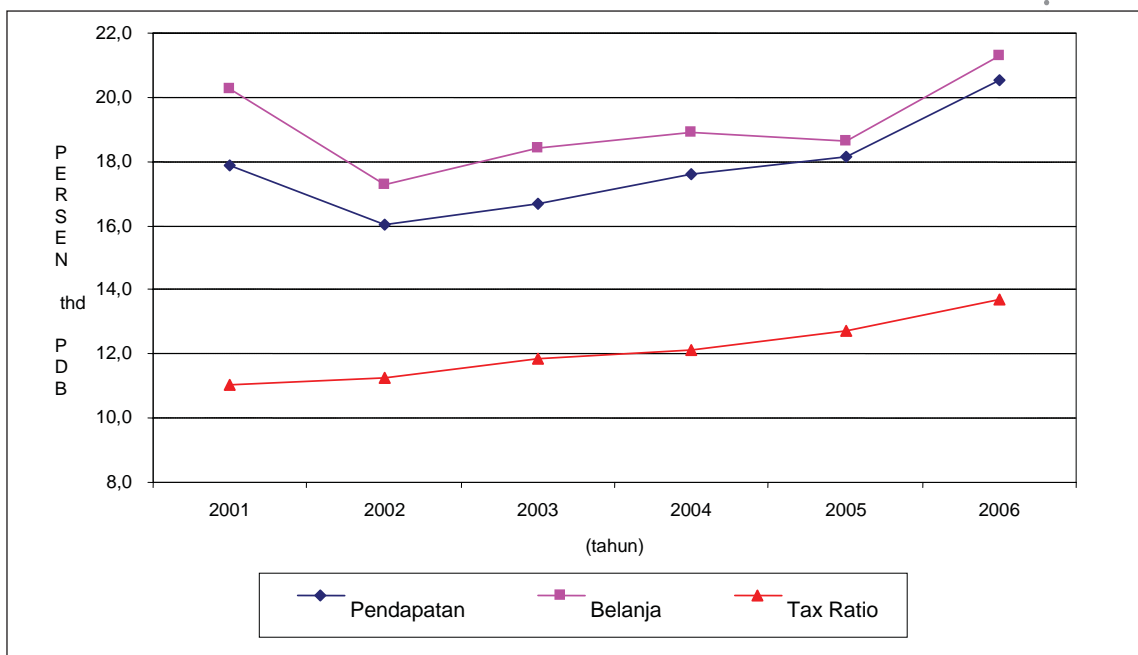
Guna memantapkan proses konsolidasi fiskal, prioritas kebijakan fiskal setiap waktu lebih diarahkan untuk: (i) meningkatkan pendapatan negara, baik penerimaan perpajakan maupun optimalisasi PNBPN, melalui langkah-langkah penyempurnaan administrasi dan

kebijakan perpajakan dan PNPB; (ii) mengendalikan dan mempertajam prioritas alokasi dan pemanfaatan anggaran belanja negara dengan tetap memperhatikan efisiensi dan efektifitas pemanfaatan anggaran; (iii) memperbaiki pengelolaan utang dan optimalisasi pembiayaan anggaran melalui pencarian sumber-sumber pembiayaan anggaran yang biayanya paling murah, dengan risiko yang paling rendah; (iv) memperbaiki struktur penerimaan dan belanja negara, melalui peningkatan peranan pajak sektor nonmigas dan pengalihan subsidi secara bertahap; serta (v) memperbaiki pengelolaan keuangan negara agar lebih efektif, efisien, dan berkesinambungan dengan mereformasi manajemen keuangan negara.

Dengan arah pengelolaan fiskal tersebut di atas, rasio defisit anggaran terhadap PDB dalam periode tahun 2004-2005 dapat terus dikendalikan, yaitu dari 1,3 persen pada tahun 2004, menjadi 0,5 persen pada tahun 2005. Penurunan defisit anggaran tersebut disebabkan oleh adanya peningkatan pendapatan negara dan hibah, dari 17,7 persen terhadap PDB pada tahun 2004, menjadi 18,1 persen terhadap PDB pada tahun 2005. Dalam kurun waktu yang sama, rasio belanja negara sebaliknya mengalami penurunan dari 19,0 persen terhadap PDB pada tahun 2004, menjadi 18,0 persen terhadap PDB pada tahun 2005. Sementara itu, defisit anggaran dalam APBN tahun 2006 direncanakan sebesar 0,7 persen dari PDB. Perkembangan pendapatan negara, belanja negara, dan tax ratio tahun 2001-2006 dapat dilihat pada **Gambar 2.1**.

Rasio defisit anggaran terhadap PDB dalam tahun 2004-2005 dapat terus dikendalikan

Gambar 2.1 Perkembangan Pendapatan Negara, Belanja Negara, Tax Ratio Tahun 2001-2006

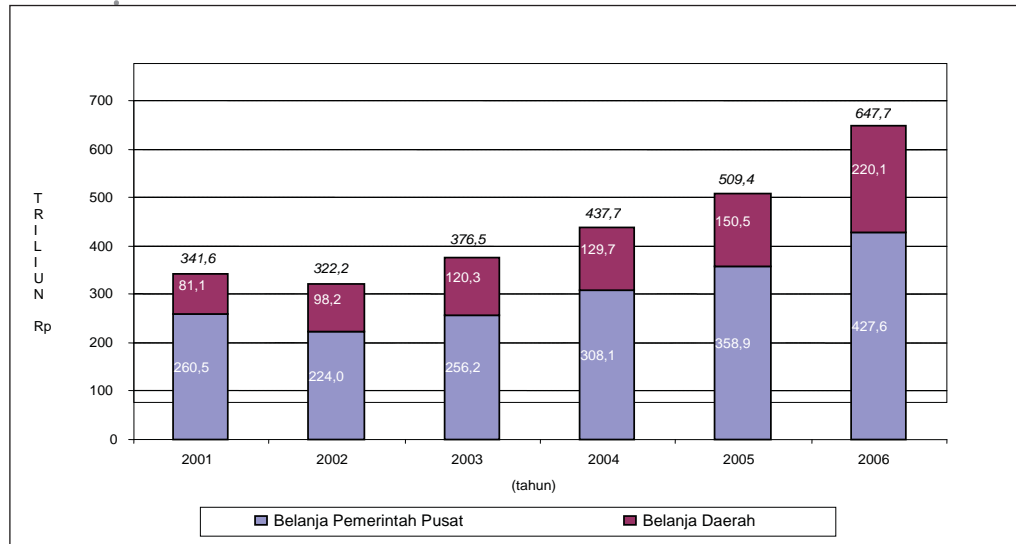


Sumber : Nota Keuangan dan APBN, berbagai edisi

Proporsi belanja daerah terhadap total belanja negara dari tahun ke tahun menunjukkan peningkatan

Dalam kaitannya dengan kebijakan desentralisasi fiskal, proporsi belanja daerah terhadap total belanja negara dari tahun ke tahun menunjukkan peningkatan yang cukup signifikan, baik dari segi cakupan jenis dana yang didaerahkan, maupun dari besaran alokasi dana yang didaerahkan. Komposisi belanja negara dalam tahun 2001-2006 dapat dilihat pada **Gambar 2.2**.

Gambar 2.2 Komposisi Belanja Negara, Tahun 2001-2006



Sumber : Nota Keuangan dan APBN, berbagai edisi

2.4. Belanja Untuk Daerah

2.4.1. Arah Kebijakan Belanja Untuk Daerah

Kebijakan di bidang belanja daerah untuk tahun 2004-2005 masih tetap diarahkan untuk mendukung keberlanjutan konsolidasi desentralisasi fiskal guna menunjang pelaksanaan Otonomi Daerah

Sebagaimana pada tahun-tahun sebelumnya, kebijakan di bidang belanja daerah untuk tahun 2004-2005 masih tetap diarahkan untuk mendukung keberlanjutan konsolidasi desentralisasi fiskal guna menunjang pelaksanaan Otonomi Daerah. Hal ini dimaksudkan sebagai upaya untuk meningkatkan peran dan kemandirian daerah dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat dan pembangunan daerah. Untuk itu, kebijakan alokasi belanja ke daerah ditujukan untuk: (i) meningkatkan efisiensi sumber daya nasional; (ii) memperhatikan aspirasi daerah, memperbaiki struktur fiskal, dan memobilisasi pendapatan; (iii) meningkatkan akuntabilitas, transparansi, dan partisipasi masyarakat; (iv) memperkuat koreksi kesenjangan fiskal antar daerah (*horizontal imbalance*); (v) memperkecil kesenjangan pelayanan publik antardaerah (*public service provision gap*) terutama melalui penyusunan standar pelayanan minimum (SPM); (vi) konsolidasi kebijakan fiskal khususnya untuk mendukung kebijakan makro ekonomi; serta (vii) meningkatkan kemampuan daerah dalam menggali pendapatan asli daerah (*taxing power*).

Selain itu, kebijakan belanja untuk daerah dalam tahun 2005 juga diarahkan untuk mendorong, memfasilitasi, dan membantu Pemerintah Daerah dalam melakukan berbagai upaya untuk (i) mengatasi ketertinggalan wilayah terbelakang, seperti kawasan timur Indonesia (KTI), wilayah terpencil, dan kawasan perbatasan, (ii) mempercepat penanggulangan kemiskinan, pemulihan kondisi ekonomi, sosial, budaya, politik, dan keamanan, khususnya di wilayah pasca konflik, serta (iii) mempercepat pertumbuhan di wilayah andalan, strategis, dan cepat tumbuh.

2.4.2. Perkembangan Alokasi Anggaran Belanja ke Daerah 2004-2005

Selain dari dana perimbangan, dalam penganggaran belanja bagi daerah juga ditampung alokasi dana otonomi khusus untuk memenuhi ketentuan UU Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua, serta dana penyesuaian untuk menutup kekurangan DAU yang diterima daerah, dan membantu daerah dalam melaksanakan kebijakan yang diambil Pemerintah Pusat dan juga berlaku di daerah.

Sejak dilaksanakan kebijakan desentralisasi fiskal dan otonomi daerah pada tahun 2001, alokasi anggaran belanja ke daerah terus menunjukkan peningkatan dari tahun ke tahun, baik dari nilai nominalnya maupun proporsinya terhadap belanja negara. Hal tersebut juga sejalan dengan penambahan komponen dalam alokasi belanja ke daerah, dimana dalam tahun 2001, alokasi anggaran belanja daerah baru mencakup dana perimbangan, yang terdiri dari DBH, DAU, dan DAK, maka sejak tahun 2002, alokasi anggaran belanja ke daerah juga mencakup dana otonomi khusus untuk Provinsi Papua, seiring dengan diberlakukannya UU Nomor 21 Tahun 2001, serta dana penyeimbang murni (sejak 2004 disebut dana penyesuaian murni) yang dialokasikan kepada daerah-daerah yang menerima DAU lebih kecil dari tahun sebelumnya. Selanjutnya, sejak tahun 2003, DAK yang sebelumnya hanya mencakup DAK dana reboisasi (DAK DR), ditambah komponen DAK non-dana reboisasi (DAK Non-DR).

Berdasarkan kesepakatan antara Pemerintah dan DPR, serta target-target penerimaan negara yang ditetapkan dalam APBN Tahun 2004, alokasi belanja ke daerah dalam APBN Tahun 2004 ditetapkan sebesar Rp119.042,2 miliar. Jumlah tersebut terdiri dari alokasi dana perimbangan sebesar Rp112.186,9 miliar, dan alokasi dana otonomi khusus dan penyesuaian (yang pada tahun 2003 disebut dana otonomi khusus dan penyeimbang) sebesar Rp6.855,4 miliar. Namun seiring dengan perkembangan indikator ekonomi makro, serta langkah-langkah kebijakan di bidang penerimaan negara, yang mempengaruhi besaran penerimaan negara yang dihasilkan, maka realisasi

Alokasi anggaran belanja ke daerah terus menunjukkan peningkatan dari tahun ke tahun, baik dari nilai nominalnya maupun proporsinya terhadap belanja negara

Alokasi belanja ke daerah dalam APBN Tahun 2004 ditetapkan sebesar Rp119,0 triliun

Alokasi belanja ke daerah dalam APBN Tahun 2005 ditetapkan sebesar Rp131,5 triliun

alokasi belanja ke daerah tahun 2004 mencapai Rp129.681,3 miliar. Jumlah realisasi tersebut terdiri dari realisasi dana perimbangan sebesar Rp122.873,2 miliar dan realisasi dana otonomi khusus dan penyesuaian sebesar Rp6.808,0 miliar. Peningkatan besaran realisasi belanja ke daerah tersebut, terutama disebabkan peningkatan realisasi DBH, terutama DBH SDA minyak bumi dan gas alam. Peningkatan tersebut disebabkan kenaikan realisasi harga minyak yang cukup signifikan dibanding dengan asumsi yang digunakan dalam penyusunan APBN Tahun 2004.

Sementara itu, alokasi belanja ke daerah dalam APBN Tahun 2005, ditetapkan sebesar Rp131.549,1 miliar, yang terdiri dari alokasi dana perimbangan sebesar Rp124.306,5 miliar, dan alokasi dana otonomi khusus dan penyesuaian sebesar Rp7.242,5 miliar. Seperti halnya tahun 2004, realisasi anggaran belanja ke daerah tahun 2005 meningkat dibandingkan dengan pagu yang ditetapkan dalam APBN-nya menjadi sebesar Rp150.557,4 miliar, yang terdiri dari realisasi dana perimbangan sebesar Rp143.342,1 miliar dan realisasi dana otonomi khusus dan penyesuaian sebesar Rp7.215,2 miliar. Perubahan tersebut terutama disebabkan perubahan DBH dan DAK-DR, yang mengikuti realisasi penerimaannya, sebagai akibat perubahan indikator ekonomi makro, serta langkah-langkah kebijakan di bidang penerimaan negara, yang mempengaruhi besaran penerimaan negara yang dibagihasilkan. Untuk memberikan gambaran lebih jelas mengenai perkembangan alokasi belanja ke daerah tahun 2004-2005, dapat dilihat pada tabel berikut:

Tabel 2.1 Perkembangan Belanja Ke Daerah Tahun 2004 - 2005

(dalam miliar rupiah)

	2004		2005	
	APBN	Realisasi	APBN	Realisasi
Dana Perimbangan	112.186,9	122.873,2	124.306,5	143.342,1
- Dana Bagi Hasil	26.927,9	36.700,4	31.217,8	49.870,0
- Pajak	16.419,2	19.468,9	19.464,8	23.832,0
- Sumber Daya Alam	10.508,7	17.231,5	11.753,0	26.038,0
- Dana Alokasi Umum	82.130,9	82.084,2	88.765,6	88.742,4
- Dana Alokasi Khusus	3.128,1	4.088,6	4.323,1	4.729,7
Dana Otonomi Khusus dan Penyesuaian	6.855,4	6.808,0	7.242,6	7.215,2
- Dana Otonomi Khusus	1.642,6	1.642,6	1.775,3	1.775,3
- Dana Penyesuaian	5.212,8	5.165,4	5.467,3	5.439,9
JUMLAH	119.042,3	129.681,2	131.549,1	150.557,3

Sumber : Nota Keuangan dan APBN, berbagai edisi

2.4.3. Pelaksanaan Belanja ke Daerah Menurut Perspektif Nasional dan Kebutuhan Daerah

Sebagai bagian integral dari kebijakan pengelolaan keuangan negara, khususnya belanja negara, maka kebijakan di bidang transfer belanja ke daerah, baik dalam bentuk dana perimbangan, maupun dana otonomi khusus dan penyesuaian juga harus dilaksanakan sejalan dengan tujuan kebijakan fiskal nasional, yaitu mewujudkan ketahanan fiskal berkelanjutan (*fiscal sustainability*). Upaya mewujudkan ketahanan fiskal di bidang belanja negara yang dilakukan pada kurun waktu 2004-2005 tetap diarahkan pada pengendalian dan penajaman prioritas alokasi dan pemanfaatan anggaran belanja negara.

Sehubungan dengan itu, pengelolaan belanja negara harus lebih hemat, efisien, dan tepat sasaran dengan semakin mempertajam skala prioritas belanja negara dengan tetap memperhatikan ketentuan perundang-undangan yang berlaku. Demikian pula dengan alokasi belanja ke daerah, yang dari tahun ke tahun, jumlahnya semakin meningkat, baik dari sisi nominal, maupun persentasenya dari total belanja negara. Dalam APBN tahun 2004, alokasi belanja ke daerah dalam ditetapkan sebesar Rp119.042,3 miliar, atau sekitar 31,8 persen dari total belanja negara sebesar Rp374.351,3 miliar. Selanjutnya, seiring dengan semangat keberlanjutan konsolidasi fiskal, jumlah alokasi belanja ke daerah dalam APBN tahun 2005 ditetapkan sebesar Rp131.549,1 miliar. Jumlah tersebut berarti 33,1 persen dari total belanja negara yang ditetapkan dalam APBN tahun 2005 sebesar Rp397.769,3 miliar. Peningkatan alokasi belanja ke daerah pada tahun 2005 tersebut dilaksanakan ditengah tantangan dalam pengelolaan kebijakan fiskal yang cukup berat dan kompleks, yang meliputi: **Pertama**, sebagai APBN transisi, APBN 2005 disusun dengan memperhatikan keseimbangan antara kebutuhan untuk menjamin terjaganya konsistensi arah dan kesinambungan proses konsolidasi fiskal, dengan menyediakan ruang gerak yang cukup bagi inisiatif baru oleh Pemerintah dan DPR hasil Pemilu 2004.

Kedua, tantangan pokok APBN 2005 tidak hanya terfokus pada upaya mengendalikan defisit anggaran semata, melainkan bergeser kepada masalah pemenuhan kebutuhan pembiayaan dibanding dengan sumber-sumber pembiayaan anggaran yang terbatas (*financing gap*). Hal ini disebabkan terutama oleh membengkaknya beban kewajiban pembayaran pokok utang, baik utang dalam negeri maupun utang luar negeri dalam jumlah yang sangat besar. Kewajiban tersebut harus dipenuhi seluruhnya dan secara tepat waktu, oleh karena sebagai konsekuensi dari diakhirinya program kerjasama dengan IMF, sejak tahun 2004 Pemerintah tidak lagi dapat memanfaatkan fasilitas

Kebijakan di bidang transfer belanja ke daerah harus dilaksanakan sejalan dengan tujuan kebijakan fiskal nasional

Pengelolaan belanja negara termasuk belanja ke daerah harus lebih hemat, efisien, dan tepat sasaran dengan semakin mempertajam skala prioritas dengan tetap memperhatikan ketentuan perundang-undangan yang berlaku

Tantangan pokok APBN 2005 telah bergeser kepada masalah pemenuhan kebutuhan pembiayaan dibanding dengan sumber-sumber pembiayaan anggaran yang terbatas (financing gap)

Tinjauan Pelaksanaan

Hubungan Keuangan Pusat dan Daerah Tahun 2004-2005



penjadwalan ulang (*rescheduling*) utang luar negeri melalui forum Paris Club.

Peningkatan alokasi belanja ke daerah dari tahun ke tahun diharapkan dapat semakin mengoreksi kesenjangan fiskal antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah maupun antar daerah

Peningkatan alokasi belanja ke daerah dari tahun ke tahun tersebut, diharapkan dapat semakin mengoreksi kesenjangan fiskal antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, dimana pendanaan untuk tiap tingkatan pemerintahan, baik itu pemerintah pusat, Pemerintah Daerah Provinsi maupun Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota disesuaikan dengan wewenang dan urusan masing-masing tingkatan Pemerintahan. Sejalan dengan hal tersebut, alokasi belanja ke daerah tersebut juga diharapkan dapat mengoreksi kesenjangan fiskal antardaerah. Hal ini mengingat sangat kompleks-nya karakteristik daerah-daerah di Indonesia, yang juga berarti sangat kompleks-nya kebutuhan daerah akan pendanaan pembangunan di masing-masing daerah.

ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DAERAH

BAB III

- 
- 
- 3.1. PENDAPATAN ASLI DAERAH (PAD)
 - 3.2. DANA PERIMBANGAN
 - 3.3. DANA OTONOMI KHUSUS DAN PENYESUAIAN
 - 3.4. BELANJA DAERAH
 - 3.5. PEMBIAYAAN DAERAH

BAB III

ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DAERAH

Sesuai UU Nomor 25 Tahun 1999 sebagaimana telah diubah dengan UU Nomor 33 Tahun 2004, pendanaan daerah dalam pelaksanaan Desentralisasi terdiri atas Pendapatan Daerah dan Pembiayaan Daerah. Sumber Pendapatan daerah tersebut terdiri atas Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Perimbangan, dan Lain-lain Pendapatan, sedangkan Sumber Pembiayaan Daerah terdiri atas sisa lebih perhitungan anggaran daerah, penerimaan pinjaman daerah, dana cadangan daerah, dan hasil penjualan kekayaan daerah yang dipisahkan.

Pendanaan Daerah terdiri atas Pendapatan Daerah dan Pembiayaan Daerah

3.1. Pendapatan Asli Daerah (PAD)

PAD dapat didefinisikan sebagai penerimaan yang diperoleh dari sumber-sumber atau potensi dalam wilayahnya yang dipungut berdasarkan Peraturan Daerah (Perda) sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku. PAD dapat pula bersumber dari potensi daerah guna membiayai program/kegiatan daerahnya yang bertujuan memberikan kewenangan kepada Pemerintah Daerah untuk mendanai pelaksanaan otonomi daerah sebagai perwujudan Desentralisasi.

PAD merupakan penerimaan yang digali atau diperoleh dari sumber-sumber atau potensi dalam wilayahnya sendiri

PAD merupakan pendapatan daerah yang bersumber dari Pajak Daerah, Retribusi Daerah, Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah yang dipisahkan, dan Lain-lain Pendapatan Asli Daerah yang Sah, yang bertujuan untuk memberikan keleluasaan kepada daerah dalam menggali pendanaan dalam pelaksanaan otonomi daerah sebagai perwujudan asas desentralisasi.

Sumber-sumber PAD terdiri atas pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain pendapatan yang sah

Pajak daerah adalah iuran wajib yang dilakukan oleh orang pribadi atau badan kepada daerah tanpa imbalan langsung yang seimbang, yang dapat dipaksakan berdasarkan peraturan perundangan yang berlaku. Berdasarkan tingkatan pemerintah yang berwenang memungut pajak, pajak daerah dibagi atas pajak provinsi, pajak kabupaten/kota. Sementara itu, retribusi daerah adalah pungutan

Pajak daerah adalah pungutan daerah yang dapat dipaksakan tanpa ada imbalan langsung sedangkan retribusi daerah adalah pungutan daerah sebagai pembayaran atas jasa/ ijin yang diberikan pemerintah daerah

sebagai pembayaran atas jasa atau pemberian izin tertentu yang khusus disediakan dan/atau diberikan oleh Pemerintah Daerah untuk kepentingan pribadi atau badan. Objek retribusi adalah berbagai jenis jasa pelayanan tertentu yang disediakan oleh pemerintah daerah. Prinsip pengenaan retribusi daerah adalah pembayaran yang berkaitan langsung dengan jasa pelayanan yang disediakan oleh pemerintah daerah.

Lain-lain pendapatan meliputi hasil penjualan kekayaan daerah yang tidak dipisahkan; jasa giro; pendapatan bunga; keuntungan selisih nilai tukar rupiah terhadap mata uang asing; dan komisi, potongan, ataupun bentuk lain sebagai akibat dari penjualan dan/atau pengadaan barang dan/atau jasa oleh daerah.

3.1.1. Pengelolaan PAD

Dalam rangka meningkatkan penerimaan daerah dari PAD, Daerah dapat menetapkan Peraturan Daerah sepanjang tidak menyebabkan ekonomi biaya tinggi, sehingga tidak mengakibatkan: (i) menurunnya daya saing daerah dengan daerah lainnya, (ii) menghambat mobilitas penduduk, (iii) menghambat lalu lintas barang dan jasa antar daerah, dan (iv) menghambat kegiatan impor/ekspor. Ekonomi biaya tinggi terutama terjadi karena adanya pengenaan pajak dan retribusi oleh Daerah terhadap objek-objek yang telah dikenakan pajak oleh Pusat dan provinsi,

Daerah dapat menetapkan Peraturan Daerah sepanjang tidak menyebabkan ekonomi biaya tinggi

Secara umum, Penerimaan Daerah dari PAD baik Provinsi maupun kabupaten/kota pada tahun 2004 mengalami peningkatan dibandingkan dengan tahun sebelumnya. Hal ini dapat dilihat dari **Tabel 3.1** yang menunjukkan bahwa jumlah PAD Provinsi tahun 2004 mengalami peningkatan cukup tajam yang mencapai 25,06 persen, sedangkan rata-ratanya meningkat sebesar 29,67 persen dibandingkan dengan tahun sebelumnya. Peningkatan tersebut terjadi karena pemerintah daerah telah melakukan intensifikasi pemungutan pajak daerah dan retribusi daerah, dimana pos pajak daerah dan retribusi daerah merupakan komponen utama yang memberikan kontribusi terbesar dalam PAD. Pengelolaan penerimaan daerah dalam rangka pemungutan PAD didasarkan pada UU Nomor 34 tahun 2000, PP Nomor 65 Tahun 2001 tentang Pajak Daerah dan PP Nomor 66 Tahun 2001 tentang Retribusi Daerah.

Secara umum penerimaan daerah dari PAD baik provinsi maupun kabupaten/kota pada tahun 2004 mengalami peningkatan dibandingkan dengan tahun sebelumnya

Tabel 3.1 Pendapatan Asli Daerah Per Provinsi Tahun 2003-2005

(dalam miliar Rupiah)

No.	Provinsi	Jumlah PAD			Kenaikan/ Penurunan (%)	
		2003 (real)	2004 (real)	2005 (angg)	2003 – 2004	2004 – 2005
1	NAD	103,53	-	-	-	-
2	Sumatra Utara	908,26	1.143,13	1.026,89	25,86%	-10,17%
3	Sumatra Barat	281,45	375,07	406,65	33,27%	8,42%
4	Riau	658,55	710,38	674,88	7,87%	-5,00%
5	Jambi	225,32	287,64	280,00	27,66%	-2,66%
6	Sumatra Selatan	428,08	493,17	528,23	15,21%	7,11%
7	Bengkulu	69,01	103,61	97,33	50,13%	-6,06%
8	Lampung	306,86	410,68	346,27	33,83%	-15,68%
9	DKI Jakarta	5.261,85	6.430,33	6.912,60	22,21%	7,50%
10	Jawa Barat	2.164,34	2.846,80	2.619,54	31,53%	-7,98%
11	Jawa Tengah	1.447,42	1.865,39	1.915,29	28,88%	2,68%
12	Yogyakarta	263,31	347,41	378,38	31,94%	8,91%
13	Jawa Timur	2.196,87	2.860,56	2.499,42	30,21%	-12,62%
14	Kalimantan Barat	-	-	268,70	-	-
15	Kalimantan Tengah	88,49	112,68	117,16	-	-
16	Kalimantan Selatan	277,68	364,18	377,08	31,15%	3,54%
17	Kalimantan Timur	604,42	705,45	-	16,72%	-
18	Sulawesi Utara	119,69	147,14	138,89	22,93%	-5,60%
19	Sulawesi Tengah	100,57	122,91	126,23	22,21%	2,71%
20	Sulawesi Selatan	445,08	563,61	528,23	26,63%	-6,28%
21	Sulawesi Tenggara	76,48	-	112,14	-	-
22	Bali	382,26	559,69	564,38	46,42%	0,84%
23	NTB	130,28	156,71	153,44	20,29%	-2,09%
24	NTT	94,33	123,69	129,27	31,12%	4,51%
25	Maluku	38,30	57,51	77,43	50,13%	34,64%
26	Papua	117,86	162,10	-	37,54%	-
27	Maluku Utara	15,97	-	20,95	-	-
28	Bangka Belitung	71,78	114,46	113,20	59,46%	-1,11%
29	Gorontalo	35,87	37,82	45,00	5,43%	18,98%
30	Kepulauan Riau	-	-	164,02	-	-
31	Irian Jaya Barat	-	0,19	0,75	-	302,13%
32	Banten	614,67	818,16	-	33,11%	-
Jumlah		17.528,59	21.920,50	20.622,33	25,06%	-5,92%
Rata-rata		604,43	811,87	711,11	29,67%	-12,41%

Sumber: SIKD, DJAPK, DEPKEU (Data diolah)

Berdasarkan **Tabel 3.1** dalam kurun waktu 2003-2005, dapat dilihat bahwa provinsi dengan jumlah penerimaan yang tertinggi secara berturut-turut adalah Provinsi DKI Jakarta, Jawa Timur, Jawa Barat dan Jawa Tengah. Pada Tahun 2003 total PAD DKI Jakarta sebesar

Dari tahun 2003 s.d. 2005 jumlah penerimaan PAD tertinggi adalah Provinsi DKI Jakarta, Jawa Timur, Jawa Barat dan Jawa Tengah

Rp5.261,85 miliar, dan Provinsi Jawa Timur sebesar Rp2.196,86 miliar, Provinsi Jawa Barat sebesar Rp2.164,34 miliar, Provinsi Jawa Tengah sebesar Rp1.447,42 miliar yang berarti jauh lebih tinggi apabila dibandingkan dengan jumlah rata-rata penerimaan PAD provinsi yang hanya mencapai Rp604,43 miliar. Total PAD Provinsi DKI Jakarta dalam tahun 2004 mencapai sebesar Rp6.430,33 miliar, Provinsi Jawa Timur sebesar Rp2.860,36 miliar, Provinsi Jawa Barat Rp2.846,8 miliar, dan Provinsi Jawa Tengah sebesar Rp1.865,39 miliar yang berarti jauh lebih tinggi apabila dibandingkan dengan jumlah rata-rata penerimaan PAD provinsi tahun 2004 yang hanya mencapai Rp811,87 miliar.

Pos pajak daerah dan pos retribusi daerah dalam penerimaan PAD provinsi maupun Kabupaten/Kota memberikan kontribusi terbesar selama tiga tahun berturut-turut sejak tahun 2003-2005. Kontribusi pos bagian lain-lain pendapatan memberikan sumbangan terbesar ketiga terhadap PAD. Perkembangan komposisi PAD provinsi dan kabupaten/kota dapat dilihat pada **Tabel 3.2**.

Tabel 3.2 Komponen PAD Provinsi Tahun 2003 - 2005

(dalam miliar Rupiah)

Komponen PAD	Tahun			Kenaikan/ Penurunan (%)	
	2003 (real)	2004 (real)	2005 (angg)	2003-2004	2004-2005
Pos Pajak Daerah	14.895,15	19.145,29	18.068,61	28,53%	-5,62%
Pos Retribusi Daerah	818,85	1.164,18	963,29	42,17%	-17,26%
Pos Laba Perusahaan Milik Daerah	463,50	502,05	639,33	8,32%	27,34%
Pos Lain-lain Pendapatan	1.351,09	1.108,98	951,09	-17,92%	-14,24%

Sumber: SIKD, DJAPK, DEPKEU (Data diolah)

*PAD kabupaten/kota dalam
tahun 2004 dan 2005
mengalami peningkatan*

Sementara itu, jumlah PAD untuk kabupaten/kota dalam tahun 2004 pada **Tabel 3.3** mengalami peningkatan sebesar 11,85 persen apabila dibandingkan dengan tahun sebelumnya. Demikian juga dalam tahun 2005 mengalami peningkatan sebesar 3,13 persen apabila dibandingkan dengan tahun sebelumnya.

Tabel 3.3 Komponen PAD Kabupaten/Kota Tahun 2003 - 2005

(dalam miliar Rupiah)

Komponen PAD	Tahun			Kenaikan/Penu- runan (%)	
	2003 (real)	2004 (real)	2005 (angg)	2003- 2004	2004- 2005
Pos Pajak Daerah	3.033,84	4.019,20	3.895,35	32,48%	-3,08%
Pos Retribusi Daerah	2.682,15	3.042,01	3.502,89	13,42%	15,15%

Komponen PAD	Tahun			Kenaikan/Penurunan (%)	
	2003 (real)	2004 (real)	2005 (angg)	2003- 2004	2004- 2005
Pos Laba Perusahaan Milik Daerah	312,76	409,71	452,17	31,00%	10,36%
Pos Lain-lain Pendapatan	2.218,83	1.754,00	1.663,49	-20,95%	-5,16%
Total	8.247,58	9.224,92	9.513,90	11,85%	3,13%

Sumber: SIKD, DJAPK, DEPKEU (Data diolah)

Perkembangan kontribusi PAD terhadap Pendapatan Provinsi selama 3 tahun terakhir terus meningkat. Tahun 2003 Rata-rata PAD Provinsi memberi kontribusi terhadap Pendapatan Daerah sebesar 41,68 persen, Tahun 2004 meningkat menjadi sebesar 50,56 persen dan tahun 2005 meningkat lagi menjadi sebesar 51,08 persen. Sementara itu, kontribusi PAD Kabupaten/Kota relatif kecil terhadap pendapatan daerah, tahun 2003 kontribusi PAD terhadap pendapatan daerah sebesar 9,21 persen, tahun 2004 sebesar 8,74 persen dan tahun 2005 sebesar 8,62 persen. Perkembangan kontribusi PAD terhadap penerimaan daerah dapat dilihat pada **Tabel 3.4**.

Tabel 3.4 Kontribusi PAD Terhadap Pendapatan Daerah

(dalam miliar Rupiah)

Daerah	2003			2004			2005		
	PAD	Pendapatan daerah	Proporsi (%)	PAD	Pendapatan daerah	Proporsi (%)	PAD	Pendapatan daerah	Proporsi (%)
Provinsi	17,53	42,05	41,68%	21,81	43,13	50,56%	20,62	40,37	51,08%
Kab/Kota	8,25	89,60	9,21%	9,22	105,49	8,74%	9,51	110,35	8,62%

Sumber: SIKD, DJAPK, DEPKEU (Data diolah)

Pada tahun 2003, 2004 dan 2005 terlihat hanya ada 4 provinsi yang PAD-nya lebih besar dari rata-rata pengeluaran total provinsi seluruh Indonesia, yakni Provinsi DKI Jakarta, Jawa Timur, Jawa Barat dan Jawa Tengah.

Untuk mendapatkan lebih lanjut gambaran kemampuan PAD dalam membiayai pengeluaran rutin maupun total pada setiap daerah, dapat dilihat pada **Tabel 3.5**.

Kontribusi PAD terhadap pendapatan provinsi relatif lebih tinggi dibandingkan dengan kabupaten/kota

Pada tahun 2003 s.d. 2005 total PAD Provinsi DKI Jakarta, Jawa Timur, Jawa Barat dan Jawa Tengah lebih tinggi dibandingkan dengan total provinsi lainnya seluruh Indonesia

Hanya sedikit kabupaten/kota yang memiliki PAD lebih besar daripada rata-rata pengeluaran total kabupaten/kota

Tabel 3.5 Rata - Rata Kemampuan PAD dalam Membiayai Belanja Daerah Tahun 2003 - 2005

Daerah	2003*	2004**	2005***
Kabupaten/Kota	7,78%	8,95%	8,19%
Provinsi	44,65%	50,01%	46,89%

* = 29 Provinsi dan 342 Kab/Kota *** = 29 Provinsi dan 371 Kab/Kota

** = 30 Provinsi dan 345 Kab/Kota

Dari **Tabel 3.6** terlihat bahwa pada tahun 2003 rata - rata pengeluaran total kabupaten/kota adalah Rp310,04 miliar, tahun 2004 sebesar Rp294,79 miliar, dan tahun 2005 sebesar Rp313,15 miliar. Daerah yang memiliki PAD lebih besar dari rata-rata pengeluaran total kabupaten/kota seluruh Indonesia pada tahun 2003 hanya ada 1 yaitu Kota Surabaya, sedangkan pada tahun 2004 dan 2005 terdapat 2 daerah yaitu Kota Surabaya dan Kabupaten Badung.

Tabel 3.6 Daerah dengan PAD lebih Besar dari Rata -Rata Pengeluaran

2003		2004		2005	
Provinsi	Kab/Kota	Provinsi	Kab/Kota	Provinsi	Kab/Kota
DKI Jakarta	Kota Surabaya	DKI Jakarta	Kota Surabaya	DKI Jakarta	Kota Surabaya
Jawa Timur		Jawa Timur	Kab. Badung	Jawa Barat	Kab. Badung
Jawa Barat		Jawa Barat		Jawa Timur	
Jawa Tengah		Jawa Tengah		Jawa Tengah	

Sumber: SIKD, DJAPK, DEPKEU (Data diolah)

3.1.2. Pengelolaan Pajak Daerah

Berdasarkan UU 34 Tahun 2000 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, Pajak Provinsi terdiri dari Pajak Kendaraan Bermotor dan Kendaraan di Atas Air (PKB&KAA) dengan tarif maksimum 5 persen, Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor dan Kendaraan di Atas Air (BBN-KB&KAA) dengan tarif maksimum 10 persen, Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor (PBB-KB) dengan tarif maksimum 5 persen, serta Pajak Pengambilan dan Pemanfaatan Air Bawah Tanah dan Air Permukaan (P3ABT&AP) dengan tarif maksimum 20 persen. Pajak provinsi sifatnya limitatif artinya provinsi tidak diperkenankan mengadakan jenis pajak lain selain keempat jenis pajak yang telah ditetapkan. Disamping itu tarif pajak tersebut harus terlebih dahulu mendapat ketetapan dari pemerintah pusat melalui Peraturan Pemerintah.

Pajak provinsi sifatnya limitatif dan tarifnya ditetapkan Pemerintah Pusat

Sebagian dari perolehan Pajak Provinsi dibagihasilkan kepada kabupaten/kota dalam wilayah yang bersangkutan dengan pembagian sebagai berikut :

- Hasil Pajak Kendaraan Bermotor dan Kendaraan di Atas Air serta Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor dan Kendaraan di Atas Air diserahkan kepada Kabupaten/Kota paling sedikit 30 persen.
- Hasil Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor diserahkan kepada Kabupaten/Kota paling sedikit 70 persen.
- Hasil Pajak Pengambilan dan Pemanfaatan Air Bawah Tanah dan Air Permukaan diserahkan kepada Kabupaten/Kota paling sedikit 70 persen.

Bagian kabupaten/kota dimaksud ditetapkan lebih lanjut dengan peraturan daerah provinsi dengan memperhatikan aspek pemerataan dan potensi antar kabupaten/kota. Adapun pengelolaan bagian kabupaten/kota ditetapkan sepenuhnya oleh kabupaten/kota.

Sementara itu pajak yang dapat dipungut oleh Kabupaten/Kota berdasarkan undang-undang tersebut terdiri atas Pajak Hotel dengan tarif maksimum 10 persen, Pajak Restoran dengan tarif maksimum 10 persen, Pajak Hiburan dengan tarif maksimum 35 persen, Pajak Reklame dengan tarif maksimum 25 persen, Pajak Penerangan Jalan dengan tarif maksimum 10 persen, Pajak Pengambilan Bahan Galian Golongan C dengan tarif maksimum 20 persen, dan Pajak Parkir dengan tarif maksimum 20 persen. Kabupaten/Kota diberi keleluasaan untuk menetapkan tingkat tarif pajak tersebut dengan catatan tidak melebihi tarif maksimum.

Selain ketujuh pajak tersebut, Kabupaten/Kota diperkenankan untuk menciptakan pajak lain, sesuai dengan potensi yang ada diwilayahnya dengan memperhatikan kriteria-kriteria yang telah ditetapkan dalam undang-undang yaitu: (i) bersifat pajak dan bukan retribusi; (ii) objek pajak berada di wilayah Daerah Kabupaten/Kota yang bersangkutan dan mempunyai mobilitas yang cukup rendah serta hanya melayani masyarakat di wilayah Kabupaten/Kota yang bersangkutan; (iii) objek dan dasar pengenaan pajak tidak bertentangan dengan kepentingan umum; (iv) objek pajak bukan merupakan objek pajak Provinsi dan/atau objek pajak Pusat; (v) potensinya memadai; (vi) tidak memberikan dampak ekonomi yang negatif; (vii) memperhatikan aspek keadilan dan kemampuan masyarakat; dan (viii) menjaga kelestarian lingkungan.

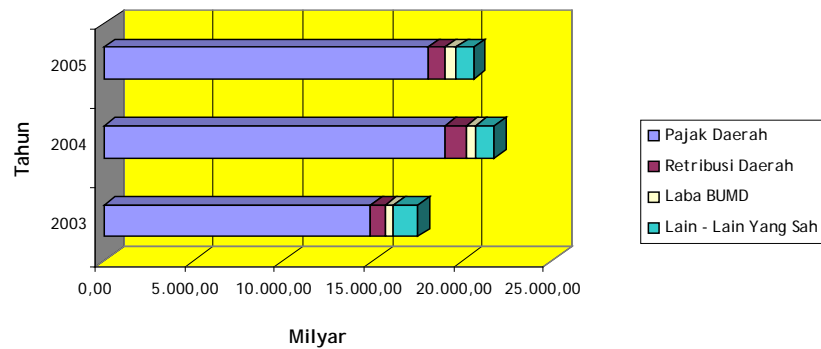
Gambaran mengenai besarnya proporsi Pajak Daerah pada PAD Provinsi dan Kabupaten/Kota dari tahun 2003 s.d. 2005 dapat dilihat pada **Gambar 3.1** dan **Gambar 3.2**.

Sebagian dari perolehan Pajak Provinsi dibagihasilkan kepada kabupaten/kota dalam wilayahnya

Tarif Pajak Kabupaten/Kota tidak boleh melebihi tarif maksimum yang ditetapkan undang-undang

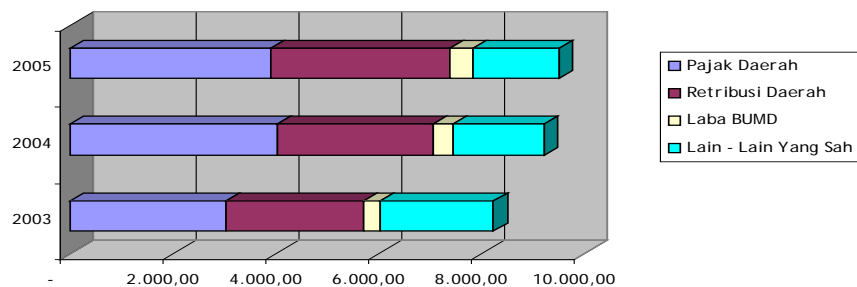
Kabupaten/Kota dapat menciptakan pajak lain, sesuai dengan potensi yang ada diwilayahnya berdasarkan kriteria-kriteria yang ditetapkan UU

Kontribusi penerimaan Pajak Provinsi terhadap PAD lebih besar dibandingkan kabupaten/kota

Gambar 3.1 Komposisi PAD Provinsi Tahun 2003 s.d. 2005

Sumber: SIKD, DJAPK, DEPKEU (Data diolah)

Dari grafik tersebut, terlihat bahwa pos bagian Pajak Daerah memberikan kontribusi cukup besar dalam PAD.

Gambar 3.2 Komposisi PAD Kabupaten/Kota

Sumber: SIKD, DJAPK, DEPKEU (Data diolah)

Secara rinci hal ini dapat dilihat dalam **Tabel 3.7** dimana penerimaan Pajak Provinsi terhadap PAD pada tahun 2003 sebesar 84,98 persen, tahun 2004 sebesar 87,35 persen, dan tahun 2005 sebesar 87,62 persen.

Tabel 3.7 Komposisi PAD Provinsi Tahun 2003 – 2005

(dalam miliar Rupiah)

Komposisi PAD	2003	Proporsi (%)	2004	Proporsi (%)	2005	Proporsi (%)
Pajak Daerah	14.895,15	84,98	19.048,91	87,35	18.068,61	87,62
Retribusi Daerah	818,85	4,67	1.156,63	5,30	963,29	4,67
Laba BUMD	463,50	2,64	499,11	2,29	639,33	3,10
Lain - Lain Yang Sah	1.351,09	7,71	1.103,16	5,06	951,09	4,61
Jumlah PAD	17.528,59	100,00	21.807,82	100,00	20.622,33	100,00

Sumber: SIKD, DJAPK, DEPKEU (Data diolah)

Sedangkan untuk pajak daerah kabupaten/kota memberikan kontribusi PAD tahun 2003 sebesar 36,78 persen, tahun 2004 sebesar 43,57 persen, dan tahun 2005 sebesar 40,94 persen dapat dilihat pada **Tabel 3.8**.

Tabel 3.8 Komposisi PAD Kabupaten/Kota Tahun 2003 s.d. 2005

(dalam miliar Rupiah)

Komposisi PAD	2003	Proporsi (%)	2004	Proporsi (%)	2005	Proporsi (%)
Pajak Daerah	3.033,84	36,78	4.019,20	43,57	3.895,35	40,94
Retribusi Daerah	2.682,15	32,52	3.042,01	32,98	3.502,89	36,82
Laba BUMD	312,76	3,79	409,71	4,44	452,17	4,75
Lain - Lain Yang Sah	2.218,83	26,90	1.754,00	19,01	1.663,49	17,48
Jumlah PAD	8.247,58	100,00	9.224,92	100,00	9.513,90	100,00

Sumber: SIKD, DJAPK, DEPKEU (Data diolah)

Perkembangan total penerimaan pajak daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota selalu mengalami peningkatan. Penerimaan pajak daerah dalam tahun 2004 mengalami peningkatan sebesar 27,89 persen dari tahun sebelumnya dan pada tahun 2005 mengalami penurunan sebesar 5,15 persen. Pajak kab/kota dalam tahun 2004 juga mengalami peningkatan sebesar 32,48 persen dari tahun sebelumnya sebesar Rp1,747.312 miliar, dan dalam tahun 2005 juga mengalami penurunan sebesar 3,08 persen dari tahun sebelumnya. Untuk lebih jelasnya, perkembangan total pajak daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota dalam tahun 2003 – 2004 dapat dilihat pada **Tabel 3.9**.

Tabel 3.9 Perkembangan Total Pajak Daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota Tahun 2003 - 2005

(dalam miliar Rupiah)

Pajak Daerah	2003	2004	2005	Persentase Kenaikan	
				2003 - 2004	2004 - 2005
Pajak Provinsi	14.895,15	19.048,91	18.068,61	27,89%	-5,15%
Pajak Kabupaten/Kota	3.033,84	4.019,20	3.895,35	32,48%	-3,08%
Total	17.928,99	23.068,11	21.963,97	28,66%	-4,79%

Sumber: SIKD, DJAPK, DEPKEU (Data diolah)

3.1.3. Pengelolaan Retribusi Daerah

Retribusi daerah dibagi menjadi 3 golongan yaitu Retribusi Jasa Umum, Retribusi Jasa Usaha dan Retribusi Perizinan. Pengertian dari Retribusi Jasa Umum adalah pungutan atas jasa yang disediakan

Total penerimaan pajak daerah provinsi dan kabupaten/kota menunjukkan peningkatan dari tahun 2003 s.d. 2005

Retribusi daerah terdiri atas 3 golongan yaitu Retribusi Jasa Umum, Retribusi Jasa Usaha dan Retribusi Perizinan

atau diberikan oleh Pemerintah Daerah untuk tujuan kepentingan dan kemanfaatan umum serta dapat dinikmati oleh orang pribadi atau badan. Retribusi Jasa Usaha adalah pungutan atas jasa yang disediakan oleh Pemerintah Daerah dengan menganut prinsip-prinsip komersial karena pada dasarnya dapat pula disediakan oleh sektor swasta. Retribusi Perizinan adalah pungutan atas kegiatan tertentu Pemerintah Daerah dalam rangka pemberian izin kepada orang pribadi atau badan yang dimaksudkan untuk pembinaan, pengaturan, pengendalian dan pengawasan atas kegiatan pemanfaatan ruang, penggunaan sumber daya alam, barang, prasarana, sarana, atau fasilitas tertentu guna melindungi kepentingan umum dan menjaga kelestarian lingkungan.

Jenis Retribusi Jasa Umum adalah Retribusi Pelayanan Kesehatan, Retribusi Pelayanan Persampahan/Kebersihan, Retribusi Biaya Cetak KTP dan Akte Catatan Sipil, Retribusi Pemakaman dan Pengabuan Mayat, Retribusi Parkir di Tepi Jalan Umum, Retribusi Pelayanan Pasar, retribusi Pengujian Kendaraan Motor, Retribusi Pemeriksaan Alat Pemadam Kebakaran, Retribusi Penggantian Biaya Cetak Peta, serta Retribusi Pengujian Kapal Perikanan. Jenis Retribusi Jasa Usaha adalah Retribusi Pemakaian Kekayaan Daerah, Retribusi Pasa Grosir dan/atau Perizinan, Retribusi Tempat Pelelangan, Retribusi Terminal, Retribusi Tempat Khusus Parkir, Retribusi Tempat Penginapan/Pesanggrahan/Villa, Retribusi Penyedotan Kakus, Retribusi Rumah Potong Hewan, Retribusi Tempat Rekreasi dan Olah Raga, Retribusi Penyeberangan di Atas Air, Retribusi Pengolahan Limbah Cair, serta Retribusi Penjualan Produksi Usaha Daerah. Jenis Retribusi Perizinan tertentu adalah Retribusi Izin Mendirikan Bangunan, Retribusi Izin Tempat Penjualan Minuman Keras, Retribusi Izin Gangguan, serta Retribusi Izin Trayek.

Retribusi provinsi memberikan kontribusi yang relatif kecil dalam PAD dibanding dengan pajak provinsi. Secara rinci hal ini dapat dilihat dalam **Tabel 3.7** dimana penerimaan retribusi provinsi terhadap PAD dalam tahun 2003 sebesar 4,67 persen, tahun 2004 sebesar 5,3 persen, dan tahun 2005 sebesar 4,67 persen. Untuk Kabupaten/Kota, secara rinci dapat dilihat dalam **Tabel 3.8**, retribusi memberikan kontribusi yang hampir imbang dengan pajak. Tahun 2003 kontribusi Retribusi Daerah terhadap PAD sebesar 32,52 persen, tahun 2004 sebesar 32,98 persen, dan tahun 2005 sebesar 36,82 persen.

Penerimaan retribusi daerah pada tahun 2004 dan 2005 mengalami peningkatan dibandingkan tahun sebelumnya

Secara kumulatif penerimaan retribusi daerah provinsi dan kabupaten/kota tahun 2004 dan 2005 mengalami peningkatan dibandingkan tahun sebelumnya, tahun 2004 naik sebesar 19,9 persen dan tahun 2005 naik sebesar 6,37 persen. Penurunan hanya dialami retribusi provinsi tahun 2005 yaitu sebesar 16,72 persen. Dari data APBD diketahui bahwa jumlah total penerimaan retribusi provinsi pada tahun 2003 tercatat sebesar Rp818,847 miliar. Nilai ini kemudian meningkat 41,25 persen

dalam tahun 2004 dengan penerimaan retribusi sebesar Rp1.156,632 miliar dan pada tahun 2005 jumlah penerimaan retribusi mengalami penurunan. Perkembangan penerimaan Retribusi dalam tahun 2003-2005 dapat dilihat pada **Tabel 3.10**.

Tabel 3.10 Perkembangan Total Retribusi Daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota Tahun 2003 - 2005

(dalam miliar Rupiah)

Retribusi Daerah	2003	2004	2005	Kenaikan/Penurunan (%)	
				2003 - 2004	2004 - 2005
Retribusi Provinsi	818,85	1.156,63	963,29	41,25%	-16,72%
Retribusi Kabupaten/ Kota	2.682,15	3.042,01	3.502,89	13,42%	15,15%
Total	3.501,00	4.198,65	4.466,18	19,93%	6,37%

Sumber: SIKD, DJAPK, DEPKEU (Data diolah)

Berkenaan dengan pengawasan terhadap Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, maka Perda tentang hal tersebut disampaikan kepada Pemerintah paling lama 15 (lima belas) hari setelah ditetapkan. Apabila Peraturan Daerah tersebut bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundangan yang lebih tinggi, Pemerintah (Menteri Dalam Negeri atas pertimbangan Menteri Keuangan) dapat membatalkan Perda tersebut dalam kurun waktu 1 bulan sejak diterimanya Perda tersebut. Namun demikian, Pemerintah Daerah dapat mengajukan keberatan berupa judicial review atau hak uji material kepada Mahkamah Agung (MA) segera setelah mengajukannya kepada Pemerintah. Menteri Keuangan telah memberikan rekomendasi kepada Menteri Dalam Negeri sebanyak 95 Perda direkomendasikan dibatalkan dan 16 Perda direvisi. Tahun 2005 sebanyak 167 Perda direkomendasikan dibatalkan dan 103 Perda direvisi. Perkembangan Pengawasan Peraturan Daerah tentang Pungutan dapat dilihat pada **Tabel 3.11**.

Tabel 3.11 Jumlah Peraturan Daerah tentang Pungutan yang Direkomendasikan oleh Menteri Keuangan

Tahun	Jumlah Rekomendasi		
	Dibatalkan	Direvisi	Dibatalkan tanpa Rekomendasi Menkeu
2004	95	16	20
2005	167	103	20

Sumber: SIKD, DJAPK, DEPKEU (Data diolah)

Perda tentang pajak daerah dan retribusi daerah harus disampaikan kepada Pemerintah Pusat paling lama 15 (lima belas) hari setelah ditetapkan

Daerah dapat mengajukan judicial review kepada Mahkamah Agung atas Perda yang dibatalkan oleh Pemerintah Pusat

Dalam rangka pengawasan Perda, Menteri Keuangan telah merekomendasikan sejumlah Perda tentang pungutan daerah untuk dibatalkan dan direvisi

3.2. Dana Perimbangan

3.2.1. Dana Bagi Hasil (DBH)

3.2.1.1. Kebijakan DBH

DBH terdiri atas DBH perpajakan, dan DBH sumber daya alam (SDA)

Kebijakan alokasi DBH tahun 2004 dan 2005 mengacu kepada UU Nomor 25 Tahun 1999, PP Nomor 104 Tahun 2000, UU Nomor 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam dan UU Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Provinsi Papua. DBH adalah salah satu komponen dana perimbangan yang merupakan hak daerah atas pengelolaan sumber-sumber penerimaan negara yang dihasilkan dari masing-masing daerah, yang besarnya memperhitungkan potensi daerah penghasil (by origin). DBH terdiri atas DBH Pajak dan DBH Sumber Daya Alam (SDA). Sumber-sumber penerimaan perpajakan yang dibagikan meliputi Pajak Penghasilan (PPh) Pasal 21 dan Pasal 25/29 Orang Pribadi Dalam Negeri, Pajak Bumi dan Bangunan (PBB), dan Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB). Sementara itu, sumber-sumber penerimaan SDA yang dibagikan terdiri dari minyak bumi, gas alam, pertambangan umum, kehutanan, dan perikanan. Sesuai dengan UU Nomor 33 tahun 2004, terdapat penambahan objek DBH SDA yaitu DBH SDA Panas Bumi. Namun demikian untuk tahun 2004 dan 2005 masih mengacu pada UU Nomor 25 tahun 1999.

Besarnya jumlah dana bagian daerah didasarkan atas peraturan perundangan yang berlaku

Berdasarkan UU Nomor 25 Tahun 1999 bagian daerah dari penerimaan PBB ditetapkan 90 persen, sedangkan sisanya sebesar 10 persen yang merupakan bagian pemerintah pusat seluruhnya juga dikembalikan kepada daerah. Dari bagian sebesar 90 persen tersebut, 10 persennya merupakan biaya pemungutan, yang sebagian merupakan bagian pemerintah pusat. Sementara itu, bagian daerah dari penerimaan BPHTB, ditetapkan sebesar 80 persen, sedangkan bagian pemerintah pusat sebesar 20 persen juga dikembalikan seluruhnya ke daerah.

Untuk bagian daerah dari PPh Pasal 21 dan PPh Pasal 25/29 Orang Pribadi Dalam Negeri (PPh Perseorangan) tidak tercantum dalam UU Nomor 25 Tahun 1999 tetapi tercantum dalam undang-undang teknisnya, yaitu dalam UU Nomor 17 Tahun 2000 tentang Pajak Penghasilan yang aturan pelaksanaannya diatur dalam PP Nomor 115 Tahun 2000 tentang Pembagian Hasil Penerimaan PPh Orang Pribadi Dalam Negeri dan PPh Pasal 21 antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Dalam PP tersebut disebutkan bahwa bagian daerah ditetapkan sebesar 20 persen yang terdiri dari 8 persen bagian Provinsi dan 12 persen bagian Kabupaten/Kota. Pengalokasian bagian masing-masing daerah Kabupaten/Kota ditetapkan oleh Gubernur.

Bagian daerah dari penerimaan SDA Minyak Bumi ditetapkan sebesar 15 persen dan Gas Alam sebesar 30 persen yang diperoleh dari penerimaan bersih setelah dikurangi komponen pajak dan biaya-biaya lainnya yang merupakan faktor pengurang, sedangkan bagian daerah dari penerimaan SDA pertambangan umum, kehutanan, dan perikanan ditetapkan masing-masing sebesar 80 persen. Namun demikian, untuk Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam (NAD) dan Provinsi Papua diberlakukan dengan UU Otonomi Khusus.

Provinsi NAD memperoleh kekhususan dalam bagi hasil SDA dengan tambahan imbalan DBH minyak bumi sebesar 55 persen dan DBH gas alam sebesar 40 persen sehingga masing-masing menjadi 70 persen yang diberlakukan selama 8 (delapan) tahun sejak tahun 2002. Mulai tahun 2010 diberlakukan tambahan imbalan DBH minyak bumi dan DBH gas alam masing-masing sebesar 35 persen dan 20 persen sehingga penerimaan DBH migas menjadi 50 persen.

Sementara itu, Provinsi Papua memperoleh tambahan imbalan DBH minyak bumi dan DBH gas alam masing-masing menjadi 70 persen yang diberlakukan selama 25 tahun terhitung sejak tahun 2002. Mulai tahun 2027 diberlakukan tambahan imbalan DBH minyak bumi dan DBH gas alam masing-masing menjadi 50 persen. Pembagian DBH Pajak dan SDA dapat dilihat pada **Tabel 3.12** berikut ini.

Imbalan DBH SDA Migas untuk Provinsi NAD menjadi 70 persen selama 8 tahun sejak tahun 2002

Imbalan DBH SDA Migas untuk Provinsi Papua menjadi 70 persen selama 25 tahun sejak tahun 2002

Tabel 3.12 Persentase DBH berdasarkan UU 25/1999 dan UU Otonomi Khusus

No	Jenis Penerimaan	UU 25/1999				UU Otsus (NAD & Papua)
		Pusat	Prov	Kab/ Kota	Kab/ Kota lainnya	
1.	PBB	-	16,2	64,8(+)	+	90
2.	BPHTB	-	16	64(+)	+	80
3.	PPh	80	8	12	-	20
4.	Kehutanan					
	a. IHPH	20	16	64	-	80
	b. PSDH	20	16	32	32	80
5.	Pertambangan Umum					
	a. Landrent	20	16	64	-	80
	b. Royalti	20	16	32	32	80
6.	Perikanan	20	-	-	80	80
7.	Minyak Bumi	85	3	6	6	70
8.	Gas Alam	70	6	12	12	70

Sumber : UU 25/1999; UU 18/2001; UU 21/2001, UU 17/2000

3.2.1.2. Penetapan Alokasi DBH Pajak

3.2.1.2.1. DBH PBB dan BPHTB

Penetapan alokasi DBH PBB dan BPHTB dilakukan melalui penerbitan KP-PHP-PBB dan KP-PHP-BPHTB oleh Kepala Kantor PBB a.n. Menteri Keuangan

Sesuai dengan KMK Nomor 82/KMK.04/2000 tentang Pembagian Hasil Penerimaan PBB antara Pemerintah Pusat dan Daerah dan KMK Nomor 519/KMK.04/2000 tentang Tata Cara Pembagian Hasil Penerimaan BPHTB antara Pemerintah Pusat dan Daerah disebutkan bahwa penetapan pembagian hasil penerimaan PBB dan BPHTB bagian daerah dilakukan oleh Kepala Kantor Pajak Bumi dan Bangunan atas nama Menteri Keuangan dengan menerbitkan Keputusan Penetapan Pembagian Hasil Penerimaan Pajak Bumi dan Bangunan (KP-PHP-PBB) dan Keputusan Penetapan Pembagian Hasil Penerimaan Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (KP PHP-BPHTB) setiap bulannya, sedangkan untuk alokasi PBB dan BPHTB bagian Pemerintah Pusat tidak melalui penerbitan surat ketetapan tetapi melalui penerbitan Surat Keputusan Otorisasi (SKO). Secara umum, pelaksanaan penetapan alokasi DBH pajak yang berasal dari PBB dan BPHTB relatif tidak mengalami permasalahan, mengingat penerimaan PBB dan BPHTB sudah dibagihasilkan ke daerah jauh sebelum diberlakukannya UU Nomor 25 Tahun 1999. UU teknis mengenai PBB diatur dalam UU Nomor 12 tahun 1985 tentang Pajak Bumi dan Bangunan sebagaimana telah diubah dengan UU Nomor 12 tahun 1999. Sedangkan UU teknis mengenai BPHTB diatur dalam UU Nomor 21 tahun 1997 sebagaimana telah diubah dengan UU Nomor 20 tahun 2000.

3.2.1.2.2. DBH PPh Pasal 21 dan PPh Pasal 25/29

Orang Pribadi Dalam Negeri (PPh Perseorangan)

Alokasi DBH PPh Perseorangan masing-masing Kabupaten/Kota untuk tahun 2004 dan 2005 ditetapkan oleh Gubernur

Penetapan alokasi DBH PPh Perseorangan untuk Provinsi/Kabupaten/Kota sebesar 12 persen dilakukan oleh Gubernur berdasarkan data pembagian sementara dan definitif PPh Perseorangan per Provinsi dan per Kabupaten/Kota dari Direktorat Jenderal Pajak. Pada tahun 2004 dan 2005, data pembagian sementara penerimaan PPh Perseorangan ditetapkan oleh Direktur Jenderal Pajak pada bulan Januari, sedangkan data pembagian definitif PPh Perseorangan dilakukan pada bulan September.

Penetapan alokasi DBH PPh Perorangan masing-masing Kabupaten/Kota oleh Gubernur relatif masih mengalami keterlambatan.

Pada tahun 2004-2005 pelaksanaan penetapan bagian Kabupaten/Kota oleh masing-masing Gubernur masih mengalami keterlambatan 2-8 bulan sejak diterimanya data pembagian sementara dan definitif oleh Direktur Jenderal Pajak. Sesuai dengan ketentuan dalam KMK Nomor 6/KMK.04/2001 tentang Pelaksanaan Pembagian Hasil Penerimaan PPh Orang Pribadi Dalam Negeri dan PPh Pasal 21 antara Pemerintah

Pusat dan Pemerintah Daerah, menyebutkan bahwa paling lambat 1 (satu) bulan setelah diterimanya data dari Direktur Jenderal Pajak, Gubernur menerbitkan keputusan gubernur tentang penetapan bagian penerimaan masing-masing Kabupaten/Kota.

Pada tahun 2004, dari 25 Provinsi yang melakukan penetapan alokasi sementara bagian masing-masing Kabupaten/Kota, terdapat 7 Provinsi yang melakukan penetapan alokasi sementara tepat waktu, yaitu melakukan penetapan pada bulan Pebruari, sedangkan Provinsi lainnya menetapkan alokasi antara bulan Maret hingga September. Sementara itu, untuk penetapan alokasi definitifnya dari 31 Provinsi, 10 Provinsi telah melakukan penetapan alokasi tepat waktu yaitu keputusan Gubernur diterbitkan pada Oktober sedangkan sisanya 12 Provinsi melakukan penetapan pada bulan November, 8 Provinsi pada bulan Desember, namun demikian ada 1 Provinsi yaitu Provinsi Papua yang penerbitan surat keputusan gubernurnya dilakukan pada bulan Maret tahun 2006.

Selanjutnya untuk tahun 2005, dari 25 Provinsi yang melakukan penetapan sementara, hanya 5 Provinsi yang melakukan penetapan tepat waktu, sedangkan Provinsi lainnya menerbitkan keputusan gubernur antara bulan Maret sampai dengan bulan Juni, sedangkan untuk pelaksanaan penetapan definitifnya dari 31 Provinsi terdapat 5 Provinsi yang menerbitkan surat keputusan gubernur secara tepat waktu pada bulan Oktober, sedangkan 15 Provinsi melakukan penetapan pada bulan November dan 11 Provinsi pada bulan Desember.

Dilihat dari rata-rata pelaksanaan penetapan alokasi sementara, dalam tahun 2004 dan 2005 dilakukan pada bulan Maret, sementara itu untuk alokasi definitif rata-rata pada bulan Nopember. Rata-rata penetapan alokasi sementara masing-masing Kabupaten/Kota oleh Provinsi pada bulan Maret tersebut jauh lebih lama apabila dibandingkan dengan proses penetapan APBD yang harus dilakukan paling lambat 1 bulan setelah APBN ditetapkan, yaitu sekitar bulan November.

Implikasi dari adanya keterlambatan tersebut diantaranya yaitu terganggunya proses penetapan APBD, dan terlambatnya pencairan dana, yang pada akhirnya akan mengganggu kegiatan rutin maupun pembangunan di daerah, terutama bagi daerah-daerah yang mempunyai potensi penerimaan PPh Perseorangan cukup tinggi. Pelaksanaan penetapan sementara bagian daerah Kabupaten/Kota dari penerimaan PPh Perseorangan oleh masing-masing Gubernur dalam tahun 2004 dan tahun 2005 dapat dilihat pada **Gambar 3.3**.

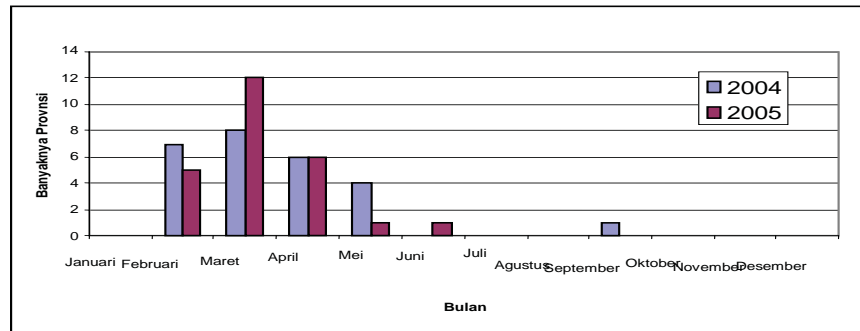
Pada tahun 2004, 7 Provinsi melakukan penetapan alokasi sementara tepat waktu dan 10 Provinsi melakukan penetapan alokasi definitifnya tepat waktu

Pada tahun 2005, 5 Provinsi melakukan penetapan alokasi sementara tepat waktu dan 5 Provinsi melakukan penetapan alokasi definitifnya tepat waktu

Rata-rata pelaksanaan penetapan alokasi sementara dilakukan pada bulan Maret sedangkan alokasi definitif dilakukan pada bulan November

Keterlambatan penetapan alokasi PPh Perorangan berpengaruh terhadap proses penetapan APBD

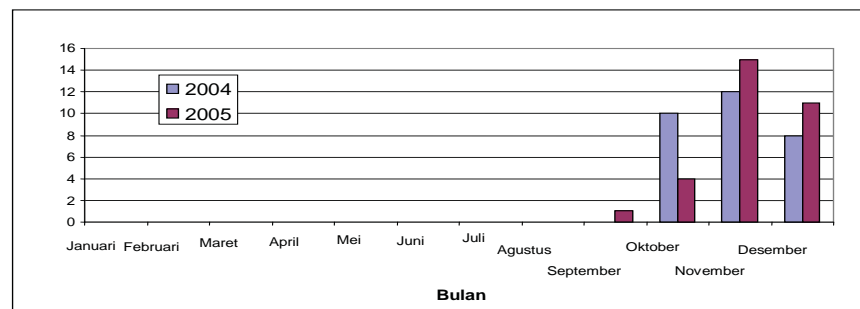
Gambar 3.3 Waktu Penetapan Sementara Bagian Kab/Kota PPh Perseorangan oleh Gubernur TA. 2004-2005



Sumber : SK Gubernur mengenai Penetapan Alokasi Sementara DBH PPh Perseorangan masing-masing Kabupaten/Kota, data diolah.

Sedangkan pelaksanaan penetapan definitif bagian daerah Kabupaten/Kota dari penerimaan PPh Perseorangan oleh masing-masing Gubernur dalam tahun 2004 dan tahun 2005 dapat dilihat pada Gambar 3.4.

Gambar 3.4 Waktu Penetapan Definitif Bagian Kab/Kota PPh Perseorangan oleh Gubernur TA. 2004-2005



Sumber : SK Gubernur mengenai Penetapan Alokasi Definitif DBH PPh Perseorangan masing-masing Kabupaten/Kota, data diolah.

Pola pembagian DBH PPh Perorangan yang dilakukan oleh masing-masing Gubernur sangat bervariasi

Sementara itu, apabila dilihat dari persentase alokasi DBH PPh Perseorangan terhadap potensi penerimaannya, ternyata persentase alokasi DBH PPh Perseorangan tersebut sangat bervariasi. Beberapa daerah menerima bagian relatif lebih kecil dibandingkan dengan potensi penerimaannya, namun beberapa daerah juga menerima bagian relatif lebih besar dibandingkan dengan potensi penerimaannya.

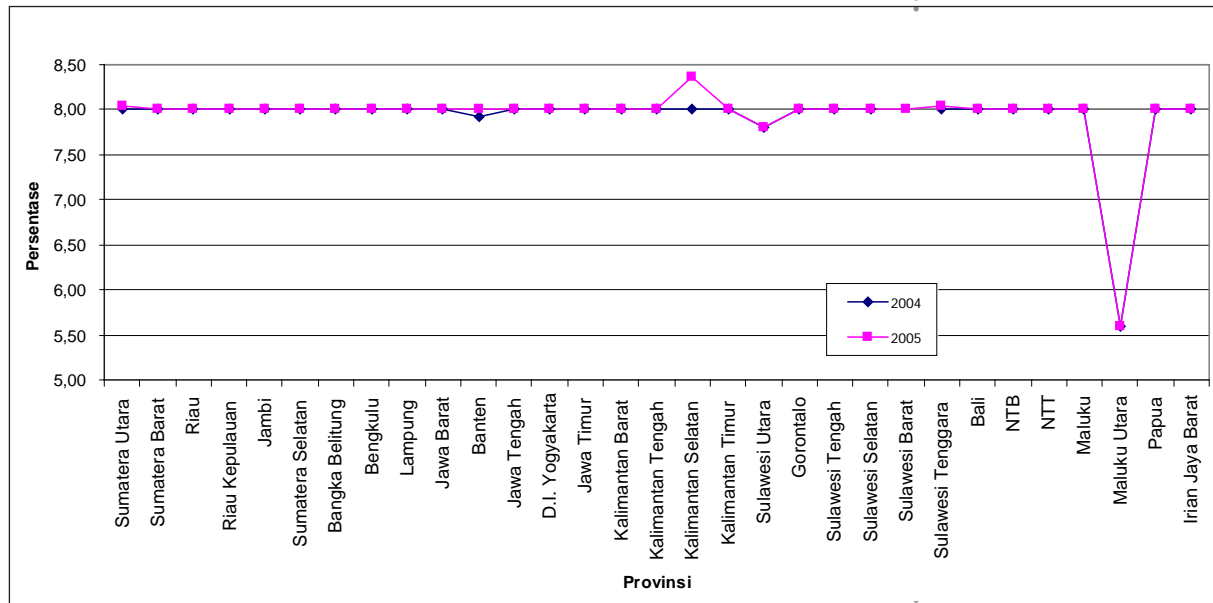
3.2.1.2.2.1. Provinsi

Rata-rata persentase bagian Provinsi terhadap potensi penerimaannya tahun 2004 sebesar 7,84 persen sedangkan tahun 2005 sebesar 7,93 persen. Lebih rendah dari imbalan yang ditetapkan sebesar 8 persen

Rata-rata persentase bagian Provinsi terhadap potensi penerimaannya dalam tahun 2004 mencapai 7,84 persen dan dalam tahun 2005 mencapai 7,93 persen. Lebih rendah dari imbalan yang ditetapkan yaitu sebesar 8 persen. Rendahnya rata-rata persentase bagian provinsi tersebut antara lain dikarenakan rendahnya DBH bagian Provinsi

Maluku Utara dan Provinsi Sulawesi Utara yaitu masing-masing sebesar 5,60 persen dan 7,80 persen baik untuk tahun 2004 maupun 2005. Rendahnya bagian Provinsi Sulawesi Utara tersebut dikarenakan adanya pembebanan biaya Koordinasi sebesar 2,5 persen. Untuk lebih jelasnya, pola pembagian PPh Perseorangan untuk bagian provinsi oleh Gubernur dapat dilihat pada **Gambar 3.5**.

Gambar 3.5 Persentase DBH PPh Perseorangan Bagian Provinsi terhadap Penerimaan PPh Perseorangan TA 2004-2005



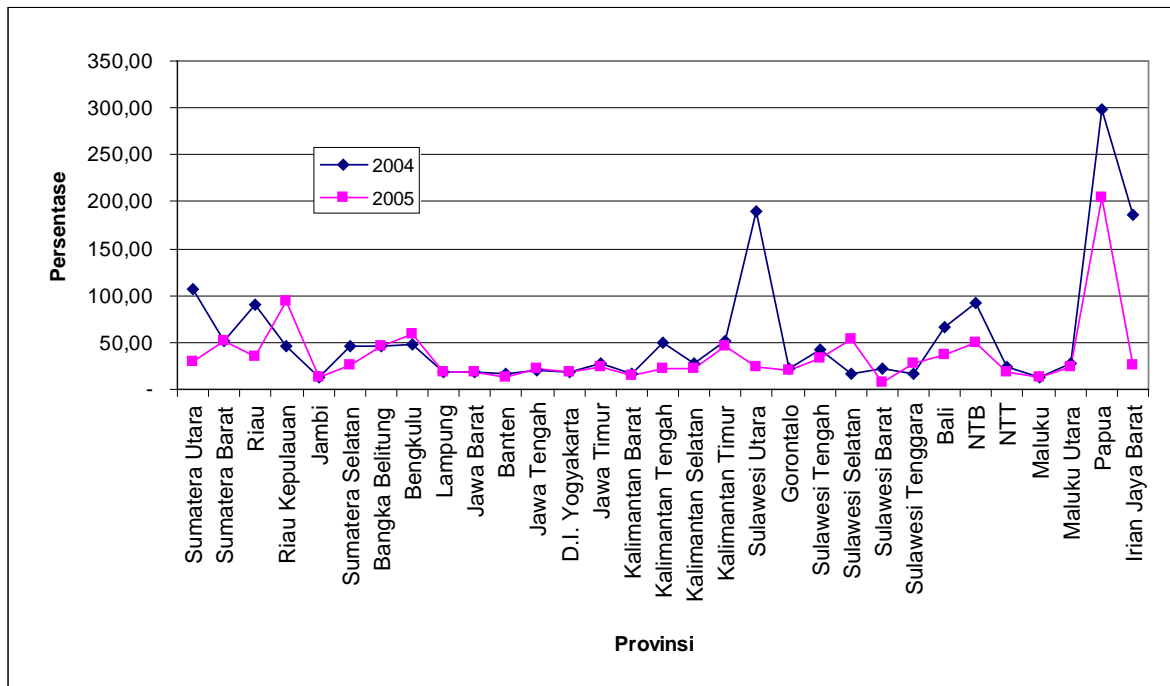
Sumber : Surat Dirjen Pajak mengenai Penetapan Rincian Definitif PPh Perseorangan masing-masing Provinsi dan Kabupaten/Kota Tahun 2004 dan 2005, SK Gubernur mengenai Penetapan Alokasi Definitif DBH PPh Perseorangan, data diolah.

3.2.1.2.2..2. Kabupaten/Kota

Sementara itu, secara nasional rata-rata persentase bagian Kabupaten/Kota terhadap potensi penerimaannya dalam tahun 2004 mencapai 56,73 persen dan dalam tahun 2005 mencapai 36 persen. Hal ini berarti bahwa pelaksanaan pembagian bagian daerah untuk Kabupaten/Kota oleh masing-masing Gubernur jauh melebihi dari imbalan yang secara normatif ditetapkan sebesar 12 persen dari potensi penerimaannya. Apabila dilihat proporsi rata-rata persentase bagian Kabupaten/Kota per provinsi terhadap persentase penerimaannya, proporsi tertinggi adalah di Provinsi Papua, yaitu di Kabupaten Asmat sebesar 1.944,48 persen dalam tahun 2004 dan Kabupaten Supiori sebesar 1.204,47 persen dalam tahun 2005. Untuk lebih jelasnya, proporsi rata-rata persentase PPh Perseorangan bagian Kabupaten/Kota se-provinsi yang bersangkutan terhadap potensi penerimaannya dapat dilihat pada **Gambar 3.6**.

Rata-rata persentase bagian Kabupaten/Kota terhadap potensi penerimaannya tahun 2004 sebesar 56,73 persen sedangkan tahun 2005 sebesar 36 persen. Jauh melebihi imbalan yang ditetapkan sebesar 12 persen

Gambar 3.6 Rata-rata Persentase DBH PPh Perseorangan Bagian Kabupaten/Kota Per Provinsi terhadap Penerimaan PPh Perseorangan TA 2004-2005



Sumber: Surat Dirjen Pajak mengenai Penetapan Rincian Definitif PPh Perseorangan masing-masing Provinsi dan Kabupaten/Kota Tahun 2004 dan 2005, SK Gubernur mengenai Penetapan Alokasi Definitif DBH PPh Perseorangan, data diolah

Ketentuan perundangan tidak menyebutkan batasan minimal yang harus dipenuhi dalam melakukan penetapan bagian daerah Kabupaten/Kota oleh Gubernur

Pola dan persentase pembagian yang tidak terdistribusi secara baik ini disebabkan karena dalam ketentuan perundangan tidak menyebutkan batasan minimal yang harus dipenuhi dalam melakukan penetapan bagian daerah Kabupaten/Kota oleh Gubernur. Pembagian dimaksud didasarkan pada PP Nomor 115 Tahun 2000 yang hanya mempertimbangkan jumlah penduduk, luas wilayah, dan faktor-faktor lainnya yang relevan dalam rangka pemerataan.

Untuk mengurangi keterlambatan penetapan dan pembagian ke Provinsi/ Kabupaten/Kota yang lebih mendekati potensinya, maka mulai tahun 2006 alokasi penetapan DBH PPh Perseorangan dilakukan oleh Menteri Keuangan

Implikasi yang ditimbulkan dengan pola pembagian tersebut di antaranya yaitu kurang termotivasinya daerah untuk menggali potensi penerimaan PPh Perseorangan karena pembagian yang dilakukan dirasakan kurang adil dan justru merugikan daerah-daerah yang mempunyai potensi penerimaan yang tinggi. Untuk mengurangi adanya keterlambatan penetapan dan pembagian ke Provinsi dan Kabupaten/Kota yang lebih mendekati potensinya sesuai dengan prinsip *by origin*, maka mulai tahun 2006 alokasi penetapan DBH PPh Perseorangan dilakukan oleh Menteri Keuangan. Hal ini sesuai dengan ketentuan yang diatur dalam UU Nomor 33 Tahun 2004 dan PP Nomor 55 Tahun 2005.

3.2.1.3. Penetapan Alokasi DBH Sumber Daya Alam (SDA)

Pelaksanaan penetapan alokasi DBH Sumber Daya Alam (SDA) TA 2004 dan 2005 mengacu pada PP Nomor 104 Tahun 2000 tentang Dana Perimbangan. Dalam Pasal 13 PP Nomor 104 Tahun 2000 diatur mengenai mekanisme penetapan alokasi DBH sebagai berikut :

- a. Menteri teknis setelah berkonsultasi dengan Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah menetapkan kabupaten/kota penghasil,
- b. Menteri teknis menetapkan dasar penghitungan bagian daerah kabupaten/kota penghasil setelah berkonsultasi dengan Dewan Pertimbangan otonomi Daerah (DPOD),
- c. Menteri teknis menyampaikan dasar penghitungan bagian daerah kabupaten/kota penghasil kepada Menteri Keuangan, serta
- d. Menteri Keuangan menetapkan jumlah dana bagian daerah untuk masing-masing daerah provinsi dan kabupaten/kota.

Untuk tahun 2004 dan 2005, pelaksanaan penetapan alokasi DBH SDA masih mengalami keterlambatan apabila dibandingkan pelaksanaan penetapan APBN tahun anggaran bersangkutan pada sekitar bulan November. Untuk TA 2004, Keputusan Menteri Keuangan (KMK) mengenai DBH SDA Minyak Bumi dan Gas Alam (Migas) terbit tanggal 31 Mei 2004 dengan nomor 275/KMK.06/2004 sedangkan KMK DBH SDA Pertambangan Umum dan Perikanan serta Kehutanan terbit tanggal 25 Juni 2004 dengan nomor 305/KMK.06/2004 dan 306/KMK.06/2004. Untuk TA 2005, KMK DBH SDA Migas terbit tanggal 7 Juni 2005 dengan nomor 42/PMK.02/2005, KMK DBH SDA Kehutanan terbit tanggal 1 Juli 2005 dengan nomor 52/PMK.02/2005, sedangkan KMK DBH SDA Pertambangan Umum dan Perikanan terbit tanggal 6 Juli 2005 dengan nomor 52/PMK.02/2005.

Keterlambatan proses penetapan ini disebabkan karena harus melalui tahapan-tahapan yang melibatkan beberapa departemen/instansi terkait serta belum optimalnya koordinasi antar departemen/instansi terkait.

3.2.1.4. Penyaluran DBH Pajak dan SDA

Untuk tahun 2004, realisasi penyaluran DBH PPh Perseorangan, DBH PBB, dan DBH BPHTB adalah masing-masing sebesar 85 persen, 155,4 persen, dan 102,2 persen dari pagu dalam APBN, sehingga secara keseluruhan penyaluran DBH Pajak untuk tahun 2004 mengalami peningkatan sebesar 20,5 persen dibandingkan pagu dalam APBN.

Pelaksanaan penetapan alokasi DBH SDA diatur sesuai dengan Pasal 13 PP 104/2000

Belum optimalnya pelaksanaan koordinasi antar departemen/instansi terkait menyebabkan keterlambatan dalam penetapan alokasi DBH SDA

Penyaluran DBH didasarkan atas dasar realisasi penerimaannya

Untuk realisasi penyaluran DBH SDA Minyak Bumi, Gas Alam, Pertambangan Umum, Kehutanan, dan Perikanan masing-masing sebesar 211,7 persen, 141,5 persen, 100,4 persen, 276 persen dan 36,5 persen dari pagunya di dalam APBN, sehingga secara keseluruhan penyaluran DBH SDA untuk tahun 2004 mengalami peningkatan sebesar 60,2 persen dari pagu dalam APBN.

Untuk tahun 2005, realisasi penyaluran DBH PPh Perseorangan, DBH PBB, DBH BPHTB adalah sebesar 84,8 persen, 151,9 persen, 103,7 persen dari pagu dalam APBN. Secara keseluruhan penyaluran DBH Pajak untuk tahun 2005 mengalami peningkatan sebesar 21,8 persen dari pagu dalam APBN. Sedangkan realisasi penyaluran DBH SDA Minyak Bumi, DBH SDA Gas Alam, DBH SDA Pertambangan Umum, DBH SDA Kehutanan dan DBH SDA Perikanan adalah sebesar 268,1 persen, 217,8 persen, 160 persen, 209,9 persen dan sebesar 39,3 persen dari pagu dalam APBN, sehingga secara keseluruhan penyaluran DBH SDA untuk tahun 2005 mengalami peningkatan sebesar 121,2 persen dari pagu dalam APBN.

Penyaluran DBH TA 2004 dan 2005 mengalami peningkatan cukup tinggi apabila dibandingkan dengan pagu yang dianggarkan

Perkembangan realisasi DBH dari rencana yang ditetapkan, menunjukkan adanya peningkatan DBH yang cukup tinggi di beberapa sektor yang disebabkan karena penyaluran DBH sangat dipengaruhi oleh realisasi penerimaan negara yang dibagihasilkan. Konsekuensinya, apabila realisasi penerimaan negara yang dibagihasilkan mengalami peningkatan, maka realisasi penyaluran DBH dari penerimaan negara dimaksud juga akan mengalami peningkatan demikian pula sebaliknya. Pada tahun 2004 dan 2005 realisasi penyaluran DBH secara umum mengalami peningkatan masing-masing sebesar 36,0 persen dan 59,2 persen dari pagu dalam APBN.

Perbandingan antara pagu dan realisasi DBH Pajak dan SDA dapat dilihat pada **Tabel 3.13** di bawah ini.

Tabel 3.13 Penyaluran Dana Bagi Hasil TA 2004-2005

(dalam miliar rupiah)

Jenis DBH	2004			2005		
	APBN	Real	% Kenaikan	APBN	Real	% Kenaikan
DBH Pajak	16.419,2	19.777,4	20,5	19.464,8	23.711,7	21,8
PPh Perorangan	6.041,8	5.133,0	-15,0	6.419,6	5.441,0	-15,2
PBB	7.709,5	11.918,5	54,6	9.830,5	14.935,7	51,9
BPHTB	2.667,9	2.725,9	2,2	3.214,7	3.335,0	3,7
DBH SDA	10.508,7	16.833,0	60,2	11.752,9	26.000,3	121,2

Jenis DBH	2004			2005		
	APBN	Real	% Kenaikan	APBN	Real	% Kenaikan
Minyak bumi	3.837,1	8.123,0	111,7	4.685,5	12.562,4	168,1
Gas Alam	4.660,2	6.595,9	41,5	4.629,4	10.081,6	117,8
Pertambangan Umum	1.302,6	1.307,4	0,4	1.615,0	2.584,3	60,0
Kehutanan	228,8	631,4	176,0	263,0	552,0	109,9
Perikanan	480,0	175,3	-63,5	560,0	220,0	-60,7
Jumlah	26.927,9	36.610,4	36,0	31.217,7	49.712,0	59,2

Sumber : Ditjen Perbendaharaan DEPKEU (data diolah)

3.2.1.5. Perkembangan DBH Pajak, 2004-2005

3.2.1.5.1. Provinsi

DBH yang bersumber dari penerimaan pajak bagian provinsi pada tahun 2005 secara total mengalami sedikit peningkatan apabila dibandingkan dengan tahun 2004. Total penerimaan DBH Pajak pada tahun 2005 adalah sebesar Rp8.620,78 miliar atau meningkat sebesar 26,07 persen dibandingkan tahun 2004, yaitu sebesar Rp6.837,98 miliar. Peningkatan tersebut disebabkan realisasi penerimaan negara dari perpajakan mengalami peningkatan. Namun demikian terdapat 2 provinsi, yaitu Provinsi Kepulauan Riau dan Provinsi Irian Jaya Barat yang mengalami penurunan penerimaan. Penurunan yang terjadi pada tahun 2005 tersebut disebabkan realisasi penerimaan perpajakan untuk kedua provinsi tersebut mengalami penurunan. Perkembangan DBH Pajak bagian provinsi dalam tahun 2004-2005 dapat dilihat pada Tabel 3.14.

Dalam tahun 2005 Dana Bagi Hasil Pajak Provinsi secara nasional meningkat sebesar 26,07% apabila dibandingkan tahun 2004

**Tabel 3.14 Perkembangan DBH Pajak Bagian Provinsi
Tahun 2004 – 2005**

(dalam miliar rupiah)

No	Provinsi	Tahun 2004		Tahun 2005		Kenaikan/ Penurunan (%)
		Rp	proporsi	Rp	proporsi	
1	NAD	80,34	1,17	129,69	1,50	61,43
2	Sumut	185,30	2,71	201,25	2,33	8,60
3	Sumbar	54,44	0,80	56,28	0,65	3,39
4	Riau	137,39	2,01	243,12	2,82	76,95
5	Kep. Riau	233,48	3,41	95,21	1,10	-59,22
6	Jambi	86,36	1,26	96,10	1,11	11,28

Tinjauan Pelaksanaan

Hubungan Keuangan Pusat dan Daerah Tahun 2004-2005

No	Provinsi	Tahun 2004		Tahun 2005		Kenaikan/ Penurunan (%)
		Rp	proporsi	Rp	proporsi	
7	Sumsel	155,12	2,27	200,69	2,33	29,38
8	Babel	18,05	0,26	21,42	0,25	18,66
9	Bengkulu	16,97	0,25	22,35	0,26	31,70
10	Lampung	54,72	0,80	63,61	0,74	16,25
11	DKI	3372,75	49,32	4722,38	54,78	40,02
12	Jabar	488,99	7,15	542,52	6,29	10,95
13	Banten	187,03	2,74	192,21	2,23	2,77
14	Jateng	232,47	3,40	251,66	2,92	8,26
15	DIY	34,86	0,51	38,55	0,45	10,58
16	Jatim	390,25	5,71	443,48	5,14	13,64
17	Kalbar	50,28	0,74	61,70	0,72	22,71
18	Kalteng	54,86	0,80	68,78	0,80	25,37
19	Kalsel	64,36	0,94	90,42	1,05	40,48
20	Kaltim	241,13	3,53	355,34	4,12	47,36
21	Sulut	23,16	0,34	32,59	0,38	40,70
22	Gorontalo	6,91	0,10	13,14	0,15	90,22
23	Sulteng	22,26	0,33	36,65	0,43	64,66
24	Sulsel	113,71	1,66	126,39	1,47	11,16
25	Sulbar*			13,68	0,16	0,00
26	Sultra	19,31	0,28	30,26	0,35	56,70
27	Bali	44,02	0,64	61,20	0,71	39,03
28	NTB	30,36	0,44	40,44	0,47	33,21
29	NTT	31,99	0,47	44,35	0,51	38,64
30	Maluku	21,06	0,31	41,74	0,48	98,17
31	Malut	19,80	0,29	34,97	0,41	76,57
32	Papua	64,62	0,95	122,59	1,42	89,72
33	Irjabar	301,61	4,41	126,00	1,46	-58,22
Total		6.837,98	100	8.620,78	100	26,07

* Pemekaran tahun 2005

Sumber:

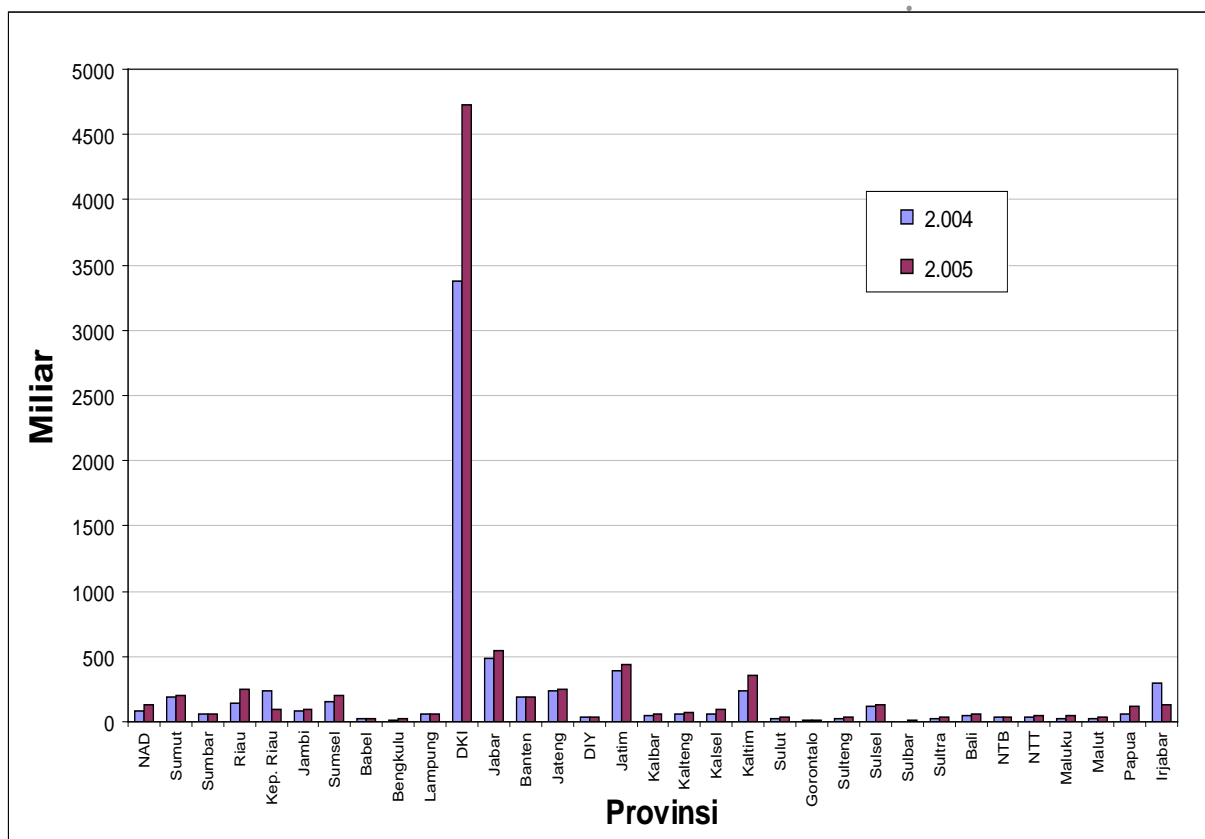
1. Laporan Realisasi Anggaran Kementrian Negara/Lembaga, DJPb
2. Laporan Realisasi Penerimaan PBB dan BPHTB TA 2005, DJP
3. SK.Gubernur TA 2004 dan 2005

*Sepuluh lebih penerimaan
DBH Perpajakan berada di
Provinsi DKI Jakarta*

Apabila dilihat dari proporsinya terhadap total penerimaan DBH pajak secara nasional, daerah yang mempunyai penerimaan terbesar dari DBH pajak baik pada tahun 2004 maupun tahun 2005 adalah Provinsi DKI Jakarta yaitu sebesar 49,32 persen untuk tahun 2004 dan sebesar 54,78 persen untuk tahun 2005. Terkonsentrasinya penerimaan pajak di Provinsi DKI Jakarta ini di antaranya disebabkan karena pusat-pusat kegiatan ekonomi yang berpotensi untuk menyumbang penerimaan pajak masih terkonsentrasi di daerah. Sementara itu, Provinsi yang mempunyai proporsi DBH Pajak terendah terhadap

keseluruhan DBH Pajak secara nasional baik pada tahun 2004 maupun tahun 2005 adalah Provinsi Gorontalo, yaitu sebesar 0,10 persen pada tahun 2004 dan 0,15 persen pada tahun 2005. Rendahnya proporsi ini lebih banyak disebabkan karena Provinsi Gorontalo merupakan daerah pemekaran yang masih memprioritaskan pada penataan infrastruktur kelembagaan dan pemerintahan, sehingga dinamisasi perekonomian yang diharapkan dapat menunjang penerimaan pajak masih belum terasa. Proporsi DBH Pajak bagian Provinsi dalam tahun 2004-2005 dapat dilihat pada **Gambar 3.7**.

Gambar 3.7 Proporsi DBH Pajak Bagian Provinsi Terhadap Total Penerimaan DBH Pajak Bagian Provinsi Tahun 2004 – 2005



Sumber :

1. Laporan Realisasi Anggaran Kementerian Negara/Lembaga, DJPb, DEPKEU
2. Laporan Realisasi Penerimaan PBB dan BPHTB TA 2005, DJP, DEPKEU
3. SK.Gubernur TA 2004 dan 2005

3.2.1.5.2. Kabupaten/Kota

DBH yang bersumber dari penerimaan perpajakan untuk bagian kabupaten/kota secara nasional yang dihitung dari rata-rata DBH bagian kabupaten/kota per provinsi pada tahun 2005 mengalami peningkatan dibandingkan dengan tahun 2004. Perkembangan DBH pajak rata-rata per kabupaten/kota pada tahun 2005 secara

Dalam tahun 2005 Dana Bagi Hasil Pajak kabupaten/kota secara nasional meningkat sebesar 27,06% apabila dibandingkan tahun 2004

nasional adalah sebesar Rp1.063,04 miliar atau naik sebesar 27,06 persen dibandingkan pada tahun 2004 yaitu sebesar Rp836,63 miliar. Perkembangan DBH Pajak rata-rata per Kabupaten/Kota dalam tahun 2004-2005 ini dapat dilihat pada **Tabel 3.15**. Tabel di bawah ini menunjukkan perkembangan rata-rata DBH pajak masing-masing Kabupaten/Kota per Provinsi dari tahun 2004-2005, kecuali untuk Provinsi DKI Jakarta, karena Provinsi DKI Jakarta merupakan wilayah administrasi tanpa Kabupaten/Kota yang berdiri sendiri.

Tabel 3.15 Perkembangan Rata-rata DBH Pajak Rata-Rata Kabupaten/Kota Per Provinsi Tahun 2004-2005

No.	Provinsi	Tahun 2004		Tahun 2005		Kenaikan/ Penurunan %
		Rp	Proporsi	Rp	Proporsi	
1	NAD	17,29	2,07	25,31	2,38	46,44
2	Sumut	28,24	3,37	31,49	2,96	11,54
3	Sumbar	13,36	1,60	13,56	1,28	1,50
4	Riau	57,04	6,82	78,98	7,43	38,48
5	Kep. Riau	44,70	5,34	52,62	4,95	17,72
6	Jambi	35,19	4,21	39,66	3,73	12,73
7	Sumsel	51,48	6,15	54,21	5,10	5,31
8	Babel	11,43	1,37	13,54	1,27	18,45
9	Bengkulu	8,81	1,05	12,21	1,15	38,61
10	Lampung	21,51	2,57	24,39	2,29	13,39
11	Jabar	57,74	6,90	68,77	6,47	19,09
12	Banten	91,71	10,96	99,75	9,38	8,77
13	Jateng	23,67	2,83	26,95	2,54	13,88
14	DIY	24,15	2,89	27,44	2,58	13,63
15	Jatim	35,22	4,21	41,06	3,86	16,58
16	Kalbar	20,17	2,41	21,71	2,04	7,64
17	Kalteng	18,11	2,16	23,27	2,19	28,51
18	Kalsel	19,79	2,36	29,02	2,73	46,67
19	Kaltim	58,61	7,01	94,86	8,92	61,84
20	Sulut	11,78	1,41	15,80	1,49	34,19
21	Gorontalo	9,08	1,09	13,64	1,28	50,11
22	Sulteng	11,92	1,43	19,25	1,81	61,45
23	Sulsel	17,62	2,11	18,62	1,75	5,71
24	Sulbar	13,10	1,57	15,47	1,46	18,06
25	Sultra	13,83	1,65	14,64	1,38	5,90
26	Bali	18,53	2,21	24,64	2,32	33,00
27	NTB	14,05	1,68	17,52	1,65	24,76
28	NTT	11,00	1,32	14,37	1,35	30,60
29	Maluku	19,77	2,36	24,33	2,29	23,08
30	Malut	11,11	1,33	21,91	2,06	97,24
31	Papua	15,35	1,83	24,52	2,31	59,76

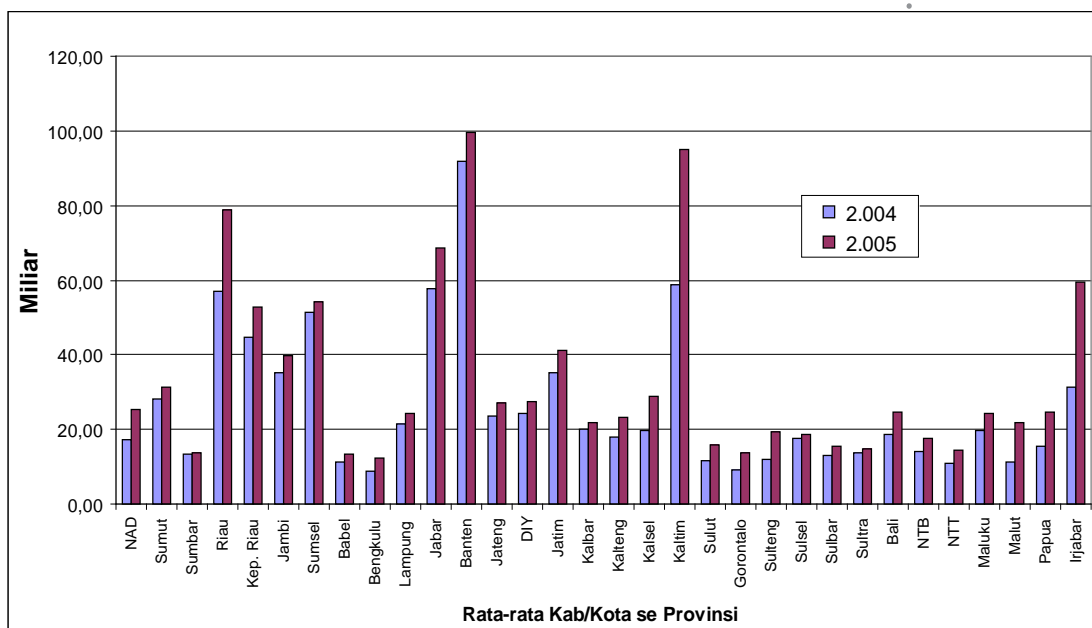
No.	Provinsi	Tahun 2004		Tahun 2005		Kenaikan/ Penurunan %
		Rp	Proporsi	Rp	Proporsi	
32	Irijabar	31,29	3,74	59,50	5,60	90,12
Total		836,63	100,00	1063,04	100,00	27,06

Sumber:

1. Laporan Realisasi Anggaran Kementerian Negara/Lembaga, DJPb
2. Laporan Realisasi Penerimaan PBB dan BPHTB TA 2005, DJP
3. SK.Gubernur TA 2004 dan 2005

Apabila dilihat dari proporsinya terhadap total penerimaan DBH Pajak secara nasional, proporsi terbesar rata-rata DBH Pajak Kabupaten/Kota untuk tahun 2004 dan 2005 adalah di Provinsi Banten, yaitu masing-masing sebesar 10,96 persen dan 9,38 persen. Proporsi rata-rata DBH Pajak Kabupaten/Kota per Provinsi terhadap penerimaan DBH PPh kabupaten/kota secara lebih jelas dapat dilihat pada **Gambar 3.8**.

Gambar 3.8 Proporsi Rata-rata DBH Pajak Kabupaten/Kota Per Provinsi Terhadap Total Penerimaan DBH Pajak Kabupaten/Kota Tahun 2004-2005



Sumber:

1. Laporan Realisasi Anggaran Kementerian Negara/Lembaga, DJPb
2. Laporan Realisasi Penerimaan PBB dan BPHTB TA 2005, DJP
3. SK.Gubernur TA 2004 dan 2005

3.2.1.6. Perkembangan DBH SDA, 2004-2005

3.2.1.6.1. Provinsi

Dalam tahun 2005, DBH SDA Provinsi secara nasional meningkat sebesar 145 persen apabila dibandingkan dengan tahun sebelumnya

DBH SDA TA 2005 mengalami peningkatan apabila dibandingkan dengan TA 2004. Realisasi DBH SDA TA 2004 yaitu sebesar Rp5.501,92 miliar sedangkan realisasi DBH SDA untuk TA 2005 sebesar Rp8.000,50 miliar atau meningkat sebesar 45,41 persen dibanding tahun sebelumnya. Peningkatan tersebut disebabkan realisasi penerimaan negara bukan pajak yang berasal dari SDA Minyak dan Gas Bumi serta Pertambangan Umum mengalami peningkatan yang signifikan. Namun demikian, apabila dilihat per provinsi antara kurun waktu TA 2004 dan TA 2005 terdapat beberapa provinsi yang mengalami peningkatan yang signifikan.

Di sisi lain terdapat beberapa provinsi yang mengalami penurunan penerimaan DBH SDA. Penurunan yang terjadi pada TA 2005 terutama disebabkan beberapa realisasi penerimaan negara yang dibagihasilkan kepada daerah mengalami penurunan. Perkembangan realisasi DBH SDA untuk provinsi dalam tahun anggaran 2004-2005 dapat dilihat pada **Tabel.3.16**.

**Tabel 3.16 Perkembangan DBH SDA Bagian Provinsi
Tahun 2004 – 2005**

dalam miliar rupiah

No	Provinsi	Tahun 2004		Tahun 2005		Kenaikan/ Penurunan %
		Rp	Proporsi	Rp	Proporsi	
1	NAD	2389,04	43,42	2912,09	36,40	21,89
2	Sumut	6,74	0,12	2,09	0,03	-69,05
3	Sumbar	6,23	0,11	2,97	0,04	-52,27
4	Riau	951,11	17,29	1444,62	18,06	51,89
5	Kep. Riau	51,24	0,93	105,14	1,31	105,19
6	Jambi	26,07	0,47	52,11	0,65	99,87
7	Sumsel	198,21	3,60	346,03	4,33	74,58
8	Babel	29,14	0,53	33,69	0,42	15,59
9	Bengkulu	0,54	0,01	0,78	0,01	43,83
10	Lampung	70,24	1,28	119,93	1,50	70,73
11	DKI	89,07	1,62	366,30	4,58	311,27
12	Jabar	136,15	2,47	107,11	1,34	-21,33
13	Banten	0,06	0,00	0,26	0,00	346,51
14	Jateng	2,67	0,05	2,33	0,03	-12,97
15	DIY	0,00	0,00	0,01	0,00	171,21
16	Jatim	4,14	0,08	6,70	0,08	62,04
17	Kalbar	2,74	0,05	3,19	0,04	16,31

No	Provinsi	Tahun 2004		Tahun 2005		Kenaikan/ Penurunan %
		Rp	Proporsi	Rp	Proporsi	
18	Kalteng	22,67	0,41	21,85	0,27	-3,59
19	Kalsel	42,93	0,78	68,08	0,85	58,59
20	Kaltim	1321,91	24,03	2169,28	27,11	64,10
21	Sulut	1,25	0,02	0,85	0,01	-32,33
22	Gorontalo	0,66	0,01	0,12	0,00	-81,24
23	Sulteng	2,17	0,04	1,44	0,02	-33,29
24	Sulsel	12,95	0,24	15,65	0,20	20,85
25	Sulbar	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
26	Sultra	2,67	0,05	4,01	0,05	50,53
27	Bali	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
28	NTB	31,97	0,58	33,92	0,42	6,09
29	NTT	0,07	0,00	0,05	0,00	-20,63
30	Maluku	3,22	0,06	2,32	0,03	-27,81
31	Malut	15,41	0,28	17,00	0,21	10,30
32	Papua	76,20	1,38	131,49	1,64	72,56
33	Ijabar	4,46	0,08	29,08	0,36	552,64
Total		5501,92	100	8000,50	100	45,41

Keterangan: DBH SDA Pemda Prov. NAD termasuk Dana Tambahan Otsus dan Dana Pendidikan

Sumber: Ditjen Perbendaharaan – diolah

3.2.1.6.2. Kabupaten/Kota

DBH yang bersumber dari penerimaan SDA untuk kabupaten/kota yang dihitung dari rata-rata DBH se provinsi yang bersangkutan pada tahun 2005 secara total mengalami peningkatan dibandingkan dengan tahun 2004. Perkembangan DBH SDA rata-rata per kabupaten/kota secara total pada tahun 2005 adalah sebesar Rp1456,97 miliar atau naik sebesar 51,87 persen dibandingkan pada tahun 2004 yaitu sebesar Rp959,35 miliar. Perkembangan DBH SDA rata-rata per Kabupaten/Kota dalam tahun 2004-2005 ini dapat dilihat pada **Tabel 3.17**.

Tabel 3.17 Perkembangan Rata-Rata DBH SDA Kabupaten/Kota Per Provinsi Tahun 2004 – 2005

(dalam miliar rupiah)

No.	Provinsi	Tahun 2004		Tahun 2005		Kenaikan/ Penurunan %
		Rp	Proporsi	Rp	Proporsi	
1	NAD	30,67	3,20	36,72	2,52	19,72
2	Sumut	1,61	0,17	0,67	0,05	-58,60
3	Sumbar	1,96	0,20	0,99	0,07	-49,65
4	Riau	340,40	35,48	525,67	36,08	54,43

Tinjauan Pelaksanaan

Hubungan Keuangan Pusat dan Daerah Tahun 2004-2005

No.	Provinsi	Tahun 2004		Tahun 2005		Kenaikan/ Penurunan %
		Rp	Proporsi	Rp	Proporsi	
5	Kep. Riau	56,41	5,88	70,22	4,82	24,47
6	Jambi	10,85	1,13	21,21	1,46	95,41
7	Sumsel	72,50	7,56	99,23	6,81	36,87
8	Babel	13,73	1,43	15,32	1,05	11,55
9	Bengkulu	0,73	0,08	0,73	0,05	-0,67
10	Lampung	16,57	1,73	29,01	1,99	75,12
11	Jabar	14,81	1,54	11,82	0,81	-20,20
12	Banten	0,46	0,05	0,54	0,04	16,20
13	Jateng	0,73	0,08	0,63	0,04	-13,94
14	DIY	0,42	0,04	0,36	0,03	-13,99
15	Jatim	0,86	0,09	1,12	0,08	29,69
16	Kalbar	1,52	0,16	1,43	0,10	-6,20
17	Kalteng	6,90	0,72	6,61	0,45	-4,24
18	Kalsel	13,63	1,42	21,30	1,46	56,31
19	Kaltim	324,79	33,86	534,74	36,70	64,64
20	Sulut	1,06	0,11	0,74	0,05	-30,68
21	Gorontalo	0,95	0,10	0,46	0,03	-51,56
22	Sulteng	1,39	0,14	0,92	0,06	-33,78
23	Sulsel	2,39	0,25	2,82	0,19	17,86
24	Sulbar	1,72	0,18	1,57	0,11	-8,78
25	Sultra	1,95	0,20	1,96	0,13	0,97
26	Bali	0,42	0,04	0,36	0,02	-14,34
27	NTB	16,41	1,71	15,43	1,06	-5,93
28	NTT	0,44	0,05	0,37	0,03	-14,87
29	Maluku	3,00	0,31	1,51	0,10	-49,52
30	Malut	8,13	0,85	8,88	0,61	9,27
31	Papua	7,26	0,76	32,24	2,21	343,77
32	Iriabab	4,67	0,49	11,40	0,78	144,03
Total		959,35	100,00	1456,97	100,00	51,87

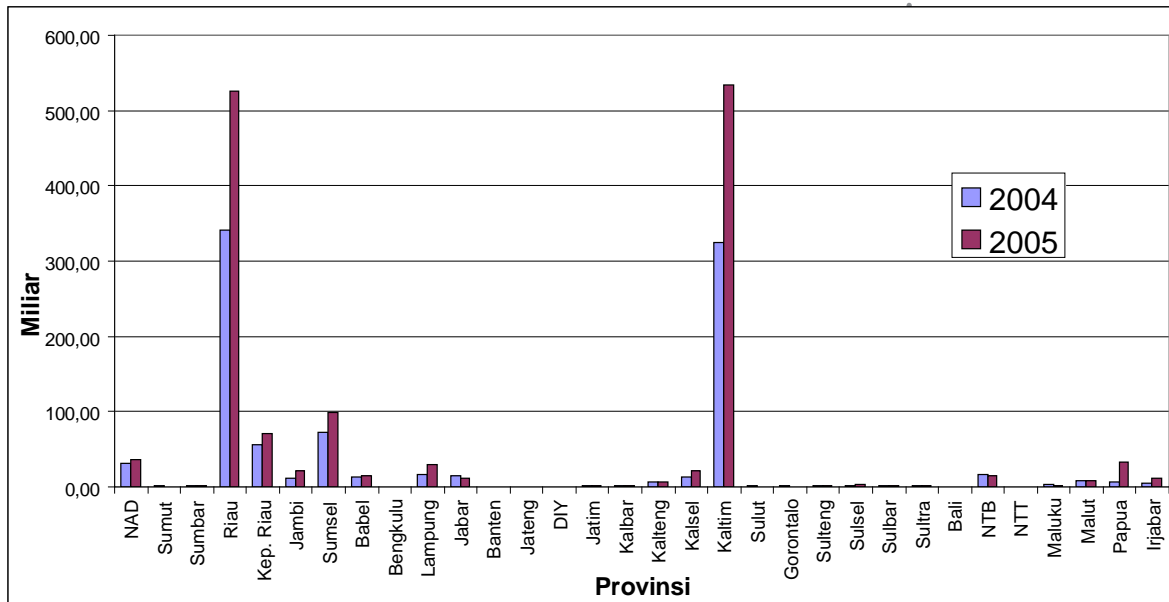
Keterangan: DBH SDA pemda kab/kota di NAD telah dipotong 20% untuk Dana Pendidikan yang masuk sebagai penerimaan Pemda Prov. NAD

Sumber: Ditjen Perbendaharaan – diolah

Apabila dilihat dari proporsinya terhadap total penerimaan DBH SDA secara nasional, proporsi terbesar rata-rata DBH SDA Kabupaten/Kota untuk tahun 2004 dan 2005 adalah di Provinsi Kalimantan Timur, yaitu masing-masing sebesar 33,86 persen dan 36,70 persen. Nilai-nilai

rata-rata DBH Kabupaten/Kota per Provinsi secara lebih jelas dapat dilihat pada **Gambar 3.9**.

Gambar 3.9 Proporsi Rata-rata DBH SDA Kabupaten/Kota Per Provinsi Terhadap Total Penerimaan DBH SDA Kabupaten/Kota Tahun 2004-2005



Sumber: Ditjen Perbendaharaan – diolah

3.2.2. Dana Alokasi Umum

DAU merupakan salah satu komponen dalam Dana Perimbangan yang dialokasikan kepada daerah dengan tujuan untuk pemerataan kemampuan keuangan antar daerah dan penyediaan pelayanan publik antar pemerintah daerah di Indonesia. Adanya faktor distribusi SDA di Indonesia yang tidak merata menyebabkan ketimpangan kemampuan keuangan antar daerah. Sesuai amanat UU Nomor 25 Tahun 1999, DAU dialokasikan kepada daerah berdasarkan potensi ekonomi dan kebutuhan wilayah otonomi daerah. Dengan demikian daerah yang memiliki potensi fiskal yang relatif besar dibandingkan dengan kebutuhan fiskalnya dapat memperoleh alokasi DAU relatif lebih kecil, demikian pula sebaliknya.

Beberapa kriteria yang digunakan dalam pengalokasian DAU adalah sebagai berikut:

a. Keadilan (*equity*)

Besarnya dana transfer dari pusat kepada daerah seyogyanya berhubungan positif dengan kebutuhan fiskal daerah dan berbanding terbalik dengan besarnya kapasitas fiskal daerah yang bersangkutan.

DAU ditujukan dalam rangka pemerataan kemampuan keuangan dan penyediaan pelayanan publik antar pemerintah daerah di Indonesia

Kriteria alokasi DAU mengacu prinsip keadilan, transparan dan stabil, serta sederhana Kriteria alokasi DAU mengacu prinsip keadilan, transparan dan stabil, serta sederhana

b. Transparan dan stabil (*transparency & stable*)

Formula dan perhitungan DAU dapat dipublikasikan secara terbuka sehingga mudah diakses oleh masyarakat (transparan). Kriteria ini akan memudahkan daerah dalam proses penyusunan APBD. Selain itu, formula tersebut disusun untuk dapat digunakan dalam jangka menengah misalnya 3-5 tahun (stabil), agar perencanaan jangka menengah dan panjang dapat dilakukan dengan baik.

c. Sederhana (*simplicity*)

Formula yang dipakai seyogyanya relatif mudah untuk dipahami.

3.2.2.1. Kebijakan Formula DAU

UU Nomor 25 Tahun 1999 mengamanatkan bahwa DAU ditetapkan sekurang-kurangnya 25 persen dari Penerimaan Dalam Negeri Netto (PDN setelah dikurangi dengan Bagian Daerah dan Dana Reboisasi) dalam APBN. Persentase pembagian DAU antara kabupaten/kota dan provinsi adalah 90 persen dan 10 persen. Untuk mengalokasikan DAU tersebut dipergunakan suatu formula atas dasar pendekatan *fiscal gap* dimana kebutuhan DAU suatu daerah ditentukan atas kebutuhan fiskal daerah (*fiscal needs*) dan kapasitas fiskal daerah (*fiscal capacity*).

3.2.2.1.1. Kebutuhan Fiskal

Setiap daerah memiliki kewajiban untuk menyediakan pelayanan publik minimum kepada masyarakat yang berada di wilayahnya, tanpa memandang apakah mereka itu penduduk tetap atau pendatang. Hal ini berarti bahwa kebutuhan fiskal dapat diartikan sebagai kebutuhan daerah untuk membiayai semua pengeluaran daerah dalam rangka menjalankan fungsi/kewenangan daerah dalam penyediaan pelayanan publik (*expenditure needs*). Dalam perhitungan DAU, kebutuhan daerah tersebut dicerminkan dari variabel-variabel kebutuhan fiskal sebagai berikut:

a. Jumlah Penduduk

Besarnya penduduk suatu daerah mencerminkan tingginya kebutuhan pelayanan sehingga semakin besar jumlah penduduk semakin tinggi biaya yang diperlukan.

b. Luas Wilayah

Daerah dengan cakupan wilayah yang luas, akan membutuhkan pembiayaan yang besar guna memberikan pelayanan kepada masyarakat.

Besaran DAU minimal 25 persen dari PDN (netto) dalam APBN dengan proporsi 90 persen untuk Kabupaten/Kota dan 10 persen untuk provinsi

Variabel kebutuhan fiskal dalam formula DAU meliputi jumlah penduduk, Luas Wilayah, Indeks Kemahalan Konstruksi, dan Indeks Kemiskinan Relatif

c. Indeks Kemahalan Konstruksi (IKK)

Tingkat kesulitan kondisi geografis suatu daerah dapat dicerminkan dari IKK yang merupakan indikator variasi tingkat kemahalan harga komponen bahan bangunan, upah sewa, dan biaya transportasi antar daerah.

d. Indeks Kemiskinan Relatif (IKR)

IKR merupakan target pelayanan yang dibutuhkan untuk meningkatkan taraf hidup masyarakat di suatu daerah. Untuk itu, semakin besar jumlah penduduk yang hidup di bawah garis kemiskinan, semakin besar pula kebutuhan pembiayaan suatu daerah.

Peranan masing-masing variabel di atas dicerminkan dengan pemberian bobot bagi setiap indeks variabel. Adapun angka kebutuhan fiskal suatu daerah dihitung dengan mengalikan penjumlahan keseluruhan indeks variabel diatas dengan total pengeluaran daerah rata-rata (TPR) yaitu suatu pendekatan proxy terhadap biaya rata-rata pengadaan pelayanan publik di daerah. Angka TPR ini diperoleh dari APBD yang terdiri atas jumlah biaya rutin gaji dan non gaji ditambah belanja pembangunan daerah seluruh daerah dibagi dengan jumlah daerah. Pendekatan terhadap perhitungan kebutuhan fiskal tersebut dilakukan karena hingga saat ini belum tersedia suatu dasar atau standar pengukuran yang pasti bagi kebutuhan fiskal daerah.

Kebutuhan fiskal dihitung dengan mengalikan penjumlahan keseluruhan indeks variabel di atas dengan total pengeluaran daerah rata-rata (TPR) APBD

3.2.2.1.2. Kapasitas Fiskal

Kapasitas fiskal daerah merupakan kemampuan pemerintah daerah untuk menghimpun pendapatan berdasarkan potensi yang dimilikinya. Potensi penerimaan daerah merupakan penjumlahan dari potensi PAD dengan DBH Pajak dan SDA yang diterima oleh daerah. Adapun penjabaran dari variabel-variabel tersebut adalah sebagai berikut:

Variabel kapasitas fiskal dalam formula DAU meliputi PAD, DBH pajak, dan DBH SDA

a. PAD

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 84 Tahun 2001, PAD suatu daerah merupakan PAD estimasi berdasarkan PDRB jasa.

b. DBH PBB dan BPHTB

Meskipun kedua jenis penerimaan di atas termasuk pajak pemerintah pusat, namun sistem pembagiannya menyebabkan lebih dari 90 persen penerimaan yang dihasilkan dikembalikan kepada daerah. Oleh karena itu kedua jenis penerimaan tersebut dimasukkan sebagai variabel kapasitas daerah.

c. DBH PPh Orang Pribadi Dalam Negeri (OPDN) dan PPh Pasal 21

PPh OPDN dan PPh Pasal 21 dibagihasilkan sebesar 20 persen kepada daerah. Dengan demikian daerah yang memiliki sumber daya manusia yang relatif besar akan memiliki potensi penerimaan PPh OPDN dan PPh Pasal 21 yang lebih baik.

d. DBH SDA

Daerah yang memiliki SDA yang relatif besar akan memiliki potensi penerimaan DBH SDA yang relatif lebih besar.

3.2.2.1.3. Implementasi Formula DAU

Formula DAU dalam tahun 2004 dan 2005 mengacu pada UU Nomor 25 Tahun 1999 dan PP Nomor 104 Tahun 2000 sebagaimana telah diubah dengan PP Nomor 84 Tahun 2001. Formula tersebut adalah sebagai berikut:

$$\text{DAU} = \text{AM} + \text{Kesenjangan Fiskal (KF)}$$

$$\text{AM} = \text{Lumpsum} + \alpha \text{ Gaji}$$

$$\text{KF} = \text{Kebutuhan Fiskal (KbF)} - \text{Kapasitas Fiskal (KpF)}$$

dimana :

$$\text{DAU} = \text{Dana Alokasi Umum}$$

$$\text{AM} = \text{Alokasi Minimum}$$

$$\alpha \text{ Gaji} = \text{Proporsional berdasarkan kebutuhan belanja pegawai}$$

$$\text{Kebutuhan Fiskal} = \text{TPR} \times (\alpha_1 \text{ IP} + \alpha_2 \text{ IKR} + \alpha_3 \text{ IW} + \alpha_4 \text{ IKK})$$

dimana :

$$\text{TPR} = \text{Total Pengeluaran Rata-rata}$$

$$\alpha_1 \text{ IP} = \text{Indeks Penduduk}$$

$$\alpha_2 \text{ IKR} = \text{Indeks Kemahalan Relatif}$$

$$\alpha_3 \text{ IW} = \text{Indeks Luas Wilayah}$$

$$\alpha_4 \text{ IKK} = \text{Indeks Kemahalan Konstruksi}$$

$$\text{Kapasitas Fiskal} = \text{PAD} + (\text{PBB} + \text{BPHTB} + \text{WPOPND} + \text{SDA})$$

dimana :

PAD	=	Pendapatan Asli Daerah Estimasi
PBB	=	Pajak Bumi dan Bangunan
BPHTB	=	Bea Perolehan Atas Tanah dan Bangunan
WPOPND	=	Wajib Pajak Orang Pribadi Dalam Negeri
SDA	=	Sumber Daya Alam

Adapun proporsi AM dan KF dalam perhitungan DAU tahun 2004 dan 2005 adalah sebagai berikut:

Tabel 3.18 Proporsi antara Alokasi Minimum dan Kesenjangan Fiskal Tahun 2004 dan 2005

(dalam persen)

No.	Keterangan	Provinsi		Kab/Kota	
		2004	2005	2004	2005
1.	Alokasi Minimum AM	35	35	45	45
	- Lumpsum	5	5	5	5
	- Proporsional BP	30	30	40	40
2.	Kesenjangan Fiskal (KF)	65	65	55	55

Sumber: DJAPK- data diolah

Dari tabel di atas dapat dilihat bahwa sampai dengan tahun 2005 sekitar 35 persen DAU untuk Provinsi dan 45 persen DAU untuk Kabupaten/Kota dialokasikan berdasarkan Alokasi Minimum yang terdiri dari *Lumpsum* dan Proporsional Belanja Pegawai. Hal ini berarti bahwa DAU yang dialokasikan kepada daerah belum sepenuhnya menggunakan formula berdasarkan kesenjangan fiskal. Berdasarkan proporsi antara AM dan KF terlihat bahwa fungsi DAU sebagai *horizontal imbalance* masih belum dapat dilaksanakan secara optimal. Hal tersebut mengingat daerah-daerah yang mempunyai kapasitas fiskal relatif besar masih mendapatkan alokasi DAU yang bersumber dari AM.

Kebijakan *hold harmless* yaitu tidak ada daerah yang memperoleh alokasi DAU lebih kecil dibandingkan dengan tahun sebelumnya masih diberlakukan dalam pengalokasian DAU tahun 2004 dan 2005. Untuk pelaksanaan kebijakan *hold harmless* ini disediakan dana penyesuaian yang bersumber dari APBN, yang pengalokasiannya dilakukan bersamaan dengan pengalokasian DAU. Uraian tentang dana penyesuaian akan diulas dalam sub bab tersendiri.

Proporsi Alokasi Minimum dalam formula DAU tahun 2004-2005 sebesar 35 persen untuk Provinsi dan 45 persen untuk Kabupaten/Kota

Kebijakan Hold Harmless menjaga agar alokasi DAU per daerah minimal sama dengan tahun sebelumnya

Pengalokasian DAU meliputi tahapan akademis, teknis, administratif, politis, dan penetapan

3.2.2.2. Penetapan Alokasi DAU

Penetapan Alokasi DAU dilakukan melalui beberapa tahapan, yaitu:

a. Tahapan akademik

Tahap ini merupakan tahap persiapan perhitungan alokasi DAU dimana Pemerintah dalam hal ini Departemen Keuangan mengundang beberapa perwakilan dari Perguruan Tinggi untuk mengevaluasi formula dan perhitungan alokasi DAU tahun berjalan sekaligus memberikan masukan bagi penyempurnaan perhitungan DAU untuk tahun mendatang.

Adapun Perguruan tinggi yang diundang tersebut mewakili masing-masing karakteristik berdasarkan wilayah Indonesia. Dari wilayah barat Indonesia diwakili oleh Universitas Andalas. Dari wilayah tengah Indonesia diwakili oleh Universitas Indonesia dan Universitas Gadjah Mada, sedangkan dari wilayah Timur Indonesia diwakili oleh Universitas Hasanuddin.

Berdasarkan kajian dan rekomendasi keempat universitas tersebut Pemerintah melakukan alternatif simulasi dan perhitungan DAU untuk dibahas dengan anggota Panitia Anggaran DPR RI.

b. Tahapan teknis

Tahap ini merupakan tahapan perhitungan alokasi DAU oleh Pemerintah. Pada tahap ini Departemen Keuangan berkoordinasi dengan beberapa instansi terkait seperti Departemen Dalam Negeri, Badan Pusat Statistik (BPS), Kementerian Pendayaaan Aparatur Negara (PAN), dan Badan Kepegawaian Negara (BKN) untuk melakukan konsolidasi dan verifikasi data dasar perhitungan alokasi DAU. Selanjutnya data yang sudah diverifikasi tersebut digunakan dalam simulasi perhitungan alokasi DAU.

c. Tahapan administratif

Alternatif hasil perhitungan alokasi DAU yang diperoleh pada tahapan teknis digunakan sebagai bahan pembahasan dengan Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah (DPOD) melalui Sekretariat Bidang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah, untuk kemudian disampaikan oleh Pemerintah kepada pihak legislatif atau DPR-RI.

d. Tahapan politis

Dalam tahap ini Pemerintah bersama-sama dengan DPR-RI dalam rapat Panja Belanja Daerah Panitia Anggaran DPR-RI membahas beberapa alternatif hasil simulasi perhitungan alokasi

DAU berdasarkan data yang termutakhir dan telah diverifikasi yang untuk selanjutnya DPR-RI menyepakati alokasi DAU bagi masing masing daerah yang bersifat final berdasarkan besaran alokasi yang ditetapkan dalam APBN.

e. Tahapan penetapan

Setelah pengalokasian DAU disepakati antara Panitia Anggaran DPR RI dan Pemerintah, maka Pemerintah melakukan penetapan alokasi DAU melalui Keputusan Presiden. Alokasi DAU tahun 2004 ditetapkan berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 109 Tahun 2003 tentang Dana Alokasi Umum Provinsi dan Kabupaten/Kota Tahun Anggaran 2004. Sementara itu alokasi DAU tahun 2005 ditetapkan berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 3 Tahun 2004 tentang Dana Alokasi Umum Provinsi dan Kabupaten/Kota Tahun Anggaran 2005. Adapun penyaluran DAU dilaksanakan setiap bulan sebesar 1/12 dari besaran alokasi DAU masing-masing Daerah sesuai ketentuan yang berlaku.

3.2.2.3. Perkembangan DAU

Perkembangan alokasi DAU sejak tahun 2001 dapat dilihat pada **Tabel 3.19**.

Tabel 3.19 Dana Alokasi Umum Tahun 2001 - 2005

(dalam miliar rupiah)

Tahun	APBN	Kenaikan (%)	thd PDN Neto (%)
2001	60.516,70	-	25,00
2002	69.114,13	14,21	25,00
2003	76.978,00	11,38	25,00
2004	82.130,94	6,69	25,50
2005	88.765,60	8,08	25,50

Sumber: NK & APBN Tahun 2001 – 2005, Depkeu

Sejak tahun 2001 sampai dengan tahun 2005 alokasi DAU Provinsi dan Kabupaten/Kota secara nasional mengalami kenaikan yang cukup besar. Rata-rata kenaikan DAU dalam rentang waktu tersebut adalah sekitar 10 persen setiap tahunnya.

DAU Provinsi dan Kabupaten/Kota secara nasional dari tahun 2001 s.d. 2005 mengalami kenaikan yang cukup signifikan

**Tabel 3.20 Dana Alokasi Umum Masing-Masing Provinsi
Tahun 2004 - 2005**

(dalam miliar rupiah)

No.	Daerah	2004	2005
1	Nanggroe Aceh Darussalam	76,12	271,15
2	Sumatera Utara	302,05	313,75
3	Sumatera Barat	234,25	247,49
4	Riau	61,63	92,16
5	Riau Kepulauan	2,71	25,96
6	Jambi	223,35	243,62
7	Sumatera Selatan	224,87	242,71
8	Bangka Belitung	168,29	187,36
9	Bengkulu	222,62	230,65
10	Lampung	275,51	300,88
11	DKI Jakarta	743,53	768,08
12	Jawa Barat	467,76	495,60
13	Banten	187,86	198,02
14	Jawa Tengah	553,06	549,96
15	DI Yogyakarta	248,05	238,69
16	Jawa Timur	463,33	454,64
17	Kalimantan Barat	294,41	312,57
18	Kalimantan Tengah	274,60	287,64
19	Kalimantan Selatan	200,28	230,67
20	Kalimantan Timur	66,14	72,55
21	Sulawesi Utara	220,63	247,87
22	Gorontalo	209,18	209,43
23	Sulawesi Tengah	258,15	271,76
24	Sulawesi Selatan	313,61	332,73
25	Sulawesi Tenggara	235,26	254,15
26	Bali	192,81	199,92
27	Nusa Tenggara Barat	231,54	249,89
28	Nusa Tenggara Timur	305,47	299,98
29	Maluku	272,42	272,77
30	Maluku Utara	212,24	226,82
31	Papua	369,93	418,86
32	Irian Jaya Barat	101,46	128,24
Jumlah		8.213,09	8.876,56

No.	Daerah	2004	2005
	Rata-rata	256,66	277,39
	DAU tertinggi	743,53	768,08
	DAU terendah	2,71	25,96

Sumber: Keppres Nomor 109 Tahun 2003 dan Perpres Nomor 3 Tahun 2004.
(data diolah)

Dari tabel di atas, provinsi yang menerima DAU tertinggi adalah Provinsi DKI Jakarta yaitu sebesar Rp743,53 miliar pada tahun 2004 dan Rp768,08 miliar pada tahun 2005. Adapun provinsi yang menerima DAU terendah adalah Provinsi Riau Kepulauan dengan alokasi sebesar Rp2,71 miliar pada tahun 2004 dan dan Rp25,96 miliar pada tahun 2005.

Tiga provinsi yang memperoleh alokasi DAU tertinggi pada tahun 2004 setelah Provinsi DKI yaitu Provinsi Jawa Tengah, Jawa Barat dan Jawa Timur masing-masing sebesar Rp553,06 miliar, Rp467,76 miliar, dan Rp463,33 miliar. Sementara itu, beberapa provinsi yang menerima alokasi DAU di bawah rata-rata diantaranya yaitu Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam, Riau, dan Kalimantan Timur. Provinsi-provinsi yang menerima alokasi DAU di bawah rata-rata alokasi DAU nasional sebagian besar terkonsentrasi pada daerah-daerah yang baru mengalami pemekaran, memiliki kebutuhan belanja pegawai yang relatif rendah, serta daerah yang memiliki potensi DBH SDA dan pajak yang tinggi.

Rata-rata alokasi DAU 2005 untuk daerah provinsi mencapai Rp277,39M atau meningkat sebesar 8,98 persen

Tabel 3.21 Dana Alokasi Umum Kabupaten/Kota Konsolidasi per-Provinsi Tahun 2004 - 2005

(dalam miliar rupiah)

No.	Daerah	2004	2005
1	Se-Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam	2.479,39	2.830,73
2	Se-Provinsi Sumatera Utara	4.181,82	4.509,18
3	Se-Provinsi Sumatera Barat	2.411,03	2.590,15
4	Se-Provinsi Riau	1.535,93	1.542,52
5	Se-Provinsi Riau Kepulauan	524,76	628,18
6	Se-Provinsi Jambi	1.424,26	1.561,58
7	Se-Provinsi Sumatera Selatan	2.108,36	2.271,43
8	Se-Provinsi Bangka Belitung	417,58	517,79
9	Se-Provinsi Bengkulu	784,33	879,68
10	Se-Provinsi Lampung	2.203,78	2.393,18
11	Se-Provinsi Jawa Barat	7.947,75	8.475,53
12	Se-Provinsi Banten	1.593,50	1.729,83
13	Se-Provinsi Jawa Tengah	9.408,43	9.904,66
14	Se-Provinsi DI Yogyakarta	1.268,93	1.327,24

Tinjauan Pelaksanaan

Hubungan Keuangan Pusat dan Daerah Tahun 2004-2005

No.	Daerah	2004	2005
15	Se-Provinsi Jawa Timur	9.983,61	10.494,00
16	Se-Provinsi Kalimantan Barat	1.981,35	2.148,04
17	Se-Provinsi Kalimantan Tengah	1.740,56	2.072,39
18	Se-Provinsi Kalimantan Selatan	1.544,27	1.741,06
19	Se-Provinsi Kalimantan Timur	1.624,12	1.624,12
20	Se-Provinsi Sulawesi Utara	1.118,26	1.289,81
21	Se-Provinsi Gorontalo	507,68	556,77
22	Se-Provinsi Sulawesi Tengah	1.435,54	1.567,76
23	Se-Provinsi Sulawesi Selatan	3.532,40	3.826,82
24	Se-Provinsi Sulawesi Barat	529,56	616,91
25	Se-Provinsi Sulawesi Tenggara	1.117,39	1.216,15
26	Se-Provinsi Bali	1.549,97	1.624,58
27	Se-Provinsi Nusa Tenggara Barat	1.485,96	1.662,16
28	Se-Provinsi Nusa Tenggara Timur	2.472,82	2.605,65
29	Se-Provinsi Maluku	976,03	1.028,38
30	Se-Provinsi Maluku Utara	571,71	664,70
31	Se-Provinsi Papua	2.556,24	2.894,64
32	Se-Provinsi Irian Jaya Barat	900,56	1.093,43
Jumlah		73.917,85	79.889,04
Rata-rata		2.309,93	2.496,53
DAU tertinggi		9.983,61	10.494,00
DAU terendah		417,58	517,79

Sumber: Keppres 109 Tahun 2003 & Perpres 3 tahun 2004 (data diolah)

*Perkembangan Rata-rata
DAU tahun 2004-2005 untuk
daerah Kabupaten/ Kota
Rp2.4496,53 miliar atau naik
sebesar 8,08 persen*

Dari tabel di atas, konsolidasi DAU untuk Kabupaten/Kota Seluruh Indonesia berdasarkan pengelompokan per provinsi Daerah yang menerima DAU tertinggi adalah Konsolidasi DAU Kabupaten/Kota se-Provinsi Jawa Timur yaitu sebesar Rp9.983,61 miliar pada tahun 2004 dan Rp10.494 miliar pada tahun 2005. Adapun alokasi DAU terendah adalah pada Kabupaten/Kota se-Provinsi Bangka Belitung yang mengalami kenaikan pada tahun 2004-2005 adalah sebesar Rp417,58 miliar pada tahun 2004 dan Rp517,79 miliar pada tahun 2005.

*Variabel kebutuhan fiskal
provinsi khusus jumlah
penduduk, luas wilayah, dan
PDRB perkapita mencakup
penjumlahan dari seluruh
kabupaten/kota*

Tingkat penyebaran alokasi DAU pada Kabupaten/Kota berbeda dengan Provinsi. Kondisi tersebut terkait dengan pola distribusi DAU yang ditentukan oleh variabel-variabel kebutuhan fiskal dan kapasitas fiskal di mana untuk tiga variabel yaitu Jumlah Penduduk, Luas Wilayah, PDRB perkapita merupakan penjumlahan dari seluruh kabupaten/kotanya sedangkan variabel IKK, IPM, PAD, dan DBH merupakan variabel bebas (*independent variable*) dan bukan merupakan penjumlahan dari seluruh kabupaten/kota yang ada dalam provinsi. Di sisi lain, proporsi alokasi untuk 434 kabupaten/kota dan 33 provinsi masing-masing sebesar 90 persen dan 10 persen menghasilkan rasio distribusi per daerah untuk provinsi dibanding kabupaten/kota

sebesar 60 :40. Hal Ini berarti bahwa rata-rata alokasi DAU provinsi masih lebih dominan di bandingkan dengan kabupaten/kota.

**Tabel 3.22 DAU Provinsi dan Kabupaten/Kota Dalam Provinsi
Tahun 2004 – 2005**

(dalam miliar rupiah)

No.	Daerah	2004	2005
1	Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam	2.555,51	3.101,87
2	Provinsi Sumatera Utara	4.483,87	4.822,93
3	Provinsi Sumatera Barat	2.645,28	2.837,64
4	Provinsi Riau	1.597,56	1.634,68
5	Provinsi Riau Kepulauan	527,48	654,14
6	Provinsi Jambi	1.647,61	1.805,20
7	Provinsi Sumatera Selatan	2.333,23	2.514,14
8	Provinsi Bangka Belitung	585,86	705,14
9	Provinsi Bengkulu	1.006,95	1.110,33
10	Provinsi Lampung	2.479,28	2.694,06
11	Provinsi DKI Jakarta	743,53	768,08
12	Provinsi Jawa Barat	8.415,51	8.971,13
13	Provinsi Banten	1.781,36	1.927,85
14	Provinsi Jawa Tengah	9.961,49	10.454,61
15	Provinsi DI Yogyakarta	1.516,98	1.565,93
16	Provinsi Jawa Timur	10.446,94	10.948,64
17	Provinsi Kalimantan Barat	2.275,77	2.460,62
18	Provinsi Kalimantan Tengah	2.015,16	2.360,04
19	Provinsi Kalimantan Selatan	1.744,54	1.971,73
20	Provinsi Kalimantan Timur	1.690,26	1.696,67
21	Provinsi Sulawesi Utara	1.338,89	1.537,68
22	Provinsi Gorontalo	716,85	766,20
23	Provinsi Sulawesi Tengah	1.693,68	1.839,51
24	Provinsi Sulawesi Selatan	3.846,01	4.159,55
25	Provinsi Sulawesi Barat	529,56	616,91
26	Provinsi Sulawesi Tenggara	1.352,65	1.470,31
27	Provinsi Bali	1.742,78	1.824,51
28	Provinsi Nusa Tenggara Barat	1.717,50	1.912,05
29	Provinsi Nusa Tenggara Timur	2.778,29	2.905,63
30	Provinsi Maluku	1.248,44	1.301,15
31	Provinsi Maluku Utara	783,95	891,51

No.	Daerah	2004	2005
32	Provinsi Papua	2.926,17	3.313,50
33	Provinsi Irian Jaya Barat	1.002,01	1.221,68
Jumlah		82.130,94	88.765,60
Rata-rata		2.488,82	2.689,87
DAU Tertinggi		10.446,94	10.948,64
DAU Terendah		527,48	616,91

Sumber: Keppres 109 Tahun 2003 & Perpres 3 tahun 2004 (data diolah)

3.2.3. Dana Alokasi Khusus (DAK)

DAK dialokasikan dari APBN kepada daerah tertentu untuk membiayai kebutuhan khusus dengan memperhatikan tersedianya dana dalam APBN

Sesuai dengan UU Nomor 25 Tahun 1999 juncto. Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 104 tahun 2000, DAK bersumber dari APBN yang dialokasikan kepada daerah tertentu untuk membiayai kebutuhan khusus dengan memperhatikan tersedianya dana dalam APBN. Kebutuhan khusus tersebut adalah (i) kebutuhan yang tidak dapat diperkirakan dengan menggunakan rumus alokasi umum dan/atau (ii) kebutuhan yang merupakan komitmen atau prioritas nasional, dan/atau (iii) kebutuhan untuk membiayai kegiatan reboisasi. DAK ditujukan untuk mengisi kesenjangan penyediaan kebutuhan pelayanan dasar yang telah menjadi kewenangan daerah sesuai dengan peraturan yang berlaku dan diprioritaskan bagi daerah yang kemampuan fiskalnya rendah. Dengan demikian secara bertahap keserasian tingkat pelayanan publik di berbagai daerah dapat teratasi.

Didalam Undang-undang tersebut DAK dapat dibedakan atas DAK Dana Reboisasi (DAK DR) dan DAK non Reboisasi (DAK non DR).

3.2.3.1. DAK Dana Reboisasi (DAK DR)

3.2.3.1.1. Kebijakan DAK DR

Besarnya DAK-DR ditetapkan 40 persen dari penerimaan dana Reboisasi

Berdasarkan UU Nomor 25 tahun 1999 Jo PP Nomor 104 tahun 2000, besaran DAK DR ditetapkan 40 persen dari penerimaan negara yang berasal dari dana reboisasi pada tahun tersebut, dan dialokasikan kepada daerah penghasil untuk membiayai kegiatan reboisasi dan penghijauan dalam rangka memperbaiki ekosistem. Dalam peraturan perundang-undangan tersebut tidak diatur secara tegas daerah penghasilnya apakah provinsi atau kabupaten/kota.

Mekanisme Pengalokasian DAK-DR sesuai dengan Surat Edaran Bersama Departemen Keuangan, Departemen Kehutanan, Departemen Dalam Negeri dan OTDA, dan Bappenas

Mekanisme pengalokasian DAK DR diatur dalam Surat Edaran Bersama antara Departemen Keuangan, Departemen Kehutanan, Departemen Dalam Negeri dan OTDA, dan Bappenas pada tahun 2001 yang memuat hal-hal sebagai berikut:

1. Menteri Kehutanan menyampaikan usulan alokasi DAK DR masing-masing provinsi penghasil kepada Menteri Keuangan.
2. Menteri Keuangan menetapkan alokasi DAK DR per Provinsi setelah memperhatikan pertimbangan Menteri Dalam Negeri, Menteri Kehutanan dan kepala Bappenas sesuai dengan PP Nomor 104 Tahun 2000.
3. Menteri Keuangan menyampaikan alokasi DAK DR untuk setiap provinsi kepada masing-masing gubernur.
4. Gubernur menetapkan alokasi untuk setiap kabupaten/kota penghasil dilingkungan provinsi berdasarkan (i) Proyeksi penerimaan Dana reboisasi masing-masing kabupaten/kota, (ii) kerusakan hutan dan lahan kritis pada Daerah Aliran Sungai (DAS), dan (iii) tingkat kekritisian ekosistem DAS/sub DAS dengan pertimbangan aliran hulu dan hilir.
5. Gubernur menyampaikan penetapan alokasi DAK DR per kabupaten/kota kepada Bupati/Walikota dengan tembusan kepada Menteri keuangan dan Menteri Kehutanan.

3.2.3.1.2. Implementasi Kebijakan DAK DR

DAK DR dipergunakan untuk membiayai kegiatan fisik rehabilitasi hutan yang telah gundul, dan lahan-lahan kritis didalam DAS yang menjadi prioritas. Selain itu juga dapat dipergunakan sebagai sarana pengembangan kapasitas dan kapabilitas masyarakat. Adapun kegiatan rehabilitasi hutan dan lahan yang diperbolehkan yaitu:

- a) reboisasi pada hutan lindung dan hutan produksi;
- b) pemeliharaan pada hutan lindung dan produksi;
- c) pengkayaan tanaman pada hutan lindung dan produksi;
- d) rehabilitasi hutan mangrove;
- e) penghijauan;
- f) konservasi tanah;
- g) pengembangan hutan rakyat; dan
- h) pengembangan aneka usaha kehutanan.

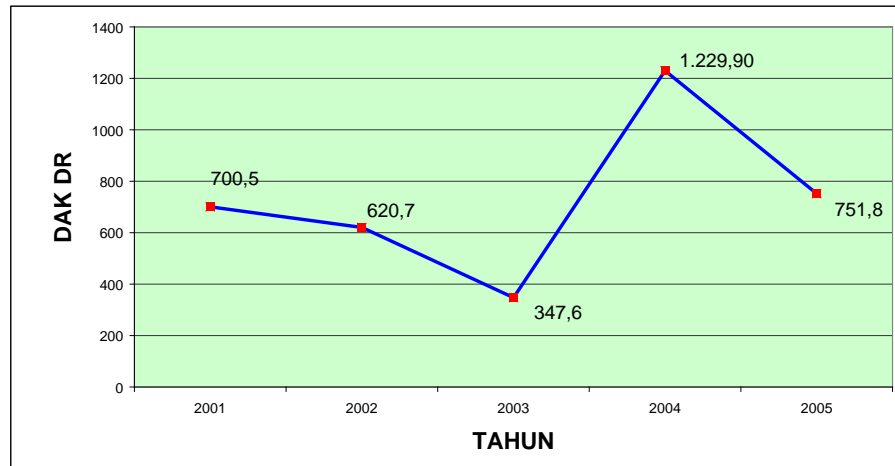
DAK DR tidak dapat dipergunakan untuk membiayai kegiatan rehabilitasi hutan lahan (RHL) pada kawasan hutan produksi yang dibebani hak/ijin.

DAK DR dipergunakan untuk membiayai kegiatan fisik rehabilitasi hutan dan lahan-lahan kritis

3.2.3.1.3. Perkembangan Penyaluran DAK DR

DAK DR dialokasikan di APBN sejak tahun 2001 pada saat UU Nomor 25 tahun 1999 mulai diberlakukan. Perkembanganalokasi DAK DR dari tahun 2001 sampai dengan tahun 2005 mengalami fluktuasi sesuai dengan realisasi penerimaan dana reboisasi pada tahun yang bersangkutan.

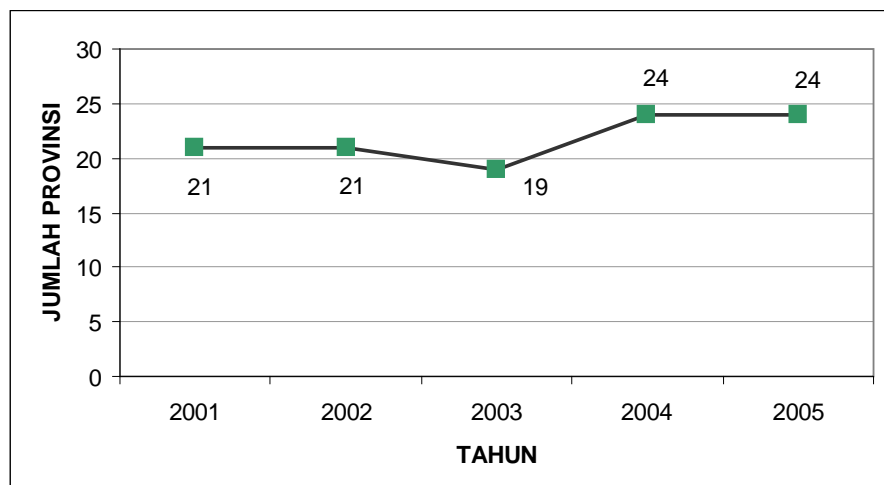
Gambar 3.10 Perkembangan DAK DR 2001-2005



Sumber : Ditjen perbendaharaan

Dari **Gambar 3.10**, pada tahun 2001, DAK DR mencapai sebesar Rp700,5 miliar untuk 21 daerah provinsi penghasil, 2002 sebesar Rp620,7 miliar untuk 21 Provinsi untuk tahun 2003 terjadi penurunan dibandingkan tahun sebelumnya yaitu sebesar Rp347,6 miliar untuk 19 Provinsi, pada tahun 2003 dilakukan 2 tahap, sedangkan tahun 2004 terjadi kenaikan yang cukup besar yaitu sebesar Rp1.229,9 miliar untuk 24 provinsi dan tahun 2005 sebesar Rp756,8 miliar untuk 24 provinsi. Perkembangan jumlah Provinsi penerima DAK DR dapat dilihat pada **Gambar 3.11**.

Gambar 3.11 Perkembangan Jumlah Provinsi Penerima DAK DR



Sumber : Ditjen perbendaharaan

Penetapan dan penyaluran DAK DR ke daerah dari mulai tahun 2003 sampai dengan 2005 senantiasa mengalami keterlambatan. Hal ini antara lain disebabkan :

- a. Departemen Kehutanan kesulitan untuk mengidentifikasi jenis dana yang telah disetor ke rekening Departemen Kehutanan yang menampung dana reboisasi;
- b. Kesulitan mengidentifikasi daerah penghasil;
- c. Proses penetapan alokasi per kabupaten/kota yang dilakukan gubernur yang pada umumnya memerlukan waktu yang cukup lama;
- d. Penyampaian nomor rekening kas daerah untuk penampung DAK-DR dari kabupaten/kota. Perlunya daerah penerima DAK DR untuk menyampaikan nomor rekening kas daerah agar penyaluran dapat dilakukan dari kas negara.

Dengan berlakunya UU Nomor 33 tahun 2004, maka 40% dari penerimaan DR yang sebelumnya dialokasikan kepada daerah dalam bentuk DAK DR diubah formatnya menjadi bagian dari Dana Bagi Hasil (DBH). Dengan demikian sejak tahun 2006 sudah tidak dikenal lagi adanya DAK DR.

Penyaluran DAK DR pada tahun 2001-2003 dilakukan dengan berpedoman kepada Keputusan Menteri keuangan Nomor 556/KMK.03/2000 tentang Tata Cara Penyaluran Dana Alokasi Umum dan Dana Alokasi khusus. KMK dimaksud mengatur mekanisme penyaluran DAK sebagai berikut:

- (i) atas dasar DAK yang telah ditetapkan Menteri Keuangan, DJA (lama)/DJPbn (baru) menerbitkan dan menyampaikan DA-DAK yang dilampiri daftar/rincian proyek yang disetujui kepada Gubernur/Bupati/Walikota, Kanwil DJA (lama) dan KPKN(lama)/KPKPbn bersangkutan;
- (ii) atas DA-DAK tersebut Bupati/Walikota menyusun Daftar Isian Proyek Daerah (DIPDA/DIPA) dan menyampaikan ke KANWIL DJA;
- (iii) apabila ada kesesuaian antara DA-DAK dengan DIPDA, KANWIL memberitahu ke KPKN bahwa DIPDA dapat dibiayai dan apabila tidak sesuai dokumen DIPDA dikembalikan;
- (iv) apabila telah disetujui bupati/walikota mengajukan SPP untuk masing-masing proyek yang tercantum dalam DA-DAK ke KPKN;
- (v) KPKN menerbitkan SPM-LS atas nama bupati/walikota pada rekening kas daerah yang khusus menampung DAK.

*UU No. 33 th 2004
menetapkan dana reboisasi
mulai tahun 2006 merupakan
bagian DBH*

*Mekanisme Penyaluran DAK
DR berdasarkan Kep. Menkeu
No. 556/KMK.03/2000
tentang tata cara penyaluran
Dana Alokasi Umum dan
Dana Alokasi khusus*

Untuk tahun 2004-2005 mengingat adanya keterlambatan didalam proses penetapan alokasi maka penyaluran dilakukan dengan mentransfer langsung dana tersebut dari kas negara ke rekening kas daerah.

3.2.3.2. DAK Non Dana Reboisasi (DAK Non DR)

3.2.3.2.1. Kebijakan Alokasi DAK Non DR

*Dasar hukum pelaksanaan
DAK Non DR*

Alokasi DAK Non DR mengacu pada UU Nomor 25 tahun 1945 jo. Peraturan Pemerintah Nomor 104 tahun 2000, serta KMK Nomor 556/KMK.03/2000.

*DAK Non DR merupakan
bantuan kepada Daerah
tertentu untuk mendanai
pelaksanaan kegiatan yang
merupakan kewenangan dan
tanggung jawab Daerah ke
arah pemenuhan kebutuhan
khusus*

DAK Non DR merupakan bantuan kepada daerah tertentu untuk mendanai pelaksanaan kegiatan yang merupakan kewenangan dan tanggung jawab daerah ke arah pemenuhan kebutuhan khusus. Sebagai suatu bentuk transfer bersyarat, daerah penerimaan DAK Non DR diwajibkan menyediakan dana pendamping sekurang-kurangnya 10% dari DAK yang diterimanya dan harus disediakan dari APBD daerah yang bersangkutan. DAK Non DR baru mulai dialokasikan ke daerah dalam APBN TA. 2003 yaitu sebesar Rp2.269,0 miliar yang digunakan untuk membantu daerah dalam mendanai kegiatan penyediaan sarana dan prasarana pelayanan dasar di bidang pendidikan, kesehatan, infrastruktur jalan dan irigasi, serta prasarana pemerintahan untuk daerah-daerah pemekaran. Pada tahun 2004, terdapat perluasan penggunaan DAK Non DR yaitu untuk infrastruktur air bersih serta bidang kelautan dan perikanan. Adapun pada tahun 2005 terdapat penambahan 1 (satu) bidang lagi yang dapat didanai dari DAK yaitu Bidang Pertanian.

Alokasi DAK Non DR tahun 2004 sebesar Rp2.838,5 miliar dialokasikan kepada daerah melalui KMK Nomor 548/KMK.07/2003 tentang Penetapan Alokasi Dan Pedoman Umum Pengelolaan Dana Alokasi Khusus Non Dana Reboisasi Tahun Anggaran 2004, sedangkan alokasi DAK Non DR tahun 2005 sebesar Rp4.014,0 miliar ditetapkan melalui KMK 505/KMK.02/2004.

*Kriteria pengalokasian DAK
meliputi kriteria umum,
kriteri khusus dan kriteria
teknis*

Dalam pelaksanaan alokasi DAK Non DR masing-masing daerah, Pemerintah menetapkan 3 kriteria yaitu kriteria umum, kriteria khusus, dan kriteria teknis.

3.2.3.2.1.1. Kriteria Umum

Kriteria umum DAK Non DR

Kriteria umum dirumuskan sebagai berikut:

**Fiskal Netto = Total Penerimaan Daerah – Belanja Rutin
Pegawai Negeri Sipil Daerah**

Dalam rumus dimaksud, total Penerimaan yang diperhitungkan terdiri dari PAD, transfer dana ke daerah, dan penerimaan lain-lain. Sedangkan Belanja Pegawai merupakan pengeluaran rutin daerah untuk belanja pegawai. Perhitungan berdasarkan fiskal netto tersebut bertujuan untuk melihat kemampuan keuangan suatu daerah yang dapat dibelanjakan untuk pelaksanaan pembangunan di daerah. Dengan demikian, jenis-jenis penerimaan daerah yang teralokasi untuk tujuan pembangunan tertentu, seperti pinjaman/utang daerah yang umumnya telah dialokasikan untuk suatu bidang tertentu tidak diperhitungkan.

Untuk memudahkan penentuan daerah-daerah dengan kemampuan keuangan batas rata-rata, dilakukan peng-indeks-an terhadap Fiskal Netto, sehingga diperoleh Indeks Fiskal Netto (IFN). Adapun rumusan IFN adalah sebagai berikut:

$$IFN = \frac{\text{Fiskal Netto}_i}{\text{Total Fiskal Netto}} \times N$$

Nilai IFN di atas menjadi dasar bagi daerah-daerah untuk mendapat alokasi DAK Non DR tahun 2004 dan tahun 2005.

3.2.3.2.1.2. Kriteria Khusus

Beberapa kriteria khusus tahun 2004 yang telah disepakati antara pemerintah dengan DPR, yaitu:

1. perlakuan khusus bagi Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam (NAD) dan Provinsi Papua.

Untuk Kabupaten/Kota di kedua provinsi tersebut diprioritaskan untuk mendapatkan alokasi DAK non DR tahun 2004 dan tahun 2005 tanpa memperhatikan nilai IFN. Hal tersebut sejalan dengan yang mengatur otonomi khusus atas kedua provinsi tersebut.

2. Kawasan Timur Indonesia;
3. perbatasan, daerah pesisir dan kepulauan, daerah pasca konflik, daerah hilir aliran sungai rawan banjir, dan daerah tertinggal/terpencil.

Pada tahun 2005, kriteria khusus yang disepakati yaitu:

1. Provinsi Papua dan Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam (NAD) yang merupakan daerah otonomi khusus;

*Kriteria Khusus DAK Non
DR*

2. Provinsi Maluku dan Maluku Utara sebagai daerah pasca konflik;
3. Kawasan Timur Indonesia, pesisir dan kepulauan, perbatasan darat, tertinggal/terpencil, penampung program transmigrasi, rawan banjir dan longsor.

Kesepakatan penetapan kriteria khusus tersebut menggambarkan prioritas kebijakan pemerintah atas pembangunan-pembangunan di daerah.

3.2.3.2.1.3. Kriteria Teknis

Kriteria Teknis DAK Non DR

Kriteria teknis merupakan pencerminan dari beberapa indikator teknis yang diperlukan untuk menghitung besaran DAK masing-masing bidang. Kriteria Teknis kegiatan DAK untuk masing-masing bidang dirumuskan oleh Menteri Teknis terkait. Sebagai contoh, kriteria teknis kegiatan DAK untuk bidang pendidikan ditetapkan oleh Menteri Pendidikan Nasional, bidang kesehatan ditetapkan oleh Menteri Kesehatan, bidang infrastruktur jalan, irigasi, dan air bersih ditetapkan oleh Menteri Pemukiman dan Prasarana Wilayah, bidang kelautan dan perikanan ditetapkan oleh Menteri Kelautan dan Perikanan, bidang pertanian ditetapkan oleh Menteri Pertanian, dan bidang prasarana pemerintahan ditetapkan oleh Menteri Dalam Negeri.

3.2.3.2.2. Implementasi Kebijakan DAK Non DR

*DAK non DR 2004
dialokasikan kepada 354
Kabupaten/Kota dari 410
Kabupaten/Kota dan 32
Provinsi di Indonesia*

Dari 410 Kabupaten/Kota di 32 Provinsi, jumlah daerah penerima DAK Non DR tahun 2004 sebanyak 354 Kabupaten/Kota. Perhitungan kemampuan fiskal daerah dilakukan terhadap 348 daerah yang telah memiliki APBD 2002. Dari perhitungan tersebut, terdapat 247 Kabupaten/Kota termasuk kategori daerah yang layak mendapatkan DAK Non DR berdasarkan kriteria umum. Sementara itu, untuk 22 Kabupaten/Kota daerah pemekaran tahun 2002 yang tidak memiliki APBD TA. 2002, perhitungan kemampuan fiskal diperlakukan sama dengan daerah induk pemekarannya, sehingga diperoleh 20 kabupaten/kota yang layak menerima DAK Non DR. Untuk 40 Kabupaten/Kota yang termasuk daerah pemekaran tahun 2003 belum diperhitungkan dalam pengalokasian DAK tahun 2004. Hal ini disebabkan oleh masih adanya kelembagaan daerah yang belum memadai, namun mendapat DAK bidang prasarana pemerintahan. Selebihnya, 47 Kabupaten/Kota mendapatkan DAK berdasarkan kriteria lainnya.

Pada tahun 2005, jumlah daerah penerima DAK Non DR sebanyak 377 Kabupaten/Kota dari 434 Kabupaten/Kota, dan 2 provinsi dari 32 provinsi. Sebanyak 319 dari 410 Kabupaten/Kota yang memiliki kemampuan fiskal dibawah rata-rata nasional, mendapatkan DAK Non DR berdasarkan rumusan kriteria umum. Perhitungan kemampuan fiskal daerah dilakukan terhadap 370 daerah yang telah memiliki APBD Tahun 2003, bagi 40 Kabupaten/Kota daerah pemekaran tahun 2003 yang tidak memiliki APBD 2003, perhitungan kemampuan fiskal diperlakukan sama dengan daerah induk pemekarannya, sehingga 23 daerah kabupaten/kota layak mendapatkan DAK Non DR. Sebanyak 24 Kabupaten/Kota yang termasuk daerah pemekaran tahun 2003 akhir belum diperhitungkan dalam perhitungan DAK Non DR TA. 2005, namun mendapat alokasi DAK Non DR TA. 2005 bidang prasarana pemerintahan. Selebihnya sebanyak 11 daerah mendapatkan alokasi DAK berdasarkan perlakuan atas kondisi khusus daerah.

DAK Non DR 2005 dialokasikan kepada 377 Kabupaten/Kota dari 434 Kabupaten/Kota serta 2 provinsi dari 32 provinsi di Indonesia

3.2.3.2.2.1. DAK Non DR Bidang Pendidikan

Sejalan dengan kebijakan nasional dalam rangka meningkatkan mutu pendidikan di Indonesia melalui program penuntasan wajib belajar pendidikan dasar 9 tahun, DAK bidang pendidikan dialokasikan sebesar Rp625,600 miliar atau sekitar 23,0 persen dari alokasi DAK Non DR tahun 2004, dan Rp1.221,000 miliar atau sekitar 30,4 persen dari alokasi DAK non DR tahun 2005. Pengalokasian ke daerah didasarkan atas kriteria-kriteria DAK non DR dan kebijakan atas daerah tertentu yang memiliki kebutuhan bidang pendidikan. Untuk tahun 2004, dana tersebut dialokasikan untuk 302 daerah Kabupaten/Kota sehingga rata-rata tiap daerah Kabupaten/Kota menerima Rp2,161 miliar, sedangkan tahun 2005 dialokasikan untuk 333 daerah Kabupaten/Kota dengan rata-rata Rp3,667 miliar.

DAK non DR bidang pendidikan tahun 2004 dan tahun 2005 dialokasikan masing-masing sekitar 23,0 persen dan 30,4 persen dari alokasi DAK non DR

Mengingat kondisi pendidikan secara umum dan keterbatasan dana dalam DAK Non DR, maka besaran DAK Non DR tahun 2004 dan tahun 2005 diprioritaskan untuk membiayai kegiatan rehabilitasi Ruang Kelas Sekolah Dasar (SD)/Madarasah Ibtidaiyah (MI) rusak berat yang berjumlah 210.979 (tahun 2004) dan 184.552 (tahun 2005) ruang kelas dari 175.378 gedung SD/MI. Berdasarkan data kerusakan ruang kelas SD/MI yang menjadi indikator alokasi ke daerah, alokasi DAK non DR bidang pendidikan hanya mampu memenuhi sekitar 6,62 persen kerusakan SD/MI di daerah penerima DAK non DR atau sebanyak 13,052 ruang kelas untuk tahun 2004 sedangkan tahun 2005 naik menjadi 26,46 persen atau sebanyak 48.840 ruang kelas.

Arah penggunaan DAK Non DR bidang pendidikan

Indikator Kriteria teknis DAK bidang Pendidikan yang merupakan dasar perhitungan untuk kriteria teknis adalah:

Indikator kriteria teknis DAK bidang Pendidikan adalah jumlah sekolah yang rusak, dan IKK

1. Jumlah sekolah yang rusak; dan

2. Indeks Kemahalan Konstruksi (IKK).

Dari gambaran kondisi sekolah rusak yang ada, dengan keterbatasan dana yang dialokasikan untuk DAK non DR bidang pendidikan, maka diharapkan mampu membiayai rehabilitasi gedung SD/MI rusak sekitar 6.526 gedung (2004) dan 24.420 gedung (2005) dengan asumsi masing-masing gedung SD/MI diperuntukan sekitar 2 ruang kelas.

Sedangkan metode pelaksanaan DAK Non DR bidang Pendidikan dilakukan dengan sistem paket yaitu sebesar Rp50 Juta per paket dengan ketentuan, 1 sekolah minimal 2 (dua) paket dan maksimal 3 (tiga) paket sesuai tingkat kerusakan dan keperluan sekolah tersebut.

3.2.3.2.2. DAK Non DR bidang Kesehatan

DAK Non DR diprioritaskan pada kegiatan-kegiatan yang mendukung pelayanan dasar masyarakat. Bidang kesehatan menjadi salah satu bidang yang diprioritaskan untuk mendapatkan perhatian dalam kegiatan-kegiatan DAK Non DR, tahun 2004 dialokasikan sebesar Rp456,18 miliar atau sekitar 16,10 persen dari total Alokasi DAK Non DR dan tahun 2005 sebesar Rp620,0 miliar atau sekitar 15,4 persen. Alokasi DAK Non DR 2004 bidang Kesehatan diberikan untuk 302 Kabupaten/Kota atau dengan rata-rata per daerah menerima Rp1,511 miliar dan 331 Kabupaten/Kota dengan rata-rata Rp1.873 miliar untuk tahun 2005.

Kegiatan-kegiatan yang dibiayai dengan DAK Non DR TA. 2004 bidang kesehatan meliputi:

1. Peningkatan fisik Puskesmas Pembantu(Pustu) menjadi Puskesmas; Puskesmas menjadi Puskesmas Perawatan;
2. Rehabilitasi fisik dan/atau pengadaan Puskesmas Keliling Perairan serta Puskesmas Keliling Roda Empat beserta peralatannya;
3. Pembangunan/rehabilitasi gedung Puskesmas/Pustu/Poliklinik Bersalin Desa (Polindes); Instalasi Gawat Darurat Rumah Sakit Umum Daerah; dan/atau pembangunan/rehab Gudang Farmasi.

Untuk tahun 2005, kegiatan pembangunan/rehab gudang farmasi ditiadakan, namun menambah kegiatan-kegiatan baru yaitu:

1. Pengadaan Kendaraan Roda Dua untuk Petugas Puskesmas;
2. Pembangunan/rehabilitasi Rumah Dinas Dokter, Perawat, dan Bidan Puskesmas.

Indikator kriteria teknis DAK bidang Kesehatan adalah:

DAK non DR 2004 bidang Kesehatan dialokasikan kepada 302 Kabupaten/Kota

DAK non DR 2005 bidang Kesehatan dialokasikan kepada 331 Kabupaten/Kota

1. Indeks jumlah puskesmas;
2. Indeks Kemiskinan (*Human Poverty Index/HPI*) Daerah; dan
3. Indeks Kemahalan Konstruksi (IKK).

3.2.3.2.2.3. DAK Non DR bidang Infrastruktur Jalan, Irigasi, dan Air Bersih.

Bidang infrastruktur jalan dan irigasi diprioritaskan dalam DAK Non DR 2004, alokasi untuk bidang tersebut sebesar Rp1.196,250 miliar, masing-masing Rp839,05 miliar untuk kegiatan infrastruktur jalan diberikan kepada 305 Kabupaten/kota dan sebesar Rp357,2 miliar kegiatan infrastruktur irigasi diberikan kepada 207 kabupaten/kota. Di tahun 2005 bidang infrastruktur mendapat tambahan bidang air bersih dengan alokasi masing-masing untuk bidang infrastruktur jalan Rp945,0 miliar diberikan Kepada 348 kabupaten/kota, bidang irigasi Rp384,5 miliar diberikan kepada 232 kabupaten/kota serta bidang air bersih Rp203,5 miliar diberikan kepada 259 kabupaten/kota. Mengingat peningkatan besaran alokasi yang tidak terlalu besar dan makin bertambahnya daerah pemekaran baru, maka provinsi tidak diberikan alokasi dibidang infrastruktur jalan selain mengingat kewenangan provinsi atas rehabilitasi jalan telah cukup besar didanai melalui dana dekonsentrasi.

Alokasi DAK Non DR bidang infrastruktur jalan dan irigasi dan Air Bersih

Kegiatan yang dibiayai oleh DAK Non DR 2004 bidang infrastruktur jalan dan irigasi adalah:

1. Kegiatan pemeliharaan prasarana jalan (termasuk jembatan) kabupaten dan kota.
2. Prasarana irigasi diutamakan untuk kegiatan operasi dan pemeliharaan dan/atau rehabilitasi ringan jaringan irigasi Kabupaten dan bangunan pelengkap.

Kegiatan yang dibiayai oleh DAK Non DR 2005 bidang infrastruktur jalan, irigasi dan air bersih adalah:

1. Prasarana jalan diutamakan untuk kegiatan pemeliharaan prasarana jalan (termasuk jembatan) kabupaten dan kota;
2. Prasarana irigasi diutamakan untuk kegiatan operasi dan pemeliharaan dan/atau rehabilitasi ringan jaringan irigasi Kabupaten dan bangunan pelengkap;
3. Prasarana penyediaan air bersih perdesaan diutamakan untuk kegiatan rehabilitasi, dan pembangunan baru sistem prasarana air bersih bagi masyarakat pada desa-desa rawan air bersih dan kekeringan, yang memakai teknologi sederhana diluar jaringan

(sistem) PDAM/PAM, dengan cakupan skala desa dan dikelola masyarakat.

Indikator kriteria teknis DAK bidang Infrastruktur Jalan adalah:

- a. Panjang Jalan Kabupaten/Kota;
- b. Kondisi Jalan mantap Kabupaten/Kota;
- c. Indeks kemahalan konstruksi.

Untuk Infrastruktur Irigasi adalah:

- a. kondisi Daerah Irigasi kabupaten/kota;
- b. kerapatan daerah irigasi;
- c. produktivitas pangan;
- d. Indeks kemahalan konstruksi.

Untuk Infrastruktur Air Bersih adalah:

- a. Jumlah Desa rawan air bersih;
- b. Indeks kemahalan konstruksi.

3.2.3.2.2.4. DAK Non DR bidang Kelautan dan Perikanan

*Mulai tahun 2004,
bidang Kelautan dan
Perikanan diberikan alokasi
DAK Non DR*

Mulai tahun 2004, untuk bidang kelautan dan perikanan dialokasikan DAK Non DR sebesar Rp305,470 miliar kepada 202 kabupaten/kota sehingga rata-rata per daerah menerima alokasi sebesar Rp1,512 miliar. Besaran tersebut mencapai 10,8 persen dari alokasi DAK Non DR 2004. Untuk tahun 2005, DAK Non DR dialokasikan sebesar Rp322 miliar diberikan kepada 300 kabupaten/kota dengan rata-rata Rp1,073 miliar per kabupaten/kota. Alokasi bidang perikanan mencapai 8,0 persen dari alokasi DAK Non DR 2005.

Kegiatan DAK Non DR 2004 digunakan untuk meningkatkan prasarana dasar bidang perikanan khususnya dalam menunjang pengembangan perikanan meliputi:

- a. Pembangunan/Rehabilitasi Pangkalan Pendaratan Ikan (PPI);
- b. Pembangunan/Rehabilitasi Balai Benih Ikan (BBI);
- c. Pembangunan/Rehabilitasi Pasar Benih Ikan (PBI).

Kegiatan DAK Non DR 2005 digunakan untuk meningkatkan prasarana dasar bidang perikanan khususnya dalam menunjang pengembangan perikanan meliputi:

- a. Rehabilitasi/peningkatan prasarana pendaratan ikan;

- b. Penyediaan sarana perikanan tangkap;
- c. Penyediaan sarana penanganan dan pengolahan hasil perikanan.

Indikator kriteria teknis DAK bidang Kelautan dan Perikanan meliputi:

- a. Luas Baku Usaha Budidaya;
- b. Produksi Perikanan Budidaya;
- c. Jumlah Balai Benih Ikan (BBI);
- d. Produksi Tangkap;
- e. Jumlah Pangkalan Pendaratan Ikan (PPI);
- f. Panjang Pantai;
- g. Jumlah Pembudidaya/Nelayan.

3.2.3.2.2.5. DAK Non DR bidang Pertanian

Sejalan dengan kebijakan DAK Non DR tahun 2004 dalam mengalokasikan dana untuk kegiatan yang menyangkut masyarakat miskin dibidang pertanian maka pada tahun 2005 bidang pertanian mendapat prioritas untuk diberikan alokasi DAK Non DR.

Mulai tahun 2005, bidang Pertanian diberikan alokasi DAK Non DR

DAK Non DR bidang pertanian dialokasikan sebesar Rp170 miliar atau 4,2 persen dari alokasi DAK Non DR. Daerah penerima DAK Non DR bidang pertanian meliputi 155 Kabupaten/Kota sehingga rata-rata daerah menerima Rp1,097 miliar.

Kegiatan DAK Non DR bidang pertanian dialokasikan untuk meningkatkan sarana/prasarana pertanian guna mendukung ketahanan pangan dan agribisnis meliputi:

- a. Pengadaan alat dan mesin pertanian (alsintan);
- b. Penyediaan benih/bibit bermutu;
- c. Prasarana untuk penangkar benih/perbibitan;
- d. Prasarana kelembagaan perbenihan/perbibitan.

Indikator kriteria teknis DAK bidang Pertanian adalah:

- a. Jumlah Alsintan (Alat dan mesin pertanian);
- b. Produksi benih;
- c. Jumlah Penangkaran benih;
- d. Jumlah Balai Kelembagaan.

3.2.3.2.2.6. DAK Non DR Bidang Prasarana Pemerintahan Daerah

DAK non DR bidang prasarana pemerintahan bertujuan untuk membantu daerah-daerah pemekaran khususnya daerah pemekaran setelah otonomi daerah diberlakukan

DAK Non DR bidang prasarana pemerintahan daerah bertujuan untuk membantu daerah-daerah pemekaran khususnya daerah pemekaran setelah otonomi daerah diberlakukan. Masing-masing menerima dana Rp4,0 miliar untuk kabupaten/kota, sedangkan Provinsi baru menerima Rp10,0 miliar. Penerima DAK bidang prasarana pemerintahan daerah diberikan kepada 57 kabupaten/kota untuk tahun 2004 dengan total sebesar Rp228,0 miliar sedangkan tahun 2005 diberikan kepada 32 kabupaten/kota dan 2 provinsi dengan total sebesar Rp148,0 miliar.

Indikator kriteria teknis DAK bidang prasarana pemerintahan daerah mempertimbangkan kebutuhan minimum prasarana gedung kantor untuk mendukung penyelenggaraan Pemerintahan Daerah sebagai dampak Pemekaran Daerah.

Mengingat alokasi DAK Non DR dan kebutuhan bidang lain yang lebih diprioritaskan, maka pengalokasian DAK bidang prasarana pemerintahan daerah diberikan hanya sekali dengan besaran Rp4,0 miliar untuk kabupaten/kota dan Rp10,0 untuk provinsi.

3.2.3.2.3. Perkembangan DAK Non DR

Perkembangan besaran DAK Non DR di APBN dari tahun 2003 sampai dengan tahun 2005 cenderung mengalami peningkatan

DAK Non DR sebagai dana yang bersumber dari APBN yang dialokasikan dengan pertimbangan kemampuan keuangan negara, namun sejak tahun 2003 sampai dengan tahun 2005 DAK Non DR menjadi salah satu belanja negara dalam APBN. Dengan demikian pemerintah mampu mempertahankan atau meningkatkan sumber penerimaan negara, serta secara umum menjadi kebijakan pemerintah dalam mendukung sistem pemerintahan atas desentralisasi fiskal. Perkembangan alokasi DAK Non DR TA. 2003 sampai dengan TA. 2005 dapat dilihat pada **Tabel 3.23**.

Tabel 3.23 Perkembangan Alokasi DAK TA. 2003 – 2005

(dalam miliar rupiah)

No	Bidang	2003	2004	2005
1	Pendidikan	625,00	652,60	1.221,00
2	Kesehatan	375,00	456,18	620,00
3	Infrastruktur Jalan	842,50	839,05	945,00
4	Infrastruktur Irigasi	338,50	357,20	384,50
5	Infrastruktur Air Bersih	0,00	0,00	203,50
6	Prasarana Pemerintahan	88,00	228,00	148,00
7	Kelautan dan Perikanan	0,00	305,47	322,00

No	Bidang	2003	2004	2005
8	Pertanian	0,00	0,00	170,00
9	Lingkungan Hidup	0,00	0,00	0,00
Total		2.269,00	2.838,50	4.014,00
% Kenaikan			25,10%	41,41%

Sumber: perhitungan DAK Non DR 2003-2005

Gambaran perkembangan keuangan daerah dalam perhitungan DAK Non DR terlihat bahwa perkembangan keuangan daerah cenderung membaik, terlihat dari rata-rata Net Fiskal daerah kabupaten/kota di Indonesia mengalami kenaikan yang signifikan. Tahun 2003, perhitungan kriteria Umum DAK Non DR yang menggunakan APBD 2001 rata-rata berada pada kisaran Rp 118,980 miliar, artinya daerah setelah perhitungan belanja pegawai memiliki dana sisa untuk pengeluaran pembangunan yang cukup besar. Demikian pula dengan perkembangan tahun berikutnya naik sebesar Rp147,754 miliar walaupun terjadi penambahan daerah pemekaran kabupaten/kota tahun 2001. Sedangkan perhitungan net fiskal tahun 2005 yang menggunakan APBD 2003 terjadi penurunan menjadi Rp146,587 miliar, namun penurunan tersebut lebih diakibatkan pemekaran daerah baru tahun 2002 sebanyak 22 daerah kabupaten/kota. Gambaran tersebut dapat dilihat pula dalam **Tabel 3.24** perkembangan Indeks Fiskal Netto Tahun 2003 – 2005, dimana jelas terlihat kenaikan relatif kemampuan keuangan daerah.

Tabel 3.24 Jumlah Daerah Penerima Alokasi DAK Non DR dan Kemampuan Keuangan tahun 2003-2005

Tahun	Jlm Penerima Kab/Kota	Rata-rata Alokasi	Net Fiskal (rata-rata)
2003	329	6,461	118,980 Miliar
2004	354	8,018	147,754 Miliar
2005	377	10,594	146,587 Miliar

Sumber: perhitungan DAK Non DR 2003-2004

Sebagaimana telah disebutkan pada subbab sebelumnya, kriteria umum merupakan kriteria yang dapat menggambarkan kondisi kemampuan keuangan daerah, dihitung berdasarkan selisih penerimaan daerah dengan belanja pegawai negeri sipil daerah (net fiskal). Semakin tinggi net fiskal daerah semakin tinggi kemampuan keuangan daerah, dengan demikian semakin tinggi/besar potensi daerah untuk membangun daerah atas kemampuan keuangan daerah sendiri. Dalam perhitungan kriteria umum tersebut dilakukan indeksasi atas net fiskal (Indeks Fiskal Netto/IFN) dimana nilai 1 merupakan nilai rata-rata, sehingga daerah dengan IFN lebih besar dari 1 dianggap daerah dengan kemampuan di atas rata-

rata. Gambaran perkembangan kemampuan keuangan daerah pada **Tabel 3.25** terlihat bahwa Kabupaten Kutai dan Kabupaten Bengkalis memiliki tingkat kemampuan keuangan yang sangat tinggi.

Tabel 3.25 Perkembangan 10 Daerah Net Fiskal Tertinggi Tahun 2003-2005

Urutan			Kabupaten/Kota	IFN 2005
2003	2004	2005		
1	1	1	Kab. Kutai	11,678
2	2	2	Kab. Bengkalis	6,679
7	3	3	Kota Surabaya	5,252
4	5	4	Kab. Aceh Utara	4,703
3	4	5	Kab. Siak	4,302
41	12	6	Kota Medan	4,259
23	10	7	Kab. Tangerang	3,523
5	8	8	Kab. Rokan Hilir	3,426
15	11	9	Kota Balikpapan	3,182
10	17	10	Kab. Kampar	2,822
348	348	410	Total Kabupaten/Kota	

Sumber: Perhitungan DAK Non DR

Tabel 3.26 Perkembangan 10 Daerah Net Fiskal Terendah Tahun 2003-2005

Urutan			Kabupaten/Kota	IFN 2005
2003	2004	2005		
-	-	410	Kota Pariaman	0,093
-	-	409	Kab. Rote-Ndao	0,115
-	-	408	Kota Palopo	0,136
-	-	407	Kab. Kep. Talaud	0,157
-	-	406	Kab. Sukamara	0,164
321	328	405	Kab. Sangihe	0,209
-	-	404	Kota Bima	0,214
270	300	403	Kab. Aceh Selatan	0,225
-	-	402	Kab. Lamandau	0,252
57	170	401	Kab. Aceh Timur	0,279
348	348	410	Total Kabupaten/Kota	

Sumber: Perhitungan DAK Non DR

Dalam perhitungan DAK Non DR, secara normatif semakin rendah IFN suatu daerah semakin tinggi alokasi dana ke daerah tersebut. Dari gambaran **Tabel 3.24**, **Tabel 3.25**, **Tabel 3.26**, hubungan antara besaran IFN dengan alokasi belum sesuai secara normatif. Namun dalam perhitungan DAK Non DR, tidak hanya kondisi kemampuan

keuangan daerah tetapi dilihat pula kondisi kewilayahan serta kondisi teknis masing-masing daerah yang tercakup dalam kriteria khusus dan kriteria teknis.

**Tabel 3.27 Perkembangan 10 Daerah Alokasi Tertinggi
Tahun 2003-2005**

Urutan			Kabupaten/Kota	Alokasi 2005 (miliar)
2003	2004	2005		
2	50	1	Kab. Lebak	20,120
10	78	2	Kab. Donggala	19,610
33	118	3	Kab. Kupang	18,660
155	89	4	Kab. Hulu Sungai Tengah	18,590
7	20	5	Kab. Minahasa	18,510
82	3	6	Kab. Sangihe	18,260
233	4	7	Kab. Pandeglang	18,110
22	137	8	Kab. Sambas	17,980
129	27	9	Kab. Landak	17,760
180	114	10	Kab. Buton	17,390

Sumber: Perhitungan DAK Non DR

Kriteria khusus yang ditetapkan dalam perhitungan DAK Non DR, digunakan untuk mengangkat kelayakan suatu daerah agar mendapatkan alokasi dikarenakan adanya perlakuan khusus dan karakteristik daerah dengan memperhatikan kemampuan keuangan (IFN) daerah. Dari Kriteria-kriteria yang ditetapkan terlihat prioritas terhadap daerah-daerah yang secara umum memiliki kemampuan keuangan yang rendah.

Adapun kriteria teknis untuk masing-masing bidang telah dikemukakan sebelumnya dimana kriteria yang menggambarkan kondisi/kebutuhan sarana/ prasarana fisik di daerah.

Penyebaran besaran alokasi DAK Non DR kepada kabupaten/kota berdasarkan Kawasan Barat Indonesia (KBI) dan Kawasan Timur Indonesia (KTI) untuk tahun 2004 masing-masing sejumlah Rp1.544,720 miliar dan Rp1.293,780 miliar atau berbanding 54,42 persen dan 45,58 persen. Sedangkan pada tahun 2005 masing-masing sejumlah Rp1.930,070 miliar dan Rp2.063,930 miliar atau berbanding 48,32 persen dan 51,68 persen. Dari penyebaran tahun 2004 tersebut, KBI mencakup 195 Kabupaten/Kota, sedangkan KTI mencakup 159 Kabupaten/Kota dari total 410 daerah Kabupaten/Kota. Namun daerah Kabupaten/Kota di KTI mendapatkan rata-rata alokasi yang lebih besar yaitu Rp8,137 miliar, sedangkan daerah Kabupaten/Kota di KBI Rp7,922 miliar. Penyebaran tahun 2005, KBI mencakup 197 Kabupaten/Kota dengan rata-rata alokasi Rp9,797 miliar, sedangkan KTI mencakup 180 Kabupaten/Kota dengan rata-rata alokasi Rp11,466

Perkembangan Penyebaran besaran alokasi DAK Non DR tahun 2004 dan 2005 berdasarkan wilayah Indonesia barat dan wilayah Indonesia timur

miliar dari total 434 daerah Kabupaten/Kota. Gambaran Perkembangan tersebut terlihat dalam **Tabel 3.28**.

**Tabel 3.28 Perbandingan alokasi DAK non DR
Antara KTI dengan KBI**

(dalam miliar rupiah)

Uraian	2003	2004	2005
Daerah penerima DAK Non DR (KTI)	130	159	180
Daerah penerima DAK Non DR (KBI)	199	195	197
Alokasi DAK Non DR (KTI)	963,645	1.293,780	2.063,930
Alokasi DAK Non DR (KBI)	1.162,155	1.544,720	1.930,070
Rata-rata (KTI)	7,413	8,137	11,466
Rata-rata (KBI)	5,840	7,922	9,797

Sumber: Perhitungan DAK Non DR

3.2.3.4. Mekanisme Penyaluran DAK Non DR

Penyaluran DAK Non DR dilakukan dengan berpedoman kepada Keputusan Menteri keuangan Nomor 556/KMK.03/2000 tentang Tata Cara Penyaluran Dana Alokasi Umum dan Dana Alokasi khusus. KMK dimaksud mengatur mekanisme penyaluran DAK sebagai berikut:

- (i) atas dasar DAK yang telah ditetapkan Menteri Keuangan, DJA (lama)/DJPbn (baru) menerbitkan dan menyampaikan DA-DAK yang dilampiri daftar/rincian proyek yang disetujui kepada Gubernur/Bupati/Walikota, Kanwil DJA (lama) dan KPKN(lama)/KPKPbn bersangkutan;
- (ii) atas DA-DAK tersebut Bupati/Walikota menyusun Daftar Isian Proyek Daerah (DIPDA/DIPA) dan menyampaikan ke KANWIL DJA;
- (iii) apabila ada kesesuaian antara DA-DAK dengan DIPDA, KANWIL memberitahu ke KPKN bahwa DIPDA dapat dibiayai dan apabila tidak sesuai dokumen DIPDA dikembalikan;
- (iv) apabila telah disetujui bupati/walikota mengajukan SPP untuk masing-masing proyek yang tercantum dalam DA-DAK ke KPKN;
- (v) KPKN menerbitkan SPM-LS atas nama bupati/walikota pada rekening kas daerah yang khusus menampung DAK.
- (vi) Pencairan DAK Non DR dilakukan tiap triwulan sebesar masing-masing 30 persen pada triwulan I sampai dengan III, sedangkan sisanya sebesar 10 persen dicairkan pada triwulan IV. Pencairan pada triwulan II dan selanjutnya dilakukan sesudah dana

Tata Cara Penyaluran DAK Non DR TA 2004 dan 2005 mengacu pada KMK No 556/KMK.03/2000 tentang Tata Cara Penyaluran Dana Alokasi Umum dan Dana Alokasi Khusus, dan lebih lanjut diatur dalam SE No.05/A/2004 dan SE DJPB/05/2005

yang dicairkan pada triwulan sebelumnya terserap minimal 90 persen.

- (vii) Ketentuan pencairan DAK Non DR 2004 dan 2005 diatur lebih lanjut dalam Surat Edaran Dirjen Anggaran SE/05/A/2004 tentang Tentang Tata cara Penyaluran Dana Alokasi Khusus Non dana Reboisasi (DAK Non DR) TA 2004 dan Surat Edaran Dirjen Perbendaharaan No.05 Tahun 2005 Tentang Tata cara Penempatan dan Penyaluran Dana Alokasi Khusus Non dana Reboisasi (DAK Non DR) TA 2005.

3.3. Dana Otonomi Khusus dan Penyesuaian

Sejak tahun 2002 selain dari dana perimbangan, juga dialokasikan dana otonomi khusus dan penyeimbang pada pos anggaran belanja untuk daerah dalam APBN. Dana otonomi khusus dialokasikan kepada Provinsi Papua dalam rangka pelaksanaan otonomi khusus sebagai konsekwensi diberlakukannya UU Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua. Sementara itu, Dana Penyeimbang yang mulai tahun 2004 berganti nama menjadi Dana Penyesuaian merupakan dana yang dialokasikan dengan tujuan utama untuk menambah perolehan DAU suatu daerah agar menjadi sama atau tidak lebih rendah dari perolehan DAU tahun sebelumnya. Namun dalam perkembangannya, Dana Penyesuaian juga dialokasikan sebagai bantuan keuangan kepada daerah apabila pemerintah mengeluarkan kebijakan secara nasional, yang berimplikasi pada peningkatan beban pengeluaran daerah.

Sejak TA. 2002 selain Dana Perimbangan, pada pos belanja untuk daerah dalam APBN juga dialokasikan Dana Otonomi Khusus dan Penyeimbang yang mulai TA.2004 berganti menjadi Dana Otonomi Khusus dan Penyesuaian

3.3.1. Dana Otonomi Khusus

3.3.1.1. Implementasi Kebijakan

Pemberian otonomi khusus bagi Provinsi Papua merupakan implementasi dari berlakunya UU Nomor 21 Tahun 2001. UU ini merupakan amanat dari Ketetapan MPR-RI Nomor IV/MPR/1999 tentang GBHN Tahun 1999–2004 dan Ketetapan MPR RI Nomor IV/MPR/2000 tentang Rekomendasi Kebijakan Dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah. Sesuai dengan Pasal 34 UU di atas, kepada Provinsi Papua diberikan penerimaan khusus dalam rangka pelaksanaan Otonomi Khusus, yang besarnya setara dengan 2% dari plafon DAU Nasional selama 20 tahun. Selain itu juga diberikan dana tambahan dalam rangka Otonomi Khusus yang besarnya ditetapkan antara Pemerintah dan DPR berdasarkan usulan provinsi dalam setiap tahun. Penerimaan khusus yang besarnya setara 2% dari DAU Nasional tersebut terutama ditujukan untuk membiayai pendidikan dan

Dana Otonomi Khusus merupakan dana penerimaan khusus dalam rangka pelaksanaan otonomi khusus di Provinsi Papua sesuai UU Nomor 21 Tahun 2001 yang penggunaannya diutamakan untuk pembiayaan pendidikan dan kesehatan serta infrastruktur

Tinjauan Pelaksanaan

Hubungan Keuangan Pusat dan Daerah Tahun 2004-2005

kesehatan, sementara dana tambahan diutamakan untuk pembiayaan pembangunan infrastruktur.

Pengalokasian Dana Otonomi Khusus telah dimulai sejak TA. 2002 sebesar 2% dari plafon DAU secara nasional dalam setiap tahun selalu mengalami peningkatan

Pelaksanaan ketentuan dalam UU tersebut telah dilakukan sejak tahun 2002, dengan mengalokasikan dana otonomi khusus dalam pos belanja untuk daerah di APBN tahun 2002. Namun, dana otonomi khusus yang dialokasikan pada tahun 2002 sampai dengan tahun 2005 adalah hanya yang terkait dengan penerimaan khusus dalam rangka otonomi khusus sebesar 2% dari plafon DAU nasional, sedangkan dana tambahan yang ditetapkan Pemerintah dan DPR berdasar usulan Provinsi Papua untuk pembiayaan infrastruktur belum dianggarkan dalam APBN. Hal ini disebabkan karena hal tersebut belum pernah dibahas oleh pemerintah dan DPR-RI. Anggaran dana otonomi khusus dari tahun ke tahun selalu mengalami peningkatan sejalan dengan meningkatnya besaran DAU secara nasional. Pada tahun 2002, dana otonomi khusus dianggarkan sebesar Rp 1,38 triliun. Selanjutnya pada tahun 2003, 2004 dan 2005, dana otonomi khusus mengalami peningkatan masing-masing sebesar Rp1,54 triliun, Rp1,64 triliun dan Rp1,78 triliun.

Penyaluran/pencairan Dana Otonomi Khusus dilakukan setiap triwulan kepada Provinsi Papua. Sampai dengan TA. 2005 realisasi dana otonomi khusus adalah 100% dari yang dianggarkan dalam APBN

Penyaluran/pencairan dana otonomi khusus kepada Provinsi Papua diatur dalam Keputusan Menteri Keuangan Nomor: 47/KMK/07/2002 tentang Tatacara Penyaluran Dana Otonomi Khusus Provinsi Papua jo. Keputusan Bersama Mendagri No. 18 Tahun 2003 dan Menkeu Nomor 160a/KMK.02/2003 tentang Penyaluran Dana Penerimaan Khusus Dalam Rangka Pelaksanaan Otonomi Khusus Provinsi Papua, yaitu dilakukan per triwulan dengan waktu dan besaran sebagai berikut :

- a. Triwulan I bulan Pebruari sebesar 15%;
- b. Triwulan II bulan April sebesar 30%;
- c. Triwulan III bulan Juli sebesar 40%; dan
- d. Triwulan IV bulan Oktober sebesar 15%.

Sampai dengan akhir tahun anggaran 2005 dana otonomi khusus yang dianggarkan dalam APBN setiap tahunnya telah direalisasikan seluruhnya kepada Provinsi Papua.

Pembagian dana otonomi khusus kepada Kabupaten dan Kota di Provinsi Papua dilakukan dengan Peraturan Daerah Khusus dengan memberikan perhatian khusus kepada daerah-daerah tertinggal

Pembagian Dana Otonomi Khusus antara Provinsi Papua, Kabupaten, dan Kota dilakukan secara adil, berimbang, dan dengan memberikan perhatian khusus pada daerah-daerah yang tertinggal yang ditetapkan dalam Peraturan Daerah Khusus (Perdasus). Adapun penggunaan dana otonomi khusus Provinsi Papua tersebut pada dasarnya merupakan kewenangan daerah sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku yaitu untuk pendanaan kegiatan dalam rangka peningkatan pendidikan dan kesehatan. Pengawasan atas penggunaan dana otonomi khusus yang merupakan bagian dari APBD

Provinsi Papua dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Papua (DPRP).

3.3.1.2. Permasalahan Yang Dihadapi

Secara umum pengalokasian dana otonomi khusus yang telah dilakukan selama ini tidak mengalami kendala yang berarti. Namun demikian masih terdapat hal-hal yang harus diperbaiki agar alokasi dana otonomi khusus Provinsi Papua dapat lebih efisien dan efektif menunjang percepatan pembangunan di wilayah tersebut. Permasalahan utama yang dihadapi adalah menyangkut masalah kelembagaan yang belum sesuai dengan maksud Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001. Menurut Undang-Undang tersebut, pengalokasian dana otonomi khusus tersebut kepada Kabupaten/Kota dilakukan berdasarkan Perdasus yang diajukan oleh Gubernur dan DPRD dengan pertimbangan Majelis Rakyat Papua (MRP). Namun demikian sampai dengan tahun 2005 Majelis Rakyat Papua (MRP) belum terbentuk. Dengan demikian, pengalokasian kepada daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Papua hanya dilakukan berdasarkan Keputusan Gubernur bukan berdasarkan Perdasus yang harus mendapatkan pertimbangan dari MRP. Dalam hal ini tujuan pertimbangan oleh MRP dalam Perdasus adalah untuk menjaga obyektivitas pengalokasian dana otonomi khusus dengan lebih mengutamakan alokasi kepada daerah-daerah tertinggal. Dengan tidak adanya pertimbangan tersebut, pengalokasian dana otonomi khusus secara nominal kepada daerah Kabupaten/Kota, terkesan tidak proporsional dalam membantu daerah-daerah yang tertinggal.

Efektivitas pengalokasian dana otsus tersebut untuk mendorong peningkatan taraf kehidupan masyarakat Papua secara nyata juga masih menjadi pertanyaan. Hal ini karena sampai saat ini belum dilakukan evaluasi secara menyeluruh atas penggunaan dana otsus tersebut oleh pemerintah. Selain itu, mekanisme pengawasan pemerintah atas penggunaan dana otsus tersebut juga belum secara tegas diatur dalam UU Nomor 21 Tahun 2001. Dengan demikian pengawasan terhadap penggunaan dana Otonomi Khusus tersebut oleh pemerintah dirasakan belum optimal, mengingat pengelolaan dana diserahkan kepada daerah dengan pengawasan secara preventif DPRD pada tahap perencanaan dalam penyusunan APBD. Namun demikian, pengawasan secara preventif tersebut belum efektif, sehingga perlu kiranya fasilitasi dari pemerintah untuk memberikan *guidance* agar penggunaan dana tersebut dapat efisien dan efektif guna mengejar ketertinggalan wilayah tersebut dalam pemenuhan pelayanan kesehatan, pendidikan, serta infrastruktur.

Masalah utama yang dihadapi dalam pengalokasian Dana Otonomi Khusus di Provinsi Papua adalah belum terbentuknya MRP

Pembenahan atas mekanisme pengawasan masih di perlukan dalam penggunaan Dana Otonomi Khusus agar lebih efektif

Diperlukan ketentuan yang tegas, adil, berimbang, transparan dan akuntabel untuk melakukan pembagian dana otonomi khusus antara Provinsi Papua dengan Provinsi Irian Jaya Barat

Sejalan dengan telah definitifnya Provinsi Irian Jaya Barat sebagai daerah pemekaran Provinsi Papua sesuai dengan Inpres Nomor 1 Tahun 2003 tentang Percepatan Pelaksanaan UU Nomor 45 Tahun 1999 tentang Pembentukan Provinsi Irian Jaya Tengah, Provinsi Irian Jaya Barat, Kabupaten Paniai, Kabupaten Mimika, Kabupaten Puncak Jaya, dan Kota Sorong, diperlukan peraturan yang tegas, adil, berimbang, transparan, dan akuntabel untuk pembagian dana khusus dalam rangka otonomi khusus Provinsi Papua. Hal tersebut mengingat UU 21 Tahun 2001 tidak menjelaskan mekanisme pembagian dana otsus apabila terjadi pemekaran wilayah di provinsi Papua. Namun demikian fasilitasi yang dilakukan oleh pemerintah sampai saat ini belum menghasilkan kesepakatan diantara dua provinsi tersebut, sehingga hal tersebut masih merupakan "pekerjaan rumah" yang harus diselesaikan oleh pemerintah dalam menangani masalah otonomi khusus Provinsi Papua.

3.3.2. Dana Penyesuaian

3.3.2.1. Latar Belakang Kebijakan

Dana Penyesuaian timbul karena adanya tuntutan penerimaan DAU masing-masing daerah tidak lebih rendah daripada tahun sebelumnya

Pengalokasian DAU berdasarkan formula sebagaimana ketentuan dalam UU Nomor 25 tahun 1999 dan PP 104 tahun 2000 belum dapat sepenuhnya berjalan secara maksimal, terutama karena adanya tuntutan bahwa DAU suatu daerah tidak boleh turun dari tahun sebelumnya. Untuk itu, Pemerintah dan Panitia Anggaran DPR-RI bersepakat untuk mengalokasikan dana penyeimbang/penyesuaian untuk menutup sebagian penurunan DAU yang dialami oleh beberapa daerah.

Dana Penyesuaian terdiri dari Dana Penyesuaian Murni dan Dana Penyesuaian Adhoc

Dalam perkembangannya penggunaan Dana Penyesuaian atau yang sebelum TA 2004 disebut Dana Penyeimbang selain untuk menutup sebagian penurunan DAU (Dana Penyesuaian Murni), juga digunakan sebagai bantuan kepada daerah apabila terdapat kebijakan pemerintah yang berakibat terhadap bertambahnya beban keuangan daerah (Dana Penyesuaian Adhoc).

3.3.2.2. Implementasi Tahun Anggaran 2004

3.3.2.2.1. Dana Penyesuaian Murni

Dana Penyesuaian Murni TA. 2004 sebesar Rp1.008.426 juta dialokasikan kepada 11 daerah provinsi yang mengalami penurunan penerimaan DAU

Pelaksanaan dana penyesuaian pada tahun 2004 dilakukan kepada daerah provinsi yang mengalami penurunan penerimaan DAU dibandingkan dengan tahun 2003. Pengalokasian dana penyesuaian murni ini dimaksudkan agar penerimaan DAU daerah yang menerima sama dengan penerimaan DAU Tahun 2003. Jumlah dana penyesuaian

murni yang dialokasikan pada tahun 2004 sebesar Rp1.008.426 juta untuk 11 daerah provinsi adalah sebagai berikut:

**Tabel 3.29 Alokasi Dana Penyesuaian Murni TA. 2004
untuk Provinsi**

No.	Provinsi	Jumlah (miliar Rp)
1.	Nanggroe Aceh Darussalam	96,308
2.	Riau	155,866
3.	Kepulauan Riau	31,739
4.	Sumatera Selatan	7,056
5.	DKI Jakarta	29,493
6.	Jawa Barat	84,559
7.	Jawa Tengah	201,739
8.	Jawa Timur	197,044
9.	Kalimantan Selatan	0,814
10.	Kalimantan Timur	190,968
11.	Sulawesi Utara	12,840
Total		1.008,426

Sumber : DJAPK data diolah

3.3.2.2.2. Dana Penyesuaian Ad hoc

Pada tahun anggaran 2004, Dana Penyesuaian (DP) Ad hoc diarahkan sebagai bantuan kepada daerah karena adanya kebijakan dari pemerintah untuk memberikan gaji bulan ke-13 kepada Pegawai Negeri Sipil. Mengingat DP Ad hoc bersifat bantuan, pengalokasian dana ini tidak dimaksudkan untuk menutup seluruh kebutuhan belanja gaji PNSD dalam APBD. Dana penyesuaian ini dialokasikan kepada seluruh daerah provinsi/kabupaten/kota yang besarnya proporsional dengan kebutuhan belanja gaji masing-masing daerah. Besarnya DP ad hoc secara total adalah Rp4.204,300 miliar yang terinci sebagai berikut:

**Tabel 3.30 Alokasi Dana Penyesuaian Ad Hoc TA. 2004
Dalam Satu Provinsi**

No.	Daerah se Provinsi	Jumlah (miliar Rp)
1.	Nanggroe Aceh Darussalam	118,866
2.	Sumatera Utara	251,988
3.	Sumatera Barat	133,875
4.	Riau	82,588

Dana Penyesuaian Adhoc TA 2004 sebagai bantuan kepada daerah dalam rangka pemberian gaji bulan ke 13. Alokasi dana sebesar Rp4.204,300 miliar diberikan kepada seluruh daerah provinsi/ kabupaten/kota

Tinjauan Pelaksanaan

Hubungan Keuangan Pusat dan Daerah Tahun 2004-2005

No.	Daerah se Provinsi	Jumlah (miliar Rp)
5.	Kepulauan Riau	15,812
6.	Jambi	71,892
7.	Sumatera Selatan	126,839
8.	Bangka Belitung	20,154
9.	Bengkulu	51,175
10.	Lampung	130,784
11.	DKI Jakarta	134,532
12.	Jawa Barat	476,758
13.	Banten	81,935
14.	Jawa Tengah	563,967
15.	DI Yogyakarta	96,914
16.	Jawa Timur	576,427
17.	Kalimantan Barat	89,036
18.	Kalimantan Tengah	64,470
19.	Kalimantan Selatan	86,616
20.	Kalimantan Timur	78,186
21.	Sulawesi Utara	75,718
22.	Gorontalo	23,715
23.	Sulawesi Tengah	70,655
24.	Sulawesi Selatan	217,692
25.	Sulawesi Tenggara	66,899
26.	Bali	100,316
27.	Nusa Tenggara Barat	88,581
28.	Nusa Tenggara Timur	107,722
29.	Maluku	58,278
30.	Maluku Utara	27,715
31.	Papua	83,711
32.	Irian Jaya Barat	30,484
Total		4.204,300

Sumber: DJAPK

Pengalokasian dan ketentuan penggunaan dana penyesuaian tahun 2004 ditetapkan dalam Keputusan Menteri Keuangan Nomor 578/KMK.07/2003 tentang Penetapan Rincian Dana Penyesuaian tahun 2004 Kepada Daerah Provinsi/Kabupaten/Kota.

3.3.2.3. Implementasi Tahun Anggaran 2005

3.3.2.3.1. Dana Penyesuaian Murni

Dana Penyesuaian Murni tahun 2005 dialokasikan sebesar Rp805,480 miliar untuk 9 daerah provinsi sebagai berikut:

**Tabel 3.31 Alokasi Dana Penyesuaian Murni
TA 2005 untuk Provinsi**

No.	Provinsi	Jumlah (miliar Rp)
1.	Riau	111,154
2.	Kepulauan Riau	22,672
3.	DKI Jakarta	4,944
4.	Jawa Barat	56,719
5.	Jawa Tengah	204,847
6.	DI Yogyakarta	9,357
7.	Jawa Timur	205,737
8.	Kalimantan Timur	184,560
9.	Nusa Tenggara Timur	5,490
Total		805,480

Sumber : DJAPK

3.3.2.3.2. Dana Penyesuaian Ad hoc

Pada tahun anggaran 2005 penggunaan dana penyesuaian adhoc diarahkan pada 2 (dua) hal, yaitu dalam rangka perbaikan kesejahteraan PNS daerah (Dana Penyesuaian/DP Ad hoc I) dan dalam rangka percepatan proses penyelenggaraan pemerintahan di daerah (Dana Penyesuaian/DP Ad hoc II). Dalam realisasinya DP Ad hoc I digunakan untuk membayar gaji bulan ke 13 PNS Daerah, sedang DP Adhoc II digunakan untuk belanja modal bidang pendidikan, kesehatan, dan infrastruktur, serta untuk prasarana pemerintahan bagi daerah-daerah otonom yang baru dibentuk.

DP Ad hoc I dialokasikan kepada seluruh daerah provinsi/ kabupaten/ kota yang besarnya proporsional dengan kebutuhan belanja gaji masing-masing daerah, sedangkan DP Ad hoc II hanya dialokasikan kepada beberapa daerah Kabupaten/Kota tertentu. Besarnya dana penyesuaian ad hoc secara total adalah Rp4.661,820 miliar yang terinci untuk DP Ad hoc I Rp3.876,320 miliar dan untuk DP Adhoc II sebesar Rp785,500 miliar. Rincian alokasi per provinsi sebagaimana ditetapkan dalam Keputusan Menteri Keuangan Nomor 626/KMK. 02/2004 sebagai berikut:

Dana Penyesuaian Murni dialokasikan sebesar Rp805,480 miliar untuk 9 daerah provinsi

Pada TA 2005 DP Adhoc terdiri dari DP Adhoc I dan DP Adhoc II. DP Adhoc I sebesar Rp3.876,320 miliar yang dialokasikan untuk seluruh daerah dalam rangka perbaikan kesejahteraan PNSD berupa gaji ke 13. DP Adhoc II sebesar Rp785,500 miliar dialokasikan untuk Kabupaten/Kota tertentu untuk mempercepat proses pelaksanaan pemerintahan berupa belanja modal bidang pendidikan, kesehatan, dan infrastruktur

**Tabel 3.32 Alokasi Dana Penyesuaian Ad Hoc TA. 2005
Dalam Satu Provinsi**

No	Daerah se Provinsi	DP Adhoc I (miliar Rp)	DP Adhoc II	
			Daerah Penerima	Rp (miliar)
1.	Nanggroe Aceh Darussalam	121,811	-	-
2.	Sumatera Utara	231,646	8	57,000
3.	Sumatera Barat	123,225	1	5,000
4.	Riau	76,673	-	-
5.	Kepulauan Riau	17,245	-	-
6.	Jambi	66,673	-	-
7.	Sumatera Selatan	117,501	-	-
8.	Bangka Belitung	18,732	1	10,000
9.	Bengkulu	49,579	3	12,000
10.	Lampung	120,753	-	-
11.	DKI Jakarta	109,058	-	-
12.	Jawa Barat	438,845	1	20,000
13.	Banten	76,346	-	-
14.	Jawa Tengah	517,680	1	25,000
15.	DI Yogyakarta	87,781	1	15,000
16.	Jawa Timur	531,681	8	120,000
17.	Kalimantan Barat	81,913	2	22,000
18.	Kalimantan Tengah	60,138	2	25,000
19.	Kalimantan Selatan	79,454	-	-
20.	Kalimantan Timur	73,540	4	67,000
21.	Sulawesi Utara	69,344	6	135,500
22.	Gorontalo	22,431	4	30,000
23.	Sulawesi Tengah	65,132	3	17,000
24.	Sulawesi Selatan	201,595	3	15,000
25.	Sulawesi Tenggara	62,258	1	5,000
26.	Bali	91,446	-	-
27.	Nusa Tenggara Barat	82,262	-	-
28.	Nusa Tenggara Timur	104,794	-	-
29.	Maluku	44,995	3	85,000
30.	Maluku Utara	25,378	1	15,000
31.	Papua	76,675	11	71,000
32.	Irian Jaya Barat	38,731	8	34,000
Total		3.876,320	73	785,500

Sumber:DJAPK

3.3.2.4. Permasalahan Yang Dihadapi

Sebagai dana tambahan yang bersifat kebijakan sementara dalam mengantisipasi penurunan kemampuan keuangan daerah akibat fluktuasi penerimaan DAU, dana penyesuaian direncanakan semakin lama semakin mengecil. Hal ini dimaksudkan untuk lebih mengoptimalkan formula DAU, sehingga tujuan alokasi DAU sebagai alat pemerataan kemampuan keuangan antar daerah dapat lebih maksimal. Namun karena adanya kebijakan nasional untuk meningkatkan kesejahteraan pegawai negeri sipil, termasuk yang ada di daerah, pemerintah mempunyai beban politis untuk membantu keuangan daerah dengan memberikan dana tambahan diluar dana perimbangan yang diwujudkan sebagai DP Adhoc karena kebijakan tersebut juga menambah beban APBD. Dalam perkembangan selanjutnya tuntutan kepada pemerintah untuk memberikan tambahan dana tidak hanya karena adanya kebijakan yang terkait dengan beban belanja PNSD ini saja. Dalam rapat RUU APBN tahun 2005 antara Pemerintah dengan Panitia Anggaran DPR-RI berkembang tuntutan tambahan DAU yang dikaitkan juga dengan kesenjangan infrastruktur antar daerah, keadilan terhadap daerah yang berkontribusi dalam penerimaan negara, yang akhirnya muncul kesepakatan dialokasikannya DP Adhoc II.

Namun sejalan dengan tuntutan ketentuan dalam UU Nomor 33 Tahun 2004 dan PP Nomor 55 Tahun 2005, dalam tahun 2006 seluruh kebijakan yang terkait dengan gaji PNSD telah diperhitungkan dalam komponen Alokasi Dasar pada formula DAU, sehingga dalam tahun 2006 pemerintah hanya mengalokasikan DP Murni dan DP Adhoc yang dikaitkan dengan kesenjangan infrastruktur daerah. Sesuai dengan ketentuan dalam kedua peraturan tersebut, Dana Penyesuaian hanya dialokasikan kepada daerah provinsi yang mengalami penurunan DAU dibandingkan dengan penerimaan DAU tahun 2005, sampai dengan tahun 2007.

Dana Penyesuaian direncanakan akan semakin mengecil, namun pada TA. 2005 belum dapat terwujud, karena adanya kebijakan-kebijakan baru dalam pembahasan RAPBN 2005

Sejalan dengan UU Nomor 33 Tahun 2004 dan PP Nomor 55 Tahun 2005, Dana Penyesuaian dialokasikan hanya untuk mengantisipasi penurunan DAU dibandingkan dengan DAU TA.2005 sampai dengan TA. 2007

3.4. Belanja Daerah

Pada dasarnya, Pemerintah Daerah memiliki peranan yang penting dalam penyediaan layanan publik. Hal ini didasarkan pada asumsi bahwa permintaan terhadap pelayanan publik dapat berbeda-beda antar daerah. Sementara itu, Pemerintah Daerah juga memiliki kedudukan yang paling dekat dengan publik untuk mengetahui dan mengatasi perbedaan-perbedaan dalam permintaan dan kebutuhan pelayanan tersebut. Satu hal yang menjadi sangat penting untuk dibahas adalah bagaimana memutuskan untuk mendelegasikan tanggung jawab pelayanan publik atau fungsi belanja pada berbagai tingkat pemerintahan.

Pemerintah Daerah memiliki peranan penting dalam pelayanan publik

Terdapat dua pendekatan pendelegasian fungsi belanja, yaitu pendekatan "pengeluaran" dan pendekatan "pendapatan"

Secara teoritis, terdapat dua pendekatan yang berbeda dalam pendelegasian fungsi belanja, yaitu pendekatan "pengeluaran/belanja" dan pendekatan "pendapatan/penerimaan". Menurut pendekatan "pengeluaran", kewenangan sebagai tanggung jawab antar tingkat pemerintahan dirancang sedemikian rupa agar tidak saling tumpang tindih. Pendelegasian ditentukan berdasarkan kriteria yang bersifat obyektif, seperti tingkat lokalitas dampak dari fungsi tertentu, pertimbangan keseragaman kebijakan dan penyelenggaraan, kemampuan teknik dan manajerial pada umumnya, pertimbangan faktor-faktor luar yang berkaitan dengan kewilayahan, efisiensi, dan skala ekonomi (*economy of scale*). Sementara itu menurut pendekatan "pendapatan", sumber pendapatan publik dialokasikan antar berbagai tingkat pemerintah yang merupakan hasil dari tawar-menawar politik. Pertukaran iklim politik sangat mempengaruhi dalam pengalokasian sumber dana antar tingkat pemerintahan. Selanjutnya, meskipun pertimbangan prinsip di atas masih relevan, namun kemampuan keuangan daerah menjadi pertimbangan yang utama.

Belanja APBD terdiri dari belanja aparatur dan belanja publik

Dalam kaitannya dengan APBD, belanja APBD terdiri dari belanja aparatur dan belanja publik. Keduanya digunakan untuk mendanai penyelenggaraan pemerintahan sehari-hari, seperti belanja pegawai, belanja operasional dan pemeliharaan, serta belanja perjalanan dinas. Sedangkan belanja modal digunakan untuk mendanai peningkatan kualitas pelayanan publik, berupa pembangunan prasarana dan sarana publik.

Tidak semua daerah mengalami peningkatan volume APBD, baik dalam besaran nominal maupun per kapita

Dari **Tabel 3.33** terlihat bahwa tidak semua daerah mengalami peningkatan volume APBD, baik dalam besaran nominal APBD maupun angka per kapita. Rata-rata belanja APBD per kapita mengalami peningkatan dari Rp963.000,- pada tahun anggaran 2003 menjadi Rp977.000,- pada tahun 2004 atau meningkat 1 persen. Belanja APBD per kapita tertinggi terdapat di Provinsi Kalimantan Timur (lebih dari Rp 3 juta), selanjutnya diikuti oleh Provinsi Irjabar (lebih dari Rp 2 juta). Kedua daerah ini mengalami peningkatan yang sangat tinggi disebabkan adanya perhitungan bagi hasil sumber daya alam yang besar.

Tabel 3.33 Perbandingan Total Belanja APBD Per Provinsi Tahun 2003 dan 2004

No	Daerah	Tahun 2003		Tahun 2004		% peningkatan dan penurunan
		Nominal (miliar rupiah)	Per Kapita (rupiah)	Nominal (miliar rupiah)	Per Kapita (rupiah)	
1	NAD *)	4.494,289	1.059.977,01	4.807,359	1.175.656,16	10.91%
2	Sumut*)	7.402,570	620.840,95	6.721,368	554.414,70	-10.70%
3	Sumbar	3.636,028	812.251,43	3.784,271	834.375,01	2.72%

No	Daerah	Tahun 2003		Tahun 2004		% peningkatan dan penurunan
		Nominal (miliar rupiah)	Per Kapita (rupiah)	Nominal (miliar rupiah)	Per Kapita (rupiah)	
4	Riau*)	7.767,979	1.388.064,27	7.124,882	1.247.429,62	-10.13%
5	Jambi	2.498,006	967.180,24	2.274,795	866.483,86	-10.41%
6	Sumsel	4.353,141	649.064,95	4.949,486	746.707,32	15.04%
7	Bengkulu	1.270,640	833.113,47	1.072,638	692.405,26	-16.89%
8	Lampung*)	3.074,918	441.635,94	3.198,577	452.815,70	2.53%
9	DKI Jakarta	10.382,597	1.201.663,89	11.493,273	1.313.549,97	9.31%
10	Jabar*)	14.081,876	369.235,12	15.933,919	412.679,59	11.77%
11	Jateng	15.156,267	471.051,98	15.584,333	478.887,50	1.66%
12	Jogja	2.304,632	717.635,12	2.545,554	789.682,96	10.04%
13	Jatim*)	17.574,450	484.545,90	17.592,731	482.232,98	-0.48%
14	Kalbar	3.037,876	765.387,47	3.173,811	786.914,75	2.81%
15	Kalteng	2.405,619	1.294.196,04	2.928,952	1.565.795,15	20.99%
16	Kalsel*)	2.506,089	786.187,31	2.867,094	888.488,98	13.01%
17	Kaltim*)	10.054,263	3.696.374,04	8.682,117	3.139.257,13	-15.07%
18	Sulut*)	1.656,409	775.647,10	1.350,139	625.470,98	-19.36%
19	Sulteng*)	1.947,286	825.582,14	2.141,452	950.640,83	15.15%
20	Sulsel*)	5.652,891	684.976,51	6.111,212	730.210,70	6.60%
21	Sultra	1.722,375	912.588,62	1.168,045	607.507,93	-33.43%
22	Bali	3.224,474	958.856,48	3.407,717	1.003.075,69	4.61%
23	NTB	2.432,518	604.373,84	2.490,125	609.765,99	0.89%
24	NTT*)	3.041,685	742.978,35	3.074,415	739.777,52	-0.43%
25	Maluku*)	1.360,910	1.111.775,72	1.674,949	1.346.484,44	21.11%
26	Papua*)	4.875,131	2.038.206,11	4.332,028	1.721.597,48	-15.53%
27	Mal-Ut	1.009,526	1.176.521,63	934,935	1.071.229,95	-8.95%
28	Banten	3.933,560	437.094,93	4.053,652	444.052,04	1.59%
29	Babel	831,712	841.876,51	891,478	870.760,10	3.43%
30	Gorontalo	826,676	933.971,79	758,822	845.673,52	-9.45%
31	Kepri**)	879,688	753.185,02	1.392,075	1.167.804,74	55.05%
32	Irjabar**)	947,254	1.535.975,10	1.347,062	2.096.687,14	36.51%

*) Data untuk tahun 2003 belum lengkap

**) Provinsi Kepulauan Riau dan Irian Jaya Barat belum terbentuk pada tahun 2003. Data menggunakan agregat Kab/Kota di wilayah calon Provinsi (tanpa data Provinsi).

Sumber Data : APBD diolah, SIKD – DJAPK

Terdapat peningkatan peranan belanja sektor pemerintah terhadap agregat perekonomian regional

Dari **Tabel 3.34** terlihat bahwa tidak semua daerah menunjukkan peningkatan peranan belanja sektor pemerintah daerah dalam perekonomian regional dibandingkan dengan kondisi sebelum pelaksanaan UU Nomor 32 Tahun 2004 dan UU Nomor 33 Tahun 2004. Selain itu, juga terlihat bahwa peranan belanja pemerintah terhadap perekonomian regional di daerah Jawa sangat rendah apabila dibandingkan dengan daerah di luar Jawa. Hal ini berarti bahwa peranan sektor swasta di daerah Jawa cukup dominan dalam menggerakkan roda perekonomian. Sementara di daerah-daerah marjinal, pemerintah daerah mempunyai peranan yang sangat dominan dalam perekonomian regional. Dengan demikian, kebijakan fiskal pemerintah masih mempunyai *multiplier effect* yang cukup kuat dalam menggerakkan perekonomian daerah.

Tabel 3.34 Perbandingan Total Belanja APBD Terhadap PDRB Jasa Per Provinsi Tahun 2003 dan 2004

No	Daerah	Tahun 2003		Tahun 2004	
		Nominal (miliar rupiah)	% thd APBD	Nominal (miliar rupiah)	% thd APBD
1	NAD *)	4.494,289	0,24%	4.807,359	0,24%
2	Sumut*)	7.402,570	0,84%	6.721,368	1,03%
3	Sumbar	3.636,028	0,87%	3.784,271	0,92%
4	Riau*)	7.767,979	0,26%	7.124,882	0,32%
5	Jambi	2.498,006	0,32%	2.274,795	0,50%
6	Sumsel	4.353,141	0,77%	4.949,486	0,74%
7	Bengkulu	1.270,640	0,43%	1.072,638	0,57%
8	Lampung*)	3.074,918	0,67%	3.198,577	0,73%
9	DKI Jakarta	10.382,597	1,60%	11.493,273	1,61%
10	Jabar*)	14.081,876	0,92%	15.933,919	1,03%
11	Jateng	15.156,267	0,82%	15.584,333	0,89%
12	Jogja	2.304,632	0,81%	2.545,554	0,81%
13	Jatim*)	17.574,450	1,10%	17.592,731	1,21%
14	Kalbar	3.037,876	0,62%	3.173,811	0,67%
15	Kalteng	2.405,619	0,43%	2.928,952	0,41%
16	Kalsel*)	2.506,089	0,59%	2.867,094	0,58%
17	Kaltim*)	10.054,263	0,28%	8.682,117	0,41%
18	Sulut*)	1.656,409	0,62%	1.350,139	0,88%
19	Sulteng*)	1.947,286	0,38%	2.141,452	0,39%
20	Sulsel*)	5.652,891	0,48%	6.111,212	0,50%
21	Sultra	1.722,375	0,37%	1.168,045	0,60%
22	Bali	3.224,474	0,84%	3.407,717	0,87%

No	Daerah	Tahun 2003		Tahun 2004	
		Nominal (miliar rupiah)	% thd APBD	Nominal (miliar rupiah)	% thd APBD
23	NTB	2.432,518	0,44%	2.490,125	0,48%
24	NTT*)	3.041,685	0,27%	3.074,415	0,30%
25	Maluku*)	1.360,910	0,28%	1.674,949	0,24%
26	Papua*)	4.875,131	0,06%	4.332,028	0,19%
27	Mal-Ut	1.009,526	0,16%	934,935	0,15%
28	Banten	3.933,560	0,96%	4.053,652	1,07%
29	Babel	831,712	0,47%	891,478	0,49%
30	Gorontalo	826,676	0,22%	758,822	0,27%
31	Kepri**)	879,688	0,41%	1.392,075	0,28%
32	Irjabar**)	947,254	0,11%	1.347,062	0,09%

*) Data untuk tahun 2003 belum lengkap

**) Provinsi Kepulauan Riau dan Irian Jaya Barat belum terbentuk pada tahun 2003. Data menggunakan agregat Kab/Kota di wilayah calon Provinsi (tanpa data Provinsi).

Sumber Data : APBD diolah, SIKD – DJAPK

3.4.1. Belanja Pegawai

Pada tahun anggaran 2003 belanja pegawai mencapai sekitar 40 persen dari keseluruhan belanja dan naik menjadi sekitar 45 persen pada tahun 2004. Belanja pegawai cukup mendominasi belanja pemerintah daerah, mengingat pegawai merupakan komponen utama dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan publik. Secara rata-rata, belanja pegawai per kapita pada tahun 2003 sebesar Rp354.000,- dan naik menjadi Rp402.000 pada tahun 2004, atau naik sekitar 12 persen.

Dari **Tabel 3.35** terlihat bahwa tidak semua daerah mengalami peningkatan belanja pegawai, dan ada variasi antar daerah yang sangat mencolok. Rendahnya variasi pola perilaku pengalokasian belanja pegawai ini sangat dipengaruhi oleh kecenderungan umum untuk mengutamakan alokasi belanja pegawai dibandingkan belanja lainnya. Peningkatan belanja pegawai ini sangat dipengaruhi oleh karena pemindahan sebagian besar pegawai Pusat ke Daerah pada tahun 2003 dan kenaikan gaji PNS secara nasional.

Terjadi peningkatan dalam belanja terutama pada pos belanja pegawai, baik secara nominal maupun per kapita

Tidak semua daerah mengalami peningkatan belanja pegawai, dan ada variasi antar daerah yang terlalu mencolok

Tabel 3.35 Perbandingan Belanja Pegawai dalam APBD Per Provinsi Tahun 2003 dan 2004

No	Daerah	Tahun 2003		Tahun 2004		% peningkatan dan penurunan
		Nominal (miliar rupiah)	Per Kapita (rupiah)	Nominal (miliar rupiah)	Per Kapita (rupiah)	
1	NAD *)	1.731,426	408.356,52	1.840,804	450.175,08	10.24%
2	Sumut*)	3.116,944	261.412,83	3.501,369	288.811,77	10.48%
3	Sumbar	1.844,427	412.026,27	2.078,842	458.353,60	11.24%
4	Riau*)	1.385,257	247.532,38	1.878,150	328.827,91	32.84%
5	Jambi	873,001	338.009,46	885,711	337.372,99	-0.19%
6	Sumsel	1.664,042	248.113,11	2.015,715	304.102,09	22.57%
7	Bengkulu	634,464	415.995,52	557,136	359.640,59	-13.55%
8	Lampung*)	2.104,639	302.279,35	1.754,559	248.389,16	-17.83%
9	DKI Jakarta	3.959,429	458.257,58	4.472,438	511.148,65	11.54%
10	Jabar*)	6.470,882	169.670,36	8.027,840	207.916,56	22.54%
11	Jateng	7.522,774	233.805,45	8.624,204	265.011,25	13.35%
12	Jogja	1.290,166	401.742,49	1.434,472	445.002,61	10.77%
13	Jatim*)	7.564,272	208.554,87	8.696,594	238.381,68	14.30%
14	Kalbar	1.356,836	341.852,45	1.529,682	379.269,47	10.95%
15	Kalteng	908,596	488.814,60	1.027,863	549.487,61	12.41%
16	Kalsel*)	1.134,505	355.906,63	1.352,164	419.024,76	17.73%
17	Kaltim*)	1.289,301	474.002,12	1.973,443	713.552,57	50.54%
18	Sulut*)	864,486	404.813,08	875,202	405.449,60	0.16%
19	Sulteng*)	854,825	362.416,23	979,605	434.869,87	19.99%
20	Sulsel*)	2.803,340	339.688,55	3.212,727	383.879,22	13.01%
21	Sultra	946,463	501.477,20	688,682	358.188,14	-28.57%
22	Bali	1.579,257	469.621,06	1.818,230	535.203,46	13.96%
23	NTB	1.204,063	299.156,89	1.394,400	341.451,88	14.14%
24	NTT*)	1.484,530	362.619,35	1.569,928	377.762,23	4.18%
25	Maluku*)	615,350	502.701,54	831,853	668.723,22	33.03%
26	Papua*)	846,294	344.966,93	1.021,157	405.819,57	17.64%
27	Mal-Ut	419,350	488.719,51	408,289	467.809,43	-4.28%
28	Banten	1.383,438	153.726,87	1.544,823	169.225,71	10.08%
29	Babel	323,487	327.440,56	331,013	323.321,13	-1.26%
30	Gorontalo	346,058	390.973,54	346,328	385.966,97	-1.28%
31	Kepri**)	144,999	124.148,27	458,333	713.391,34	474.63%
32	Ijabar**)	307,060	497.900,14	465,592	390.583,04	-21.55%

*) Data untuk tahun 2003 belum lengkap

**) Provinsi Kepulauan Riau dan Irian Jaya Barat belum terbentuk pada tahun 2003. Data menggunakan agregat Kab/Kota di wilayah calon Provinsi (tanpa data Provinsi).

Sumber Data : APBD diolah, SIKD – DJAPK

Dari **Tabel 3.36** terlihat bahwa secara umum terjadi peningkatan belanja barang, dan tampak adanya variasi yang terlalu mencolok antar daerah. Peningkatan tertinggi terdapat di Provinsi Kepulauan Riau dengan peningkatan sebesar 77 persen, selanjutnya diikuti dengan Provinsi Jawa Timur sebesar 67 persen. Secara rata-rata, belanja barang per kapita pada tahun anggaran 2003 adalah sebesar Rp108.000,- dan naik menjadi Rp125.000 pada tahun 2004, atau naik 15 persen.

Tabel 3.36 Perbandingan Belanja Barang dalam APBD Per Provinsi Tahun 2003 dan 2004

No	Daerah	Tahun 2003		Tahun 2004		% peningkatan dan penurunan
		Nominal (juta rupiah)	Per Kapita (rupiah)	Nominal (juta rupiah)	Per Kapita (rupiah)	
1	NAD *)	583,736.92	137,674.19	626,544.27	153,223.55	11.29%
2	Sumut*)	707,420.11	59,330.12	844,947.10	69,695.79	17.47%
3	Sumbar	360,799.73	80,598.96	433,062.52	95,483.79	18.47%
4	Riau*)	945,013.44	168,864.94	1,087,851.58	190,461.84	12.79%
5	Jambi	211,360.46	81,834.73	259,194.26	98,728.71	20.64%
6	Sumsel	471,782.74	70,344.06	562,809.46	84,908.59	20.70%
7	Bengkulu	108,755.55	71,307.12	129,783.35	83,777.25	17.49%
8	Lampung*)	503,393.39	72,300.01	387,535.58	54,862.57	-24.12%
9	DKI Jakarta	2,173,052.98	251,505.41	2,607,755.15	298,036.65	18.50%
10	Jabar*)	1,538,436.94	40,338.73	1,908,404.45	49,426.60	22.53%
11	Jateng	1,637,543.73	50,894.34	1,845,884.55	56,721.77	11.45%
12	Jogja	260,305.53	81,056.06	335,490.67	104,076.07	28.40%
13	Jatim*)	1,649,803.51	45,486.80	2,777,892.41	76,144.59	67.40%
14	Kalbar	422,531.23	106,455.98	470,905.44	116,756.29	9.68%
15	Kalteng	221,171.64	118,987.84	293,776.98	157,050.86	31.99%
16	Kalsel*)	299,394.63	93,923.31	381,216.95	118,136.00	25.78%
17	Kaltim*)	789,172.79	290,133.43	1,027,645.93	371,573.49	28.07%
18	Sulut*)	137,719.20	64,489.77	136,757.76	63,354.93	-1.76%
19	Sulteng*)	175,220.32	74,287.34	214,575.51	95,255.09	28.23%
20	Sulsel*)	647,433.87	78,451.36	731,285.55	87,379.14	11.38%
21	Sultra	136,882.34	72,526.13	111,361.18	57,919.65	-20.14%
22	Bali	345,338.18	102,692.63	394,157.06	116,021.74	12.98%

No	Daerah	Tahun 2003		Tahun 2004		% peningkatan dan penurunan
		Nominal (juta rupiah)	Per Kapita (rupiah)	Nominal (juta rupiah)	Per Kapita (rupiah)	
23	NTB	295,536.74	73,427.89	314,603.18	77,038.02	4.92%
24	NTT*)	371,280.77	90,691.02	389,793.07	93,793.49	3.42%
25	Maluku*)	113,819.66	92,983.31	170,201.21	136,823.96	47.15%
26	Papua*)	642,686.04	261,972.04	486,872.11	193,488.54	-26.14%
27	Mal-Ut	107,191.47	124,923.05	97,083.39	111,236.19	-10.96%
28	Banten	447,755.94	49,754.38	549,135.59	60,154.34	20.90%
29	Babel	90,947.69	92,059.12	113,968.69	111,320.05	20.92%
30	Gorontalo	102,001.30	115,240.21	78,288.57	87,249.05	-24.29%
31	Kepri**)	171,504.92	146,841.68	306,910.47	260,000.58	77.06%
32	Irjabar**)	118,234.43	191,717.42	167,043.09	257,465.50	34.29%

*) Data untuk tahun 2003 belum lengkap

**) Provinsi Kepulauan Riau dan Irian Jaya Barat belum terbentuk pada tahun 2003. Data menggunakan agregat Kab/Kota di wilayah calon Provinsi (tanpa data Provinsi).

Sumber Data : APBD diolah, SIKD – DJAPK

Dari **Tabel 3.37** terlihat bahwa cukup banyak daerah yang mengalami penurunan belanja pemeliharaan. Meskipun demikian, tidak sedikit pula daerah yang belanja pemeliharaannya meningkat tajam. Hal ini sebagaimana terdapat di Provinsi Kepulauan Riau (194 persen) dan Provinsi Sulawesi Utara (178 persen). Rata-rata belanja pemeliharaan per kapita pada tahun anggaran 2003 adalah sebesar Rp34.000,- dan naik menjadi Rp43.000 pada tahun 2004, atau naik sebesar 25 persen..

Tabel 3.37 Perbandingan Belanja Pemeliharaan dalam APBD Per Provinsi Tahun 2003 dan 2004

No	Daerah	Tahun 2003		Tahun 2004		% peningkatan dan penurunan
		Nominal (juta rupiah)	Per Kapita (rupiah)	Nominal (juta rupiah)	Per Kapita (rupiah)	
1	NAD *)	253,915.29	59,885.85	192,776.98	47,144.27	-21.28%
2	Sumut*)	212,952.11	17,859.93	265,089.40	21,866.00	22.43%
3	Sumbar	160,879.31	35,938.79	170,769.21	37,652.05	4.77%
4	Riau*)	122,713.43	21,927.73	238,904.39	41,827.55	90.75%
5	Jambi	45,985.38	17,804.66	103,915.05	39,581.89	122.31%
6	Sumsel	203,002.80	30,268.26	282,714.75	42,651.93	40.91%
7	Bengkulu	41,368.45	27,123.81	36,598.10	23,624.67	-12.90%
8	Lampung*)	87,992.21	12,637.91	185,310.59	26,234.02	107.58%
9	DKI Jakarta	914,188.75	105,806.63	814,734.99	93,114.91	-12.00%

No	Daerah	Tahun 2003		Tahun 2004		% peningkatan dan penurunan
		Nominal (juta rupiah)	Per Kapita (rupiah)	Nominal (juta rupiah)	Per Kapita (rupiah)	
10	Jabar*)	587,236.01	15,397.68	699,459.40	18,115.61	17.65%
11	Jateng	649,989.12	20,201.46	573,638.67	17,627.21	-12.74%
12	Jogja	74,488.94	23,194.97	77,612.01	24,076.83	3.80%
13	Jatim*)	555,246.68	15,308.73	781,875.57	21,431.93	40.00%
14	Kalbar	241,560.76	60,860.80	228,033.45	56,538.61	-7.10%
15	Kalteng	72,511.04	39,010.12	91,256.00	48,784.74	25.06%
16	Kalsel*)	161,089.66	50,535.55	177,396.94	54,973.85	8.78%
17	Kaltim*)	150,150.55	55,201.72	406,472.62	146,971.29	166.24%
18	Sulut*)	31,827.15	14,903.70	89,534.09	41,477.91	178.31%
19	Sulteng*)	50,998.61	21,621.64	62,802.70	27,879.59	28.94%
20	Sulsel*)	323,461.08	39,194.68	302,511.31	36,146.18	-7.78%
21	Sultra	81,666.15	43,270.23	67,493.19	35,103.63	-18.87%
22	Bali	106,657.63	31,716.60	123,485.20	36,348.37	14.60%
23	NTB	105,625.89	26,243.39	125,231.76	30,665.96	16.85%
24	NTT*)	181,562.30	44,349.37	184,723.26	44,448.81	0.22%
25	Maluku*)	20,542.76	16,782.11	53,290.11	42,839.67	155.27%
26	Papua*)	78,289.78	31,912.52	133,349.89	52,994.77	66.06%
27	Mal-Ut	53,124.06	61,911.82	40,645.23	46,570.48	-24.78%
28	Banten	317,674.24	35,299.78	148,493.84	16,266.56	-53.92%
29	Babel	30,389.45	30,760.83	29,941.07	29,245.24	-4.93%
30	Gorontalo	31,760.56	35,882.81	31,624.27	35,243.81	-1.78%
31	Kepri**)	20,059.22	17,174.61	60,098.20	50,416.05	193.55%
32	Irjabar**)	17,357.55	28,145.30	47,019.60	73,185.44	160.03%

*) Data untuk tahun 2003 belum lengkap

**) Provinsi Kepulauan Riau dan Irian Jaya Barat belum terbentuk pada tahun 2003. Data menggunakan agregat Kab/Kota di wilayah calon Provinsi (tanpa data Provinsi)

Sumber Data : APBD diolah, SIKD – DJAPK

3.4.2. Belanja Modal

Belanja modal juga menjadi sorotan penting dalam analisa belanja pemerintah karena sifatnya yang langsung menyentuh pada peningkatan kualitas pelayanan publik. Berbeda dengan masa sebelumnya yang sebagian besar penggunaannya ditentukan oleh pusat, saat ini alokasi transfer dana dari pusat kepada daerah sebagian besar bersifat bebas atau tidak ditentukan penggunaannya. Strategi pengalokasian belanja modal oleh pemerintah daerah sangat ditentukan pada kepentingan dan kebutuhan daerah,

Belanja modal pemerintah mempunyai pengaruh yang signifikan terhadap peningkatan kualitas pelayanan publik

pemerintah daerah harus sangat hati-hati dan proporsional dalam pengalokasiannya.

Dari **Tabel 3.38** terlihat bahwa sebagian besar daerah mengalami penurunan yang cukup drastis, bahkan wilayah Provinsi Sulawesi Tengah mengalami peningkatan belanja modal per kapita lebih dari 86 persen pada tahun 2004 dibandingkan dengan tahun 2003.

Dibandingkan dengan tahun anggaran 2003, sebagian besar daerah mengalami penurunan yang cukup drastis pada tahun 2004

Tabel 3.38 Perbandingan Belanja Modal APBD Per Provinsi Tahun 2003 dan 2004

No	Daerah	Tahun 2003		Tahun 2004		% peningkatan dan penurunan
		Nominal (juta rupiah)	Per Kapita (rupiah)	Nominal (juta rupiah)	Per Kapita (rupiah)	
1	NAD *)	995,348.29	234,752.62	900,583.06	220,240.68	-6.18%
2	Sumut*)	2,760,426.64	231,512.27	1,127,574.04	93,008.38	-59.83%
3	Sumbar	785,040.49	175,370.00	649,526.07	143,210.75	-18.34%
4	Riau*)	4,284,889.74	765,669.15	1,982,682.01	347,129.40	-54.66%
5	Jambi	997,592.60	386,248.81	459,406.91	174,990.96	-54.69%
6	Sumsel	1,479,386.13	220,580.40	1,465,547.10	221,100.65	0.24%
7	Bengkulu	339,175.09	222,384.96	160,288.02	103,468.50	-53.47%
8	Lampung*)	859,652.04	123,467.76	398,212.13	56,374.02	-54.34%
9	DKI Jakarta	2,754,125.88	318,757.78	2,872,245.24	328,264.85	2.98%
10	Jabar*)	2,533,277.76	66,424.04	1,974,477.38	51,137.86	-23.01%
11	Jateng	3,030,970.94	94,201.62	1,981,987.45	60,904.05	-35.35%
12	Jogja	350,532.91	109,151.79	347,248.74	107,723.66	-1.31%
13	Jatim*)	5,860,150.09	161,570.44	2,141,006.81	58,686.97	-63.68%
14	Kalbar	577,594.95	145,524.00	507,875.27	125,922.59	-13.47%
15	Kalteng	969,665.31	521,668.98	391,616.24	209,354.96	-59.87%
16	Kalsel*)	571,465.56	179,274.88	575,203.86	178,250.95	-0.57%
17	Kaltim*)	5,676,135.30	2,086,788.36	2,828,420.05	1,022,692.61	-50.99%
18	Sulut*)	256,943.49	120,318.94	77,376.64	35,845.80	-70.21%
19	Sulteng*)	631,153.29	267,587.12	83,542.07	37,086.28	-86.14%
20	Sulsel*)	1,279,699.67	155,064.76	1,099,857.72	131,418.74	-15.25%
21	Sultra	375,905.63	199,170.92	199,903.16	103,970.89	-47.80%
22	Bali	502,830.43	149,525.84	416,215.82	122,514.83	-18.06%
23	NTB	484,980.43	120,496.31	293,510.01	71,872.86	-40.35%
24	NTT*)	599,639.48	146,471.13	504,772.41	121,460.25	-17.08%
25	Maluku*)	418,989.95	342,287.72	346,840.76	278,823.68	-18.54%
26	Papua*)	2,038,889.00	831,093.05	994,768.41	395,332.33	-52.43%

No	Daerah	Tahun 2003		Tahun 2004		% peningkatan dan penurunan
		Nominal (juta rupiah)	Per Kapita (rupiah)	Nominal (juta rupiah)	Per Kapita (rupiah)	
27	Mal-Ut	266,138.97	310,163.59	180,025.93	206,270.08	-33.50%
28	Banten	1,010,573.55	112,294.35	842,426.78	92,282.54	-17.82%
29	Babel	206,726.89	209,253.20	229,002.50	223,680.47	6.89%
30	Gorontalo	285,702.70	322,784.51	218,555.23	243,569.85	-24.54%
31	Kepri**)	301,646.84	258,268.57	145,826.74	122,333.25	-52.63%
32	Irjabar**)	359,863.17	583,518.99	397,514.43	618,726.46	6.03%

*) Data untuk tahun 2003 belum lengkap

**) Provinsi Kepulauan Riau dan Irian Jaya Barat belum terbentuk pada tahun 2003. Data menggunakan agregat Kab/Kota di wilayah calon Provinsi (tanpa data Provinsi).

Sumber Data : APBD diolah, SIKD – DJAPK

Pada dasarnya, terdapat 21 (dua puluh satu) bidang dalam belanja. Namun demikian, di sini hanya akan dicermati 3 (tiga) bidang prioritas yang ditujukan untuk memenuhi kebutuhan dasar manusia dan peningkatan kualitas layanan publik, yaitu bidang pendidikan dan kebudayaan, bidang kesehatan, dan bidang administrasi pemerintahan.

Dari **Tabel 3.39** menunjukkan perbandingan belanja bidang pendidikan antara tahun 2003 dengan 2004. Terdapat variasi yang cukup tinggi dalam pola perilaku pengalokasian belanja bidang pendidikan. Beberapa daerah mengalokasikan cukup tinggi untuk bidang pendidikan, namun banyak juga yang mengalokasikan sangat rendah. Dari tabel ini dapat terlihat bahwa Provinsi Kalimantan Timur mengalami penurunan lebih dari 33 persen dalam alokasi belanja bidang pendidikan, baik secara nominal maupun per kapita. Sementara itu, Provinsi Sumatera Barat dan Yogyakarta mengalokasikan belanja pembangunan bidang pendidikan cukup tinggi, bahkan mencapai hingga Rp300.000,- per kapita per tahun.

Terdapat variasi yang cukup tinggi dalam pola perilaku pengalokasian belanja bidang pendidikan

Tabel 3.39 Perbandingan Belanja Bidang Pendidikan Per Provinsi Tahun 2003 dan 2004

No	Daerah	Tahun 2003		Tahun 2004		% peningkatan dan penurunan
		Nominal (miliar rupiah)	Per Kapita (rupiah)	Nominal (miliar rupiah)	Per Kapita (rupiah)	
1	NAD *)	1,437.801	339,105.16	1,177.085	287,860.21	-15.11%
2	Sumut*)	381.968	32,035.05	2,000.783	165,035.38	415.17%
3	Sumbar	1,192.813	266,462.26	1,366.132	301,211.77	13.04%
4	Riau*)	819.151	146,374.67	1,218.624	213,357.71	45.76%

Tinjauan Pelaksanaan

Hubungan Keuangan Pusat dan Daerah Tahun 2004-2005

No	Daerah	Tahun 2003		Tahun 2004		% pening- katan dan penu- runan
		Nominal (miliar rupiah)	Per Kapita (rupiah)	Nominal (miliar rupiah)	Per Kapita (rupiah)	
5	Jambi	76.786	29,730.22	384.792	146,569.92	393.00%
6	Sumsel	819.143	122,136.48	1,113.205	167,944.45	37.51%
7	Bengkulu	206.295	135,260.58	194.165	125,336.90	-7.34%
8	Lampung*)	95.872	13,769.69	995.703	140,959.55	923.69%
9	DKI Jakarta	1,016.674	117,668.18	1,024.745	117,116.66	-0.47%
10	Jabar*)	4,180.050	109,603.39	4,908.149	127,118.31	15.98%
11	Jateng	4,055.593	126,046.55	5,965.816	183,322.23	45.44%
12	Jogja	652.815	203,279.15	935.264	290,138.14	42.73%
13	Jatim*)	3,092.046	85,250.93	4,969.737	136,225.09	59.79%
14	Kalbar	827.726	208,544.25	860.503	213,353.30	2.31%
15	Kalteng	298.396	160,533.82	514.094	274,830.85	71.20%
16	Kalsel*)	600.429	188,361.25	804.220	249,221.17	32.31%
17	Kaltim*)	733.907	269,815.68	496.846	179,648.27	-33.42%
18	Sulut*)	77.160	36,131.75	428.161	198,351.76	448.97%
19	Sulteng*)	81.980	34,756.69	165.517	73,477.28	111.40%
20	Sulsel*)	1,450.912	175,811.07	1,651.177	197,294.31	12.22%
21	Sultra	493.345	261,395.67	403.329	209,774.14	-19.75%
22	Bali	636.092	189,153.80	977.686	287,785.95	52.14%
23	NTB	807.457	200,617.65	938.080	229,711.08	14.50%
24	NTT*)	889.490	217,271.80	837.850	201,606.67	-7.21%
25	Maluku*)	149.422	122,068.78	258.580	207,871.54	70.29%
26	Papua*)	343.610	140,062.89	463.024	184,011.33	31.38%
27	Mal-Ut	126.417	147,329.46	110.349	126,435.79	-14.18%
28	Banten	747.948	83,111.62	981.513	107,518.56	29.37%
29	Babel	190.019	192,341.18	175.780	171,695.34	-10.73%
30	Gorontalo	231.676	261,746.23	195.776	218,183.65	-16.64%
31	Kepri**)	37.224	31,871.52	172.268	144,514.97	353.43%
32	Irjabar**)	84.089	136,351.33	135.327	210,635.25	54.48%

*) Data untuk tahun 2003 belum lengkap

**) Provinsi Kepulauan Riau dan Irian Jaya Barat belum terbentuk pada tahun 2003. Data menggunakan agregat Kab/Kota di wilayah calon Provinsi (tanpa data Provinsi).

Sumber Data : APBD diolah, SIKD – DJAPK

Di semua daerah terlihat kecenderungan bahwa belanja bidang kesehatan dialokasikan lebih rendah dari belanja bidang pendidikan

Belanja bidang kesehatan di semua daerah memiliki kecenderungan dialokasikan lebih rendah dari belanja pendidikan. Dari **Tabel 3.40** terlihat bahwa alokasi belanja bidang kesehatan juga mempunyai variasi yang cukup tinggi. Pada tahun anggaran 2003, rata-rata belanja per kapita untuk bidang kesehatan adalah Rp45.000,- dan meningkat menjadi Rp57.500 pada tahun 2004, atau meningkat 28 persen. Secara

nominal, alokasi belanja bidang kesehatan di Jawa lebih tinggi dibandingkan dengan luar Jawa. Namun demikian, apabila dilihat per kapita maka Jawa justru menjadi lebih rendah dibandingkan dengan luar Jawa. Nanggroe Aceh Darussalam mengalami penurunan alokasi belanja bidang kesehatan, pada tahun anggaran 2003 dialokasikan Rp292 miliar atau Rp69.000,- per kapita dan pada tahun 2004 turun menjadi Rp204,5 miliar atau Rp50.000,- per kapita, atau dengan kata lain turun sampai 27,40 persen. Sementara itu Maluku mengalami peningkatan yang sangat tinggi, yaitu mencapai 204 persen.

Tabel 3.40 Perbandingan Belanja Bidang Kesehatan Per Provinsi Tahun 2003 dan 2004

No	Daerah	Tahun 2003		Tahun 2004		% peningkatan dan penurunan
		Nominal (miliar rupiah)	Per Kapita (rupiah)	Nominal (miliar rupiah)	Per Kapita (rupiah)	
1	NAD *)	291.998	68,867.80	204.455	50,000.26	-27.40%
2	Sumut*)	181.832	15,249.99	481.678	39,731.40	160.53%
3	Sumbar	252.144	56,326.48	282.711	62,333.73	10.67%
4	Riau*)	228.887	40,900.05	364.600	63,834.48	56.07%
5	Jambi	49.346	19,105.94	142.945	54,448.89	184.98%
6	Sumsel	155.316	23,158.05	264.741	39,940.34	72.47%
7	Bengkulu	47.708	31,280.43	76.189	49,181.81	57.23%
8	Lampung*)	73.167	10,508.76	199.145	28,192.52	168.28%
9	DKI Jakarta	723.875	83,780.12	797.051	91,093.91	8.73%
10	Jabar*)	874.571	22,931.79	1,077.156	27,897.74	21.66%
11	Jateng	1,096.348	34,074.16	1,406.995	43,235.24	26.89%
12	Jogja	95.257	29,662.03	184.360	57,192.46	92.81%
13	Jatim*)	749.007	20,650.90	1,207.388	33,095.63	60.26%
14	Kalbar	213.745	53,852.73	176.754	43,824.53	-18.62%
15	Kalteng	93.532	50,319.46	148.398	79,332.65	57.66%
16	Kalsel*)	204.115	64,033.37	236.462	73,277.86	14.44%
17	Kaltim*)	235.167	86,457.62	369.501	133,603.51	54.53%
18	Sulut*)	40.288	18,865.97	72.545	33,607.80	78.14%
19	Sulteng*)	79.834	33,847.05	96.309	42,754.13	26.32%
20	Sulsel*)	385.168	46,671.96	421.725	50,390.77	7.97%
21	Sultra	92.907	49,226.28	58.955	30,662.99	-37.71%
22	Bali	206.849	61,510.50	249.359	73,400.03	19.33%
23	NTB	154.178	38,306.68	202.092	49,487.16	29.19%
24	NTT*)	245.648	60,003.46	239.300	57,581.45	-4.04%
25	Maluku*)	34.501	28,185.29	106.664	85,747.38	204.23%

No	Daerah	Tahun 2003		Tahun 2004		% peningkatan dan penurunan
		Nominal (miliar rupiah)	Per Kapita (rupiah)	Nominal (miliar rupiah)	Per Kapita (rupiah)	
26	Papua*)	219.822	89,603.99	265.752	105,613.22	17.87%
27	Mal-Ut	48.866	56,950.38	28.346	32,478.44	-42.97%
28	Banten	222.785	24,755.84	251.861	27,589.80	11.45%
29	Babel	44.215	44,756.07	47.435	46,332.67	3.52%
30	Gorontalo	51.281	57,936.96	63.312	70,558.45	21.78%
31	Kepri**)	25.065	21,461.16	65.504	54,950.98	156.05%
32	Ijabar**)	59.206	96,003.60	69.810	108,658.90	13.18%

*) Data untuk tahun 2003 belum lengkap

**) Provinsi Kepulauan Riau dan Irian Jaya Barat belum terbentuk pada tahun 2003. Data menggunakan agregat Kab/Kota di wilayah calon Provinsi (tanpa data Provinsi).

Sumber Data: APBD diolah, SIKD – DJAPK

Belanja bidang administrasi pemerintahan adalah belanja daerah yang digunakan untuk meningkatkan kualitas kinerja aparatur, misalnya kegiatan pelatihan, pendidikan, dan termasuk belanja fasilitas pendukung aparatur seperti mobil dinas, rumah dinas, dan lain-lain. Sebagaimana belanja bidang lainnya, variasi antar daerah dalam peningkatan belanja bidang administrasi pemerintahan cukup tinggi.

Dari **Tabel 3.41** terlihat bahwa provinsi Kepulauan Riau mengalami peningkatan yang paling tinggi, yaitu mencapai lebih dari 1.000 persen, sementara itu provinsi Sulawesi Tenggara justru mengalami penurunan sebesar 34,56 persen. Pada tahun anggaran 2003, provinsi DKI Jakarta merupakan daerah yang alokasi belanja bidang per kapita tertinggi di Indonesia. Sementara pada tahun 2004, belanja administrasi pemerintahan per kapita tertinggi terdapat di provinsi Kalimantan Timur yang melebihi Rp1.000.000,- per kapita dan disusul oleh provinsi Papua sebesar Rp809.000,- per kapita.

Tabel 3.41 Perbandingan Belanja Bidang Administrasi Pemerintahan Per Provinsi Tahun 2003 dan 2004

No	Daerah	Tahun 2003		Tahun 2004		% peningkatan dan penurunan
		Nominal (miliar rupiah)	Per Kapita (rupiah)	Nominal (miliar rupiah)	Per Kapita (rupiah)	
1	NAD *)	1,921.550	453.197.26	2,210.820	540,663.68	19.30%
2	Sumut*)	347.177	29,117.17	2,106.722	173,773.82	496.81%
3	Sumbar	1,138.664	254,365.93	1,175.995	259,289.26	1.94%
4	Riau*)	634.774	113,428.18	1,879.588	329,079.63	190.12%
5	Jambi	241.405	93,467.58	745.280	283,882.12	203.72%

Beberapa daerah mengalami peningkatan belanja bidang administrasi pemerintahan yang sangat tinggi

No	Daerah	Tahun 2003		Tahun 2004		% peningkatan dan penurunan
		Nominal (miliar rupiah)	Per Kapita (rupiah)	Nominal (miliar rupiah)	Per Kapita (rupiah)	
6	Sumsel	705.687	105,219.95	1,481.436	223,497.78	112.41%
7	Bengkulu	203.005	133,103.41	371.115	239,560.84	79.98%
8	Lampung*)	126.730	18,201.70	976.134	138,189.18	659.21%
9	DKI Jakarta	5,138.943	594,772.48	5,839.344	667,370.43	12.21%
10	Jabar*)	5,243.379	137,484.51	6,060.296	156,958.28	14.16%
11	Jateng	4,198.109	130,475.91	5,275.851	162,120.46	24.25%
12	Jogja	420.198	130,844.77	817.154	253,498.11	93.74%
13	Jatim*)	2,665.417	73,488.34	6,046.731	165,746.49	125.54%
14	Kalbar	1,075.015	270,848.11	892.952	221,398.72	-18.26%
15	Kalteng	400.563	215,498.64	582.822	311,572.19	44.58%
16	Kalsel*)	986.239	309,393.77	1,026.872	318,219.34	2.85%
17	Kaltim*)	1,139.061	418,767.21	2,809.658	1,015,908.98	142.60%
18	Sulut*)	373.955	175,112.28	635.839	294,561.44	68.21%
19	Sulteng*)	289.918	122,915.19	375.893	166,867.77	35.76%
20	Sulsel*)	2,102.858	254,809.15	2,342.644	279,915.63	9.85%
21	Sultra	538.183	285,152.54	358.803	186,615.98	-34.56%
22	Bali	1,214.245	361,078.16	1,519.423	447,248.50	23.86%
23	NTB	690.348	171,521.18	839.997	205,693.27	19.92%
24	NTT*)	1,082.255	264,357.48	1,039.156	250,045.67	-5.41%
25	Maluku*)	237.871	194,325.34	818.985	658,379.00	238.80%
26	Papua*)	352.836	143,823.23	2,035.966	809,116.39	462.58%
27	Mal-Ut	385.253	448,981.94	362.110	414,898.99	-7.59%
28	Banten	1,640.093	182,246.27	1,690.077	185,137.31	1.59%
29	Babel	347.935	352,187.56	397.879	388,632.94	10.35%
30	Gorontalo	258.761	292,346.90	289.043	322,125.40	10.19%
31	Kepri**)	42.810	36,654.42	499.237	418,807.73	1042.58%
32	Irbabar**)	164.737	267,121.72	297.134	462,486.86	73.14%

*) Data untuk tahun 2003 belum lengkap

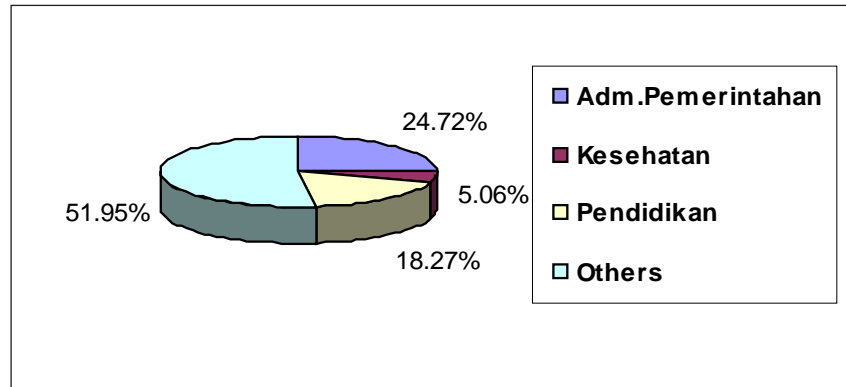
**) Provinsi Kepulauan Riau dan Irian Jaya Barat belum terbentuk pada tahun 2003. Data menggunakan agregat Kab/Kota di wilayah calon Provinsi (tanpa data Provinsi).

Sumber Data : APBD diolah, SIKD – DJAPK

Pada **Grafik 3.12** dan **Grafik 3.13** di bawah ini dapat kita lihat bahwa belanja bidang administrasi pemerintahan menempati porsi yang lebih besar dibandingkan dengan belanja bidang pendidikan maupun belanja bidang kesehatan baik untuk tahun 2003 maupun tahun 2004. Tiga bidang tersebut mengalami peningkatan pada tahun 2004, namun peningkatan yang terjadi pada belanja administrasi pemerintahan lebih tinggi dibandingkan kedua bidang lainnya.

Belanja bidang administrasi pemerintahan menempati porsi yang lebih besar dibandingkan dengan belanja bidang pendidikan maupun belanja bidang kesehatan

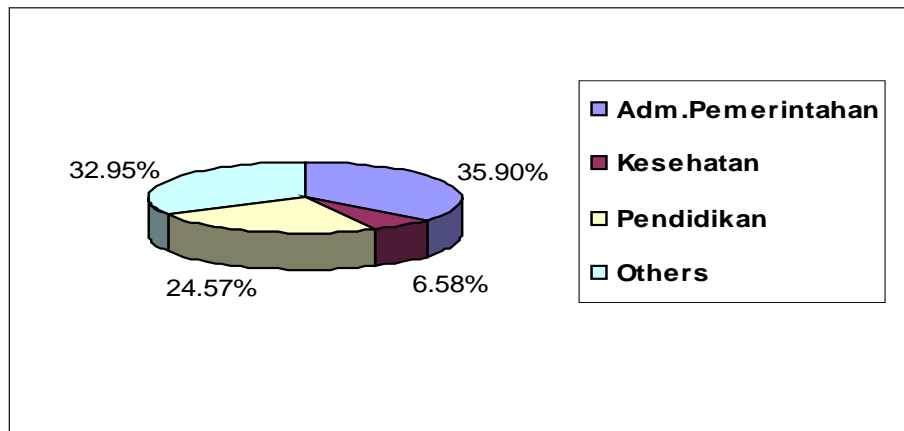
Grafik 3.12 Komposisi Belanja Tahun 2003



Sumber Data : APBD diolah, SIKD – DJAPK

Pada tahun 2003, belanja administrasi pemerintahan mencapai 24,72 persen, sementara belanja bidang kesehatan hanya 5,06 persen dan belanja bidang pendidikan 18,27 persen. Pada tahun 2004, belanja bidang administrasi pemerintahan mencapai 35,90 persen sementara belanja bidang kesehatan hanya naik sedikit menjadi 6,58 persen. Di lain pihak, belanja bidang pendidikan naik cukup tinggi menjadi 24,57% persen.

Grafik 3.13 Komposisi Belanja Tahun 2004



Sumber Data : APBD diolah, SIKD – DJAPK

3.5. Pembiayaan Daerah

Pembiayaan daerah menurut PP No. 58 Tahun 2004 adalah seluruh transaksi keuangan pemerintah daerah, baik penerimaan maupun pengeluaran

Berdasarkan PP No. 58 Tahun 2004 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, Pembiayaan adalah seluruh transaksi keuangan pemerintah daerah, baik penerimaan maupun pengeluaran, yang dimaksudkan untuk menutup defisit dan atau memanfaatkan surplus anggaran. Pembiayaan mencakup transaksi penerimaan dan pengeluaran pembiayaan.

Rata-rata Penerimaan Pembiayaan Provinsi dalam tahun 2003 sebesar Rp283 miliar, Tahun 2004 sebesar Rp242,936 miliar, dan tahun 2005 sebesar Rp167 miliar. Rata-rata Pengeluaran Pembiayaan Provinsi tahun 2003 sebesar Rp286,692 miliar, tahun 2004 sebesar Rp318,42 miliar dan tahun 2005 sebesar Rp37,941 miliar. Perkembangan Pembiayaan Provinsi Tahun 2003 s.d. 2004 dapat dilihat pada **Tabel 3.42**.

Tabel 3.42 Rata-Rata Pembiayaan Provinsi Tahun 2003 s.d. 2005

(Jutaan Rupiah)

Pembiayaan	2003*	2004**	2005***
Penerimaan Daerah	283.589,28	242.936,14	167.501,45
Pengeluaran Daerah	286.692,51	318.420,81	37.941,95
Total Pembiayaan	-3.103,23	-75.484,67	129.559,51

* = 15 Provinsi ** = 26 Provinsi *** = 29 Provinsi

Sumber Data : APBD diolah, SIKD – DJAPK

Rata-rata penerimaan pembiayaan Kabupaten/Kota tahun 2003 sebesar Rp35,955 miliar, tahun 2004 sebesar Rp31,564 miliar dan tahun 2005 sebesar Rp27,103 miliar. Rata-rata pengeluaran pembiayaan Kabupaten/Kota tahun 2003 sebesar Rp25,501 miliar, tahun 2004 sebesar Rp29,556 miliar dan tahun 2005 sebesar Rp10,15 miliar. Perkembangan Pembiayaan Kabupaten/Kota Tahun 2003 s.d. 2004 dapat dilihat pada **Tabel 3.43**.

Tabel 3.43 Rata-Rata Pembiayaan Kabupaten/Kota Tahun 2003 s.d. 2005

(Jutaan Rupiah)

Pembiayaan	2003*	2004**	2005***
Penerimaan Daerah	35.955,00	31.546,69	27.103,81
Pengeluaran Daerah	25.501,36	29.556,97	10.150,40
Total Pembiayaan	10.453,64	1.989,72	16.953,42

* = 202 Kabupaten/Kota ** = 313 Kabupaten/Kota *** = 371 Kabupaten/Kota
Sumber Data : APBD diolah, SIKD – DJAPK

3.5.1. Penerimaan Pembiayaan

Penerimaan Pembiayaan seperti tersebut diatas berasal dari Sisa Lebih Perhitungan Anggaran (SILPA), pencairan dana cadangan, hasil penjualan kekayaan daerah yang dipisahkan, penerimaan pinjaman dan penerimaan kembali pemberian pinjaman. Penerimaan dari SILPA merupakan penerimaan dari Sisa Lebih Perhitungan Anggaran yang berasal dari tahun anggaran sebelumnya yang akan digunakan

Rata-rata total pembiayaan provinsi dari tahun 2003 s.d. tahun 2004 nilainya negatif dan meningkat menjadi positif pada tahun 2005

Rata-rata total pembiayaan kabupaten/kota dari tahun 2003 s.d. tahun 2004 mengalami penurunan tetapi meningkat pada tahun 2005

Penerimaan Pembiayaan berasal dari Sisa Lebih Perhitungan Anggaran, pencairan dana cadangan, hasil penjualan kekayaan daerah yang dipisahkan, penerimaan pinjaman dan penerimaan kembali pemberian pinjaman

Tinjauan Pelaksanaan

Hubungan Keuangan Pusat dan Daerah Tahun 2004-2005

untuk menutup defisit anggaran selama tahun berjalan. Penerimaan Hasil Penjualan kekayaan daerah yang dipisahkan merupakan Penerimaan Pembiayaan yang berasal dari penjualan aset daerah yang dipisahkan, misalnya Penyertaan Modal Pemda, yang akan digunakan untuk menutup defisit anggaran selama tahun berjalan.

Pemerintah daerah dapat membentuk dana cadangan guna mendanai kegiatan yang lebih dari satu tahun anggaran

Pemerintah daerah dapat membentuk dana cadangan guna mendanai kegiatan yang penyediaan dananya tidak dapat dibebankan dalam satu tahun anggaran. Pemindah bukuan dari rekening dana cadangan ke Rekening Kas Umum Daerah dilakukan berdasarkan rencana pelaksanaan kegiatan, setelah jumlah dana cadangan yang ditetapkan berdasarkan peraturan daerah tentang pembentukan dana cadangan yang berkenaan mencukupi. Pemindahbukuan ini merupakan Penerimaan Pembiayaan Daerah.

Penerimaan Pembiayaan dari Pinjaman dapat berasal dari Pemerintah Pusat, Penerusan Pinjaman Luar Negeri dan Pinjaman dari Daerah lainnya

Penerimaan Pembiayaan dari Pinjaman merupakan Penerimaan Pembiayaan dari Pinjaman Pemerintah Pusat, Penerusan Pinjaman Luar Negeri Pemerintah dan Pinjaman dari Daerah Otonom lainnya.

Penerimaan kembali Pinjaman dari BUMN/BUMD/Pemerintah Pusat/Daerah Otonom lainnya, dan Lembaga Internasional merupakan penerimaan pembiayaan. Dalam hal ini daerah menjadi pemberi Pinjaman bagi BUMD, BUMN, Daerah Otonom lainnya maupun Pemerintah Pusat. Penerimaan kembali ini dapat berupa pembayaran cicilan pokok hutang maupun bunga hutang. Termasuk dalam hal ini adalah Penerbitan Obligasi Daerah.

Rata-Rata Penerimaan Pembiayaan Provinsi Tahun 2004 dan 2005 mengalami penurunan dibandingkan dengan tahun sebelumnya

Perkembangan Penerimaan Pembiayaan Daerah Tahun 2003 s.d. 2005 dapat dilihat pada **Tabel 3.44**. Dari tabel tersebut dapat dinyatakan Rata-Rata Penerimaan Pembiayaan Provinsi Tahun 2004 mengalami penurunan sebesar 14,34 persen dibandingkan dengan tahun sebelumnya. Demikian juga untuk Rata-Rata Penerimaan Pembiayaan Provinsi Tahun 2005 juga mengalami penurunan sebesar 26,06 persen. Rata-Rata Pengeluaran Pembiayaan Kabupaten/Kota Tahun 2004 mengalami penurunan sebesar 12,26 persen dibandingkan dengan tahun sebelumnya. Demikian juga untuk Rata-Rata Pengeluaran Pembiayaan Kabupaten/Kota Tahun 2005 juga mengalami penurunan sebesar 12,36 persen.

**Tabel 3.44 Perkembangan Penerimaan Pembiayaan
Tahun 2003 s.d. 2005**

(dalam miliar rupiah)

Pembiayaan	2003*	2004**	2005***	Persentase Kenaikan 2003-2004	Persentase Kenaikan 2004-2005
Penerimaan Pembiayaan Provinsi	283.589,28	242.936,14	167.501,452	-14,34%	-26,60%
Penerimaan Pembiayaan Kab/Kota	35.955,00	31.546,69	27.103,81	-12,26%	-12,36%

* = 15 Provinsi dan 202 Kab/Kota ** = 26 Provinsi dan 313 Kab/Kota

*** = 29 Provinsi dan 371 Kab/Kota

Sumber Data : APBD diolah, SIKD – DJAPK

3.5.2. Pengeluaran Pembiayaan

Berdasarkan PP No. 58 Tahun 2005, Pengeluaran pembiayaan meliputi Pembentukan Dana Cadangan, Penyertaan Modal Pemerintah Daerah, pembayaran Pokok Utang, dan Pemberian Pinjaman. Pengeluaran Penyertaan Modal Pemerintah Daerah adalah Pengeluaran Pembiayaan untuk penyertaan modal pemerintah daerah pada BUMN/BUMD dan Penyertaan modal pemerintah daerah pada proyek pembangunan, misalnya Proyek Perkebunan Inti Rakyat (PIR).

Dana cadangan digunakan untuk mendanai kegiatan yang penyediaan dananya tidak dapat dibebankan dalam satu tahun anggaran karena membutuhkan dana yang besar antara lain pembangunan sarana dan prasarana pelayanan dasar dan pelayanan umum, belanja Pilkada, serta sarana dan prasarana perkotaan.

Daerah yang mempunyai anggaran surplus dapat memberikan pinjaman kepada pihak ketiga, misalnya kepada pihak BUMD, daerah lain dan Pemerintah Pusat. Pemberian pinjaman ini dilakukan dengan prinsip tidak mengganggu keuangan daerah yang bersangkutan dan dengan kehati-hatian serta harus memperoleh persetujuan DPRD.

Pengeluaran Pembiayaan untuk Pembayaran Pokok Hutang merupakan semua pembayaran yang menjadi kewajiban Daerah yang jatuh tempo atas Pinjaman Daerah. Pengeluaran Pembiayaan untuk pembayaran pokok hutang termasuk didalamnya pengeluaran untuk pembayaran bunga pinjaman dan pembayaran semua kewajiban bunga dan pokok yang timbul sebagai akibat penerbitan Obligasi Daerah.

Perkembangan Pengeluaran Pembiayaan Daerah Tahun 2003 s.d. 2005 dapat dilihat pada **Tabel 3.45**. Dari tabel tersebut dapat dinyatakan rata-rata Penerimaan Pembiayaan Provinsi Tahun 2004 mengalami

Pengeluaran pembiayaan terdiri atas Pembentukan Dana Cadangan, Penyertaan Modal Pemerintah Daerah, pembayaran Pokok Utang, dan Pemberian Pinjaman

Pengeluaran Pembiayaan untuk Pembayaran Pokok Hutang merupakan semua pembayaran yang menjadi kewajiban Daerah yang jatuh tempo

Rata-rata Penerimaan Pembiayaan Provinsi meningkat pada tahun 2004, akan tetapi mengalami penurunan pada tahun 2005

peningkatan sebesar 11,07% persen dibandingkan dengan tahun sebelumnya. Dalam tahun 2005 rata-rata Penerimaan Pembiayaan Provinsi Tahun 2005 mengalami penurunan yang relatif besar sebesar 97,83 persen. Untuk tingkat kabupaten/kota rata-rata Pengeluaran Pembiayaan Tahun 2004 mengalami peningkatan sebesar 15,90 persen dibandingkan tahun sebelumnya dan dalam Tahun 2005 turun sebesar 76,1 persen dari tahun sebelumnya.

**Tabel 3.45 Perkembangan Pengeluaran Pembiayaan
Tahun 2003 s.d. 2005**

Pembiayaan	2003*	2004**	2005***	Persentase Kenaikan 2003-2004	Persentase Kenaikan 2004-2005
Pengeluaran Pembiayaan Provinsi	286.692,51	318.420,81	37.941,95	11,07%	-97,83%
Pengeluaran Pembiayaan Kab/Kota	25.501,36	29.556,97	10.150,40	15,90%	-76,10%


* = 15 Provinsi dan 202 Kab/Kota ** = 26 Provinsi dan 313 Kab/Kota

*** = 29 Provinsi dan 371 Kab/Kota

Sumber Data : APBD diolah, SIKD – DJAPK

PENGELOLAAN KEUANGAN DAERAH

BAB IV

- 
- 4.1. PERKEMBANGAN PENGELOLAAN KEUANGAN DAERAH SAMPAI DENGAN ERA OTONOMI DAERAH
 - 4.2 PENGANGGARAN DAERAH
 - 4.3. PERBENDAHARAAN
 - 4.4. PELAPORAN KEUANGAN DAERAH

BAB IV

PENGELOLAAN KEUANGAN DAERAH

Pada hakekatnya misi utama dari UU Nomor 22 Tahun 1999 dan UU Nomor 25 Tahun 1999 adalah bukan sekedar keinginan untuk melimpahkan kewenangan dan pembiayaan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah semata, tetapi yang lebih penting adalah keinginan untuk meningkatkan efisiensi dan efektifitas pengelolaan sumber daya keuangan daerah dalam rangka meningkatkan kesejahteraan dan pelayanan kepada masyarakat.

Misi utama dari UU Nomor 22 Tahun 1999 dan UU Nomor 25 Tahun 1999 adalah peningkatan efisiensi dan efektifitas pengelolaan sumber daya keuangan daerah

Salah satu komponen utama dari hasil pengelolaan keuangan daerah sebagaimana yang telah tertuang dalam peraturan perundang-undangan yang mengatur pengelolaan keuangan daerah, adalah Laporan Realisasi APBD. Struktur APBD disusun dengan pendekatan kinerja, yang memuat sasaran yang diharapkan menurut fungsi belanja, standar pelayanan yang diharapkan dan perkiraan biaya satuan komponen kegiatan yang bersangkutan. Kepala daerah menyusun laporan pertanggungjawaban keuangan daerah berdasarkan Standar Akuntansi Pemerintah.

4.1. Perkembangan Pengelolaan Keuangan Daerah Sampai Dengan Era Otonomi Daerah

Sampai dengan tahun 1999 pelaksanaan pengelolaan keuangan negara masih didasarkan pada ketentuan perundangan yang disusun pada masa pemerintahan kolonial Hindia Belanda yang berlaku berdasarkan Aturan Peralihan Undang-Undang Dasar 1945, yaitu *Indische Comptabiliteitswet* yang lebih dikenal dengan nama ICW Stbl. 1925 Nomor 448, yang ditetapkan pertama kali pada tahun 1864 dan mulai berlaku pada tahun 1867, *Indische Bedrijvenwet (IBW)* Stbl. 1927 Nomor 419 jo. Stbl. 1936 Nomor 445 dan *Reglement voor het Administratief Beheer (RAB)* Stbl. 1933 Nomor 381, selanjutnya diubah

Secara formal peraturan perundang-undangan peninggalan Belanda masih tetap berlaku, secara materiil sebagian ketentuannya tidak lagi dilaksanakan

dan diundangkan dalam Lembaran Negara 1954 Nomor 6, 1955 Nomor 49, dan terakhir Undang-undang Nomor 9 Tahun 1968.

Sementara itu, dalam pelaksanaan pemeriksaan pertanggungjawaban keuangan negara digunakan *Instructie en verdere bepalingen voor de Algemeene Rekenkamer (IAR)* Stbl. 1933 Nomor 320. Peraturan perundang-undangan tersebut tidak dapat mengakomodasikan berbagai perkembangan yang terjadi dalam sistem kelembagaan negara dan pengelolaan keuangan pemerintahan negara Republik Indonesia. Oleh karena itu, meskipun berbagai ketentuan tersebut secara formal masih tetap berlaku, secara materiil sebagian dari ketentuan dalam peraturan perundang-undangan dimaksud tidak lagi dilaksanakan.

Pada awal tahun 1980-an telah dikeluarkan beberapa Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) Nomor 900/099 tentang Manual Administrasi Keuangan Daerah (Makuda), Nomor 020-595 tentang Manual Administrasi Barang Daerah, dan Nomor 970 tentang Manual Administrasi Pendapatan Daerah. Tujuan diterbitkannya Permendagri tersebut antara lain, yaitu:

1. Agar terdapat kesatuan penafsiran atas ketentuan peraturan perundangan yang berlaku, sehingga pengelolaan keuangan dan barang daerah dapat diselenggarakan dengan baik;
2. Agar fungsi-fungsi pengurusan keuangan dan barang daerah diselenggarakan sebagaimana mestinya;
3. Sebagai pedoman kerja bagi aparat yang berkecimpung dalam pengurusan keuangan dan barang daerah;
4. Sebagai alat pengendalian dan pengawasan/ pemeriksaan pengurusan keuangan dan barang daerah.

Sejalan dengan berubahnya sistem pemerintahan menjadi desentralisasi, dimana terdapat entitas pemerintah pusat dan pemerintah daerah peraturan perundang-undangan terkait pengelolaan keuangan daerah perlu ditinjau kembali. Hal ini disebabkan adanya perubahan dalam pola pengelolaan dan pertanggungjawaban pemerintah daerah yang akan melakukan pertanggungjawaban kepada DPRD selaku wakil rakyat yang berfungsi mengawasi jalannya pemerintahan di daerah.

UU Nomor 22 Tahun 1999 dan UU Nomor 25 Tahun 1999 memberikan kewenangan lebih luas kepada pemerintah daerah dalam menata sistem pengelolaan keuangan daerah. Kewenangan tersebut diantaranya adalah keleluasaan dalam mobilisasi sumber dana, menentukan arah, tujuan dan target penggunaan anggaran. Selanjutnya, kepala daerah akan mempertanggungjawabkan pelaksanaan kewenangan tersebut kepada DPRD selaku wakil rakyat yang berfungsi mengawasi jalannya pemerintahan di daerah.

Tujuan diterbitkannya Manual Administrasi Keuangan Daerah (Makuda), Manual Administrasi Barang Daerah, dan Manual Administrasi Pendapatan Daerah

Sejalan dengan berubahnya sistem pemerintahan menjadi desentralisasi, diambil dari peraturan perundang-undangan terkait pengelolaan keuangan daerah perlu ditinjau kembali

Kemudian UU Nomor 17 Tahun 2003 menegaskan bahwa pengelolaan keuangan daerah merupakan bagian dari pengelolaan keuangan negara. Artinya pemerintah daerah dapat membuat sistem pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan daerah sesuai dengan kebutuhan masing-masing, namun tetap dalam kerangka kepentingan nasional.

Berkaitan dengan uraian tersebut di atas telah dijabarkan beberapa peraturan pelaksanaan dari UU nomor 22 tahun 1999 dan UU nomor 25 tahun 1999, yaitu sebagai berikut :

- PP Nomor 104 Tahun 2000 tentang Dana Perimbangan;
- PP Nomor 105 Tahun 2000 tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah;
- PP Nomor 106 Tahun 2000 tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah dalam rangka Pelaksanaan Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan;
- PP Nomor 107 Tahun 2000 tentang Pinjaman Daerah;
- PP Nomor 108 Tahun 2000 tentang Tata Cara Pertanggungjawaban Kepala Daerah;
- PP Nomor 109 Tahun 2000 tentang Kedudukan Keuangan Daerah;
- PP nomor 110 Tahun 2000 tentang Kedudukan Keuangan DPRD.

Untuk menjamin pelaksanaan pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan daerah yang baik, diperlukan suatu sistem akuntansi yang mampu meningkatkan transparansi dan pengendalian terhadap setiap transaksi keuangan daerah. Sistem akuntansi keuangan daerah pada dasarnya berisi ketentuan yang mengatur sistem dan prosedur akuntansi yang mencakup pengorganisasian formulir, catatan dan laporan keuangan oleh unit-unit organisasi pemerintah daerah. Sistem akuntansi keuangan daerah juga mencakup sistem dan prosedur pengelolaan keuangan daerah yang mengakibatkan bertambah atau berkurangnya sumber-sumber ekonomis daerah yang berupa uang, barang atau jasa. Sistem tersebut akan memberikan pedoman bagi pengelola keuangan daerah, yang meliputi Biro/Bagian Keuangan, Kas Daerah, maupun Unit Pengguna Anggaran, dalam mencatat dan melaporkan suatu transaksi. Dengan demikian laporan yang dihasilkan akan lebih berkualitas, tepat waktu, serta mampu memenuhi kebutuhan dari para pemakai laporan, baik pemerintah daerah sendiri, DPRD, pemerintah pusat, maupun masyarakat umum. Sesuai dengan UU nomor 17 tahun 2003, Sistem Akuntansi Keuangan Daerah mengacu pada Sistem Akuntansi Pemerintah.

Untuk mengetahui pelaksanaan, pengelolaan, dan pertanggungjawaban keuangan yang baik, diperlukan suatu sistem akuntansi yang mampu meningkatkan transparansi dan pengendalian terhadap setiap transaksi keuangan daerah

4.2. Penganggaran Daerah

Ketentuan mengenai penyusunan dan penetapan APBN/APBD dalam Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003

Ketentuan mengenai penyusunan dan penetapan APBN/APBD dalam UU Nomor 17 Tahun 2003 meliputi penegasan tujuan dan fungsi penganggaran pemerintah, peran DPR/DPRD dan pemerintah dalam proses penyusunan dan penetapan anggaran, pengintegrasian sistem akuntabilitas kinerja dalam sistem penganggaran, penyempurnaan klasifikasi anggaran, penyatuan anggaran, dan penggunaan kerangka pengeluaran jangka menengah dalam penyusunan anggaran.

Anggaran adalah alat akuntabilitas, manajemen, dan kebijakan ekonomi

Anggaran adalah alat akuntabilitas, manajemen, dan kebijakan ekonomi. Sebagai instrumen kebijakan ekonomi, anggaran berfungsi untuk mewujudkan pertumbuhan dan stabilitas perekonomian serta pemerataan pendapatan dalam rangka mencapai tujuan bernegara. Dalam upaya menyempurnakan tujuan dan fungsi anggaran tersebut perlu dilakukan pengaturan secara jelas peran DPR/DPRD dan pemerintah dalam proses penyusunan dan penetapan anggaran sebagai penjabaran aturan pokok yang telah ditetapkan dalam UUD 1945. Sehubungan dengan itu, dalam UU Nomor 17 Tahun 2003 disebutkan bahwa belanja negara/belanja daerah dirinci sampai dengan unit organisasi, fungsi, program, kegiatan, dan jenis belanja. Hal tersebut berarti bahwa setiap pergeseran anggaran antarunit organisasi, antarkegiatan, dan antarjenis belanja harus mendapat persetujuan DPR/DPRD.

Upaya perbaikan proses penganggaran di sektor publik adalah dengan penerapan anggaran berbasis prestasi kerja

Masalah lain yang tidak kalah pentingnya dalam upaya memperbaiki proses penganggaran di sektor publik adalah penerapan anggaran berbasis prestasi kerja. Sistem anggaran berbasis prestasi kerja/hasil memerlukan kriteria pengendalian kinerja dan evaluasi, serta untuk menghindari duplikasi dalam penyusunan rencana kerja dan anggaran kementerian negara/ lembaga/perangkat daerah. Untuk itu perlu dilakukan penyatuan sistem akuntabilitas kinerja dalam sistem penganggaran dengan memperkenalkan sistem penyusunan rencana kerja dan anggaran kementerian negara/ lembaga/ perangkat daerah. Hal ini tidak dimaksudkan dengan penyusunan rencana kerja dan anggaran kementerian/ lembaga/ perangkat daerah tersebut dapat terpenuhi sekaligus kebutuhan akan anggaran berbasis prestasi kerja dan pengukuran akuntabilitas kinerja kementerian/ lembaga/ perangkat daerah yang bersangkutan.

Perlu dilakukan perubahan klasifikasi anggaran untuk memudahkan pelaksanaan anggaran berbasis kinerja

Sejalan dengan upaya untuk menerapkan secara penuh anggaran berbasis kinerja di sektor publik, perlu pula dilakukan perubahan klasifikasi anggaran agar sesuai dengan klasifikasi yang digunakan secara internasional. Perubahan dalam pengelompokan transaksi pemerintah tersebut dimaksudkan untuk memudahkan pelaksanaan anggaran berbasis kinerja, memberikan gambaran yang objektif dan proporsional mengenai kegiatan pemerintah, menjaga konsistensi

dengan standar akuntansi sektor publik, serta memudahkan penyajian dan meningkatkan kredibilitas statistik keuangan pemerintah.

Selama ini anggaran belanja pemerintah dikelompokkan atas anggaran belanja rutin dan anggaran belanja pembangunan. Pengelompokan dalam anggaran belanja rutin dan anggaran belanja pembangunan yang semula bertujuan untuk memberikan penekanan pada arti pentingnya pembangunan dalam pelaksanaannya telah menimbulkan peluang terjadinya duplikasi, penumpukan, dan penyimpangan anggaran. Sementara itu, penuangan rencana pembangunan dalam suatu dokumen perencanaan nasional lima tahunan yang ditetapkan dengan undang-undang dirasakan tidak realistis dan semakin tidak sesuai dengan dinamika kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan dalam era globalisasi.

Perkembangan dinamis dalam penyelenggaraan pemerintahan membutuhkan sistem perencanaan fiskal yang terdiri dari sistem penyusunan anggaran tahunan yang dilaksanakan sesuai dengan Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah (*Medium Term Expenditure Framework*) sebagaimana dilaksanakan di kebanyakan negara maju.

Untuk menjamin agar pengelolaan keuangan daerah dilakukan secara tertib, maka perlu dilakukan perencanaan dalam segi penerimaan maupun pengeluarannya. APBD adalah suatu rencana keuangan tahunan daerah yang ditetapkan berdasarkan peraturan daerah tentang APBD. APBD disusun berdasarkan pendekatan kinerja, yaitu suatu sistem anggaran yang mengutamakan upaya pencapaian hasil kerja atau output dari perencanaan alokasi biaya atau input yang ditetapkan. APBD yang disusun dengan pendekatan kinerja memuat hal-hal sebagai berikut:

- a. sasaran yang diharapkan menurut fungsi belanja;
- b. standar pelayanan yang diharapkan dan perkiraan biaya satuan komponen kegiatan yang bersangkutan (pengembangan standar pelayanan dapat dilaksanakan secara bertahap dan harus dilakukan secara berkesinambungan);
- c. bagian pendapatan APBD yang membiayai belanja administrasi umum, belanja operasi dan pemeliharaan, dan belanja modal/pembangunan.

Uraian tersebut merupakan indikator dan/atau sasaran kinerja pemerintah daerah yang menjadi acuan laporan pertanggungjawaban tentang kinerja daerah.

Selanjutnya, anggaran daerah pada hakekatnya merupakan salah satu alat untuk meningkatkan pelayanan publik dan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan tujuan otonomi daerah yang luas, nyata

Pengelompokan dalam anggaran belanja rutin dan anggaran belanja pembangunan dalam pelaksanaannya telah menimbulkan peluang terjadinya duplikasi, penumpukan, dan penyimpangan anggaran.

APBD disusun berdasarkan pendekatan kinerja, yaitu suatu sistem anggaran yang mengutamakan upaya pencapaian hasil kerja atau output dari perencanaan alokasi biaya atau input yang ditetapkan

APBD harus dapat mencerminkan kebutuhan masyarakat

dan bertanggung jawab. Dengan demikian APBD harus dapat mencerminkan kebutuhan masyarakat dengan memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah.

Penyusunan APBD hendaknya mengacu pada norma dan prinsip anggaran sebagai berikut:

a. Transparansi dan Akuntabilitas Anggaran

Transparansi tentang anggaran daerah merupakan salah satu persyaratan untuk mewujudkan pemerintahan yang baik, bersih dan bertanggung jawab. Mengingat anggaran Daerah merupakan salah satu sarana evaluasi pencapaian kinerja dan tanggung jawab pemerintah mensejahterakan masyarakat, maka APBD harus dapat memberikan informasi yang jelas tentang tujuan, sasaran, hasil dan manfaat yang diperoleh masyarakat dari suatu kegiatan atau proyek yang dianggarkan. Selain itu setiap dana yang diperoleh, penggunaannya harus dapat dipertanggungjawabkan.

b. Disiplin Anggaran

APBD disusun dengan berorientasi pada kebutuhan masyarakat tanpa harus meninggalkan keseimbangan antara pembiayaan penyelenggaraan pemerintah, pembangunan dan pelayanan masyarakat. Oleh karena itu anggaran yang disusun harus dilakukan berlandaskan azas efisiensi, tepat guna, tepat waktu dan dapat dipertanggungjawabkan. Pemilahan antara belanja yang bersifat rutin dengan belanja yang bersifat pembangunan/modal harus diklasifikasikan secara jelas agar tidak terjadi pencampuran kedua sifat anggaran yang dapat menimbulkan pemborosan dan kebocoran dana.

Pendapatan yang direncanakan merupakan perkiraan yang terukur secara rasional yang dapat dicapai untuk setiap sumber pendapatan, sedangkan belanja yang dianggarkan pada setiap Pos/Pasal merupakan batas tertinggi pengeluaran belanja. Penganggaran pengeluaran harus didukung dengan adanya kepastian tersedianya penerimaan dalam jumlah yang cukup. Tidak dibenarkan melaksanakan kegiatan/proyek yang belum/tidak tersedia kredit anggarannya dalam APBD/Perubahan APBD.

c. Keadilan Anggaran

Pembiayaan pemerintah daerah dilakukan melalui mekanisme pajak dan retribusi yang dipikul oleh segenap lapisan masyarakat. Untuk itu, Pemerintah wajib mengalokasikan penggunaannya secara adil agar dapat dinikmati oleh seluruh

APBD harus dapat memberikan informasi yang jelas

APBD disusun berdasarkan azas efisiensi, tepat guna, tepat waktu dan dapat dipertanggungjawabkan

Penggunaan anggaran harus dapat dinikmati oleh seluruh kelompok masyarakat

kelompok masyarakat tanpa diskriminasi dalam pemberian pelayanan.

d. Efisiensi dan Efektivitas Anggaran

Dana yang tersedia harus dimanfaatkan dengan sebaik mungkin untuk dapat menghasilkan peningkatan pelayanan dan kesejahteraan yang maksimal guna kepentingan masyarakat. Oleh karena itu untuk dapat mengendalikan tingkat efisiensi dan efektivitas anggaran, maka dalam perencanaan perlu ditetapkan secara jelas tujuan, sasaran, hasil dan manfaat yang akan diperoleh masyarakat dari suatu kegiatan atau proyek yang diprogramkan.

Perencanaan perlu ditetapkan secara jelas tujuan, sasaran, hasil dan manfaatnya

e. Format Anggaran

Pada dasarnya APBD disusun berdasarkan format anggaran defisit (*deficit budget format*). Selisih antara pendapatan dan belanja mengakibatkan terjadinya surplus atau defisit anggaran. Apabila terjadi surplus, Daerah dapat membentuk Dana Cadangan, sedangkan bila terjadi defisit, dapat ditutupi melalui sumber pembiayaan pinjaman dan atau penerbitan obligasi daerah sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku.

Format APBD disusun berdasarkan deficit budget format

f. Struktur Anggaran (APBD)

Struktur APBD merupakan satu kesatuan yang terdiri dari :

- Pendapatan Daerah;
- Belanja Daerah; dan
- Pembiayaan.

Yang dimaksud dengan satu kesatuan dalam hal ini adalah bahwa dokumen APBD merupakan rangkuman seluruh jenis pendapatan, jenis belanja dan sumber-sumber pembiayaannya.

Pendapatan Daerah dirinci menurut kelompok pendapatan dan jenis pendapatan. Kelompok pendapatan meliputi Pendapatan Asli Daerah, Dana Perimbangan, dan Lain-lain Pendapatan Daerah yang sah. Jenis pendapatan misalnya Pajak Daerah, Retribusi Daerah, Dana Alokasi Umum dan Dana Alokasi Khusus.

Belanja Daerah dirinci menurut organisasi, fungsi dan jenis belanja. Yang dimaksud dengan belanja menurut organisasi adalah suatu kesatuan pengguna anggaran seperti DPRD dan Sekretariat DPRD, Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, Sekretariat Daerah, serta Dinas Daerah dan Lembaga Teknis Daerah lainnya. Fungsi belanja misalnya pendidikan, kesehatan,

dan fungsi-fungsi lainnya. Jenis belanja maksudnya adalah belanja pegawai, belanja barang, belanja pemeliharaan, belanja perjalanan dinas dan belanja modal/ pembangunan.

Pembiayaan dirinci menurut sumber pembiayaan. Sumber-sumber pembiayaan yang merupakan penerimaan daerah antara lain seperti sisa lebih perhitungan anggaran tahun lalu, penerimaan pinjaman dan obligasi serta penerimaan dari penjualan asset daerah yang dipisahkan. Sumber pembiayaan yang merupakan pengeluaran antara lain seperti pembayaran hutang pokok. Selisih lebih Pendapatan Daerah terhadap Belanja Daerah disebut Surplus Anggaran. Sedangkan selisih kurang Pendapatan Daerah terhadap Belanja Daerah disebut Defisit Anggaran. Jumlah Pembiayaan sama dengan jumlah surplus/ defisit anggaran.

Anggaran untuk membiayai pengeluaran yang sifatnya tidak tersangka disediakan dalam bagian anggaran pengeluaran tidak tersangka. Pengeluaran yang dibebankan pada pengeluaran tidak tersangka adalah untuk penanganan bencana alam, bencana sosial, dan pengeluaran tidak tersangka lainnya yang sangat diperlukan dalam rangka penyelenggaraan kewenangan pemerintah daerah.

Di samping itu, Daerah dapat membentuk Dana Cadangan guna membiayai kebutuhan dana yang tidak dapat dibebankan dalam satu tahun anggaran. Dana Cadangan dibentuk dengan kontribusi tahunan dari penerimaan APBD, kecuali dari Dana Alokasi Khusus, Pinjaman Daerah, dan Dana Darurat. Dana Cadangan tersebut digunakan untuk membiayai kebutuhan seperti rehabilitasi prasarana, keindahan kota, atau pelestarian lingkungan hidup, sehingga biaya rehabilitasi tersebut dibebankan dalam beberapa tahun anggaran.

Penganggaran Dana Cadangan dialokasikan dari sumber penerimaan APBD. Pengeluaran yang akan disisihkan untuk pembentukan Dana Cadangan dicantumkan pada anggaran belanja. Semua sumber penerimaan Dana Cadangan dan semua pengeluaran atas beban Dana Cadangan dicatat dan dikelola dalam APBD, yaitu dibukukan di dalam rekening tersendiri yang memperlihatkan saldo awal, setiap transaksi penerimaan dan pengeluaran serta saldo akhir tahun anggaran. Pengeluaran untuk menutup kebutuhan sebagaimana yang ditetapkan dalam Peraturan Daerah tentang pembentukan Dana Cadangan dibebankan pada rekening Dana Cadangan. Posisi Dana Cadangan dilaporkan sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari laporan pertanggungjawaban APBD. Saldo akhir Dana Cadangan pada tahun tersebut dicatat sebagai saldo awal pada tahun anggaran berikutnya pada saat yang sama ditambahkan pada Dana Cadangan tahun berikutnya.

Daerah dapat membentuk Dana Cadangan guna membiayai kebutuhan dana yang tidak dapat dibebankan dalam satu tahun anggaran

Apabila diperkirakan Pendapatan Daerah lebih kecil daripada rencana belanja, Daerah dapat melakukan pinjaman. Pinjaman Daerah dicantumkan pada anggaran Pembiayaan. Penggunaan dana yang bersumber dari Pinjaman Daerah ini dipergunakan untuk membiayai kegiatan sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku untuk Pinjaman Daerah.

Pemerintah daerah dapat mencari sumber-sumber pembiayaan lain melalui kerja sama dengan pihak lain dengan prinsip saling menguntungkan. Apabila Pemerintah Daerah dalam rangka pembangunan fasilitas pelayanan publik tidak memiliki dana ataupun dana yang ada tidak mencukupi, maka Daerah dapat mencari alternatif sumber-sumber pembiayaan jangka panjang melalui kerja sama dengan pihak lain termasuk masyarakat. Kerja sama yang mempunyai akibat keuangan terhadap APBD diatur dengan peraturan daerah.

Pemerintah Daerah dapat melakukan investasi dalam bentuk penyertaan modal, deposito atau bentuk investasi lainnya sepanjang hal tersebut memberi manfaat bagi peningkatan pelayanan masyarakat dan tidak mengganggu likuiditas pemerintah daerah. Investasi dalam bentuk penyertaan modal adalah penyertaan modal pemerintah daerah yang dilakukan melalui badan usaha milik daerah. Sementara itu, Deposito adalah simpanan berjangka pada bank yang sehat. Dalam rangka penganggaran, investasi dicantumkan pada anggaran pembiayaan. Sumber-sumber pembiayaan lain dan investasi pemerintah daerah diatur dengan peraturan daerah. Selanjutnya, Pemerintah daerah bertanggung jawab atas pengelolaan sumber-sumber pembiayaan lain dan investasi, dan setiap akhir tahun anggaran melaporkan hasil pelaksanaannya kepada DPRD.

Pada tahun 2002 telah diterbitkan Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 29 (Kepmendagri 29) tentang Pedoman Pengurusan, Pertanggungjawaban dan Pengawasan Keuangan Daerah serta Tata Cara Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, Pelaksanaan Tata Usaha Keuangan Daerah dan Penyusunan Perhitungan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah. Kepmendagri tersebut menyajikan adanya perubahan format anggaran, yaitu dari yang berbasis Makuda yang dikenal dengan adanya Pasal dan Ayat (format Makuda) diganti dengan format yang berbasis kinerja yang dikenal dengan adanya kode rekening (format Kepmendagri 29). Dari laporan APBD yang telah diterima oleh Depkeu pada tahun 2004 diketahui bahwa 33 daerah masih menggunakan 349 daerah yang sudah menggunakan format Makuda dan format Kepmendagri 29.

Apabila diperkirakan Pendapatan Daerah lebih kecil daripada rencana belanja, Daerah dapat melakukan pinjaman

Daerah dapat mencari alternatif sumber-sumber pembiayaan jangka panjang melalui kerja sama dengan pihak lain termasuk masyarakat

Pemerintah daerah dapat melakukan investasi

Perubahan format anggaran dari basis Makuda diganti dengan format yang berbasis kinerja

**Tabel 4.1 Persentase Perhitungan APBD Tahun 2004
Berdasarkan Jenis Format**

Jenis Format	Provinsi		Kab. / Kota		Total	
	Jumlah	%	Jumlah	%	Jumlah	%
Makuda	1	3,33	32	9,14	33	8,62
Kepmendagri 29	31	96,67	318	90,86	349	91,38
Total	32	100,00	350	100,00	382	100,00

Sumber data : SIKD DJAPK Departemen Keuangan

Sedangkan pada tahun 2005, hampir seluruh daerah (432 daerah) sudah menggunakan format Kepmendagri 29 dan hanya 2 daerah yang masih menggunakan format Makuda.

**Tabel 4.2 Persentase APBD Tahun 2005
Berdasarkan Jenis Format**

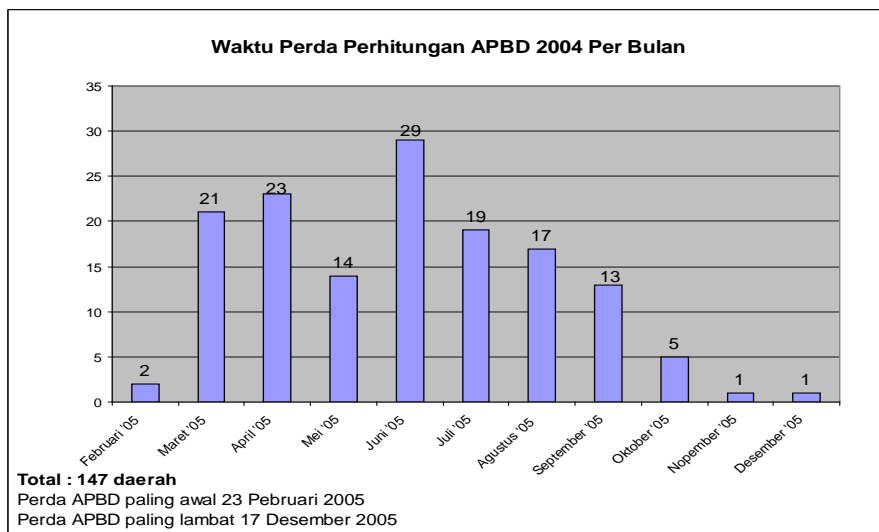
Jenis Format	Provinsi		Kab. / Kota		Total	
	Jumlah	%	Jumlah	%	Jumlah	%
Makuda	0	0,00	2	0,50	2	0,46
Kepmendagri 29	32	100,00	400	99,50	432	99,54
Total	32	100,00	402	100,00	434	100,00

Sumber : SIKD DJAPK Departemen Keuangan

Dari tabel di atas, dapat dilihat adanya peningkatan yang signifikan jumlah daerah yang menerapkan format Kepmendagri 29. Pada tahun 2004 hanya 91,38%, sedangkan pada tahun 2005 meningkat menjadi 99,5%.

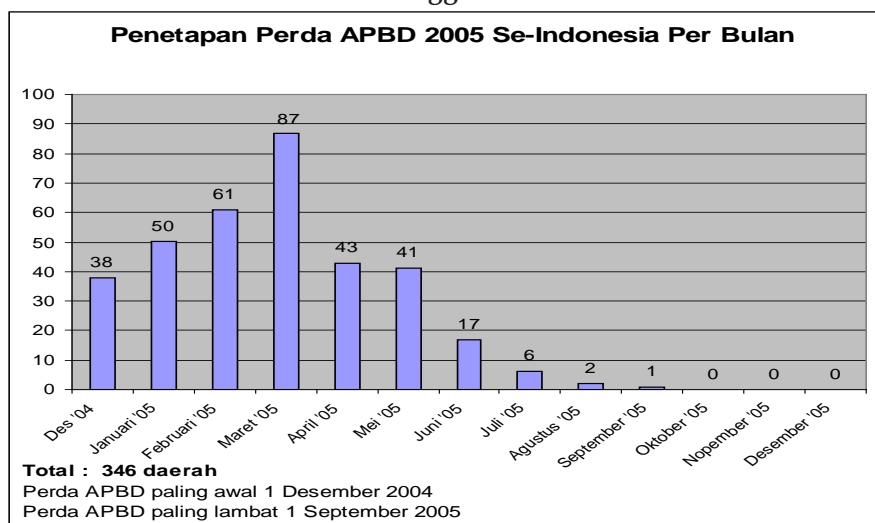
Berkaitan dengan laporan APBD yang telah diterima Departemen Keuangan berikut disampaikan sebaran penetapan peraturan daerah tentang APBD. Dalam hal ini untuk tahun 2004 berkaitan dengan penetapan Perhitungan APBD 2004, sedangkan untuk tahun 2005 berkaitan dengan penetapan APBD 2005. Dilihat dari sebaran periode penetapan peraturan daerah tentang APBD tahun 2004 dan 2005 dapat dilihat pada **Gambar 4.1** dan **Gambar 4.2**.

Gambar 4.1 Periode Penetapan Perda Perhitungan APBD Tahun Anggaran 2004



Sumber data : SIKD DJAPK Departemen Keuangan

Gambar 4.2 Periode Penetapan Perda APBD Tahun Anggaran 2005



Sumber data : SIKD DJAPK Departemen Keuangan

Berdasarkan gambar di atas, sebagian besar penetapan perhitungan APBD tahun 2004 ditetapkan pada bulan Juni 2005. Penetapan perda Perhitungan APBD tahun 2004 paling awal dilakukan pada tanggal 23 Februari 2005 dan paling lambat ditetapkan pada tanggal 17 Desember 2005.

Berdasarkan grafik di atas dapat dilihat bahwa untuk tahun 2005 sebagian besar pemerintah daerah baru menetapkan APBD tahun 2005 pada bulan Maret 2005. Hal ini mengakibatkan daerah tidak dapat melaksanakan APBD-nya secara tepat waktu. Dengan keterlambatan tersebut, pelaksanaan kegiatan dan program juga mengalami

keterlambatan. Idealnya peraturan daerah tentang APBD untuk tahun 2005 sudah ditetapkan pada akhir tahun 2004, sehingga pada awal tahun 2005 pemerintah Daerah yang bersangkutan dapat langsung melaksanakan kegiatan-kegiatan yang telah direncanakan. Menurut data yang telah diterima Departemen Keuangan, ada 38 pemerintah daerah yang bisa dan telah menetapkan Perda APBD 2005 pada bulan Desember 2004.

4.3. Perbendaharaan

Pemaparan akan dibatasi pada aturan yang menjadi dasar dalam pelaksanaan sistem dan fungsi perbendaharaan di pemerintah daerah. Sistem perbendaharaan di pemerintahan akan sangat bergantung kepada peraturan perundangan yang berlaku dari suatu negara. Pemerintah sangat memerlukan adanya fungsi perbendaharaan (*treasury function*) yang baik, untuk dapat memastikan bahwa pelaksanaan anggaran telah berjalan efisien dan adanya manajemen yang baik terhadap sumber-sumber keuangan yang dimiliki pemerintah. Fungsi perbendaharaan dimulai sejak anggaran disetujui oleh legislatif (DPRD) dengan diterbitkannya Peraturan Daerah dan ditempatkan dalam lembaran daerah. APBD yang telah disahkan merupakan dokumen awal dari pelaksanaan fungsi perbendaharaan.

Dalam tahap pelaksanaan anggaran dibutuhkan sistem akuntansi dan sistem pengendalian manajemen yang handal

Tahapan perbendaharaan merupakan tahapan pelaksanaan anggaran APBD yang meliputi kegiatan pengajuan SPP oleh pengguna anggaran, pengujian SPP dan penerbitan SPM oleh bendaharawan umum daerah, pembayaran dan pertanggungjawaban penerimaan dan pengeluaran kas serta pelaporan mengenai pengelolaan keuangan daerah. Dalam tahap ini, hal terpenting yang harus diperhatikan oleh pengelola keuangan daerah adalah dimilikinya sistem akuntansi dan sistem pengendalian manajemen. Dalam hal ini pengelola keuangan daerah bertanggung jawab untuk menciptakan sistem akuntansi yang memadai dan handal untuk perencanaan dan pengendalian anggaran yang telah disepakati, dan bahkan dapat diandalkan untuk tahap penyusunan berikutnya. Sistem akuntansi yang digunakan hendaknya juga mendukung pengendalian anggaran.

Pelaksanaan anggaran membutuhkan sarana dan prasarana, baik fisik maupun non fisik, yang mampu menopang pelaksanaan instrumen perencanaan

Instrumen pelaksanaan pada dasarnya adalah ketersediaan sarana dan prasarana baik fisik, maupun non fisik yang mampu menopang pelaksanaan instrumen perencanaan. Ketersediaan sarana dan prasarana tersebut juga sangat tergantung pada adanya upaya pemerintah daerah untuk menyiapkan instrumen pelaksanaan, khususnya penyiapan sumber daya manusia yang handal dan mampu mengaplikasikan pelaksanaan tahapan kedua dalam ruang lingkup pengelolaan keuangan daerah.

Sistem atau mekanisme perbendaharaan keuangan daerah mengacu Pasal 24 sampai dengan Pasal 28 PP Nomor 105 Tahun 2000, yang pada dasarnya sejalan dengan mekanisme yang diatur dalam UU Nomor 22 Tahun 1999 dan UU Nomor 25 Tahun 1999. PP tersebut dimaksudkan untuk memberikan rambu-rambu yang lebih rinci dari pasal-pasal dalam UU dimaksud. Pada tahun 2002 telah dikeluarkan Kepmendagri Nomor 29 Tahun 2002 sebagai peraturan pelaksana dari PP tersebut yang menjadi landasan dalam sistem perbendaharaan pemerintah daerah.

Selanjutnya, untuk penyempurnaan mekanisme perbendaharaan, pemerintah telah menerbitkan UU Nomor 1 Tahun 2004. Undang-undang ini dalam implementasinya diterapkan secara bertahap oleh beberapa pemerintah daerah melalui penyempurnaan perda tentang pokok-pokok pengelolaan keuangan daerah.

Namun demikian, peraturan terdahulu mengenai sistem perbendaharaan yang telah diterbitkan masih berlaku sepanjang belum diubah oleh peraturan sesudahnya. Diantara peraturan perundangan yang diterbitkan sebagai pelaksanaan UU Nomor 5 Tahun 1974 di bidang keuangan, yang paling menonjol adalah terbitnya Keputusan Presiden Nomor 14 Tahun 1979 yang berisi mengenai pedoman secara terinci pelaksanaan APBN, termasuk ketentuan-ketentuan tentang Surat Perintah Membayar Uang (SPMU) beban tetap dan SPMU beban sementara, pelaksanaan proyek, pemimpin proyek, bendaharawan, pengawasan administrasi keuangan dan aturan-aturan yang bersifat teknis lainnya terakhir diubah pada Keputusan Presiden Nomor 2 Tahun 1997.

Dengan kondisi ini Pemerintah Daerah akan menghadapi segala kemungkinan permasalahan yang akan dihadapi dalam pencapaian target-target APBD untuk pendapatan ataupun belanja daerah. Fungsi pemerintah daerah harus lebih ditingkatkan dan dikembangkan dalam beberapa hal, yaitu:

- a. sistem pengelolaan keuangan daerah agar menghasilkan kinerja pengelolaan keuangan daerah yang memadai;
- b. mengontrol dan mengendalikan target penerimaan pendapatan daerah sesuai dengan APBD yang telah ditetapkan;
- c. mengontrol dan mengendalikan target pengeluaran sesuai dengan APBD;
- d. memberikan informasi tentang pengelolaan keuangan daerah secara lebih transparan/terbuka dan dapat dipercaya, baik kepada DPRD, pemerintah pusat maupun masyarakat;

Implementasi bertahap UU Nomor 1 Tahun 2004

Peraturan terdahulu mengenai sistem perbendaharaan yang telah diterbitkan masih berlaku sepanjang belum diubah oleh peraturan sesudahnya

Fungsi pemerintah daerah dan DPRD, serta partisipasi masyarakat harus ditingkatkan dan dikembangkan dalam pencapaian target-target APBD

- e. untuk meningkatkan dan mengembangkan sumber-sumber pendapatan daerah, baik melalui pola intensifikasi maupun ekstensifikasi sumber-sumber pendapatan, khususnya Pendapatan Asli Daerah (PAD).

DPRD harus mampu memberdayakan fungsi pengawasannya atas pelaksanaan pengelolaan keuangan daerah oleh pemerintah daerah. DPRD adalah mitra kerja bagi pemerintah daerah dalam rangka meningkatkan efisiensi dan efektivitas pengelolaan keuangan daerah, yang sekaligus meningkatkan kepercayaan masyarakat kepada pemerintah daerah.

Disamping itu, partisipasi masyarakat harus terus diupayakan untuk mengoptimalkan pencapaian target-target APBD. Dalam kaitan ini, pendekatan pemerintah daerah tidak hanya menempatkan masyarakat sebagai wajib pajak atau pembayar retribusi, akan tetapi sejauh mungkin memberikan kesempatan untuk berpartisipasi dan terlibat dalam usaha pelaksanaan kegiatan pembangunan.

4.4. Pelaporan Keuangan Daerah

4.4.1. Sistem Akuntansi Keuangan Daerah

Sistem Akuntansi Keuangan Daerah diperlukan untuk mendukung akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah

Sistem Akuntansi Keuangan Daerah diperlukan untuk mendukung akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah. Setiap penggunaan sumber keuangan daerah harus dapat dipertanggungjawabkan secara transparan baik dari aspek penggunaan dana itu sendiri maupun dari aspek penanggung jawab penggunaan dana tersebut. Sistem Akuntansi Keuangan Daerah harus mengacu kepada Standar Akuntansi Pemerintah (Pasal 32 UU Nomor 17 Tahun 2003).

Pelaksanaan anggaran dilakukan dengan mengikuti suatu sistem dan prosedur akuntansi

Pelaksanaan anggaran dilakukan dengan mengikuti suatu sistem dan prosedur akuntansi. Sistem dan prosedur ini diperlukan demi tercapainya tiga tujuan. **Pertama**, untuk menetapkan prosedur yang harus diikuti oleh pihak-pihak yang terkait sehingga jelas pembagian kerja dan tanggung jawab diantara mereka. **Kedua**, untuk menyelenggarakan pengendalian intern dalam rangka menghindari terjadinya penyelewengan. **Ketiga**, untuk menghasilkan laporan keuangan daerah sebagai bentuk pertanggungjawaban pengelolaan keuangan daerah yang jenis dan isinya diatur dalam PP Nomor 24 Tahun 2005 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan.

Sistem akuntansi harus mengidentifikasi unit-unit yang terlibat dalam pelaksanaan kegiatan

Apabila ditinjau dari aspek penanggung jawab penggunaan keuangan daerah, sistem akuntansi harus mengidentifikasi unit-unit yang terlibat dalam pelaksanaan kegiatan yang berakibat pada penambahan maupun pengurangan sumber daya keuangan daerah.

Dengan demikian informasi yang dihasilkan oleh sistem akan mampu menggambarkan akuntabilitas dari masing-masing unit tersebut.

Berdasarkan analisis tersebut di atas, sistem akuntansi keuangan daerah ini mencakup tiga sub sistem sebagai berikut:

1. Sub Sistem Akuntansi Umum

Sub sistem akuntansi umum merupakan bagian sistem akuntansi keuangan daerah yang menampung seluruh aktivitas keuangan yang dijalankan oleh pemerintah daerah, yang berarti merupakan kumpulan dari seluruh aktivitas penggunaan dana oleh unit-unit pengguna anggaran. Sub sistem ini dijalankan oleh biro keuangan untuk pemerintah provinsi dan bagian keuangan untuk pemerintah kabupaten/kota.

Sub Sistem Akuntansi Umum merupakan sub sistem yang menampung seluruh aktivitas keuangan pemerintah daerah

2. Sub Sistem Akuntansi Kas Daerah

Sub sistem akuntansi kas daerah merupakan bagian sistem akuntansi keuangan daerah yang menampung aktivitas keuangan daerah berupa penerimaan dan pengeluaran kas. Sub sistem ini dijalankan oleh Pemegang Kas Daerah.

Sub Sistem Akuntansi Kas Daerah menampung aktivitas penerimaan dan pengeluaran kas pemerintah daerah

3. Sub Sistem Akuntansi Pengguna Anggaran

Sub sistem akuntansi pengguna anggaran merupakan bagian dari sistem akuntansi keuangan daerah yang menampung aktivitas keuangan daerah yang dilakukan oleh setiap unit pengguna anggaran. Sub sistem ini akan menjadi sarana akuntabilitas bagi masing-masing unit yang bersangkutan. Pelaksana sub sistem ini adalah satuan kerja, proyek, dan setiap unit yang menjalankan kegiatan berkaitan dengan keuangan daerah.

Sub Sistem Akuntansi Pengguna Anggaran menampung aktivitas keuangan daerah yang dilakukan oleh setiap unit pengguna anggaran

Selanjutnya pelaksanaan anggaran yang mengikuti sistem dan prosedur akuntansi akan menghasilkan laporan keuangan daerah. Laporan keuangan tersebut disusun dengan mengikhtisarkan saldo-saldo perkiraan dari setiap pembukuan yang dilakukan oleh masing-masing pusat pertanggungjawaban keuangan. Dengan melihat jumlah transaksi keuangan daerah yang sangat banyak dan terbagi dalam pusat pertanggungjawaban keuangan yang banyak pula, penyusunan laporan keuangan secara manual merupakan suatu hal yang cukup sulit dilakukan. Hal tersebut menuntut kecermatan dan kehati-hatian yang tinggi karena laporan dari setiap pusat pertanggungjawaban harus menunjukkan hasil yang konsisten. Sedikit kesalahan dalam mencatat transaksi akan berakibat perbedaan dalam laporan keuangan yang dihasilkan, dan usaha untuk memperbaiki kesalahan tersebut akan sulit karena harus meneliti seluruh catatan pembukuan satu persatu.

Penyusunan laporan keuangan secara manual merupakan hal yang cukup sulit dilakukan

Tujuan Pelaporan keuangan daerah adalah :

(1) Akuntabilitas

Mempertanggungjawabkan pengelolaan sumber daya serta pelaksanaan kebijakan yang dipercayakan kepada unit organisasi pemerintah dalam rangka pencapaian tujuan yang telah ditetapkan melalui laporan keuangan pemerintah secara periodik;

(2) Manajerial

Menyediakan informasi keuangan yang berguna untuk perencanaan dan pengelolaan keuangan pemerintah serta memudahkan pengendalian yang efektif atas seluruh aset, hutang, dan ekuitas dana; dan

(3) Transparansi

Menyediakan informasi keuangan yang terbuka bagi masyarakat dalam rangka mewujudkan penyelenggaraan pemerintahan yang baik.

Laporan keuangan daerah untuk tujuan umum, terdiri dari laporan perhitungan anggaran, neraca, laporan arus kas dan nota perhitungan anggaran/catatan atas laporan keuangan. Namun demikian, tidak tertutup kemungkinan laporan keuangan dapat dikembangkan untuk tujuan khusus sesuai dengan kebutuhan masing-masing pemerintah daerah dalam rangka pengambilan keputusan.

Laporan keuangan daerah yang disusun oleh pemerintah daerah sesuai dengan Standar Akuntansi Pemerintahan meliputi:

1. Laporan Realisasi Anggaran

Tujuan dari Laporan Realisasi Anggaran adalah mengungkapkan kegiatan keuangan pemerintah daerah yang memenuhi karakteristik kualitatif laporan keuangan. Laporan Realisasi Anggaran menyajikan ikhtisar sumber, alokasi dan pemakaian sumber daya ekonomis sesuai dengan yang tercantum dalam APBD yang dikelola oleh pemerintah daerah dalam suatu periode. Laporan Realisasi Anggaran menggambarkan perbandingan antara anggaran pendapatan, belanja dan pembiayaan dengan realisasinya dalam satu periode akuntansi yang menunjukkan ketaatan terhadap ketentuan perundang-undangan. Hal-hal yang mempengaruhi pelaksanaan anggaran seperti kebijakan fiskal dan moneter, sebab-sebab terjadinya perbedaan yang material antara anggaran dan realisasinya, serta rincian angka yang dianggap perlu akan dijelaskan dalam Catatan atas Laporan Keuangan.

Laporan Realisasi Anggaran menyajikan ikhtisar sumber, alokasi dan pemakaian sumber daya ekonomis sesuai dengan yang tercantum dalam APBD yang dikelola oleh pemerintah daerah dalam suatu periode

2. Laporan Aliran Kas

Laporan aliran kas adalah laporan yang menyajikan informasi kas sehubungan dengan aktivitas operasional, aktivitas investasi, aktivitas pembiayaan dan aktivitas non anggaran. Laporan Aliran Kas bertujuan untuk menyajikan informasi mengenai kemampuan pemerintah daerah dalam menghasilkan kas dan menilai kebutuhan pemerintah daerah untuk menggunakan kas tersebut. Laporan ini menggambarkan saldo awal, penerimaan, pengeluaran dan saldo akhir kas pemerintah daerah pada suatu periode tertentu.

Aliran kas dari aktivitas operasi merupakan indikator yang menunjukkan kemampuan operasi pemerintah dalam menghasilkan kas yang cukup untuk membiayai aktivitas operasional pemerintah. Aliran kas dari aktivitas investasi mencerminkan penerimaan dan pengeluaran kas bruto sehubungan dengan perolehan dan pelepasan sumber daya yang bertujuan untuk meningkatkan operasi pemerintah dan menghasilkan pendapatan dimasa yang akan datang. Aliran kas dari aktivitas pembiayaan mencerminkan penerimaan dan pengeluaran kas bruto sehubungan dengan defisit/surplus anggaran.

Selain aliran kas dari aktivitas-aktivitas di atas, dalam laporan aliran kas juga disajikan penerimaan dan pengeluaran kas bruto dari aktivitas non anggaran. Aktivitas non anggaran mencerminkan penerimaan dan pengeluaran kas bruto yang tidak mempengaruhi anggaran, seperti Perhitungan Pihak Ketiga (PFK) yang menggambarkan jumlah yang dipotong dari SPM untuk pihak ketiga (misalnya potongan Taspen dan Askes, Kiriman Uang).

Penyusunan Laporan Aliran Kas pemerintah daerah dilakukan dengan metode langsung yang mengungkapkan kelompok utama dari penerimaan kas bruto dan pengeluaran kas bruto. Laporan Aliran Kas menyajikan rekonsiliasi jumlah komponen kas dan setara kas dengan pos yang sama yang disajikan dalam neraca.

3. Neraca Daerah

Neraca Daerah adalah laporan yang menggambarkan posisi keuangan pemerintah daerah mengenai aset, hutang dan ekuitas dana pada suatu tanggal tertentu. Neraca Daerah bertujuan untuk menyajikan informasi tentang posisi keuangan daerah.

Laporan Aliran Kas menyajikan informasi kas sehubungan dengan aktivitas operasional, ilustrasi, pembiayaan, dan non anggaran

Neraca Daerah menggambarkan posisi keuangan pemerintah daerah

Catatan atas Laporan Keuangan meliputi penjelasan atau daftar terinci atau analisis atas nilai suatu pos yang disajikan dalam Laporan Realisasi Anggaran, Neraca, dan Laporan Arus Kas

4. Catatan atas Laporan Keuangan (CaLK)

Catatan atas Laporan Keuangan meliputi penjelasan atau daftar terinci atau analisis atas nilai suatu pos yang disajikan dalam Laporan Realisasi Anggaran, Neraca, dan Laporan Arus Kas. Termasuk pula dalam Catatan atas Laporan Keuangan adalah penyajian informasi yang diharuskan dan dianjurkan oleh Pernyataan Standar Akuntansi Pemerintahan serta pengungkapan-pengungkapan lainnya yang diperlukan untuk penyajian yang wajar atas laporan keuangan, seperti kewajiban kontinjensi dan komitmen-komitmen lainnya.

Catatan atas Laporan Keuangan menyajikan informasi tentang penjelasan pos-pos laporan keuangan dalam rangka pengungkapan yang memadai, antara lain:

- Menyajikan informasi tentang kebijakan fiskal/ keuangan, ekonomi makro, pencapaian target Undang-undang APBN/peraturan daerah APBD, berikut kendala dan hambatan yang dihadapi dalam pencapaian target;
- Menyajikan ikhtisar pencapaian kinerja keuangan selama tahun pelaporan;
- Menyajikan informasi tentang dasar penyusunan laporan keuangan dan kebijakan-kebijakan akuntansi yang dipilih untuk diterapkan atas transaksi dan kejadian penting lainnya;
- Mengungkapkan informasi yang diharuskan oleh Pernyataan Standar Akuntansi Pemerintahan yang belum disajikan dalam lembar muka laporan keuangan;
- Mengungkapkan informasi untuk pos-pos aset dan kewajiban yang timbul sehubungan dengan penerapan basis akrual atas pendapatan dan belanja dan rekonsiliasinya dengan penerapan basis kas;
- Menyediakan informasi tambahan yang diperlukan untuk penyajian yang wajar, yang tidak disajikan dalam lembar muka laporan keuangan.

Pemerintah daerah memerlukan sistem akuntansi yang efektif, aplikatif, mudah dijalankan, dengan biaya yang terjangkau, serta mampu menghasilkan laporan tepat waktu

Faktor lain yang perlu dipertimbangkan adalah jangka waktu penyelesaian laporan. Laporan yang baik namun dihasilkan terlambat akan berkurang nilai kegunaannya. Sementara laporan yang tepat waktu namun mengabaikan prinsip-prinsip penyusunan laporan keuangan yang baku juga tidak memberikan pengaruh positif dalam pengambilan suatu keputusan. Melihat kondisi di atas dapat disimpulkan bahwa pemerintah daerah memerlukan sistem akuntansi yang efektif dalam pengelolaan keuangan daerah yang aplikatif, mudah dijalankan, dengan biaya yang terjangkau, serta mampu menghasilkan laporan tepat waktu.

4.4.2. Sistem Informasi Keuangan Daerah

Sebagai bagian dari sistem keuangan negara, maka keuangan daerah harus dikelola dengan memperhatikan asas-asas umum dalam kebijakan keuangan negara dan keuangan daerah yang diatur di dalam UU Nomor 33 Tahun 2004. Sumber-sumber keuangan pemerintah daerah harus dikelola secara transparan, akuntabel, dan dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat. Untuk itu perlu dibangun dan dikembangkan infrastruktur pendukung pengelolaan keuangan melalui sistem informasi keuangan daerah (SIKD). Sistem informasi keuangan daerah akan menjadi sarana bagi penyampaian laporan pertanggungjawaban pengelolaan keuangan daerah secara terbuka kepada masyarakat, sarana pengembangan aplikasi manajemen pengelolaan keuangan daerah yang berbasis teknologi informasi, dan sarana bagi penyediaan informasi keuangan bagi pemerintah pusat, pemerintah daerah, lembaga-lembaga non pemerintah baik domestik maupun luar negeri, maupun masyarakat luas lainnya

SIKD merupakan sistem yang didesain untuk dapat mendokumentasikan, mengadministrasikan, mengolah, dan menyajikan data/informasi mengenai sumber daya yang dimiliki, keuangan daerah, dan seluruh kegiatan operasional yang dilakukan oleh perangkat pemerintah daerah beserta badan terkait lainnya. Informasi yang disajikan merupakan masukan bagi pemerintah daerah untuk pengambilan keputusan dalam rangka perencanaan, pelaksanaan, pengendalian, dan pertanggungjawaban, baik kepada masyarakat melalui DPRD, maupun kepada pemerintah pusat sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku. Pemetaan kondisi keuangan daerah yang dilakukan melalui penyelenggaraan SIKD menyediakan informasi keuangan daerah dalam rangka merumuskan kebijakan dalam penghitungan dana perimbangan, evaluasi kinerja keuangan daerah, penyusunan Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (RAPBN), serta memenuhi kebutuhan lain, seperti statistik keuangan negara (*government financial statistic/GFS*).

Pada awalnya SIKD didasarkan pada UU Nomor 25 Tahun 1999 dan PP Nomor 11 Tahun 2001 tentang Informasi Keuangan Daerah, yang selanjutnya diubah dengan UU Nomor 33 Tahun 2004 dan PP Nomor 56 Tahun 2005 tentang Sistem Informasi Keuangan Daerah. Peraturan pemerintah ini menegaskan pentingnya SIKD, terutama berkaitan dengan pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan daerah.

Penyelenggaraan Sistem Informasi Keuangan Daerah (SIKD) sebagaimana tercantum di dalam Pasal 101 UU Nomor 33 Tahun 2004 saat ini mengalami pengembangan secara bertahap yang ditujukan bagi upaya transparansi dan akurasi informasi baik keuangan maupun non keuangan. Sedangkan tahap pengembangan selanjutnya ditujukan

Sistem informasi keuangan daerah (SIKD) perlu dibangun dan dikembangkan dalam rangka pengelolaan sumber-sumber keuangan pemerintah daerah secara transparan, akuntabel, dan dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat

SIKD didesain untuk dapat mendokumentasikan, mengadministrasikan, mengolah, dan menyajikan data/informasi mengenai sumber daya yang dimiliki, keuangan daerah, dan seluruh kegiatan operasional pemerintah daerah

Pengembangan SIKD secara bertahap yang ditujukan bagi upaya transparansi dan akurasi informasi baik keuangan maupun non keuangan

Tinjauan Pelaksanaan

Hubungan Keuangan Pusat dan Daerah Tahun 2004-2005

untuk memenuhi tuntutan peran pemerintah pusat sebagai fasilitator penyelenggaraan desentralisasi fiskal.

Dalam rangka meningkatkan transparansi dan akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah, UU Nomor 33 Tahun 2004 telah mengamanatkan bahwa Pemerintah Pusat berkewajiban menyelenggarakan suatu sistem informasi keuangan daerah dan Pemerintah Daerah wajib menyampaikan informasi yang berkaitan dengan keuangan daerah kepada Pemerintah Pusat, termasuk pinjaman daerah.

*Departemen Keuangan
mengelola Website SIKD*

Untuk mensosialisasikan kebijakan mengenai SIKD telah dilakukan serangkaian sosialisasi di beberapa provinsi yang didanai baik oleh APBN, APBD, maupun lembaga donor. Selanjutnya sebagai bentuk transparansi dan akuntabilitas pengelolaan SIKD, Departemen Keuangan telah mengelola website SIKD yang diluncurkan sejak tanggal 30 Oktober 2003 yaitu:

<http://www.sikd.djapk.go.id>

*Daerah wajib menyampaikan
laporan keuangan daerah
kepada Departemen Keuangan*

Dalam rangka pemenuhan SIKD tersebut maka daerah wajib menyampaikan laporan keuangan daerah kepada Departemen Keuangan sesuai dengan PP Nomor 56 Tahun 2005 yang mencakup:

- a. APBD dan realisasi APBD Provinsi, Kabupaten, dan Kota;
- b. Neraca daerah;
- c. Laporan arus kas;
- d. Catatan atas laporan keuangan daerah;
- e. Dana Dekonsentrasi dan Dana Tugas Pembantuan;
- f. Laporan Keuangan Perusahaan Daerah; dan
- g. Data yang berkaitan dengan kebutuhan fiskal dan kapasitas fiskal daerah.

*Beberapa langkah yang
ditempuh Dalam rangka
pengumpulan laporan
keuangan daerah*

Dalam rangka pengumpulan laporan keuangan daerah, beberapa langkah telah ditempuh yaitu dengan mengirimkan surat Menteri Keuangan setiap tahun tentang pengumpulan laporan keuangan daerah, menghubungi sekretaris daerah/kepala biro keuangan/kepala badan pengelola keuangan daerah/kepala bagian keuangan dari setiap daerah yang belum menyampaikan laporan keuangan daerah, melakukan koordinasi dengan biro keuangan provinsi, melakukan koordinasi dengan perwakilan pemerintah daerah provinsi/kabupaten/kota yang ada di Jakarta, dan pengambilan laporan keuangan daerah dimaksud ke pemerintah daerah yang belum menyampaikannya sampai dengan batas waktu yang telah ditentukan.

Laporan keuangan daerah yang telah diterima selanjutnya diolah dengan menggunakan aplikasi pendukung data base keuangan daerah. Informasi Keuangan Daerah yang dihasilkan dari aplikasi tersebut digunakan untuk mendukung penghitungan alokasi dana perimbangan dan penyusunan RAPBN, serta penyusunan laporan publikasi GFS dan Website SIKD.

Akhirnya, kerjasama antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam mendukung SIKD sangat penting dalam rangka implementasi salah satu pilar *good governance* di pemerintahan, yaitu transparansi. Informasi yang mutakhir, lengkap, akurat, mudah dimengerti, relevan, dapat diperbandingkan, dan dapat dipertanggungjawabkan, adalah informasi yang baik dan dapat membantu para pemangku kepentingan (*stakeholders*) dalam menentukan kebijakannya. Untuk itu diharapkan agar setiap pemerintah daerah menyampaikan informasi keuangannya sesuai dengan peraturan perundangan.



Penggunaan Informasi
Keuangan Daerah

Kerjasama antara pemerintah
pusat dan pemerintah daerah
dalam mendukung SIKD
adalah sangat penting dalam
rangka implementasi salah
satu pilar *good governance*
di pemerintahan yaitu
transparansi

Tinjauan Pelaksanaan

Hubungan Keuangan Pusat dan Daerah Tahun 2004-2005

DANA DEKONSENTRASI, DANA TUGAS PEMBANTUAN, DAN ANGGARAN PEMERINTAH PUSAT (KEMENTERIAN/ LEMBAGA) DI DAERAH

- 
- 
- 5.1. DANA DEKONSENTRASI DAN DANA TUGAS PEMBANTUAN
 - 5.2. ANGGARAN PEMERINTAHAN PUSAT (KEMENTERIAN/LEMBAGA) DI DAERAH

BAB V

DANA DEKONSENTRASI, DANA TUGAS PEMBANTUAN, DAN ANGGARAN PEMERINTAH PUSAT (KEMENTERIAN/LEMBAGA) DI DAERAH

5.1. Dana Dekonsentrasi dan Dana Tugas Pembantuan

Sebagaimana telah dikemukakan sebelumnya, pemerintah menggunakan 3 (tiga) asas dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan, yaitu desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan (TP). Asas desentralisasi merupakan penyerahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Asas dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat kepada gubernur sebagai wakil Pemerintah di daerah, sedangkan tugas pembantuan adalah penugasan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah dengan kewajiban melaporkan dan mempertanggungjawabkan pelaksanaannya kepada yang menugaskan. Pelimpahan kewenangan dalam rangka pelaksanaan dekonsentrasi dan/atau penugasan dalam rangka pelaksanaan tugas pembantuan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah diikuti dengan pemberian dana.

Terkait dengan pemberian dana dimaksud, UU Nomor 33 Tahun 2004 antara lain menjelaskan terminologi dan keberadaan dana dekonsentrasi dan tugas pembantuan. Disebutkan bahwa dana dekonsentrasi adalah dana yang berasal dari APBN yang dilaksanakan oleh gubernur sebagai wakil pemerintah pusat yang mencakup semua penerimaan dan pengeluaran dalam rangka pelaksanaan dekonsentrasi, tidak termasuk dana yang dialokasikan untuk instansi vertikal pusat di daerah. Dana tugas pembantuan adalah dana yang berasal dari APBN yang dilaksanakan oleh daerah yang mencakup semua penerimaan dan pengeluaran dalam rangka pelaksanaan TP. Dengan demikian, pendanaan dekonsentrasi dan tugas pembantuan dapat dikatakan bahwa sebagai salah satu bentuk pendanaan sektoral di daerah yang sistem pengalokasiannya dilakukan melalui anggaran kementerian/lembaga (K/L)

3 (tiga) asas dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan

Definisi Dana Dekonsentrasi dan Dana Tugas Pembantuan

Kedua definisi tersebut juga mengandung makna bahwa antara pendanaan dekonsentrasi dan tugas pembantuan terdapat perbedaan dan persamaan yang cukup mendasar, yang dirumuskan dalam asas umum pendanaan dekonsentrasi dan tugas pembantuan berdasarkan UU Nomor 33 Tahun 2004 sebagai berikut:

A. Asas Umum Pendanaan Dekonsentrasi

- a. Pendanaan dekonsentrasi dilaksanakan setelah adanya pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat melalui K/L kepada gubernur (sebagai wakil pemerintah pusat di daerah);
- b. Pendanaan dekonsentrasi oleh pemerintah pusat disesuaikan dengan beban dan besar kecilnya wewenang yang dilimpahkan;
- c. Dana Dekonsentrasi pada dasarnya merupakan bagian anggaran K/L yang dialokasikan di dalam Rencana Kerja Anggaran Kementerian/Lembaga (RKA-K/L);
- d. Kegiatan yang didanai dalam rangka pelaksanaan dekonsentrasi merupakan lingkup kewenangan atau tugas pokok dan fungsi (tupoksi) K/L;
- e. Kegiatan dekonsentrasi di daerah dilaksanakan oleh satuan kerja perangkat daerah (SKPD) selaku kuasa pengguna anggaran;
- f. Kegiatan yang didanai dalam rangka pelaksanaan dekonsentrasi bersifat non-fisik;
- g. Gubernur memberitahukan RKA-K/L yang telah diterima dari K/L kepada DPRD pada saat pembahasan RAPBD berkaitan dengan kegiatan dekonsentrasi di daerahnya.

B. Asas Umum Pendanaan Tugas Pembantuan

- a. Pendanaan kegiatan TP dilaksanakan setelah adanya penugasan dari pemerintah pusat melalui K/L kepada gubernur/bupati/walikota (selaku kepala daerah otonom);
- b. Pendanaan TP oleh pemerintah pusat disesuaikan dengan beban penugasan yang diberikan;
- c. Dana TP pada dasarnya merupakan bagian anggaran K/L yang dialokasikan di dalam RKA-K/L;
- d. Kegiatan yang didanai dalam rangka pelaksanaan TP merupakan lingkup kewenangan atau tupoksi K/L;

- e. Kegiatan TP di daerah dilaksanakan oleh satuan kerja perangkat daerah (SKPD) selaku kuasa pengguna anggaran;
- f. Kegiatan yang didanai dalam rangka pelaksanaan TP bersifat fisik;
- g. Gubernur memberitahukan RKA-KL yang telah diterima dari K/L kepada DPRD pada saat pembahasan RAPBD berkaitan dengan rencana kegiatan TP di daerah provinsi/kabupaten/kota.

Pada tataran implementasi, konsep dekonsentrasi lebih banyak diperbincangkan oleh berbagai kalangan, dan bahkan lebih mengemuka dibandingkan dengan TP. Apabila dicermati secara mendalam, perbincangan mengenai kedua konsep tersebut terkadang kurang didukung dengan pemahaman filosofi yang benar, termasuk implikasinya terhadap peraturan perundangan yang mengatur tentang pengelolaan dana dekonsentrasi/TP. Sebagai akibatnya, praktek penyelenggaraan dekonsentrasi dan TP sering dipertanyakan, terutama mengenai bentuk kegiatan, eksistensi pendanaan, serta sistem pelaporan dan pertanggungjawabannya. Selain itu, kajian akademis tentang pengelolaan dana dekonsentrasi/TP selama ini jarang dilakukan. Data, informasi, dan referensinya pun sangat terbatas.

Mengingat segala keterbatasan yang ada, maka wujud pelaksanaan dana dekonsentrasi dan dana TP sebagaimana yang dikehendaki oleh peraturan perundangan masih patut dipertanyakan dan bahkan perlu ditinjau kembali dari berbagai aspek, agar dikemudian hari tidak menimbulkan duplikasi dan inefisiensi dalam pengelolaan belanja pemerintah pusat di daerah.

Pelaksanaan dekonsentrasi/TP yang belum sesuai dengan peraturan perundang-undangan disebabkan antara lain oleh berbagai faktor, terutama:

- a. Sebagian undang-undang sektoral belum disesuaikan dengan peraturan perundang-undangan di bidang otonomi daerah;
- b. PP Nomor 25 Tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Provinsi sebagai Daerah Otonom belum berjalan sebagaimana yang diharapkan;
- c. Dokumen Satuan III departemen teknis (Tahun Anggaran 2004) belum memilah anggaran sektoral dalam bentuk dana dekonsentrasi dan dana TP;
- d. Peraturan perundang-undang terkait dengan penyelenggaraan dana dekonsentrasi dan tugas pembantuan belum dapat dialokasikan secara utuh;

Penyebab pelaksanaan dekonsentrasi/TP belum sesuai dengan peraturan perundang-undangan

- e. Belum adanya komitmen yang kuat dari berbagai pihak terkait dalam mendukung penyelenggaraan dekonsentrasi/TP.

Penempatan kegiatan dekonsentrasi dan TP dalam dokumen RKA-K/L masih belum sesuai dengan yang diharapkan

Untuk mewujudkan transparansi dan akuntabilitas pengelolaan anggaran dekonsentrasi/TP pada setiap K/L, maka pemerintah menerbitkan PP Nomor 21 Tahun 2004 tentang RKA-K/L sebagai landasan operasional dari UU Nomor 17 Tahun 2003. Berdasarkan PP tersebut, anggaran K/L mulai tahun 2005 sudah terpilah-pilah secara eksplisit dalam dokumen RKA-K/L yang dirinci menurut pelaksana kegiatan yaitu kantor pusat (KP), kantor daerah (KD), dekonsentrasi, dan TP. Namun demikian mengingat tahun 2005 merupakan awal penerapan UU Nomor 17 Tahun 2003 dan PP Nomor 21 Tahun 2004, maka di dalam implementasinya masih ditemukan berbagai kelemahan.

Transfer dana pemerintah pusat kepada pemerintah daerah dapat dilakukan melalui alokasi dana sektoral atau K/L

Hal ini dapat dimaklumi karena pihak K/L masih belum terbiasa dengan penerapan konsep RKA-K/L, sehingga masih dijumpai adanya Penempatan kegiatan dekonsentrasi dan TP dalam dokumen RKA-K/L masih belum sesuai dengan yang diharapkan.

5.2. Anggaran Pemerintahan Pusat (Kementerian/Lembaga) di Daerah

Transfer dana pemerintah pusat kepada pemerintah daerah dapat dilakukan melalui alokasi dana sektoral atau K/L

Disamping pendekatan transfer dana ke daerah melalui dana perimbangan, transfer dana pemerintah pusat kepada pemerintah daerah juga dapat dilakukan melalui alokasi dana sektoral atau Kementerian/Lembaga (K/L). Mekanisme *inter governmental transfer system* melalui pendanaan sektoral ini secara umum terdiri dari :

1. Dana Tugas Pembantuan, yaitu dana pemerintah pusat (K/L) yang diserahkan kepada pemerintah daerah (Kabupaten/Kota/Desa) melalui Kementerian/Lembaga.
2. Dana Dekonsentrasi, yaitu dana pemerintah pusat (K/L) yang diserahkan kepada pemerintah daerah Provinsi melalui Kementerian/Lembaga.
3. Dana Kantor Instansi Vertikal di daerah atau Kantor Daerah (KD), yaitu dana K/L yang disalurkan melalui instansi vertikalnya yang berada di daerah (Urusan yang tidak diserahkan kepada daerah).
4. Dana Kantor/Satker Pusat yang berada di daerah, yaitu kenyataannya pemerintah pusat masih memiliki kantor-kantor tertentu di daerah yang bertugas untuk menyelenggaraan urusan tertentu yang belum bisa dilimpahkan kepada pemerintah daerah.

5. Dana Tanggap Darurat (Pembiayaan lain-lain), yaitu dana pemerintah yang dicadangkan untuk kondisi dan situasi tertentu yang dalam penggunaannya dapat ditranfer ke daerah untuk menangani masalah-masalah tertentu misalnya bencana nasional dan sejenisnya.

Jenis sumber pendanaan kepada daerah inilah yang akan dievaluasi lebih lanjut. Evaluasi ini penting untuk memberikan gambaran nyata kepada berbagai pihak bahwa kontribusi pemerintah pusat kepada daerah pada kenyataannya sangat besar. Dengan demikian, diharapkan dapat meluruskan pandangan bahwa pemerintah pusat lebih dominan dalam “penguasaan” keuangan negara. Pada bab ini akan disajikan sistem penganggaran untuk pengalokasian dana sektoral tersebut untuk periode tahun 2004 dan tahun 2005. Disamping itu disajikan pula perbandingan besaran atas alokasi dana tersebut.

5.2.1. Sistem Penganggaran Tahun 2004

Lahirnya UU Nomor 17 tahun 2003 berdampak pada adanya perubahan besar dalam sistem penganggaran di Indonesia. Namun tahun 2004 belum bisa dianggap sebagai awal bagi penerapan UU tersebut secara utuh. Masa ini adalah masa transisi sehingga warna sistem penganggaran yang lama masih kental dalam penyusunan APBN 2004.

Upaya penyempurnaan sistem penganggaran pada masa ini baru pada tataran regulasi, sehingga lahirlah PP Nomor 20 tahun 2004 tentang Rencana Kerja Pemerintah dan PP Nomor 21 tahun 2004 tentang Rencana Kerja Anggaran Kementerian Lembaga. Upaya memperkenalkan konsep penganggaran yang baru terus giat dilakukan baik kepada internal Departemen Keuangan maupun Kementerian/ Lembaga.

Dokumen penganggaran masih menggunakan format yang lama, yaitu adanya belanja rutin yang tertuang dalam Daftar Isian Kegiatan (DIK) dan anggaran pembangunan yang tertuang dalam Daftar Isian Pembangunan (DIP). Tiga pendekatan penganggaran dalam UU Nomor 17 Tahun 2003 yaitu (1) Anggaran berbasis kinerja, (2) Anggaran Terpadu dan (3) Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah (KPJM), masih menjadi barang baru.

Dalam hal sistem penganggaran sektoral yang dialokasikan ke daerah, pada tahun 2004 masih mengikuti sistem penganggaran yang lama. Alokasi dana Dekonsentrasi, TP, Kantor Daerah dan Satker tertentu belum nampak pemisahannya. Pemisahan yang dilakukan bahwa alokasi untuk daerah dilihat dari tempat pembahasan/penyusunan DIP/DIK-nya. Apabila dilakukan di daerah (Kanwil DJA) dengan

Tahun 2004 masih diwarnai sistem penganggaran yang lama

penyempurnaan sistem penganggaran pada masa ini baru pada tataran regulasi

Dokumen penganggaran masih menggunakan format yang lama

Alokasi dana Dekonsentrasi, TP, Kantor Daerah dan Satker tertentu belum nampak pemisahannya

adanya Surat Penetapan Alokasi Anggaran Pembangunan (SPAAP), maka dikatakan bahwa dana itulah yang merupakan dana pemerintah (sektoral) yang dialokasikan di daerah. Pada tahun ini dapat dikatakan bahwa belum nampak jelas kontribusi pusat kepada daerah dalam pengalokasian secara tegas pada dekonsentrasi, TP, dan unit Pusat di daerah.

5.2.2. Sistem Penganggaran Tahun 2005

Perubahan fundamental dalam sistem penganggaran Pemerintah Indonesia mulai diaplikasikan pada tahun 2005 melalui upaya reformasi di bidang pengelolaan keuangan negara (*The New Financial Management Reform*) terus diupayakan.

Khusus *budget reform*, terdapat perubahan yang signifikan yaitu perubahan format yang sebelumnya dikenal dengan anggaran rutin yang tertuang dalam dokumen DIK dan anggaran pembangunan yang tertuang dalam dokumen DIP menjadi satu format dokumen yaitu Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran (DIPA). Upaya ini merupakan salah satu implementasi dari pendekatan anggaran yang diamanatkan oleh UU Nomor 17 Tahun 2003, yaitu pendekatan *Unified Budget*. Walau pendekatan ini belum seluruhnya mencerminkan konsep *unified budget* namun langkah penggabungan dokumen pelaksanaan anggaran ini merupakan langkah yang sangat berarti.

Langkah maju selanjutnya dalam sistem penganggaran tahun 2005 adalah mulai dirintisnya penerapan *performance based budgeting*. Dalam penganggaran yang berbasis kinerja menekankan bahwa perencanaan dan anggaran disusun berdasarkan prestasi kerja, yaitu *output* dan *outcome*. Disamping itu, dalam anggaran berbasis kinerja juga mendasarkan harga per unit atas keluaran/kegiatan guna mencapai efisiensi. Langkah pemerintah untuk menerapkan *performance based budgeting* pada tahun 2005 telah dilakukan dengan melakukan penyempurnaan kegiatan, standar biaya (Umum dan Khusus) serta upaya-upaya sosialisasi pemahaman tentang konsep *performance based budgeting* kepada semua pihak yang terlibat dalam penyusunan APBN.

Selanjutnya, upaya mengimplementasikan *Medium Term Expenditure Framework* (MTEF) baru diawali dengan masa pengenalan atas konsep-konsep dasar tentang MTEF serta sosialisasi atas penting dan manfaat pendekatan ini. Diharapkan untuk 1-2 tahun mendatang MTEF bisa dijadikan rujukan dalam penganggaran di Indonesia.

Dalam kaitannya dengan sistem penganggaran sektoral yang dialokasikan ke daerah, pada tahun 2005 sistem penganggaran tersebut mengikuti perkembangan penganggaran secara umum. Satu

Upaya reformasi di bidang
pengelolaan keuangan negara

Perubahan format dokumen
DIK dan DIP menjadi DIPA

Penerapan *performance based
budgeting*

masa pengenalan MTEF

Pemisahan alokasi dana
Dekonsentrasi, TP, KD
dan Satker tertentu dalam
dokumen DIPA

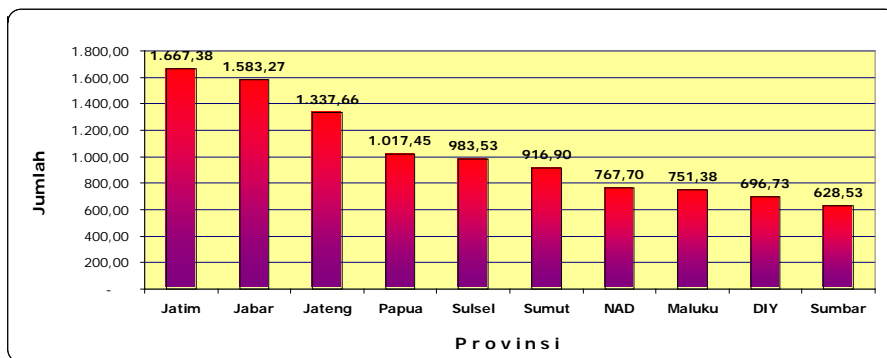
hal yang perlu dicermati bahwa pada tahun anggaran 2005 sudah ada kemajuan yang berarti, yaitu untuk alokasi dana Dekonsentrasi, TP, KD dan Satker tertentu telah nampak pemisahan alokasinya. Dengan demikian, dari data dokumen DIPA tahun 2005 sudah nampak jelas alokasi dana untuk daerah tersebut.

5.2.3. Perbandingan Besaran Alokasi Dana Kementerian/Lembaga kepada Daerah Tahun 2004 dan 2005

a. Tahun Anggaran 2004

Pada tahun 2004, alokasi dana sektoral kepada daerah yang berdasarkan pada SPAAP sebesar Rp19.848,59 miliar. Dana sebesar itu dialokasikan untuk 30 Provinsi dengan rata-rata dana sektoral provinsi sebesar Rp661,62 miliar. Provinsi yang mendapatkan alokasi paling besar adalah Provinsi Jawa Timur sebesar Rp1.667,38 miliar yang diikuti oleh Provinsi Jawa Barat sebesar Rp1.583,27 miliar pada urutan kedua dan Provinsi Jawa Tengah sebesar Rp1.337,66 pada urutan ketiga.

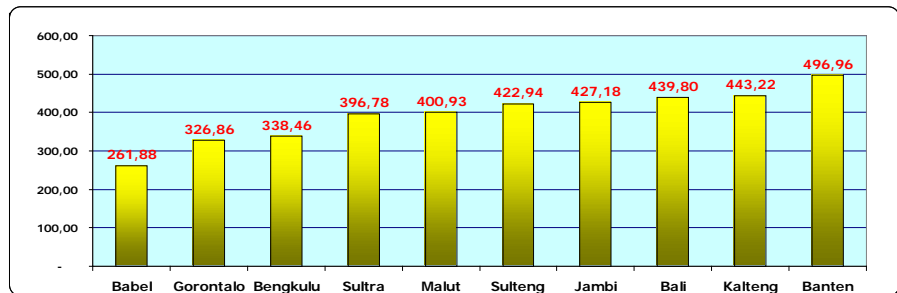
Gambar 5.1 Alokasi Dana Kementerian/Lembaga menurut 10 Provinsi Penerima Alokasi Terbesar TA 2004



Sumber: DJAPK, Departemen Keuangan

Sementara itu, provinsi Bangka Belitung memperoleh alokasi paling rendah sebesar Rp261,88 miliar, yang diikuti oleh Provinsi Gorontalo dan Bengkulu dengan alokasi dana masing-masing sebesar Rp326,86 miliar dan 338,46 miliar.

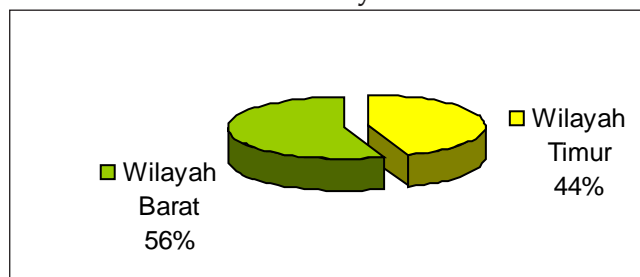
Gambar 5.2 Alokasi Dana Kementerian/Lembaga menurut 10 Daerah Penerimaan Alokasi Terkecil TA 2004



Sumber: DJAPK, Departemen Keuangan

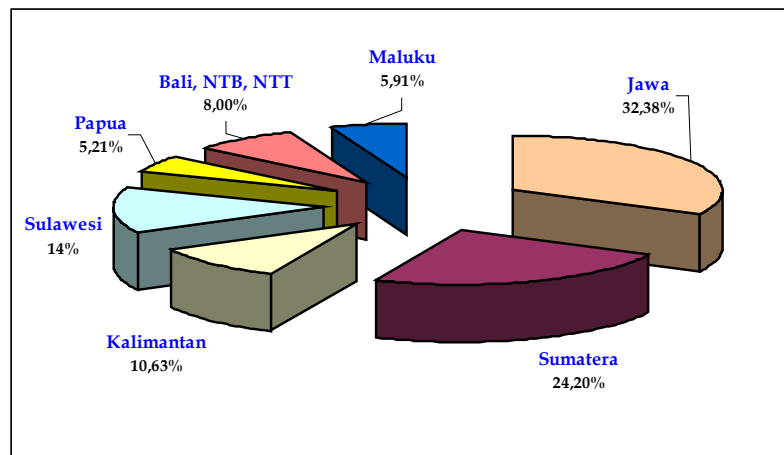
Apabila dilihat dari zona, maka Kawasan Barat Indonesia mendapatkan alokasi paling besar yaitu sebesar Rp11.038,59 miliar atau 55,61%. Sedangkan Kawasan Timur Indonesia mendapatkan alokasi sebesar Rp 8.809,99 atau 44,39%.

Gambar 5.3 Perbandingan Alokasi Dana Kementerian/Lembaga Berdasarkan Wilayah TA. 2004



Sumber: DJAPK, Departemen Keuangan

Gambar 5.4 Perbandingan Alokasi Dana Kementerian/Lembaga berdasarkan Pulau TA 2004



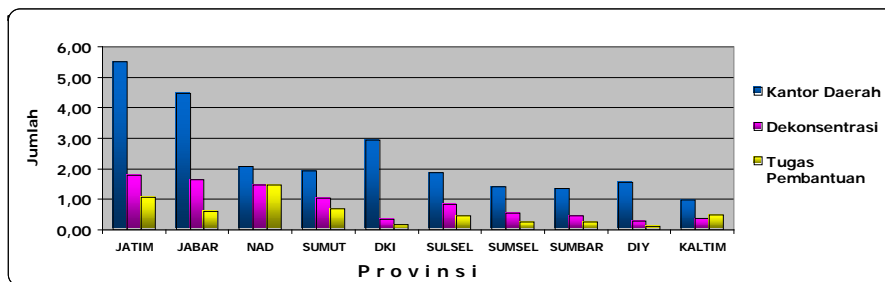
Sumber: DJAPK, Departemen Keuangan

Jika dirinci berdasarkan 5 pulau besar maka Pulau Jawa mendapatkan alokasi paling besar yaitu sebesar Rp6.318,09 miliar atau 37,62%. Pulau Sumatera mendapatkan alokasi sebesar Rp4.720,50 miliar atau 28,10%. Pulau Kalimantan mendapatkan alokasi paling besar yaitu sebesar Rp2.073,65 miliar atau 12,35%. Pulau Sulawesi mendapatkan alokasi sebesar Rp2.666,52 miliar atau 15,88%. Pulau Papua mendapatkan alokasi sebesar Rp1.017,45 miliar atau 6,06%.

b. Tahun 2005

Pada tahun 2005 Dana Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan dialokasikan untuk 33 provinsi masing-masing sebesar Rp17.860.323.276 dan Rp12.068.001.778. Rata-rata alokasi Dana Dekonsentrasi sebesar Rp541.221.917 miliar dan Tugas Pembantuan sebesar Rp365.697.024 miliar. Provinsi yang memperoleh alokasi Dana Dekonsentrasi terbesar adalah provinsi Jawa Timur dengan alokasi sebesar Rp1.784.651.971 miliar dan provinsi yang memperoleh Dana Tugas Pembantuan terbesar adalah provinsi Nanggroe Aceh Darussalam dengan alokasi sebesar Rp1.472.314.112 miliar.

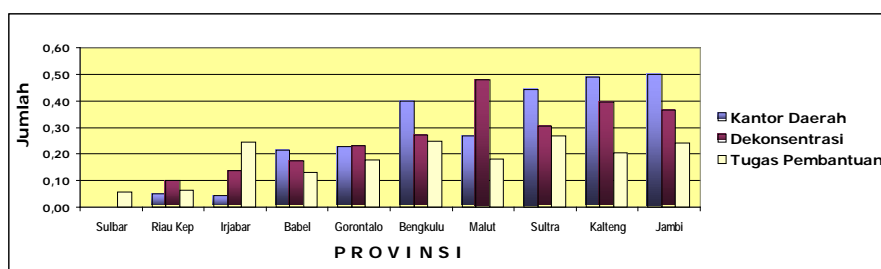
Gambar 5.5 Alokasi Dana Kementerian/Lembaga untuk Daerah Menurut 10 Provinsi Penerima Terbesar TA 2005



Sumber: DJAPK, Departemen Keuangan

Dari 33 provinsi hanya Provinsi Sulawesi Barat yang tidak memperoleh alokasi dana dekonsentrasi. Sedangkan provinsi yang memperoleh alokasi dana dekonsentrasi terkecil adalah Provinsi Kepulauan Riau dengan alokasi sebesar . Sementara itu provinsi yang memperoleh Dana Tugas Pembantuan terkecil sebesar Rp57.369.270 miliar adalah Provinsi Sulawesi Barat.

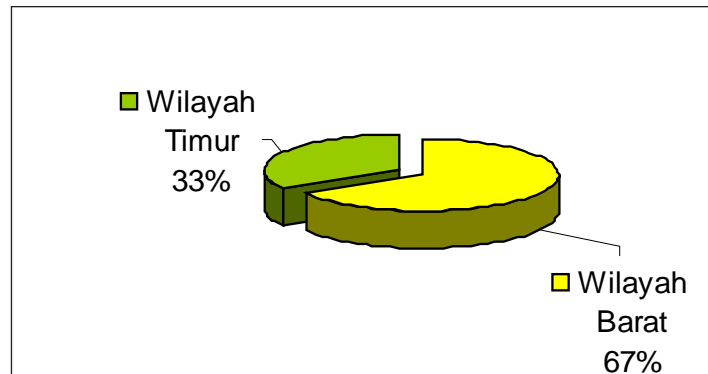
Gambar 5.6 Alokasi Dana Kementerian/Lembaga untuk Daerah Menurut 10 Provinsi Penerima Alokasi Terkecil TA 2005



Sumber: DJAPK, Departemen Keuangan

Apabila dilihat dari zona, maka Kawasan Barat Indonesia mendapatkan alokasi sebesar Rp45.96 miliar atau 66,77%. Sedangkan Kawasan Timur Indonesia mendapatkan alokasi sebesar Rp22.87 miliar atau 33,23%.

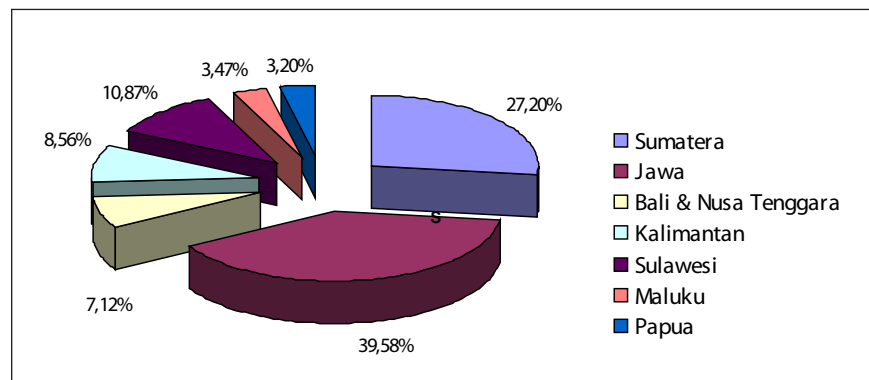
Gambar 5.7 Perbandingan Alokasi Dana Kementerian/Lembaga berdasarkan Zona TA 2005



Sumber: DJAPK, Departemen Keuangan

Jika dirinci berdasarkan 5 pulau besar maka Pulau Jawa mendapatkan alokasi sebesar Rp27.24miliar atau 39,58%. Pulau Sumatera mendapatkan alokasi sebesar Rp 18.72miliar atau 27,20%. Pulau Kalimantan mendapatkan alokasi sebesar Rp5.89 miliar atau 8,56%. Pulau Sulawesi mendapatkan alokasi sebesar Rp7.48 miliar atau 10,87%. Pulau Papua mendapatkan alokasi sebesar Rp2.203.116.578 atau 3,2%.


Gambar 5.8 Perbandingan Alokasi Dana Kementerian/Lembaga berdasarkan Pulau TA 2005



Sumber: DJAPK, Departemen Keuangan

PERMASALAHAN DAN TANTANGAN YANG DIHADAPI DALAM PELAKSANAAN DESENTRALISASI

BAB VI

- 
- 6.1. HUBUNGAN ANTARA UU DESENTRALISASI DENGAN UU SEKTORAL
 - 6.2. ANTISIPASI PENGHAPUSAN KEBIJAKAN *HOLD HARMLESS* DALAM PENGALOKASIAN DAU MULAI TAHUN 2008
 - 6.3. PENGARUH PERUBAHAN PENDAPATAN NEGARA TERHADAP TRANSFER DANA KE DAERAH

BAB VI

PERMASALAHAN DAN TANTANGAN YANG DIHADAPI DALAM PELAKSANAAN DESENTRALISASI

6.1. Hubungan antara UU Desentralisasi dengan UU Sektoral

Desentralisasi adalah penyerahan kewenangan dan tanggungjawab kepada pemerintah daerah, yang menjadi kunci bagi pelaksanaan otonomi daerah (Nick Devas, 1997). 8 Sistem desentralisasi secara umum memberikan penegasan mengenai arti otonomi yang seluas-luasnya bagi pemerintah daerah dalam menggali sumber-sumber pendapatan dan memanfaatkannya bagi pelayanan kepada masyarakat. Selanjutnya, dengan adanya kewenangan itu pemerintah daerah memiliki keleluasaan mengadakan pajak daerah dan retribusi daerah, menetapkan tarif beserta pengenaan sanksi-sanksinya dan sekaligus memiliki kebebasan atas penentuan arah pengeluaran serta besaran belanjanya. Namun demikian, konsep bernegara tetap mengacu akan adanya pengendalian dan pengawasan yang dilaksanakan oleh pemerintah pusat melalui pengaturan norma, standar, dan prosedur dalam penyelenggaraan pemerintahan secara nasional.

Pelaksanaan desentralisasi di Indonesia yang pada prinsipnya bertujuan untuk lebih menciptakan kemandirian, demokrasi, partisipasi masyarakat, dan pertanggungjawaban pemerintah kepada masyarakatnya secara menyeluruh, berada dalam wadah NKRI. Dalam kaitan itulah diperlukan dukungan ekonomi dan politik dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan.

Namun demikian, implementasi desentralisasi masih menghadapi berbagai permasalahan, yang tidak saja disebabkan oleh beberapa hal yang berasal dari ketetapan dalam UU, namun juga permasalahan di luar ketentuan perundangan. Ketentuan dalam UU yang menimbulkan permasalahan dalam pelaksanaan otonomi daerah, antara lain tidak adanya penegasan hubungan (*hierarchy*) kewenangan administrasi dan keuangan antara pemerintah provinsi dengan pemerintah kabupaten/kota. Pengaturan teknis tentang pembagian kewenangan pemerintahan

Sistem desentralisasi memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah untuk mendapatkan kebebasan dalam mengadakan pungutan, penetapan tarif beserta pengenaan sanksi-sanksinya

Pelaksanaan desentralisasi di Indonesia perlu dukungan ekonomi dan politik

Berbagai permasalahan yang ditemui dalam implementasi otonomi daerah disebabkan oleh beberapa hal yang tidak saja berasal dari ketetapan UU, namun juga di luar ketetapan UU

Tinjauan Pelaksanaan

Hubungan Keuangan Pusat dan Daerah Tahun 2004-2005

Harmonisasi dan sinkronisasi peraturan perundang-undangan dan kelembagaan yang berkaitan dengan desentralisasi dimulai pada periode 2004-2005

sebagaimana diatur dalam PP Nomor 25 Tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Propinsi, Kewenangan Daerah Otonom terdiri dari kewenangan yang dikelola oleh Pusat dan Provinsi, sedangkan kewenangan kabupaten/kota diberikan secara terbuka di luar kewenangan pusat dan provinsi.

Kondisi di atas juga menyebabkan terjadinya ketidaktegasan penyediaan anggaran berdasarkan hubungan kewenangan, sehingga sampai dengan periode 2004-2005 mekanisme dana yang dilaksanakan berdasarkan azas desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan dalam banyak hal masih dilaksanakan secara tumpang tindih. Pengelolaan Dana Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan belum dapat mengikuti pengaturan pembagian kewenangan azas dekonsentrasi dan tugas pembantuan. Oleh karena itu pada periode tersebut, dilaksanakan harmonisasi dan sinkronisasi terhadap kelembagaan maupun peraturan perundang-undangan berkaitan dengan desentralisasi. Dalam hal ini agenda harmonisasi kelembagaan dilakukan dalam rangka penyesuaian hubungan kewenangan pusat (departemen/lembaga) dengan kewenangan pemerintah daerah, sehingga kewenangan dan dana baik yang diserahkan, didelegasikan, maupun diperbantukan dapat dilaksanakan dengan tegas. Agenda sinkronisasi peraturan perundangan juga dilakukan guna menyelaraskan pelaksanaan kewenangan oleh departemen/lembaga.

Proses harmonisasi dan sinkronisasi nampaknya berjalan tidak seiring dengan amanat UUU

Dalam kaitannya dengan pelaksanaan harmonisasi dan sinkronisasi atas berbagai ketentuan perundangan yang relevan dengan kebijakan otonomi daerah, nampaknya berjalan tidak seiring dengan amanat undang-undang yang memberikan arti otonomi yang seluas-luasnya kepada daerah. Sejak diberlakukannya desentralisasi sampai dengan periode 2004-2005, pengaturan norma, standar, dan prosedur belum dapat dipenuhi.

Pembagian bidang kewenangan wajib sejumlah **25 (dua puluh lima)** jenis yang diselenggarakan oleh pusat dan kemudian dibagi kepada provinsi, merupakan pembagian yang dapat dikategorikan sebagai fungsi pemerintahan dalam memberikan standar-standar penyelenggaraan pelayanan kepada publik.

Namun demikian, para penyelenggara kebijakan di departemen/lembaga nampaknya belum mempunyai pemahaman yang komprehensif atas pelaksanaan undang-undang yang mengatur otonomi daerah. Hal ini berdampak kepada pengaturan teknis oleh departemen/lembaga yang tidak selaras dengan pengaturan norma dan standar kewenangan teknis antara pusat dan daerah.

Banyaknya pengaturan yang tumpang tindih dengan pembagian kewenangan akan berakibat kepada

Permasalahan yang sering ditemui adalah masih banyaknya pengaturan yang tumpang tindih dengan pembagian kewenangan, bahkan ada kecenderungan penarikan kembali kewenangan yang

sudah dilimpahkan oleh pusat kepada daerah, ataupun adanya pelaksanaan kewenangan pemerintah daerah oleh pusat. Hal ini berdampak kepada ketidakjelasan pelaksanaan azas desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan, sehingga berdampak pula kepada alokasi anggarannya. Tumpang tindih pelaksanaan kewenangan dan alokasi dana di antara ketiga azas dimaksud menjadi salah satu pertimbangan dalam penyusunan UU Nomor 32 Tahun 2004.

Di lain pihak, pengaturan untuk mempertegas alokasi anggaran pelaksanaan desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan pada dasarnya menjadi salah satu dasar dalam pengaturan perimbangan keuangan antara pusat dan daerah. Secara tegas aturan peralihan dalam UU Nomor 33 Tahun 2004 mengamanatkan adanya pengalihan Dana Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan yang mendanai urusan daerah menjadi dana alokasi khusus yang merupakan bagian dari dana desentralisasi.

Masalah ketidaktegasan yang berdampak kepada tumpang tindih pelaksanaan urusan di tingkat pemerintahan bukan saja menghambat pelaksanaan otonomi daerah, akan tetapi juga memberikan peluang dimana kebijakan dari pusat yang ditetapkan melalui departemen teknis tidak dapat dilaksanakan oleh daerah karena adanya persyaratan yang tidak selaras dengan tuntutan desentralisasi.

Tatanan penyelenggaraan pemerintahan yang telah dituangkan dalam peraturan perundang-undangan merupakan suatu sistem yang harus dipandang sebagai satu kesatuan, baik norma, kapasitas institusi, maupun sumber daya manusia. Suatu sistem akan berjalan dengan baik apabila norma yang ada telah ditempatkan pada institusi dengan kapasitas sesuai kebutuhan dan didukung oleh sumber daya manusia yang memadai. Ketimpangan antara ketiga komponen ini merupakan tantangan atas terlaksananya suatu sistem.

Pelaksanaan otonomi daerah pada periode 2004-2005 sebenarnya telah memasuki tahun ke lima sejak diberlakukannya sistem desentralisasi, namun berdasarkan evaluasi dari berbagai pihak masih didapatkan kesimpulan bahwa sistem tersebut belum sepenuhnya berjalan sesuai dengan normanya walaupun peraturannya sudah disesuaikan. Dengan demikian keterlibatan seluruh komponen penyelenggara negara tidak dapat dilakukan hanya sebatas periode kurun waktu satu atau dua tahun, akan tetapi hendaknya melalui satu ukuran jangka waktu penyelenggaraan pemerintahan tertentu yang terdiri dari jangka pendek, jangka menengah, dan jangka panjang.

Dalam upaya mengoptimalkan sistem penyelenggaraan pemerintahan nasional pada periode 2004-2005, dilakukan re-organisasi serta re-strukturisasi di berbagai institusi guna menyelaraskan norma dengan

ketidakjelasan pelaksanaan azas desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan, sehingga berdampak kepada alokasi anggarannya

Aturan peralihan dalam UU Nomor 33 Tahun 2004 secara tegas mengamanatkan adanya pengalihan Dana Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan menjadi dana alokasi khusus yang merupakan bagian dana desentralisasi

Suatu sistem akan berjalan dengan baik apabila norma yang ada telah ditempatkan pada institusi dengan kapasitas sesuai kebutuhan dan didukung oleh sumber daya manusia yang memadai

Pengukuran atas implementasi sistem tidak dapat dilakukan hanya sebatas periode kurun waktu satu tahun atau dua tahun, akan tetapi hendaknya melalui satu ukuran jangka waktu penyelenggaraan pemerintahan yang dikenal dengan jangka pendek, jangka menengah, dan jangka panjang

Guna mengoptimalkan sistem penyelenggaraan pemerintahan nasional pada periode 2004-2005,

dilakukan re-organisasi serta re-strukturisasi diberbagai institusi

Tantangan lainnya dalam upaya mengoptimalkan sistem penyelenggaraan pemerintahan nasional adalah pengaturan di bidang pertanahan

Pengaturan pertanahan juga hendaknya mengacu kepada landasan hukum yang mendasarinya yakni Pasal 33 ayat (3) UUD 1945

institusinya. Reorganisasi tersebut dilakukan oleh Departemen Keuangan, Departemen Pekerjaan Umum, dan Departemen Pendidikan Nasional, serta departemen/lembaga lainnya. Dalam hal ini Departemen Keuangan telah melakukan pemilahan fungsi kebijakan anggaran dan fungsi pelaksanaan anggaran dalam unit organisasi yang terpisah.

Tantangan lainnya dalam upaya mengoptimalkan sistem penyelenggaraan pemerintahan nasional adalah pengaturan di bidang pertanahan. Aturan yang semula mengacu kepada UU Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria, telah disesuaikan melalui Ketetapan Presiden Nomor 34 Tahun 2003 tentang Kebijakan Nasional Di Bidang Pertanahan. Harmonisasi dan sinkronisasi landasan hukum di bidang pertanahan menurut Keppres dimaksud harus dilaksanakan dalam bentuk undang-undang yang memberikan norma pengaturan pertanahan secara nasional. Namun dalam kenyataannya penyempurnaan atas UU di bidang pertanahan dimaksud tidak dapat dipenuhi.

Amanat melalui Keppres dan pemberian batasan waktu nampaknya merupakan tantangan baru dalam menyikapi cepatnya perubahan yang terjadi karena adanya implementasi otonomi daerah dalam sistem desentralisasi. Pengaturan pertanahan juga hendaknya mengacu kepada landasan hukum yang mendasarinya bahwa negara menguasai bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya (Pasal 33 ayat (3) UUD 1945). Untuk itu harmonisasi dan sinkronisasi landasan hukumnya sangat diperlukan agar pengelolaan sumber daya yang dimiliki dikelola secara lebih optimal untuk memenuhi tuntutan kesejahteraan masyarakat.

6.2. Antisipasi Penghapusan Kebijakan *Hold Harmless* dalam Pengalokasian DAU mulai Tahun 2008

Pengertian kebijakan hold-harmless adalah tidak ada daerah yang mendapatkan DAU lebih kecil daripada DAU yang diterimanya pada tahun sebelumnya

Dalam perhitungan alokasi DAU di Indonesia kebijakan *hold harmless* mempunyai pengertian bahwa tidak ada daerah mendapatkan DAU lebih kecil daripada DAU yang diterimanya pada tahun sebelumnya. Dengan adanya kebijakan *hold harmless* ini, daerah tidak mengalami penurunan dalam penerimaan DAU. Kebijakan tersebut timbul sebagai jawaban atas keinginan politis agar daerah-daerah tertentu, khususnya daerah yang memiliki potensi kapasitas fiskal relatif besar tidak mengalami adanya penurunan dalam jumlah alokasi DAU setiap tahunnya.

6.2.1. Latar Belakang Timbulnya Kebijakan *Hold Harmless*

Sejalan dengan filosofi pengalokasian DAU di Indonesia dengan tujuan untuk memperkecil *fiscal gap* antar daerah, maka daerah-daerah dengan kapasitas fiskal lebih besar dibandingkan kebutuhan fiskalnya, menerima DAU yang relatif tidak terlalu besar. Sebaliknya, daerah-daerah dengan kebutuhan fiskal lebih besar daripada kapasitas fiskalnya, menerima DAU yang relatif besar agar dapat menyediakan pelayanan dasar yang cukup memadai kepada masyarakat. Penerapan konsep tersebut dilakukan dengan tujuan pemerataan (*equalization*) kemampuan keuangan bagi daerah, terutama daerah-daerah dengan kapasitas fiskal yang relatif kecil.

Setelah dialokasikannya DAU pertama kali pada tahun 2001 terdapat pandangan dari sebagian kalangan bahwa alokasi DAU tahun 2001 belum dapat menciptakan keseimbangan *horizontal* antar daerah. Pandangan tersebut timbul karena pada kenyataannya masih terdapat daerah-daerah dengan kapasitas fiskal relatif besar mendapatkan alokasi DAU yang relatif besar pula. Untuk menghasilkan perhitungan alokasi DAU yang lebih baik dibandingkan tahun sebelumnya, Pemerintah meninjau kembali formula DAU tahun 2001. Dasar hukum peninjauan kembali formula DAU Tahun 2001 adalah: (i) ketentuan dalam Keppres Nomor 181 Tahun 2000 tentang alokasi DAU untuk Daerah Provinsi dan Daerah Kabupaten/Kota Tahun Anggaran 2001 yang menyatakan bahwa penetapan DAU tahun 2001 hanya berlaku untuk tahun yang bersangkutan dan tidak terkait dengan penghitungan DAU tahun 2002 dan tahun-tahun selanjutnya; (ii) kesepakatan dalam Rapat DPOD pada tanggal 18 Desember 2000 yang menyatakan bahwa dalam formulasi DAU tahun 2001 masih banyak terdapat kelemahan sehingga perlu dilakukan perbaikan-perbaikan guna menyempurnakan formulasi DAU tahun 2002 dan tahun-tahun berikutnya; serta (iii) kesepakatan dalam Tim Kecil Dana Perimbangan Panitia Anggaran DPR-RI pada tanggal 28 Maret 2001 yang menyatakan bahwa perlu dilakukan penyempurnaan formula dan distribusi DAU tahun 2002 dengan tujuan untuk mengurangi celah fiskal (*fiscal gap*) antar daerah serta dapat lebih mencerminkan azas keadilan dan pemerataan (Departemen Keuangan, 2004). Berdasarkan ketentuan-ketentuan tersebut dilakukan penyempurnaan formula untuk alokasi DAU tahun 2002.

Titik berat penyempurnaan formula DAU tersebut adalah peningkatan upaya penyeimbangan kemampuan keuangan antar daerah melalui pendekatan celah fiskal (*fiscal gap*) dengan tetap mengacu kepada kaidah-kaidah dasar dalam UU Nomor 25 Tahun 1999. Sebagai hasil penyempurnaan formula DAU, pada tahun 2002 terjadi penurunan dalam penerimaan alokasi DAU pada beberapa daerah, khususnya

Daerah-daerah yang memiliki kapasitas fiskal lebih besar dibandingkan kebutuhan fiskalnya, menerima DAU yang relatif tidak terlalu besar, dan sebaliknya

Untuk menghasilkan perhitungan alokasi DAU yang lebih baik dibandingkan tahun 2001, Pemerintah meninjau kembali formula DAU tahun 2001

Titik berat penyempurnaan formula DAU adalah peningkatan upaya penyeimbangan kemampuan keuangan antar daerah melalui pendekatan celah fiskal (*fiscal gap*)

Pemerintah dengan Panitia Anggaran DPR-RI menetapkan kesepakatan untuk melaksanakan kebijakan *hold harmless* guna mengatasi reaksi keras dari daerah-daerah yang memiliki kapasitas fiskal besar

daerah yang mempunyai kapasitas fiskal relatif besar karena memiliki potensi sumber daya alam besar. Namun demikian, kondisi tersebut menimbulkan reaksi cukup keras dari daerah-daerah tersebut meskipun secara konseptual hal ini dibenarkan.

Untuk mengatasi masalah tersebut, Pemerintah dengan Panitia Anggaran DPR-RI menetapkan kesepakatan untuk melakukan penyesuaian terhadap implementasi formula DAU tahun 2002 sedemikian rupa sehingga tidak ada daerah yang mengalami penurunan penerimaan DAU pada tahun 2002 dibandingkan dengan penerimaan DAU tahun 2001. Kebijakan inilah yang disebut *hold harmless*. Untuk mengatasi penurunan DAU pada tahun tersebut, dalam APBN tahun 2002 telah disediakan dana penyeimbang (pada tahun 2004 dana penyeimbang diganti menjadi dana penyesuaian) yang dialokasikan secara proporsional kepada daerah-daerah yang seharusnya mengalami penurunan DAU dalam tahun bersangkutan. Namun demikian, pagu dana penyeimbang tersebut tidak dapat menutupi seluruh penurunan DAU di daerah Provinsi, Kabupaten dan Kota. Kekurangan dimaksud pada akhirnya dapat ditutupi secara proporsional dari peningkatan DAU yang terjadi di daerah-daerah lainnya.

6.2.2. Pengaruh Kebijakan *Hold Harmless* terhadap Alokasi DAU

Kebijakan *hold harmless* merupakan kontraprestasi dari tujuan awal alokasi DAU yaitu memperkecil ketidakseimbangan fiskal antar daerah. keuangan antar daerah melalui pendekatan celah fiskal (*fiscal gap*)

Kebijakan *hold harmless* tersebut sebenarnya merupakan kontraprestasi dari tujuan awal alokasi DAU yaitu memperkecil ketidakseimbangan fiskal antar daerah. Dengan diberlakukannya kebijakan tersebut, daerah-daerah yang memiliki kapasitas fiskal tinggi dibandingkan dengan kebutuhan fiskalnya justru diberikan semacam 'insentif' untuk menutupi penurunan DAU-nya, sedangkan daerah-daerah yang mengalami peningkatan DAU memperoleh 'disinsentif' karena kenaikan DAU-nya harus dikurangi untuk menutupi penurunan DAU pada daerah-daerah lain. Namun demikian, masih besarnya intervensi politik dalam proses perhitungan DAU setiap tahun menyebabkan kebijakan tersebut tetap dilaksanakan pada tahun-tahun berikutnya. Hal tersebut menyebabkan alokasi DAU menjadi bias karena daerah-daerah yang secara kuantitatif seharusnya mengalami penurunan DAU justru menerima DAU minimal sama dengan tahun sebelumnya.

6.2.3. Penghapusan Kebijakan *Hold Harmless*

Alokasi DAU untuk masing-masing daerah ditetapkan tidak lebih kecil dari tahun anggaran 2005 dan berlaku sampai dengan tahun 2007

Dengan diberlakukannya UU Nomor 33 Tahun 2004, dalam Penjelasan Pasal 107 ayat (2) diamanatkan bahwa alokasi DAU yang diberlakukan untuk masing-masing daerah ditetapkan tidak lebih kecil dari tahun anggaran 2005 dan berlaku sampai dengan tahun 2007. Selain

itu, dalam Pasal 32 UU yang sama juga diatur beberapa kondisi pengalokasian DAU sesuai kemampuan fiskal masing-masing daerah. Dengan adanya ketentuan tersebut diharapkan tujuan pengalokasian DAU kembali pada konsep awal, dimana daerah-daerah dengan potensi kapasitas fiskal relatif besar mulai tahun 2008 dimungkinkan mengalami penurunan DAU, atau bahkan tidak menerima DAU sama sekali.

Meskipun demikian, rencana penghapusan kebijakan *hold harmless* tersebut belum tentu dapat dengan mudah dilaksanakan. Tuntutan politis untuk mempertahankan bahkan terus meningkatkan perolehan DAU bagi seluruh daerah nampaknya masih cukup tinggi. Dalam hal ini perspektif kedaerahan terkesan masih terlihat nyata dalam perhitungan DAU setiap tahun pada saat pembahasan belanja daerah antara pemerintah dengan Panitia Anggaran DPR-RI. Dengan perkataan lain terdapat kecenderungan bahwa kepentingan daerah lebih dominan bila dibandingkan dengan kepentingan nasional. Hal ini dikhawatirkan akan menjadi kontraproduktif dalam pelaksanaan otonomi daerah. Dengan demikian, keberhasilan penerapan penghapusan kebijakan *hold harmless* mulai tahun 2008 sangat ditentukan oleh *political will* pemerintah pusat, pemerintah daerah, serta DPR-RI dalam upaya mengoptimalkan alokasi DAU bagi kepentingan seluruh daerah.

Sebagai upaya untuk mengantisipasi adanya resistensi terhadap penghapusan kebijakan *hold harmless* tersebut, Pemerintah cq. Departemen Keuangan melakukan kegiatan sosialisasi perhitungan alokasi DAU setiap tahun baik di Jakarta maupun di berbagai daerah. Kegiatan tersebut bertujuan memberikan pemahaman kepada Pemda terhadap perhitungan alokasi DAU sekaligus sebagai bentuk transparansi dan akuntabilitas Pemerintah dalam melakukan alokasi DAU. Dalam kegiatan tersebut, Pemerintah senantiasa mengingatkan pemerintah daerah akan tujuan awal dari alokasi DAU yaitu sebagai instrumen pemerataan fiskal antar daerah. Dengan demikian diharapkan daerah dapat memahami bahwa perolehan DAU bagi setiap daerah dapat mengalami penurunan bahkan mungkin menjadi nol seiring dengan meningkatnya kemampuan fiskal di daerah yang bersangkutan.

6.3. Pengaruh Perubahan Pendapatan Negara terhadap Transfer Dana ke Daerah

Perkembangan transfer dana ke daerah setiap tahun dalam APBN melalui komponen Dana Perimbangan (DAU, DBH, dan DAK) serta Dana Otonomi Khusus dan Penyesuaian akan dipengaruhi oleh

Keberhasilan penghapusan kebijakan hold harmless mulai tahun 2008 sangat ditentukan oleh political will pemerintah pusat, pemerintah daerah, serta DPR-RI

Untuk mengantisipasi adanya resistensi terhadap penghapusan kebijakan hold harmless, Pemerintah cq. Departemen Keuangan melakukan kegiatan sosialisasi perhitungan alokasi DAU setiap tahun

Perkembangan transfer dana ke daerah setiap tahun dalam APBN melalui komponen Dana Perimbangan (DAU,

DBH, dan DAK) serta Dana Otonomi Khusus dan Penyesuaian akan dipengaruhi oleh beberapa faktor

Indikator harga minyak mentah Indonesia (Indonesian Crude Oil Price/ICP) akan berkorelasi positif terhadap komponen penerimaan dalam negeri

Semakin tinggi tingkat pertumbuhan ekonomi dan inflasi akan menyebabkan semakin tinggi pula sumber-sumber penerimaan perpajakan tersebut di atas, termasuk PBB, BPHTB, dan PPh perseorangan yang dibagikan

Kenaikan suku bunga SBI-3 bulan akan menambah penerimaan PPh, namun juga akan meningkatkan pembayaran bunga utang dalam negeri

beberapa faktor. **Pertama**, perkembangan indikator ekonomi makro – pertumbuhan ekonomi, inflasi, nilai tukar Rupiah, suku bunga SBI-3 bulan, serta harga dan lifting minyak mentah Indonesia. Beberapa indikator tersebut dijadikan sebagai dasar perhitungan besaran APBN akan menentukan besaran pendapatan negara, baik perpajakan maupun penerimaan negara bukan pajak (PNBP), serta belanja negara dan pembiayaan anggaran. **Kedua**, formula DAU dan DBH yang dipakai setiap tahun, bisa mengalami perubahan kebijakan, termasuk dari peraturan perundangan. **Ketiga**, perubahan kebijakan nasional yang mempengaruhi perubahan besaran pendapatan negara dan/atau pengalokasian anggaran belanja untuk daerah.

Indikator harga minyak mentah Indonesia (*Indonesian Crude Oil Price/ICP*) akan berkorelasi positif terhadap komponen penerimaan dalam negeri, yaitu Pajak Penghasilan (PPh) Migas dan PNBP Migas, serta komponen belanja negara, yaitu subsidi BBM, subsidi Listrik, dan dana bagi hasil Migas. Kenaikan harga minyak mentah Indonesia dalam beberapa tahun terakhir telah menyebabkan kenaikan PPh Migas dan PNBP Migas, namun di sisi lain pengeluaran subsidi BBM dan subsidi listrik yang biayanya dipengaruhi oleh harga minyak juga akan meningkat, termasuk peningkatan dana bagi hasil Migas disebabkan kenaikan komponen penerimaan PPh Migas dan PNBP Migas. Demikian juga halnya dengan indikator produksi minyak mentah Indonesia, juga mempunyai korelasi yang positif kepada penerimaan PPh Migas dan PNBP Migas. Dalam kaitan ini, perubahan atas besaran PPh Migas akan berdampak terhadap penerimaan dalam negeri, dan untuk selanjutnya berpengaruh terhadap besaran DAU. Sementara itu, besaran PNBP migas akan berpengaruh terhadap besarnya transfer dana ke daerah melalui DBH migas.

Untuk indikator pertumbuhan ekonomi dan inflasi yang akan mempengaruhi besaran PDB nominal, merupakan salah satu faktor penentu perubahan *tax base* untuk beberapa komponen penerimaan perpajakan, yaitu PPh non-Migas, Pajak Pertambahan Nilai dan Pajak Pertambahan nilai Barang Mewah (PPN & PPnBM), PBB dan BPHTB, serta Pajak Lainnya. Semakin tinggi tingkat pertumbuhan ekonomi dan inflasi akan menyebabkan semakin tinggi pula sumber-sumber penerimaan perpajakan tersebut di atas, termasuk PPh perseorangan yang dibagikan.

Perubahan suku bunga SBI-3 bulan hanya akan memberikan pengaruh terbatas pada beberapa unsur APBN, yaitu PPh non-Migas, dan pembayaran bunga utang dalam negeri. Kenaikan suku bunga SBI-3 bulan akan menambah penerimaan PPh, namun juga akan meningkatkan pembayaran bunga utang dalam negeri.

Selanjutnya, perubahan nilai tukar Rupiah akan memberikan pengaruh terhadap besaran APBN. Di sisi pendapatan, melemahnya nilai tukar Rupiah akan menyebabkan meningkatnya penerimaan negara yang dipengaruhi komponen valuta asing, yaitu PPh Migas, PPN dan PPnBM, PBB sektor pertambangan, bea masuk, dan pajak/pungutan ekspor. Sementara di sisi belanja negara, pelemahan nilai tukar akan membawa kepada peningkatan pembayaran bunga utang, subsidi BBM, Listrik, dan Pupuk, belanja kementerian/lembaga yang berasal dari pinjaman proyek dan hibah, serta dana bagi hasil dari perpajakan dan PNBPN yang mengalami perubahan. Di sisi pembiayaan, pelemahan kurs menyebabkan meningkatnya pinjaman luar negeri dan pembayaran pokok utang luar negeri. Demikian pula sebaliknya bila nilai tukar Rupiah mengalami penguatan akan mempunyai efek searah pada komponen pendapatan, belanja, dan pembiayaan anggaran tersebut di atas.

Dari berbagai pengaruh indikator ekonomi makro tersebut di atas, perkembangan pendapatan negara dalam beberapa tahun terakhir sangat dipengaruhi utamanya oleh kenaikan harga minyak mentah Indonesia, yang dalam tahun 2003 mencapai rata-rata US\$28,7/barel, naik menjadi US\$37,2/barel dalam tahun 2004, dan akhirnya US\$51,8/barel dalam tahun 2005. Dalam periode yang sama, pertumbuhan ekonomi dan tingkat inflasi semakin tinggi, nilai tukar Rupiah menunjukkan pelemahan, produksi minyak semakin berkurang, serta suku bunga SBI-3 bulan cenderung menurun. Perubahan indikator ekonomi makro tersebut membawa pendapatan negara dan hibah terus mengalami peningkatan dari Rp341,4 triliun dalam tahun 2003, menjadi Rp407,9 triliun dalam tahun 2004, dan Rp495,4 triliun dalam tahun 2005.

Dalam periode tersebut, seiring dengan kenaikan pendapatan negara, sumber-sumber perimaan perpajakan yang dibagihasilkan (PPh perseorangan, PBB dan BPHTB) juga terus mengalami kenaikan sehingga secara otomatis menyebabkan dana bagi hasil dari perpajakan juga mengalami kenaikan. Demikian juga halnya dengan penerimaan PNBPN dari SDA juga mengalami peningkatan dalam periode yang sama, terkecuali untuk PNBPN SDA Kehutanan yang cenderung mengalami penurunan.

Selain itu, perubahan belanja untuk daerah setiap tahun juga dipengaruhi oleh kenaikan pendapatan dalam negeri bersih yang kemudian minimal 25 persen menjadi dana alokasi umum (DAU). Perubahan DAU setiap tahun, selain ditentukan oleh besaran nominal pendapatan dalam negeri bersih juga ditentukan oleh persentase DAU. Bila dalam tahun 2003, DAU sebesar 25 persen, maka dalam tahun 2004 dan 2005 masing-masing menjadi 25,5 persen. Kenaikan persentase DAU tersebut menjadi salah satu penyebab naiknya DAU dalam periode tersebut.

Perubahan nilai tukar Rupiah akan memberikan pengaruh terhadap besaran APBN

Perkembangan pendapatan negara dalam beberapa tahun terakhir sangat dipengaruhi utamanya oleh kenaikan harga minyak mentah Indonesia

Perubahan belanja untuk daerah setiap tahun juga dipengaruhi oleh kenaikan pendapatan dalam negeri bersih

Kebijakan-kebijakan yang diambil pemerintah untuk meningkatkan penerimaan perpajakan serta PNBPN juga akan berpengaruh terhadap besaran penerimaan negara yang berimbas kepada besaran transfer dana ke daerah

Kemudian, besaran pendapatan negara yang dibagihasilkan juga ditentukan oleh persentase yang dibagihasilkan. Dalam perjalanannya, persentase DBH juga mengalami perubahan, dimana terakhir diatur dalam UU Nomor 33 Tahun 2004. Perubahan persentase DBH tentunya akan turut merubah besaran DBH dalam dana perimbangan.

Selanjutnya, kebijakan-kebijakan yang diambil pemerintah untuk meningkatkan penerimaan perpajakan serta PNBPN juga akan berpengaruh terhadap besaran penerimaan negara yang berimbas kepada besaran transfer dana ke daerah. Dalam beberapa tahun terakhir, upaya untuk semakin meningkatkan penerimaan perpajakan ditempuh dengan langkah ekstensifikasi dan intensifikasi perpajakan. Sejalan dengan itu, juga dilakukan pembaharuan kebijakan dan administrasi perpajakan guna semakin mengefisienkan dan mengefektifkan pungutan pajak, serta menjaring wajib-wajib pajak baru. Upaya-upaya tersebut telah berhasil meningkatkan rasio perpajakan terhadap PDB (*tax ratio*), yakni dari 11,8 persen dalam tahun 2003, menjadi 12,1 persen dalam tahun 2004, dan sebesar 12,7 persen dalam tahun 2004.


Sementara itu, terkait dengan upaya peningkatan PNBPN, kebijakan yang ditempuh Pemerintah antara lain melalui intensifikasi pungutan usaha pertambangan, peningkatan konservasi, diversifikasi sumber daya mineral dan energi, pemberantasan *illegal logging* dan *illegal fishing*, intensifikasi budidaya sumberdaya perikanan dan kelautan. Walaupun telah dilakukan berbagai kebijakan tersebut, PNBPN SDA di luar Migas dalam periode 2004–2005 tidak banyak mengalami perubahan, yakni dari Rp6,1 triliun pada tahun 2004 menjadi Rp6,7 triliun pada tahun 2005.

Alokasi belanja ke daerah juga ditentukan oleh arah kebijakan fiskal yang dapat dilihat dari besaran defisit anggaran

Selain dipengaruhi oleh kebijakan-kebijakan di setiap komponen APBN, alokasi belanja ke daerah juga ditentukan oleh arah kebijakan fiskal yang dapat dilihat dari besaran defisit anggaran. Dalam kondisi normal, defisit yang ditetapkan oleh pemerintah akan menentukan perubahan besaran belanja negara, termasuk belanja untuk daerah yang tidak dipengaruhi oleh formula khusus, seperti DAK.

PELAKSANAAN DESENTRALISASI FISKAL KE DEPAN

BAB VII

- 
- 7.1. KONSISTENSI PELAKSANAAN PRINSIP *MONEY FOLLOWS FUNCTION*
 - 7.2. HARMONISASI DANA DESENTRALISASI DENGAN DANA DEKONSENTRASI DAN DANA TUGAS PEMBANTUAN YANG DIGUNAKAN UNTUK MENDANAI URUSAN DAERAH
 - 7.3. KONSEPSI PENGALIHAN DANA DEKONSENTRASI DAN TUGAS PEMBANTUAN YANG DIGUNAKAN UNTUK MENDANAI URUSAN DAERAH
 - 7.4. PENGUATAN TAXING POWER KEPADA DAERAH
 - 7.5. *EXPENDITURE EFFICIENCY PRINCIPLES* DALAM PEMBERIAN KEWENANGAN PELAYANAN PUBLIK KEPADA DAERAH
 - 7.6. *PERFORMANCE BASE BUDGETING* DALAM PELAKSANAAN DESENTRALISASI FISKAL
 - 7.7. PENGELOLAAN DAN PENGAWASAN KEUANGAN DAERAH

BAB VII

PELAKSANAAN DESENTRALISASI FISKAL KE DEPAN

7.1. Konsistensi Pelaksanaan Prinsip *Money Follows Function*

Kebijaksanaan perimbangan keuangan antara Pusat dan Daerah dilakukan dengan mengikuti pembagian kewenangan atau *money follows function*. Hal ini berarti bahwa hubungan keuangan antara Pusat dan Daerah perlu diberikan pengaturan sedemikian rupa, sehingga kebutuhan pengeluaran yang akan menjadi tanggungjawab Daerah dapat dibiayai dari sumber-sumber penerimaan yang ada.

Selanjutnya, guna menjaga konsistensi dalam pelaksanaan prinsip *money follows function*, kepada daerah diberikan kewenangan untuk memungut PAD (*revenue assignment*) dan pemberian kewenangan pembelanjaan (*expenditure assignment*), serta bantuan keuangan (*grant*) yang dikenal sebagai Dana Perimbangan.

7.1.1. Kewenangan Mengoptimalkan PAD (*Revenue Assignment*)

Sesuai dengan UU Nomor 25/1999 dan UU Nomor 34/2000, selain mendapatkan sumber pendanaan dari dana perimbangan, daerah provinsi dan kabupaten/kota dapat meningkatkan penerimaan PAD-nya yang bersumber dari pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain pendapatan yang sah. Walaupun demikian, skema diskresi kewenangan tersebut belum memberikan porsi yang signifikan terhadap penerimaan APBD bila dibandingkan dengan penerimaan dari APBN. Dengan kata lain, pemerintah daerah di Indonesia memiliki kemampuan memungut pajak daerah (*local taxing power*) yang relatif rendah.

Daerah dapat meningkatkan penerimaan PAD-nya yang bersumber dari pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain pendapatan yang sah

Berdasarkan UU Nomor 34 Tahun 2000, daerah diberikan kewenangan untuk memungut 11 jenis pajak dan 28 jenis retribusi

Kewenangan daerah untuk memungut pajak daerah dan retribusi daerah diatur dalam UU Nomor 34 Tahun 2000 yang merupakan penyempurnaan dari UU Nomor 18 Tahun 1997, ditindaklanjuti dengan peraturan pelaksanaannya, yaitu PP Nomor 65 Tahun 2001 tentang Pajak Daerah dan PP Nomor 66 Tahun 2001 tentang Retribusi Daerah.

Berdasarkan UU dan PP tersebut, daerah diberikan kewenangan untuk memungut 11 jenis pajak dan 28 jenis retribusi. Penetapan jenis pajak daerah dan retribusi daerah tersebut didasarkan atas pertimbangan bahwa jenis pajak dan retribusi tersebut secara umum dipungut di hampir semua daerah dan merupakan jenis pungutan yang secara teoritis dan praktis merupakan jenis pungutan yang baik. Selain jenis pajak daerah dan retribusi daerah tersebut, daerah juga diberikan kewenangan untuk memungut jenis pajak (kecuali untuk Provinsi) dan retribusi lainnya sesuai kriteria-kriteria tertentu yang ditetapkan dalam UU.

7.1.2. Kewenangan Pembelanjaan (Expenditure Assignment)

Kebijakan sektor publik memiliki tiga peranan penting dalam ekonomi, yaitu stabilisasi, distribusi, dan alokasi

Secara konseptual, kebijakan sektor publik memiliki tiga peranan penting dalam ekonomi yaitu: stabilisasi, distribusi, dan alokasi (atau penyediaan pelayanan publik). Ketiga peranan tersebut akan lebih efektif dilaksanakan apabila Pemerintah Pusat melaksanakan kewenangan dalam hal stabilisasi dan distribusi, namun kewenangan dalam hal alokasi akan lebih efektif apabila dilakukan oleh pemerintah daerah. Hal tersebut karena Pemerintah Daerah sebagai unit terkecil dari pemerintahan melaksanakan peranan yang penting dalam penyediaan pelayanan publik yang lebih dekat kepada masyarakat.

Kewenangan pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam penyediaan pelayanan publik

Secara lebih spesifik Pemerintah Pusat seharusnya melaksanakan kewenangan untuk menyediakan pelayanan publik yang bersifat lintas daerah (nasional), pertahanan, keamanan, urusan luar negeri, kebijakan moneter, peradilan, transfer kepada perseorangan dan dunia usaha, koordinasi kebijakan fiskal, pemerataan antardaerah, redistribusi, dan menjaga kelangsungan mekanisme pasar secara internal. Pemerintah provinsi seharusnya melaksanakan kewenangan di bidang pendidikan, kesehatan, asuransi sosial, infrastruktur antarkabupaten/kota, dan isu-isu yang terkait dengan perbantuan dan pengawasan keuangan kepada pemerintah kabupaten/kota. Pelayanan publik yang seharusnya menjadi kewenangan pemerintah kabupaten/kota merupakan kewenangan residu yang didistribusikan dari pemerintah provinsi yang seharusnya lebih diperjelas peranannya.

Untuk itu dalam pelaksanaan desentralisasi fiskal di Indonesia saat ini masih diperlukan peran pemerintah pusat dalam melakukan pengawasan dan *enforcement* terhadap pelaksanaan pembagian kewenangan di daerah. Prinsip *money follows function* yang dilaksanakan secara konsisten dan eksplisit tertuang dalam pasal-pasal pada revisi UU Nomor 22 Tahun 1999 dan revisi UU Nomor 25 Tahun 1999. Hal ini bertujuan untuk menghindari terjadinya transfer sumber keuangan kepada daerah tanpa diikuti penyelenggaraan tugas desentralisasi yang seharusnya sudah menjadi tanggung jawab daerah dengan baik (Roy Bahl, 2001).

Dalam hal ini, kebijakan desentralisasi fiskal harus dilaksanakan dengan mempertimbangkan kebijakan makro ekonomi guna menunjang *fiscal sustainability*.

Dilihat dari gambaran *consolidated revenues* (APBD kabupaten/kota + provinsi + Penerimaan Dalam Negeri dalam APBN) di Indonesia, porsi PAD secara rata-rata nasional hanya sebesar 5,28%. Hal tersebut menunjukkan bahwa kondisi fiskal di Indonesia masih tergolong sangat sentralistis dibandingkan dengan negara-negara lain. Sebagai gambaran rata-rata *consolidated revenues* untuk *Developing Countries*, *Transition Countries*, dan *OECD Countries* masing-masing sebesar 9,27%, 16,59%, dan 19,13% (lihat **Tabel 7.1**), sedangkan persentase *consolidated expenditures* sudah cukup baik yaitu rata-rata mencapai 38,73%. Untuk itu diperlukan upaya untuk meningkatkan *taxing power* daerah antara lain melalui penyerahan beberapa pajak pusat serta sebagian PNPB kepada daerah, dan lain-lain kebijakan *Sharing Tax* atau *Piggy Backing System*. Kebijakan ini dilaksanakan sekaligus agar daerah tidak menggali sumber-sumber PAD yang berdampak distortif terhadap perekonomian.

Dalam hal ini, pemberian kewenangan pelayanan publik kepada daerah yang semakin besar tetap mempertimbangkan *Expenditure Efficiency Principles*, sehingga tetap diperlukan adanya *national guidelines* yang dibuat oleh masing-masing departemen dengan menggabungkan preferensi daerah dan *national interest*.

Tabel 7.1 Perbandingan Total PAD dan Pengeluaran Pemerintah Daerah Terhadap Konsolidasi APBD dan APBN, Termasuk Perkiraan Pengaruh Dari Transfer PPh, PBB, dan BPHTB Untuk Menjadi Pendapatan Kabupaten/Kota

Negara	% thd. Total Pendapatan	% thd. Total Pengeluaran
Negara Berkembang tahun 1990-an	9,27	13,78
Negara Transisi tahun 1990-an	16,59	26,12
Negara-negara OECD tahun 1990-an	19,13	32,41

Pelaksanaan desentralisasi fiskal di Indonesia memerlukan pengawasan dan *enforcement*

Kebijakan desentralisasi fiskal harus dilaksanakan dengan mempertimbangkan kebijakan makro

Kondisi fiskal di Indonesia masih tergolong sangat sentralistis dibandingkan dengan negara-negara lain

Negara	% thd. Total Pendapatan	% thd. Total Pengeluaran
Republik Indonesia TA 1989/1990	4,69	16,62
Republik Indonesia TA 1994/1995	6,11	22,97
Republik Indonesia TA 2003	5,28	38,73

Sumber: Bank Dunia dan Nota Keuangan Pemerintah Indonesia pada berbagai tahun

7.1.3. Harmonisasi Urusan Pemerintahan dan Pendanaannya

Prinsip *money follows function*, akan dapat berjalan secara konsisten apabila perangkat perundangan dan penyelarasan institutional ditata sesuai dengan pembagian urusan pemerintahan yang diatur dalam UU Nomor 22 tahun 1999 dan direvisi dalam UU Nomor 32 tahun 2004 serta revisi PP Nomor 25 tahun 2000.

Sementara itu, berbagai kendala dalam pengaturan pembagian kewenangan antara lain, yaitu:

- a. tumpang tindih kewenangan/urusan provinsi dan kabupaten/kota khususnya di sektor kehutanan, kimpraswil, pertanahan, pendidikan, dan tenaga kerja.
- b. masih adanya ketidakjelasan pembagian kewenangan/urusan yang pada gilirannya menimbulkan permasalahan dalam penetapan perda-perda. Hal tersebut disebabkan karena:
 - prinsip penghilangan hierarki provinsi sebagai daerah otonom dengan kabupaten/kota yang tidak ditindaklanjuti dengan pengaturan yang cukup jelas dan konsisten;
 - mekanisme untuk menyerahkan kewenangan/urusan dari kabupaten/kota ke provinsi belum dijalankan;
 - daftar kewenangan/urusan wajib yang disusun oleh departemen/lembaga sampai saat ini belum sama pendekatannya;
 - kewenangan/urusan daerah di kawasan otorita belum jelas atau belum diakui oleh berbagai instansi di tingkat pusat; serta
 - kewenangan/urusan kelautan yang masih menjadi perdebatan dan perebutan antar daerah.
- c. Pemerintah pusat tetap melaksanakan sebagian kewenangan yang menjadi urusan daerah khususnya di bidang pertanahan, keluarga berencana, kehutanan, perhubungan udara, dan penanaman modal.

Berbagai kendala dalam pengaturan pembagian kewenangan

Adapun pembagian kewenangan yang menjadi prioritas utama mencakup hal-hal sebagai berikut:

- a. prinsip-prinsip otonomi daerah dan prinsip-prinsip pembagian kewenangan/urusan;
- b. kewenangan/urusan wajib dan standar pelayanan minimal;
- c. tugas dekonsentrasi;
- d. tugas pembantuan;
- e. peranan gubernur terhadap kabupaten/kota dan provinsi;
- f. pembinaan dan pengawasan termasuk instrumen penegakkan ketentuan pusat; serta
- g. hubungan DPRD dan KDH berkaitan dengan kemungkinan pemilihan langsung KDH.

Sementara itu ruang lingkup otonomi daerah mencakup hal-hal sebagai berikut:

- a. menyusun kebijaksanaan dan rencana daerah;
- b. mengelola anggaran daerah;
- c. menetapkan kelembagaan daerah;
- d. mempunyai personil daerah; dan
- e. menjamin kesejahteraan bagi warganya baik secara individu maupun kelompok.

Untuk mewujudkan prinsip-prinsip pemerintahan daerah otonom di atas, pemerintah (pusat) berkewajiban untuk memberdayakan pemerintah daerah dalam melaksanakan kewenangan/urusannya.

Pembagian kewenangan urusan kepada pemerintah daerah dilaksanakan dengan beberapa kriteria sebagai berikut:

- a. externalitas, yang merupakan salah satu kewenangan/urusan tertentu yang berpotensi mengakibatkan dampak negatif terhadap daerah lain. Kewenangan/ urusan tersebut cenderung diberikan kepada tingkat pemerintahan yang mencakup wilayah yurisdiksi yang lebih luas.
- b. akuntabilitas, yaitu merupakan salah satu kewenangan/urusan tertentu yang cenderung diberikan kepada tingkat pemerintahan yang mempunyai potensi mendorong partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraannya.

*Kriteria pembagian
kewenangan urusan kepada
pemerintah daerah*

- c. efisiensi, yaitu merupakan salah satu kewenangan/urusan tertentu yang cenderung diberikan kepada tingkat pemerintahan yang paling berpotensi dilihat dari segi efisiensi administratif, kapasitas teknis, dan skala ekonomis.

Sebagai contoh, dalam hal penentuan urusan wajib di Indonesia, kriterianya telah dituangkan dalam UUD 1945 yang antara lain mengatur tentang hak individu untuk menerima pendidikan dari pemerintah, dan menyatakan bahwa negara harus memelihara “fakir miskin dan anak-anak yang terlantar”, dan menekankan tanggungjawab negara atas “penyediaan fasilitas pelayanan kesehatan dan fasilitas pelayanan umum yang layak.”

Kriteria pembagian kewenangan/ urusan wajib secara lebih luas

Dengan demikian, secara lebih luas kriteria pembagian kewenangan/ urusan wajib adalah sebagai berikut:

- a. melindungi hak-hak konstitusional perorangan maupun masyarakat;
- b. melindungi kepentingan nasional yang ditetapkan berdasarkan konsensus nasional, dalam rangka menjaga keutuhan NKRI, kesejahteraan masyarakat, keadilan, keamanan dan ketertiban umum; atau
- c. memenuhi komitmen nasional yang berkaitan dengan perjanjian dan konvensi internasional.

7.1.3.1. Implikasi Pendanaan atas Pembagian Urusan

Pengaturan kewenangan/ urusan wajib dalam ketentuan perundang-undangan harus dapat dilaksanakan untuk menghindari adanya keterbatasan pelayanan dasar yang dilaksanakan oleh pemerintah daerah

Pengaturan kewenangan/urusan wajib dalam ketentuan perundang-undangan harus dapat dilaksanakan untuk menghindari adanya keterbatasan pelayanan dasar yang dilaksanakan oleh pemerintah daerah karena adanya indikasi bahwa daerah memilih kewenangan/ urusan yang hanya menghasilkan penerimaan saja. Contohnya, penyediaan pelayanan pendidikan dasar, kesehatan dasar, penyediaan air bersih diserahkan kembali kepada masyarakat karena tidak menghasilkan penerimaan. Namun demikian, penyediaan pelayanan seperti ini justru tidak efisien hal tersebut pada akhirnya dapat menjadi beban keuangan daerah.

Penetapan kewenangan/ urusan wajib perlu sejalan dengan instrumen untuk menjamin terlaksananya kewenangan/urusan wajib dan tercapainya SPM

Penetapan kewenangan/urusan wajib perlu sejalan dengan instrumen untuk menjamin terlaksananya kewenangan/urusan wajib dan tercapainya SPM yang perlu ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan. Instrumen tersebut dapat berupa:

- a. penyediaan dukungan peningkatan kapasitas daerah;

- b. negosiasi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah yang tidak dapat melaksanakan kewenangan/urusan wajib serta mencapai SPM untuk merestrukturi/merealokasikan anggaran daerah dan/atau kegiatan untuk mencapai standar pelayanan minimal dalam jangka waktu yang disetujui bersama;
- c. negosiasi antar lembaga-lembaga terkait dengan daerah yang tidak dapat melaksanakan kewenangan wajib serta mencapai standar pelayanan minimal mengenai alternatif penyediaan pelayanan dimaksud (misalnya: BOT, management contract, kerjasama antar daerah, konsesi dll.);
- d. menyediakan bantuan keuangan yang spesifik, misalnya DAK, dari pemerintah pusat. Bila dalam pelaksanaan kewenangan/urusan wajib dan SPM selama beberapa tahun terlihat suatu pola permasalahan diseluruh daerah yang disebabkan oleh kekurangan dana, maka pemerintah pusat perlu mempertimbangkan penyesuaian pengalokasian DAU atau dalam formulanya;
- e. pengambilan keputusan oleh instansi yang berwenang untuk menunjuk dan menempatkan seorang pejabat di daerah, yang mempunyai wewenang untuk melaksanakan tugas-tugas yang diperlukan untuk melaksanakan kewenangan/urusan wajib dan memenuhi SPM;
- f. memutuskan penggabungan daerah (*merger*) bila daerah tidak mampu melaksanakan kewenangan/urusan wajib dan tidak mencapai SPM, baik berdasarkan inisiatif daerah, maupun pemerintah.

7.1.3.2. Sinkronisasi Pendanaan dengan Pembagian Kewenangan/Urutan Pusat dan Daerah

Beberapa pertimbangan dalam pelaksanaan tugas pembantuan dan tugas dekonsentrasi antara lain:

- a. efisiensi penganggaran pada instansi di daerah dan pusat;
- b. tersedianya staf teknis yang kapabel di tingkat daerah;
- c. kapasitas SDM di pemda secara keseluruhan;
- d. kebutuhan atas kontrol substantif sangat tinggi;
- e. unit dekonsentrasi telah tersedia;
- f. kapasitas teknis/administratif telah tersedia pada instansi pusat/unit dekonsentrasi.

Beberapa pelaksanaan tugas pembantuan dan tugas dekonsentrasi

Tugas dekonsentrasi dilaksanakan oleh unit dekonsentrasi (instansi vertikal) yang dibentuk oleh pemerintah pusat di daerah. Unit dekonsentrasi adalah bawahan dari lembaga pusat (induk) tertentu yang mengikuti arahan/instruksi dari pimpinan lembaga tersebut.

Berbeda dengan pengertian dekonsentrasi, tugas pembantuan dapat ditentukan untuk masa yang cukup lama dan berkelanjutan (stabil). Keduanya dapat digunakan juga untuk hal-hal yang sifatnya periodik.

Dari sisi pendanaan, dana untuk tugas pembantuan perlu disalurkan melalui anggaran daerah, sedangkan dana untuk tugas dekonsentrasi dapat langsung dialihkan kepada unit dekonsentrasi di daerah. Dengan demikian, pendanaan untuk tugas pembantuan dan dekonsentrasi dijamin oleh pemerintah pusat.

Namun demikian, hal ini tidak berarti bahwa setiap penugasan harus diikutsertakan dengan pendanaan yang sesuai dengan biaya pelaksanaan tugas tersebut. Jaminan yang dimaksud berarti bahwa pusat harus secara berkelanjutan mengupayakan keseimbangan antara pendapatan daerah (baik pendapatan asli maupun alokasi dari pusat) dengan urusan pemerintahan yang dilaksanakan oleh daerah, termasuk tugas pembantuan. Hal ini juga berarti pendanaan daerah perlu dievaluasi secara berkala dan disesuaikan dengan beban urusan yang mutlak dilaksanakan oleh Daerah (kewenangan/urusan wajib dan tugas pembantuan).

Instrumen hukum untuk menetapkan tugas pembantuan sebaiknya adalah UU sektoral sehingga daerah melaksanakan urusan wajib dan tugas pembantuan sebagai urusannya sendiri, walaupun tugas pembantuan sebenarnya tetap berkaitan dengan kewenangan/urusan pemerintah pusat. Ruang gerak yang diberikan kepada daerah untuk mengatur dan melaksanakan baik tugas pembantuan maupun kewenangan/urusan wajib perlu ditentukan secara eksplisit dalam masing-masing UU sektoral tersebut.

Kewenangan/urusan pusat dan daerah di atas, dapat diuraikan sebagai berikut :

- a. Urusan Pilihan (yang tidak mutlak) adalah urusan pemerintahan yang hanya menyangkut kepentingan masyarakat setempat saja. Apa yang dilaksanakan dan cara penyelenggaraannya sepenuhnya ditetapkan oleh pemerintah daerah sesuai dengan kebutuhan dan keadaan setempat. Contoh: fasilitas olah raga, fasilitas rekreasi, kesenian dan kebudayaan, dan penamaan jalan. Pengawasannya hanya pengawasan hukum secara represif, tidak ada pengawasan dari segi substansi.

- b. Urusan Wajib adalah urusan daerah yang ditetapkan dalam Undang-Undang yang harus dilaksanakan oleh pemerintah daerah dengan mengacu kepada standar tertentu. Apa yang harus dilaksanakan ditetapkan oleh negara, namun dalam penyelenggaraannya daerah diberikan keleluasaan yang disesuaikan dengan sifat kewenangan/urusan masing-masing (*discretion in implementation*). Contoh: pendidikan dasar, pelayanan kesehatan (rumah sakit), pemadam kebakaran, jalan dalam kota/kabupaten, bantuan sosial, kesejahteraan remaja, pengawasannya, baik pengawasan hukum (yang represif), maupun pengawasan dari segi substansi dilaksanakan oleh departemen yang bersangkutan.
- c. Tugas Pembantuan merupakan urusan pemerintah pusat yang penyelenggaraannya diwajibkan kepada daerah, baik substansi maupun cara penyelenggaraannya karena urusan tersebut harus dilaksanakan secara seragam di seluruh daerah (*no/very little discretion in implementation*). Contoh: KTP dan Paspor, administrasi WNA, Catatan Sipil, pemberian SIM, registrasi kendaraan bermotor, pemberian izin usaha, pemasangan rambu-rambu lalu lintas, urusan kadastral, pengawasan bangunan, statistik, penanggulangan bencana, pemberantasan hama, penanggulangan penyakit yang menular. Pengawasan hukum (yang represif) maupun pengawasan dari segi substansi dilakukan oleh departemen yang bersangkutan.
- d. Urusan Dekonsentrasi (*direct state administration*) adalah urusan yang dengan UU ditetapkan sebagai urusan pemerintah pusat dan dilaksanakan oleh lembaga dekonsentrasi yang dibentuk oleh pemerintah pusat di daerah. Contoh: *air traffic control, sea traffic control, labor administration*.

Pada dasarnya, hubungan pemerintah daerah dengan tugas dekonsentrasi tidak perlu diformalkan, hanya diperlukan suatu kesepakatan atau pengaturan koordinasi.

7.1.3.3. Peranan Gubernur dan Peranan Provinsi Sebagai Daerah Otonom

Penyelenggaraan kewenangan/urusan pemerintah pusat dapat memperjelas hubungan gubernur dengan perangkat provinsi dan kabupaten/kota, dimana kedudukannya hanya sebagai kepala daerah provinsi. Dengan demikian gubernur selaku kepala daerah menangani kepentingan pemerintah pusat di daerah namun tidak menjadi perangkat pusat di daerah.

Penyelenggaraan kewenangan/urusan pemerintah pusat dapat memperjelas hubungan gubernur dengan perangkat provinsi dan kabupaten/kota

Provinsi juga melaksanakan urusan desentralisasi yaitu urusan wajib dan urusan pilihan

Selain dari tugas pembantuan dan dekonsentrasi sebagaimana dijelaskan tersebut, sejauh ini Provinsi juga melaksanakan urusan desentralisasi yaitu urusan wajib dan urusan pilihan. Kondisi ini menimbulkan ketidakjelasan hierarki antara propinsi dan kabupaten/kota yang masing-masing merupakan daerah otonom. Apabila lingkup yurisdiksi (*sphere of jurisdiction*) antara provinsi dan kabupaten/kota ditentukan secara cukup jelas, maka hubungan antar propinsi dan kabupaten/kota adalah setingkat dan saling melengkapi dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan.

Kriteria dalam penentuan lingkup yurisdiksi antara provinsi dan kabupaten/kota

Kriteria dalam penentuan lingkup yurisdiksi tersebut adalah sebagai berikut:

- keseragaman pada skala propinsi;
- adanya kesamaan kepentingan (*common interest*) berdasarkan keanekaragaman dalam wilayah provinsi;
- penanganan suatu urusan oleh suatu kabupaten/kota sendiri yang berdampak terhadap lingkungan di luar wilayah kabupaten/kota tersebut (eksternalitas);
- efisiensi yaitu rasio biaya dan manfaat (*cost-benefit ratio*) terhadap penanganan suatu urusan pada tingkat cakupan propinsi, termasuk pertimbangan skala ekonomi (*economies of scale*); serta
- aspek pemerataan dan kesejahteraan yang lebih tepat pada tingkat propinsi.

7.2. Harmonisasi Dana Desentralisasi dengan Dana Dekonsentrasi dan Dana Tugas Pembantuan yang digunakan untuk mendanai urusan daerah

Dalam praktek penganggaran sering dijumpai adanya duplikasi dan tumpang tindih pendanaan

Dalam praktek penganggaran sering dijumpai adanya duplikasi dan tumpang tindih pendanaan yang diakibatkan oleh adanya pemisahan antara pengeluaran rutin dan pengeluaran pembangunan. Demikian pula adanya duplikasi dan tumpang tindih pendanaan terhadap satu objek kegiatan yang sama yang didanai dari APBN dan APBD. Sebelum era desentralisasi, bagian dari anggaran K/L yang dialokasikan di daerah diindikasikan telah mendanai sebagian urusan pemerintahan yang sudah menjadi kewenangan daerah, demikian pula sebaliknya. Timbulnya duplikasi pendanaan seperti ini umumnya disebabkan karena belum jelasnya pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dan pemerintah provinsi sebagaimana yang telah diatur dalam

PP Nomor 25 Tahun 2000. Guna mengurangi kemungkinan terjadinya tumpang tindih pendanaan dalam pelaksanaan desentralisasi fiskal di masa mendatang, maka keberadaan dana Dekonsentrasi, dana Tugas Pembantuan, dan dana Desentralisasi harus dikelola secara profesional oleh para pengguna anggaran/pengelola keuangan sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Profesionalisme dalam pengelolaan keuangan menuntut perlunya harmonisasi dan sinergitas penggunaan dana-dana dimaksud guna menjamin terselenggaranya transparansi dan akuntabilitas dalam pengelolaan keuangan agar dapat memberi dampak pada peningkatan efisiensi belanja pemerintah pusat di daerah.

7.2.1. Maksud dan Tujuan Pengharmonisasian

Konsep harmonisasi atau pengharmonisasian dapat diartikan sebagai cara atau upaya melakukan penyelarasan/penyesuaian antara objek yang satu dengan objek yang lain, yaitu antara dana dekonsentrasi/tugas pembantuan dengan dana desentralisasi.

Upaya penyelarasan dan pengharmonisasian pada bagian ini tidak dikaitkan dengan aspek-aspek yang bersifat kuantitatif berupa kesetaraan dalam penentuan besar-kecilnya alokasi dana, melainkan lebih difokuskan pada aspek-aspek kualitatif yang diperlukan dalam mendukung penyelenggaraan pemerintahan dan manajemen pendanaan. Aspek kualitatif dalam konteks penyelenggaraan pemerintahan menguraikan tinjauan harmonisasi dari sisi penataan/pembagian urusan pemerintahan, sedangkan pada konteks manajemen pendanaan menguraikan tinjauan harmonisasi dari sisi perencanaan dan penganggaran. Oleh karena itu, tujuan dilakukannya upaya penyelarasan dan pengharmonisasian antara dana dekonsentrasi/tugas pembantuan dengan dana desentralisasi adalah sebagai berikut:

- a. menciptakan keselarasan antara kebijakan penataan urusan pemerintahan, perencanaan, dan penganggaran;
- b. mengeliminasi kemungkinan terjadinya duplikasi pendanaan terhadap satu objek/jenis urusan yang sama;
- c. meningkatkan sinergitas penggunaan dana sejalan dengan pelaksanaan asas Dekonsentrasi, Tugas Pembantuan, dan Desentralisasi; dan
- d. menjamin kesinambungan pendanaan dan pelaksanaan program pusat dan daerah.

7.2.2. Harmonisasi Pendanaan Melalui Penataan dan Pembagian Urusan

Tinjauan harmonisasi dana dekonsentrasi/dana tugas pembantuan dengan dana desentralisasi dari sisi pembagian urusan pemerintahan memiliki keterkaitan sangat erat dengan penataan struktur dan kejelasan fungsi pada masing-masing tingkatan pemerintahan

Tinjauan harmonisasi dana dekonsentrasi/dana tugas pembantuan dengan dana desentralisasi dari sisi pembagian urusan pemerintahan memiliki keterkaitan sangat erat dengan penataan struktur dan kejelasan fungsi pada masing-masing tingkatan pemerintahan, baik di tingkat pusat maupun daerah. Penataan urusan pemerintahan dimaksudkan untuk memperjelas sekaligus memproporsionalkan kewenangan masing-masing tingkatan pemerintahan agar nantinya prinsip *"structure follows functions"* dan *"money follows functions"* dapat dilaksanakan sesuai dengan peraturan perundangan.

Pemerintah memberikan pengaturan terhadap sistem pendanaan urusan berdasarkan asas Desentralisasi, Dekonsentrasi, dan Tugas Pembantuan

Sejalan dengan peta pembagian urusan pemerintahan tersebut di atas, maka Pemerintah memberikan pengaturan terhadap sistem pendanaan urusan berdasarkan asas Desentralisasi, Dekonsentrasi, dan Tugas Pembantuan. Berdasarkan ketiga asas ini, pemerintah dapat menentukan alokasi sumber-sumber pendanaan dengan mempertimbangkan: volume, beban, dan jenis urusan pemerintahan yang akan diserahkan kepada daerah. Dengan adanya pembagian urusan pemerintahan tersebut diharapkan dapat tercipta harmonisasi dan sinergitas pendanaan terhadap sesuatu urusan yang telah ditetapkan dalam lingkup kewenangan masing-masing tingkatan pemerintahan.

7.2.3. Harmonisasi Pendanaan melalui Perencanaan dan Penganggaran

Harmonisasi dana dekonsentrasi/dana tugas pembantuan juga dapat dilihat dari sisi perencanaan dan penganggaran

Selain dari sisi penataan dan pembagian urusan, harmonisasi dana dekonsentrasi/dana tugas pembantuan juga dapat dilihat dari sisi perencanaan dan penganggaran. Dengan mengaitkan kebijakan (*policy*), perencanaan (*planning*), dan penganggaran (*budgeting*) diharapkan akan tercipta suatu output pengelolaan yang jelas dan sinkron. Dalam hal ini, UU Nomor 25 Tahun 2004 antara lain menyatakan bahwa perencanaan merupakan suatu proses untuk menentukan tindakan masa depan yang tepat, melalui urutan pilihan, dengan memperhitungkan sumber daya yang tersedia. Sementara pembangunan nasional adalah upaya yang dilaksanakan oleh semua komponen bangsa dalam rangka mencapai tujuan bernegara. Adapun Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional adalah satu kesatuan tata cara perencanaan pembangunan untuk menghasilkan rencana-rencana pembangunan dalam jangka panjang, jangka menengah, dan tahunan yang dilaksanakan oleh unsur penyelenggara negara dan masyarakat di tingkat pusat dan daerah. Perencanaan pembangunan nasional terdiri atas perencanaan pembangunan yang disusun secara terpadu oleh K/L dan perencanaan pembangunan oleh Pemda sesuai dengan kewenangannya. Perencanaan pembangunan nasional menghasilkan:

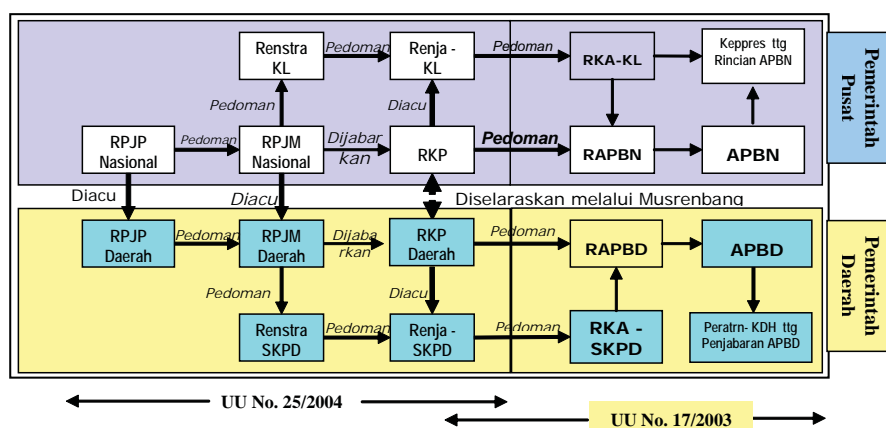
Rencana pembangunan jangka panjang (RPJP), Rencana pembangunan jangka menengah (RPJM), Rencana pembangunan tahunan, atau Rencana Kerja Pemerintah (RKP).

Sebagai dokumen perencanaan tahunan, RKP harus sejalan dengan RPJM dan RPJP. Demikian pula dengan dokumen perencanaan di tingkat daerah. Adapun dokumen perencanaan jangka menengah di tingkat kementerian/lembaga (K/L) dikenal dengan nama Renstra-K/L dan untuk unit-unit kerja atau satuan kerja daerah disebut Renstra-SKPD. Sementara dokumen perencanaan tahunannya dinamakan Renja-K/L untuk Pusat dan Renja-SKPD untuk daerah. Menurut UU Nomor 25 Tahun 2004, penyusunan rencana pembangunan tahunan dimaksud terlebih dahulu diawali dengan penyiapan rancangan awal RKP (oleh Menteri) dan RKPD (oleh Kepala Bappeda). Penyiapan rancangan awal RKP dan RKPD kemudian ditindaklanjuti dengan penyiapan rancangan Renja-K/L dan Renja-SKPD seperti berikut:

- Pimpinan K/L dan Kepala SKPD menyiapkan rancangan Renja sesuai Tupoksi dan kewenangan masing-masing, dengan mengacu pada rancangan awal RKP /RKPD dan dengan berpedoman pada Renstra yang bersangkutan;
- Menteri/Kepala Bappenas mengkoordinasikan penyusunan rancangan RKP dengan menggunakan rancangan Renja-K/L, sedangkan Kepala Bappeda mengkoordinasikan penyusunan rancangan RKPD dengan menggunakan rancangan Renja-SKPD; dan
- Rancangan RKP dan RKPD menjadi bahan bagi Musrenbang, dan berdasarkan hasil Musrenbang disusunlah rancangan akhir RKP dan RKPD.

Untuk lebih jelasnya, upaya-upaya sinkronisasi atau harmonisasi antara perencanaan dan penganggaran disajikan dalam **Gambar 7.1**.

Gambar 7.1 Sinkronisasi/Harmonisasi Perencanaan dan Penganggaran



Sumber :DJAPK, Depkeu

RKP tidak boleh bertentangan dengan RPJM, dan RPJM juga harus sejalan dengan RPJP

Dengan berpedoman pada RKP/RKPD, pihak kementerian negara/ lembaga dan Pemda selanjutnya mulai menyusun rencana kerja dan anggaran (RKA-KL/RKA-SKPD). Namun demikian, pihak kementerian/ lembaga setelah menerima Surat Edaran Menteri Keuangan tentang Pagu Sementara bagi masing-masing program pada pertengahan bulan Juni dapat melakukan penyesuaian-penyesuaian Renja-KL menjadi RKA-KL yang dirinci menurut unit organisasi dan kegiatan. Penyesuaian Renja-KL dimaksud termasuk alokasi sementara untuk program dan kegiatan dalam rangka pelaksanaan Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan. Dengan demikian, RKA-KL mencakup seluruh kegiatan satuan kerja di lingkungan kementerian Negara/ lembaga, termasuk kegiatan dalam rangka Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan. Hal-hal yang berkaitan dengan nama satuan kerja, lokasi, program/kegiatan, dan besaran dana Dekonsentrasi dan dana Tugas Pembantuan secara rinci tertuang dalam formulir 1.1 – 1.5 lampiran PP Nomo 21 Tahun 2004. Menurut UU Nomor 33 Tahun 2004, RKA-KL yang telah ditetapkan dalam Peraturan Presiden juga harus disampaikan oleh kementerian Negara/ lembaga kepada gubernur selaku wakil pemerintah (untuk Dekonsentrasi) dan kepada Kepala Daerah (untuk Tugas Pembantuan). Selanjutnya RKA-KL tersebut oleh Pemda yang bersangkutan diberitahukan kepada DPRD setempat pada saat pembahasan RAPBD, guna dilakukan sinkronisasi dan harmonisasi dengan program/kegiatan yang akan didanai melalui dana Desentralisasi.

7.3. Konsep Pengalihan Dana Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan yang digunakan untuk mendanai urusan daerah

7.3.1. Latar Belakang

Pasal 108 UU Nomor 33 Tahun 2004 menyebutkan bahwa "Dana Dekonsentrasi dan Dana Tugas Pembantuan yang merupakan bagian dari anggaran kementerian negara/ lembaga yang digunakan untuk melaksanakan urusan yang menurut peraturan perundangan menjadi urusan Daerah, secara bertahap dialihkan menjadi Dana Alokasi Khusus.

Dalam pelaksanaannya, proses pengalihan dimaksud harus sejalan dengan ketentuan perundangan yang mengatur mengenai pembagian kewenangan antar tingkat pemerintahan. Dalam hal ini, PP Nomor 25 Tahun 2000 secara jelas mengatur pembagian wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Dalam PP dimaksud, terlihat jelas bahwa wewenang pemerintah pusat mencakup: bidang

Pembagian wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah menurut PP Nomor 25 tahun 2000.

politik luar negeri, peradilan, moneter dan fiskal, agama, dan bidang lain yang meliputi kebijakan tentang perencanaan nasional dan pengendalian pembangunan nasional secara makro, dana perimbangan keuangan, sistem administrasi negara dan lembaga perekonomian negara, pembinaan dan pemberdayaan sumber daya manusia, pendayagunaan sumber daya alam serta teknologi tinggi yang strategis, konservasi dan standardisasi nasional.

Dengan demikian, kewenangan-kewenangan selain seperti tersebut di atas yang masih melekat pada pemerintah pusat sudah seharusnya diserahkan atau dilimpahkan kepada daerah, yang diikuti dengan pendanaannya.

Kewenangan provinsi sebagaimana terdapat dalam PP Nomor 25 Tahun 2000 mencakup kewenangan dalam bidang pemerintahan yang bersifat lintas kabupaten/kota serta kewenangan dalam bidang pemerintahan tertentu lainnya meliputi perencanaan dan pengendalian pembangunan regional secara makro, pelatihan bidang tertentu, alokasi sumber daya manusia potensial, penelitian yang mencakup wilayah propinsi, pengelolaan pelabuhan regional, pengendalian lingkungan hidup, promosi dagang dan budaya/ pariwisata, penanganan penyakit menular dan hama tanaman, serta perencanaan tata ruang propinsi.

Sementara itu kewenangan kabupaten/kota adalah selain yang disebutkan di atas disertai dengan kewenangan wajib yang meliputi : kesehatan, pendidikan dan kebudayaan, pertanian, perhubungan, industri dan perdagangan, penanaman modal, lingkungan hidup, pertanian, koperasi dan tenaga kerja (pasal 14 UU No 32 Tahun 2004).

7.3.2. Hubungan antara DAK, Dekonsentrasi, dan Tugas Pembantuan

Pembiayaan penyelenggaraan pemerintahan melalui DAK, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan menunjukkan perkembangan yang terus meningkat. Hal ini dapat terlihat pada **Tabel 7.2**. Perbandingan jumlah dana DAK terhadap Dana Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan menunjukkan pembiayaan melalui DAK masih relatif kecil. Pada sisi lain Dana Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan yang jumlahnya relatif besar namun belum disertai dengan transparansi dari sisi jumlah dan sasarannya masih sering dipertanyakan.

Kewenangan provinsi menurut UU Nomor 25 Tahun 2000

Pembiayaan penyelenggaraan pemerintahan melalui DAK, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan menunjukkan perkembangan yang terus meningkat

Tabel 7.2 Perkembangan Alokasi DAK, Dekonsentrasi, dan Tugas Pembantuan

dalam juta rupiah

Uraian	2003		2004		2005		2006	
	Alokasi	% Ke-naikan	Alokasi	% Ke-naikan	Alokasi	% Ke-naikan	Alokasi	% Ke-naikan
DAK	2.269,00		2.838,50	20,06%	4.014,00	29,29%	11.569,80	65,31%
Dekon TP	34.494,91		34.572,10	0,22%	15.351,90	-125,20%	29.371,11	47,73%
% DAK thd Dekon TP	6,58%		8,21%		26,15%		39,39%	

Keterangan:

1. Data diolah berdasarkan Lampiran Keppres tentang Rincian Pengeluaran Rutin dan Pengeluaran Pembangunan dan Lampiran Perpres Nomor 73/2005 tentang Rincian Anggaran Belanja Pemerintah Pusat Tahun 2006.
2. Angka tahun **2003** s.d. **2004** merupakan Bagian Anggaran K/L di Daerah yang masih **belum** dirinci untuk Dekon/TP, sehingga angka ini disebut Dana Sektor yang selama ini sering dipersepsikan sebagai Dana DK/TP.
3. Angka tahun **2005** dan **2006** merupakan Bagian Anggaran K/L di Daerah yang **telah** dirinci untuk Dekon (DK) dan TP berdasarkan RKA-KL dan DIPA

Keberpihakan sektoral masih tetap ada dan semakin meluas hampir di setiap departemen teknis/LPND, dan dana dekonsentrasi serta tugas pembantuan dimanfaatkan untuk memperoleh SKIM dana tambahan. Disamping itu proses anggarannya tidak mengikuti prinsip *money follows function*, serta sarat muatan politis. Permasalahan ini tentu saja bertolak belakang dengan peraturan yang ada seperti terdapat dalam PP Nomor 25 tahun 2000 merupakan aturan pelaksanaan dari Pasal 7 ayat (2) UU Nomor 22 tahun 1999, dimana jika diteliti secara seksama masih banyak kewenangan-kewenangan yang semestinya sudah dapat diserahkan atau dilimpahkan kepada daerah ternyata masih melekat pada kewenangan pemerintah pusat dan juga pada PP Nomor 39 tahun 2000 tentang Penyelenggaraan Dekonsentrasi, dimana pada pasal 2 ayat (3) menyatakan bahwa kewenangan yang dapat dilimpahkan kepada Gubernur meliputi sebagian kewenangan yang dikecualikan dalam pasal 7 UU Nomor 22 tahun 1999. Hal ini juga diperburuk oleh tidak adanya satu pasal pun dalam PP Nomor 52 tahun 2000 tentang Penyelenggaraan Tugas Pembantuan yang menjelaskan dengan tegas masalah pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah.

Dana dekonsentrasi dan tugas pembantuan seringkali kurang terinformasikan secara menyeluruh dalam proses perencanaan dan penganggaran, baik besaran dana maupun sasaran programnya (Astia Dendi dan Arif Roesman).

Dana dekonsentrasi dan tugas pembantuan seringkali kurang terinformasikan dalam proses perencanaan dan penganggaran

7.3.3. Pentingnya Pengalihan Dana Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan Yang Membiayai Urusan Daerah Menjadi DAK

Pengalihan dana dekonsentrasi dan tugas pembantuan yang membiayai urusan daerah menjadi DAK merupakan salah satu amanat dalam UU Nomor 33 tahun 2004. Dampak positif yang diharapkan dari pengalihan tersebut mencakup antara lain, (i) penegakan disiplin fiskal, (ii) memperkuat akuntabilitas, (iii) mengurangi standar ganda di daerah, (iv) mendukung efektifitas DAK, serta (v) pemerataan fiskal.

Namun demikian, dalam pelaksanaan pengalihan tersebut masih terdapat beberapa hambatan yang disebabkan oleh:

- penyerahan kewenangan yang telah menjadi urusan daerah belum sepenuhnya dilaksanakan oleh Departemen/LPND;
- pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah belum dapat tergambar secara baik dalam PP Nomor 25 tahun 2000 yang hingga saat ini belum selesai direvisi;
- peraturan pelaksanaan UU Nomor 33 Tahun 2004 tentang Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan juga belum terbit, sehingga PP Nomor 39 Tahun 2000 dan PP Nomor 52 Tahun 2000 masih digunakan sebagai acuan;
- prosedur pengalihan dana dekonsentrasi dan tugas pembantuan menjadi DAK belum diatur melalui Peraturan Pemerintah sehingga amanat pengalihan yang dimaksud belum dapat dilaksanakan sepenuhnya.

7.4. Penguatan *Taxing Power* kepada Daerah

Dilihat dari struktur APBD, lebih kurang 85% belanja daerah (provinsi dan kabupaten/kota) dibiayai dari dana transfer pemerintah pusat dan hanya sekitar 15% dari PAD. Di tingkat provinsi peranan PAD (sebagian besar dari pajak dan retribusi) relatif sudah cukup signifikan yaitu rata-rata mencapai 44%, sedangkan di tingkat

Peranan pajak daerah dan retribusi daerah terhadap total pendapatan daerah di tingkat provinsi lebih signifikan dibandingkan di tingkat kabupaten/kota

Tinjauan Pelaksanaan

Hubungan Keuangan Pusat dan Daerah Tahun 2004-2005

kabupaten/kota peranan PAD relatif kecil yaitu antara 5% - 15% dari total pendapatan daerah.

Untuk meningkatkan pendapatan daerah perlu memperkuat basis pajak daerah dengan menetapkan jenis pajak daerah yang tepat disertai dengan diskresi dalam penetapan tarif

Berdasarkan kondisi tersebut di atas, dalam pelaksanaan desentralisasi fiskal yang perlu dilakukan adalah memperkuat basis pajak daerah dengan menetapkan jenis pajak daerah yang secara teori dan praktek tepat sebagai pajak daerah disertai dengan diskresi dalam penetapan tarifnya. Tingkat diskresi dalam menetapkan tarif dilakukan dengan menetapkan tarif minimal dan maksimal sehingga memperkecil ruang terjadinya persaingan tarif antardaerah dan tidak terlalu membebani masyarakat. Dengan kebijakan tersebut diharapkan akan memberikan peluang bagi daerah dalam meningkatkan pendapatannya.

Lebih lanjut hal tersebut dapat memberikan implikasi pada daerah untuk pelayanan yang lebih baik dengan mengenakan tarif pajak sesuai dengan kondisi sosial ekonomi masyarakat dan sekaligus dapat meningkatkan akuntabilitas Pemerintah Daerah.

Mekanisme pengawasan Perda tentang pajak daerah dan retribusi daerah perlu diubah dari represif menjadi preventif

Untuk meningkatkan pengawasan terhadap pajak daerah dan retribusi daerah, mekanisme pengawasan Perda harus diubah dari represif menjadi preventif. Peraturan daerah yang mengatur pajak daerah dan retribusi daerah sebelum diundangkan harus dievaluasi terlebih dahulu oleh pemerintah pusat untuk propinsi dan oleh pemerintah propinsi untuk kabupaten/kota. Agar pengawasan tersebut efektif kepada daerah-daerah dikenakan sanksi yang melaksanakan Perda tanpa evaluasi dari pusat atau provinsi.

Terbatasnya taxing power daerah dan lemahnya pengawasan Perda menyebabkan munculnya Perda bermasalah

Beberapa permasalahan dalam pelaksanaan UU pajak daerah dan retribusi daerah, antara lain:

- tumpang tindih dengan pajak pusat;
- pengenaan retribusi yang lebih bersifat pajak atau bertentangan dengan prinsip-prinsip retribusi;
- menghambat arus barang/jasa, modal, dan manusia; serta
- mendistorsi kegiatan ekonomi (ekonomi biaya tinggi).

Perlu ada peningkatan taxing power daerah untuk meningkatkan pendapatan daerah

Berdasarkan permasalahan tersebut di atas, perlu ditempuh kebijakan untuk meningkatkan *taxing power* bagi daerah yang antara lain dapat dilakukan dengan:

- menyelaraskan perpajakan dan retribusi daerah dengan kewenangan penyelenggaraan pemerintahan daerah.
- memperluas basis pajak daerah dan memberikan diskresi dalam penetapan tarif.
- mempertegas dan memperkuat dasar-dasar pemungutan pajak daerah dan retribusi daerah.

- d. menetapkan jenis pungutan yang dapat dipungut daerah dalam rangka meningkatkan kepastian hukum.

Implementasi kebijakan-kebijakan tersebut dapat dilakukan dengan cara sebagai berikut:

a. Penetapan jenis pajak daerah

Jenis pajak daerah yang selama ini ditetapkan secara terbuka, perlu ditetapkan secara limitatif. Daerah hanya dapat memungut jenis pajak daerah yang telah ditetapkan. Pembagian jenis pajak antara provinsi dengan kabupaten/kota perlu ditinjau sesuai dengan kriteria dan karakteristik pajaknya.

Selain itu pajak-pajak provinsi perlu dibagihasilkan secara lebih proporsional kepada kabupaten/kota serta perlu adanya tambahan jenis-jenis pajak baru yang cukup potensial dan obyeknya relatif merata di seluruh kabupaten/kota. Selain itu penguatan pajak kabupaten/kota juga dapat dilakukan dengan memperluas basis pajak yang selama ini sudah ada.

b. Penetapan tarif

Penetapan tarif pajak provinsi seperti Pajak Kendaraan Bermotor sebaiknya diserahkan sepenuhnya kepada daerah, namun tetap perlu adanya batasan tarif maksimal dan minimal untuk menghindari pengenaan pajak yang berlebihan dan untuk mengurangi perang tarif antardaerah. Untuk beberapa jenis pajak kabupaten/kota perlu dilakukan peninjauan kembali tarifnya, seperti Pajak Galian Golongan C dengan tujuan untuk membatasi aktivitas penggalian bahan galian golongan C yang berdampak negatif terhadap lingkungan.

c. Penetapan Retribusi Daerah

Sejalan dengan perkembangan otonomi daerah dan dengan adanya pengalihan beberapa fungsi pelayanan dan perizinan dari Pemerintah Pusat kepada Daerah perlu dilakukan perubahan pengaturan mengenai Retribusi Daerah, khususnya terhadap golongan Retribusi Jasa Umum dan Perizinan Tertentu. Namun demikian penetapan tarif retribusi harus dilakukan secara lebih transparan sehingga beban retribusi yang harus dibayar wajib retribusi dapat lebih jelas dan akuntabel. Dalam hal ini pemungutan retribusi daerah harus terkait dengan fungsi pelayanan dan perizinan yang menjadi urusan/kewenangan daerah.

Jenis pajak dan retribusi daerah perlu ditetapkan secara limitatif

Penguatan pajak kabupaten/kota dapat dilakukan dengan memperluas basis pajak

Perlu ada batasan tarif maksimal dan minimal untuk menghindari pengenaan pajak daerah yang berlebihan

Perlu ada perubahan pengaturan terhadap golongan Retribusi Jasa Umum dan Perizinan Tertentu serta perlunya penetapan tarif yang lebih transparan

Untuk meningkatkan *taxing power* perlu penambahan jenis pajak baru yang potensinya cukup besar dan terdapat di sebagian besar/seluruh daerah

d. Penetapan Pajak Baru

Taxing Power untuk provinsi relatif lebih baik dibandingkan untuk kabupaten/kota, karena potensi pajak di kabupaten/kota relatif kecil walaupun jenisnya lebih banyak. Untuk itu, perlu diupayakan perlu penambahan jenis pajak baru yang potensinya cukup besar dan terdapat di sebagian besar/seluruh daerah. Contohnya perlu dilakukan kajian terhadap kemungkinan pemungutan pajak atas usaha pengolahan industri.

e. Pengawasan

Tidak adanya sanksi bagi daerah yang tidak menyampaikan Perda dan melaksanakan Perda yang dibatalkan menjadi titik lemah dalam pelaksanaan pengawasan pungutan daerah

Tidak adanya sanksi bagi daerah yang tidak menyampaikan perda kepada pemerintah pusat dan bagi daerah yang tetap melaksanakan perda yang telah dibatalkan menjadi titik lemah utama dalam pelaksanaan pengawasan pungutan daerah selama ini. Mekanisme pengawasan secara represif yang sekarang ini berlaku menjadi faktor utama yang menyebabkan banyaknya daerah menerbitkan perda-perda yang bermasalah. Oleh karena itu sistem pengawasan perda perlu diubah dari represif menjadi preventif. Dengan pengawasan preventif, rancangan perda hanya dapat ditetapkan menjadi perda setelah memperoleh persetujuan dari pemerintah pusat. Disamping itu perlu diberlakukan sanksi bagi daerah yang melakukan pelanggaran.

7.5. *Expenditure Efficiency Principles* dalam Pemberian Kewenangan Pelayanan Publik kepada Daerah

Pemberian kewenangan pengeluaran kepada daerah selalu disesuaikan dengan besarnya biaya atau belanja yang dibutuhkan untuk melaksanakan fungsi/urusan yang menjadi tanggung jawab daerah

Dalam pelaksanaan desentralisasi fiskal, pemberian kewenangan pengeluaran (*expenditure assignment*) kepada daerah selalu disesuaikan dengan besarnya biaya atau belanja yang dibutuhkan untuk melaksanakan fungsi/urusan yang menjadi tanggung jawab daerah, sehingga *expenditure assignment* mengandung makna yang sama dengan pembagian urusan dalam konteks desentralisasi politik dan administrasi. Dengan kata lain dapat disebutkan bahwa *expenditure assignment* sebenarnya adalah istilah lain untuk pembagian urusan atau fungsi.

Beberapa prinsip yang dapat digunakan sebagai pedoman dalam pendelegasian kewenangan pengeluaran

Dalam hal pendelegasian kewenangan pengeluaran, ada beberapa prinsip yang dapat digunakan sebagai pedoman, salah satu diantaranya adalah prinsip efisiensi. Beberapa kriteria yang dapat digunakan untuk meningkatkan efisiensi tersebut adalah:

a. Ada tidaknya manfaat dari skala ekonomi (*economic of scale*).

Faktor ini sangat penting dalam penyediaan pelayanan publik dan biasanya berkaitan dengan karakteristik atau sifat dari biaya (*average unit cost*) pelaksanaan suatu urusan atau penyediaan suatu pelayanan (*public service*).

b. Ada tidaknya eksternalitas (baik positif maupun negatif).

Faktor ini berkaitan dengan timbulnya biaya atau manfaat terhadap masyarakat di luar yurisdiksi (lintas wilayah) yang melaksanakan penyediaan pelayanan publik tersebut. Kalau ada dampak eksternalitas dari suatu pelaksanaan pelayanan publik maka akan semakin tidak layak pelayanan publik tersebut diserahkan kepada level pemerintah yang lebih rendah.

c. Disparitas antara potensi ekonomi dan kapasitas administrasi.

Masing-masing daerah memiliki potensi ekonomi dan kapasitas administrasi yang berbeda-beda. Semakin besar variasinya maka akan semakin diperlukan kehati-hatian dalam mendistribusikan suatu pelayanan publik. Semakin memadai kemampuan ekonomi dan kapasitas administrasi suatu daerah maka akan semakin layak daerah tersebut menangani berbagai pelayanan publik.

d. Variasi preferensi masyarakat terhadap *public goods*.

Semakin bervariasi preferensi masyarakat terhadap pelayanan tertentu maka akan semakin layak pelayanan publik tersebut dilaksanakan oleh tingkat pemerintahan yang lebih dekat ke masyarakat. Sebaliknya apabila preferensi masyarakat relatif homogen dan produksi/penyediaan dapat dilakukan secara seragam maka akan semakin tidak layak pelaksanaan pelayanan publik tersebut berada pada pemerintahan yang lebih rendah.

e. Pemeliharaan stabilitas ekonomi makro.

Suatu pelayanan publik sebaiknya dipegang oleh pemerintah pusat apabila tindakan masing-masing daerah dapat mengakibatkan timbulnya ketidak harmonisan di dalam negeri sehingga dapat merugikan seluruh daerah, terutama apabila mekanisme kontrol dan mekanisme koordinasi antar daerah tidak tersedia. Dengan demikian pelayanan publik yang layak diberikan kepada daerah adalah pelayanan-pelayanan yang tidak memiliki dampak atau pengaruh yang luas secara nasional.

7.6. *Performance Base Budgeting* dalam Pelaksanaan Desentralisasi Fiskal

Pelaksanaan desentralisasi kewenangan dan keuangan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah sejauh ini terkonsentrasi pada pelaku dan besarnya dana yang tersedia

Hal lain yang perlu dipertimbangkan dalam pelaksanaan desentralisasi kewenangan adalah perlunya pengukuran kinerja dan penggunaan dana yang sudah didesentralisasikan

Penerapan PBK diperlukan untuk mendukung pencapaian tujuan utama desentralisasi, yaitu meningkatkan kualitas pelayanan pemerintah dalam meningkatkan kesejahteraan rakyat

Melalui penerapan PBK, penyusunan dan pembahasan APBD diharapkan dapat lebih difokuskan pada kaitan antara dana yang dialokasikan pada tiap SKPD dengan pencapaian output dan outcome secara terukur

Pelaksanaan desentralisasi kewenangan dan keuangan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah sejauh ini terkonsentrasi pada pelaku dan besarnya dana yang tersedia. Proses penyusunan UU Nomor 22/1999 dan 25/1999 yang kemudian masing-masing diubah menjadi UU Nomor 32/2004 dan 33/2004 didominasi oleh isu tersebut.

Hal lain yang perlu dipertimbangkan dalam pelaksanaan desentralisasi kewenangan adalah perlunya pengukuran kinerja dan penggunaan dana yang sudah didesentralisasikan tersebut. Dengan kata lain, pengalokasian dana untuk program dan kegiatan pada SKPD perlu dikaitkan dengan kinerja SKPD yang dapat diukur serta tingkat pencapaian sasaran kegiatan yang dilakukan oleh SKPD.

Hal tersebut sebenarnya sudah diantisipasi dan dicantumkan dalam UU nomor 17 tahun 2003 dan UU nomor 32 tahun 2004. Kedua undang-undang tersebut memberikan dasar hukum dan amanat bagi penerapan Penganggaran Berdasarkan Kinerja/PBK (*performance based-budgeting*).

Penerapan PBK diperlukan untuk mendukung pencapaian tujuan utama desentralisasi, yaitu meningkatkan kualitas pelayanan pemerintah dalam meningkatkan kesejahteraan rakyat. Permasalahannya adalah bagaimana cara pengukuran peningkatan kualitas pelayanan pemerintah daerah tersebut setelah dilaksanakannya otonomi daerah. Selain itu dari sisi penganggaran, perlu dipertimbangkan pula bagaimana mengalokasikan dana secara efisien untuk setiap SKPD agar dapat mendorong kinerja SKPD dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat secara efektif.

Secara umum, pengalokasian dana APBD untuk tiap SKPD diindikasikan kurang didasarkan pada aspek efisiensi dan efektivitas pelayanan SKPD. Hal tersebut tercermin dari adanya ketimpangan alokasi dana antar sektor di daerah.

Meskipun intervensi politik masih relatif tinggi terhadap pengambilan keputusan mengenai anggaran, melalui penerapan PBK, penyusunan dan pembahasan APBD diharapkan dapat lebih difokuskan pada kaitan antara dana yang dialokasikan pada tiap SKPD dengan pencapaian *output* dan *outcome* secara terukur. Dengan demikian, PBK dapat membantu pemerintah daerah untuk meningkatkan akuntabilitasnya di mata publik.

Penganggaran dengan pendekatan PBK, terutama jika dibarengi dengan penerapan *medium-term expenditure framework* (kerangka pengeluaran jangka menengah/KPJM), dapat pula membantu pemerintah daerah dalam menjaga disiplin anggaran. Dengan PBK dan KPJM keberlanjutan anggaran (*fiscal sustainability*) dapat lebih terjamin sambil tetap menjaga keberlanjutan upaya peningkatan kualitas pelayanan pemerintah. Di negara lain, misalnya di Australia, PBK (dan KPJM) telah sangat membantu upaya mengurangi defisit anggaran sambil tetap meningkatkan pelayanan pemerintah kepada publik.

Penganggaran dengan pendekatan PB dapat pula membantu pemerintah daerah dalam menjaga disiplin anggaran

7.6.1. Definisi dan Prinsip Utama Dari PBK

Ada berbagai pengertian/definisi mengenai PBK, yaitu:

- a. PBK adalah prosedur atau mekanisme yang dimaksudkan untuk memperkuat keterkaitan antara dana yang diberikan kepada instansi/lembaga pemerintah dengan *outcome* (hasil/dampak) dan/atau *output* (keluaran), melalui pengalokasian anggaran yang didasarkan pada informasi resmi tentang kinerja. Yang dimaksud informasi kinerja ‘resmi’ dalam konteks PBK adalah informasi mengenai ukuran kinerja (*performance measure*), ukuran biaya untuk masing-masing kelompok *output* dan *outcome*, dan penilaian atas efektivitas dan efisiensi belanja melalui berbagai alat analisis. Hakekat tujuan PBK adalah untuk meningkatkan efisiensi alokasi dan produktivitas (*allocative and productive efficiency*) dari belanja pemerintah. (Marc and Jim, 2005)
- b. “suatu model penganggaran yang mengkaitkan dana yang dialokasikan dengan pencapaian hasil yang terukur” (OECD, 2003),
- c. “suatu konsep yang mengaitkan informasi mengenai kinerja dengan anggaran (*the concept of linking performance information with the budget*)” (the U. S. General Accounting Office, 1999),
- d. *Performance budgets use statements of missions, goals and objectives to explain why the money is being spent...[It is a way to allocate] resources to achieve specific objectives based on program goals and measured results... Performance budgeting differs from traditional approaches because it focuses on spending results rather than the money spent - on what the money buys rather than the amount that is made available* (The National Conference of State Legislatures),
- e. *Performance budgeting is an exercise that “costs out” various activities that attempt to achieve an end outcome. It enables the correlation of results to expenditures.* (The Reason Public Policy Institute (RPPI))

PBK adalah pengalokasian dana/anggaran untuk mencapai tujuan dan sasaran program serta pengukuran kerja/kinerja, efisiensi, dan atau efektivitas

- f. *“a continuum that involves the availability and use of performance information at each of the various stages of the budget process – budget preparation, budget approval, budget execution, and audit and evaluation”* (Joyce and Sieg)

Secara ringkas, PBK adalah pengalokasian dana/anggaran untuk mencapai tujuan dan sasaran program serta pengukuran kerja/kinerja, efisiensi, dan atau efektivitas.

Beberapa cakupan dari karakteristik PBK

Beberapa karakteristik PBK mencakup beberapa hal sebagai berikut:

- a. adanya tujuan (*goal*) atau serangkaian tujuan (*sets of goals*), yang menjadi tujuan pengalokasian dana. Dari tujuan-tujuan yang bersifat umum tersebut kemudian ditetapkan sasaran-sasaran yang lebih spesifik dan dana dialokasikan untuk masing-masing sasaran tersebut.
- b. adanya informasi dan data mengenai kinerja di masa lalu sehingga memungkinkan untuk melakukan perbandingan antara kemajuan yang diharapkan dengan yang terjadi (*actual*).
- c. adanya penyesuaian-penyesuaian atas program untuk mengurangi gap antara kondisi *actual* dengan kondisi yang diharapkan, yang dilakukan pada tahun anggaran berjalan atau pada saat persiapan penyusunan anggaran tahun berikutnya.
- d. adanya peluang untuk melakukan evaluasi program secara berkala atau pada waktu yang khusus. Jika dilakukan secara obyektif, evaluasi ini akan menghasilkan informasi yang dapat diuji kesahihannya, yang sangat bermanfaat bagi pengambil keputusan, penyusun anggaran dan pengelola/penanggung jawab program.

Tiga komponen dalam PBK menurut RPPI

Sementara itu, *The Reason Public Policy Institute* (RPPI) menyebutkan tiga komponen dalam PBK, yaitu:

- a. *outcome* yang jelas,
- b. strategi, yaitu cara untuk mencapai *outcome*, dan
- c. kegiatan dan *output*, yaitu sesuatu yang dilaksanakan untuk mencapai *outcome*.

Perhitungan biaya (*cost unit*) lebih dititikberatkan pada kegiatan atau *output*, dan bukan pada *outcome*.

Menurut RPPI, perhitungan biaya (*cost unit*) lebih dititikberatkan pada kegiatan atau *output*, dan bukan pada *outcome*. Informasi mengenai biaya kegiatan/*output* dapat membantu pengambil keputusan dalam memilih/menetapkan kegiatan-kegiatan yang efektif dan efisien untuk mencapai hasil akhir (*end outcome*).

Dari pengertian mengenai PBK tersebut, dapat dilihat bahwa PBK akan sangat berguna pula dalam melakukan pemotongan atau penghematan anggaran, jika situasi anggaran mengharuskan adanya pengurangan program dan kegiatan. Dalam berbagai situasi, di mana ketersediaan anggaran pada umumnya selalu lebih terbatas dibandingkan keinginan untuk melakukan pembelanjaan, PBK akan mendorong adanya evaluasi dan *re-design* kegiatan secara berkala yang akan memberikan informasi mengenai kegiatan-kegiatan yang harus dihapus karena tidak efisien dan efektif dalam mencapai outcome yang diinginkan.

PBK akan sangat berguna pula dalam melakukan pemotongan atau penghematan anggaran.

PBK juga akan membantu dalam membandingkan tingkat efisiensi dan efektivitas kegiatan yang dilakukan SKPD sejenis di daerah yang berbeda. Dengan demikian PBK juga dapat mendorong perlombaan antar-pemerintah daerah dalam memajukan daerahnya masing-masing.

7.6.2. Tantangan dalam penerapan PBK

Dalam menerapkan PBK di masa mendatang terdapat beberapa tantangan sebagai berikut:

Tantangan dalam penerapan PBK

a. Pembagian peran antar-tingkat pemerintah yang lebih jelas dan rinci.

Dalam pelaksanaan otonomi daerah, pemerintah daerah diberikan otonomi untuk menyelenggarakan urusan tertentu misalnya pendidikan atau kesehatan. Namun demikian, dalam hal pendanaannya diperlukan pengaturan yang jelas mengenai hal-hal yang harus didukung oleh pemerintah pusat atau daerah.

Sebagai perbandingan, dalam bidang kesehatan di Australia, misalnya, pemerintah daerah membiayai warga (pasien) yang berobat ke rumah sakit, sedangkan pemerintah pusat memberikan subsidi A\$30 per pasien (2006) bagi warga daerah yang berobat ke dokter praktek.

Hal ini sangat fundamental, mengingat pencapaian outcome atau tujuan program pada umumnya tidak dapat dilakukan secara sepihak tanpa kerjasama dengan pihak lain.

b. Pendelegasian wewenang pemerintahan daerah kepada tiap-tiap SKPD harus jelas dan terbagi habis.

Hal ini sangat penting untuk menghilangkan adanya *grey area*, sekaligus untuk meningkatkan efisiensi anggaran. Ketidakjelasan pendelegasian kewenangan dapat menyebabkan

adanya duplikasi, yaitu kegiatan yang sama dilakukan oleh lebih dari satu SKPD, sehingga menciptakan inefisiensi.

c. Perlunya mekanisme pembahasan rencana dan anggaran yang intensif di tingkat tertinggi pada masing-masing tingkat pemerintah sebelum rancangan anggaran disampaikan ke DPR/DPRD.

Di tingkat pusat, presiden perlu terlibat dalam pembahasan yang intensif atas rencana dan anggaran kementerian/lembaga. Di tingkat daerah, kepala daerah perlu terlibat dalam pembahasan yang intensif atas rencana dan anggaran SKPD.

Agar pembahasan dapat berlangsung secara intensif, forum pembahasan tersebut tidak perlu dihadiri oleh seluruh menteri/pimpinan lembaga. Dalam hal ini Menteri Perencanaan dan Menteri Keuangan melakukan pembahasan di tingkat teknis dengan tiap-tiap kementerian/ lembaga, setelah terlebih dahulu mendapatkan masukan tertulis dari pejabat eselon I masing-masing.

Forum pembahasan demikian sudah tidak asing lagi di beberapa negara lain, misalnya Australia dengan *Expenditure Review Committee* (ERC) yang beranggotakan perdana menteri, *treasury*, *ministry of finance*, dan beberapa menteri senior. Di tingkat pemerintah daerah, dikenal pula *Budget Committee*.

Adanya forum demikian sangat bermanfaat karena:

- membantu presiden dalam mengenali dan memahami secara rinci kegiatan-kegiatan utama/prioritas di tiap kementerian/lembaga berikut sasaran *output* dan *outcome* yang terukur, serta kaitannya dengan pencapaian program (janji) presiden.
- mendukung kabinet untuk mengkonsolidasikan program dan kegiatan dari semua kementerian/lembaga sehingga lebih kohesif dan konsisten, baik ditinjau dari sudut efisiensi maupun efektivitas, sebelum rancangan program/kegiatan dan anggaran diajukan ke tingkat legislatif. Dengan demikian, pembahasan anggaran di tingkat legislatif akan lebih berfokus pada kaitan antara *output* dan *outcome* yang terukur dengan anggaran yang dialokasikan.
- mendorong masing-masing kementerian/lembaga, termasuk kementerian perencanaan dan kementerian keuangan, untuk meningkatkan kualitas perencanaan.

d. Adanya mekanisme pengukuran kinerja yang independen untuk lebih menjamin keobyektivan pengukuran.

Mengingat indikator kinerja (*performance indicator/measure*) yaitu ukuran pencapaian *output* dan *outcome* merupakan inti dalam sistem PBK, maka pengukuran pencapaian *output* dan *outcome* secara berkala harus dilakukan. Meskipun kementerian/lembaga/SKPD dapat melakukan sendiri pengukuran kinerja tersebut, namun untuk menjaga obyektivitas tentunya diperlukan suatu mekanisme yang independen.

Di Indonesia, hal tersebut sudah diatur dalam UU Nomor 15/2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawaban Keuangan Negara. Dalam hal tersebut telah diatur mengenai kewenangan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) untuk melakukan pemeriksaan kinerja, selain pemeriksaan keuangan. Untuk masa mendatang, perlu dirinci lebih lanjut mengenai proses dan mekanisme pemeriksaan kinerja tersebut sehingga bermanfaat bagi perbaikan program dan kegiatan.

Selain BPK, dapat pula dilembagakan adanya kajian yang berkala mengenai pencapaian *outcome* dari suatu sektor/bidang. Di Australia, misalnya, ada lembaga yang melakukan kajian secara independen meskipun dana kajian dialokasikan dari anggaran negara.

Kajian yang dilakukan tidak diarahkan pada kegiatan suatu kementerian/lembaga/SKPD, melainkan lebih pada apa yang terlihat di suatu wilayah dan atau yang dirasakan oleh masyarakat, terutama pada sektor/bidang (urusan) utama antara lain pendidikan, kesehatan, keamanan/ketertiban, transportasi.

e. Perlu adanya mekanisme/lembaga yang memonitor, mengevaluasi, dan memberikan masukan untuk mendorong proses perubahan ke sistem PBK, baik untuk tingkat pusat, maupun untuk masing-masing daerah.

Lembaga tersebut dapat merupakan lembaga koordinasi dari lembaga (dalam hal ini kementerian/lembaga/SKPD) yang sudah ada. Namun agar lebih efektif dan efisien, sebaiknya lembaga tersebut merupakan lembaga tersendiri, dengan pimpinan seorang ketua/kepala, yang bertanggung jawab kepada kepala pemerintah (presiden untuk tingkat pusat, dan kepala daerah untuk di daerah) dan dapat berkoordinasi dengan kementerian/SKPD perencanaan dan keuangan.

Lembaga ini bertugas memberikan bantuan bagi kementerian/lembaga/SKPD dalam merumuskan visi, misi, sasaran *output*, serta *performance indicator/measures*. Selain itu, lembaga ini juga bertugas memberikan masukan kepada presiden/kepala daerah dan parlemen mengenai program-program, ukuran kinerja,

dan hal lain terkait dengan PBK yang akan bermanfaat dalam pembahasan anggaran baik di tingkat internal pemerintah (kabinet) maupun pihak legislatif.

Lembaga ini juga dapat ditugaskan untuk menyiapkan rancangan peraturan perundangan yang berkenaan dengan penerapan PBK, dengan masukan dari kementerian/lembaga/SKPD yang menangani perencanaan dan keuangan. Selain itu, dapat pula ditugaskan kepada lembaga ini untuk memberikan pelatihan-pelatihan mengenai PBK seperti antara lain perancangan kegiatan, penghitungan biaya kegiatan (*costing/budgeting*), atau manajemen kegiatan dan keuangan kementerian/lembaga/SKPD.

7.7. Pengelolaan dan Pengawasan Keuangan Daerah

Pengelolaan keuangan daerah untuk masa mendatang mengadopsi azas-azas baru yang telah diterapkan di berbagai negara untuk menjamin terselenggaranya pengelolaan keuangan daerah secara akuntabel dan transparan, antara lain:

a. Akuntabilitas berorientasi pada hasil

Pemerintah wajib mempertanggungjawabkan pengelolaan keuangan negara, baik pertanggungjawaban keuangan (*financial accountability*) maupun pertanggungjawaban kinerja (*performance accountability*).

b. Profesionalitas

Keuangan negara harus dikelola secara profesional. Oleh karena itu sumber daya manusia di bidang keuangan harus profesional, baik di lingkungan Bendahara Umum Negara/Daerah maupun di lingkungan Pengguna Anggaran/Barang.

c. Proporsionalitas

Sumber daya yang tersedia dialokasikan secara proporsional terhadap hasil yang akan dicapai. Hal ini diakomodasi dengan diterapkannya prinsip penganggaran berbasis kinerja.

d. Keterbukaan

Pengelolaan keuangan dilaksanakan secara transparan, baik dalam perencanaan dan penganggaran, pelaksanaan anggaran, pertanggungjawaban, maupun hasil pemeriksaan.

Untuk masa mendatang mengadopsi azas-azas baru yang telah diterapkan di berbagai negara untuk menjamin terselenggaranya pengelolaan keuangan daerah secara akuntabel dan transparan

e. Pemeriksaan keuangan oleh badan pemeriksa yang bebas dan mandiri

Pemeriksaan atas tanggung jawab dan pengelolaan keuangan negara/daerah dilakukan oleh badan pemeriksa yang independen, dalam hal ini dilaksanakan oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Pemeriksaan oleh BPK dilaksanakan sesuai dengan amanat undang-undang dan hasil pemeriksaan disampaikan langsung kepada parlemen. Kedudukan BPK terhadap pemerintah adalah independen, dengan kata lain BPK merupakan *external auditor* pemerintah.

Tahap-tahap dalam pengelolaan keuangan daerah mengikuti ketentuan yang terdapat pada undang-undang di bidang keuangan negara. Tahap-tahap pengelolaan ini tidak terlepas pada tahap manajemen yang dikenal selama ini. Perencanaan merupakan awal dari tahap yang diikuti dengan pelaksanaan dan pengawasan. Pada pengelolaan keuangan negara, tahap tersebut terdiri dari perencanaan dan penganggaran, pelaksanaan anggaran/ perbendaharaan, akuntansi dan pertanggungjawaban, serta pemeriksaan.

Berdasarkan peraturan perundang-undangan tersebut di atas, **Tahap pertama** pada pengelolaan adalah penganggaran. Sesuai dengan UU Nomor 17/2003, penyempurnaan penganggaran dilakukan melalui pendekatan berikut:

a. Pengintegrasian antara rencana kerja dan anggaran

Dalam penyusunan anggaran dewasa ini digunakan pendekatan *budget is a plan, a plan is budget*, oleh karena itu antara rencana kerja dan anggaran merupakan satu kesatuan, disusun secara terintegrasi. Untuk melaksanakan konsep ini Pemerintah Daerah harus memiliki rencana kerja dengan indikator kinerja yang terukur sebagai prasyarat.

b. Penyatuan anggaran (*unified budget*)

Pendekatan yang digunakan dalam penganggaran ini adalah satu SKPD mempunyai satu dokumen anggaran. Kepala satuan kerja perangkat daerah bertanggung jawab secara formil dan materiil atas penggunaan anggaran di kantornya. Tidak ada lagi pemisahan antara anggaran rutin dan pembangunan. Dengan pendekatan ini diharapkan tidak terjadi duplikasi anggaran, sehingga anggaran dapat dimanfaatkan secara lebih efisien dan efektif.

Tahap-tahap dalam pengelolaan keuangan daerah mengikuti ketentuan yang terdapat pada undang-undang di bidang keuangan negara

Tahap I pengelolaan keuangan daerah yaitu penganggaran

c. Anggaran Berbasis Kinerja

Konsep yang digunakan dalam anggaran ini adalah alokasi anggaran sesuai dengan hasil yang akan dicapai, terutama berfokus pada *output* atau keluaran dari kegiatan yang dilaksanakan. Oleh karena itu untuk keperluan ini diperlukan adanya program/kegiatan yang jelas, yang akan dilaksanakan pada suatu tahun anggaran. Dalam penerapan anggaran berbasis kinerja ini diperlukan adanya: indikator kinerja, khususnya *output* (keluaran) dan *outcome* (hasil), standar pelayanan minimal yang harus dipenuhi oleh pemerintah daerah, standar analisa biaya, dan biaya standar keluaran yang dihasilkan.

d. Penggunaan Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah

Pemerintah dituntut untuk menjaga kesinambungan penyelenggaraan pemerintahan. Oleh karena itu Pemerintah wajib menyusun Rencana Kerja Jangka Panjang, Rencana Kerja Jangka Menengah/Rencana Strategis, dan Rencana Kerja Tahunan. Dalam rangka menjaga kesinambungan program/kegiatannya, pemerintah daerah dituntut menyusun anggaran dengan perspektif waktu jangka menengah. Selain menyajikan anggaran yang dibutuhkan selama tahun berjalan, pemerintah daerah juga dituntut memperhitungkan implikasi biaya yang akan menjadi beban APBD pada tahun anggaran berikutnya sehubungan dengan adanya program/kegiatan tersebut.

e. Klasifikasi anggaran

Dalam rangka meningkatkan kualitas informasi keuangan, Pemerintah menggunakan klasifikasi anggaran yang dikembangkan mengacu pada *Government Finance Statistic* (GFS) sebagaimana yang sudah diterapkan di berbagai negara. Klasifikasi anggaran dimaksud terdiri dari klasifikasi menurut fungsi, organisasi, dan jenis belanja.

Tahap kedua pengelolaan keuangan daerah yaitu pelaksanaan APBD yang dimulai dari terbitnya Perda tentang APBD

Tahap kedua adalah pelaksanaan APBD yang dimulai dengan terbitnya Peraturan Daerah tentang APBD. Selanjutnya SKPD wajib menyusun DPA. Dengan demikian, fleksibilitas penggunaan anggaran diberikan kepada Pengguna Anggaran. DPA disusun secara rinci sampai dengan organisasi, fungsi, program, kegiatan, dan jenis belanja disertai indikator kinerja. Dokumen ini disertai dengan rencana penarikan dana untuk mendanai kegiatan dan apabila dari kegiatan tersebut dihasilkan pendapatan maka rencana penerimaan kas juga dilampirkan. DPA disampaikan kepada kepala SKPD untuk dimintakan pengesahan.

Jika DIPA bagi kementerian/lembaga sudah dapat dijadikan dokumen untuk segera melaksanakan anggaran Pemerintah Pusat, pada pemerintah daerah masih diperlukan Surat Penyediaan Dana (SPD). SPD merupakan suatu dokumen yang menyatakan tersedianya dana untuk melaksanakan kegiatan. SPD ini diperlukan untuk memastikan bahwa dana yang diperlukan melaksanakan kegiatan sudah tersedia pada saat kegiatan berlangsung. Setelah DPA dan SPD terbit, maka masing-masing satuan kerja wajib melaksanakan kegiatan yang menjadi tanggung jawabnya. Dalam rangka pelaksanaan kegiatan oleh SKPD, ada dua sistem yang terkait dengan pelaksanaan anggaran, yaitu:

a. Sistem Penerimaan

Seluruh penerimaan negara/daerah harus disetor ke Rekening Kas Umum Negara/Daerah dan tidak diperkenankan digunakan secara langsung oleh satuan kerja yang melakukan pemungutan (Azas Bruto). Pendapatan diakui setelah uang disetor ke rekening Kas Umum Negara/Daerah (basis kas). Oleh karena itu penerimaan wajib disetor ke Rekening Kas Umum selambat-lambatnya pada hari berikutnya. Dalam rangka mempercepat penerimaan pendapatan, Bendahara Umum Negara/Daerah dapat membuka rekening penerimaan pada bank. Bank yang bersangkutan wajib menyetorkan penerimaan pendapatan setiap sore hari ke Rekening Kas Umum Negara/Daerah.

b. Sistem Pembayaran

Belanja membebani anggaran daerah setelah barang/jasa diterima. Oleh karena itu terdapat pengaturan yang ketat tentang sistem pembayaran. Dalam sistem pembayaran terdapat dua pihak yang terkait, yaitu Pengguna Anggaran/Barang dan Bendahara Umum Daerah. Terdapat dua cara pembayaran, yaitu pembayaran yang dilakukan secara langsung oleh Bendahara Umum Daerah (BUD) kepada yang berhak menerima pembayaran atau lebih dikenal dengan sistem LS. Pembayaran dengan sistem LS dilakukan untuk belanja dengan nilai yang cukup besar atau di atas jumlah tertentu. Cara lainnya adalah dengan menggunakan Uang Persediaan (UP) melalui Bendahara Pengeluaran. Pengeluaran dengan UP dilakukan untuk belanja yang nilainya kecil di bawah jumlah tertentu untuk membiayai keperluan sehari-hari perkantoran.

Pelaksanaan anggaran perlu mengikuti suatu sistem dan prosedur akuntansi yang bertujuan untuk:

- a. menetapkan prosedur yang harus diikuti oleh pihak-pihak yang terkait sehingga jelas pembagian kerja dan tanggung jawab diantara mereka;

Tinjauan Pelaksanaan

Hubungan Keuangan Pusat dan Daerah Tahun 2004-2005

- b. terselenggarakannya pengendalian intern untuk menghindari terjadinya penyelewengan;
- c. Menghasilkan laporan keuangan sebagai bentuk pertanggungjawaban pengelolaan keuangan dimana jenis dan isinya diatur oleh PP Nomor 24/2005.

Tahap ketiga dalam pengelolaan keuangan daerah yaitu pelaporan dan pertanggungjawaban

Tahap ketiga adalah pelaporan dan pertanggungjawaban keuangan daerah yang diatur dalam PP Nomor 24/2005 dan PP Nomor 8/2006 tentang Pelaporan Keuangan dan Kinerja Instansi Pemerintah. Sejalan dengan PP Nomor 8/2006, tanggung jawab atas pelaksanaan APBN/APBD ada pada entitas pelaporan. Setiap entitas pelaporan terdiri dari dua bagian entitas akuntansi, yaitu sebagai bendahara umum dan sebagai pengguna anggaran.

Terkait dengan hal itu, sistem akuntansi pemerintah, baik pusat maupun daerah terdiri dari dua bagian, yaitu:

Bagian pertama dari sistem akuntansi pemerintah adalah sistem yang berlaku untuk instansi yang bertindak sebagai pengguna anggaran yang diterapkan pada satuan kerja

- a. bagian pertama adalah sistem yang berlaku untuk instansi yang bertindak sebagai pengguna anggaran yang diterapkan pada satuan kerja. Sesuai dengan perannya sebagai pengguna anggaran, bagian sistem berfungsi untuk untuk mencatat pendapatan, belanja dan aset yang menjadi kewenangannya. Pendapatan yang dikelola oleh pengguna anggaran adalah retribusi untuk daerah. Pendapatan jenis ini pada umumnya terkait dengan jasa yang diberikan oleh instansi yang mengelola. Proses akuntansi yang terkait dengan belanja dilakukan dengan menggunakan uang persediaan atau dengan sistem langsung yang pembayarannya langsung berasal dari kas umum. Akuntansi atas belanja merupakan kegiatan yang paling banyak dan rumit dibanding akuntansi atas transaksi-transaksi lainnya, oleh karena itu merupakan bagian utama dalam pengelolaan keuangan pemerintah. Sebagai pengguna anggaran, satuan kerja juga wajib melakukan pencatatan atas aset yang dikelola dan digunakan. Hal ini penting dilakukan karena satuan kerja wajib mempertanggungjawabkan aset yang digunakan. Kegiatan akuntansi oleh satuan kerja sebagai pengguna anggaran, pada akhir periode akan menghasilkan tiga laporan, yaitu Laporan Realisasi Anggaran (LRA), Neraca dan Catatan atas Laporan Keuangan (CaLK).

Bagian kedua dari sistem akuntansi pemerintah adalah sistem yang berlaku untuk bendahara umum

- b. bagian kedua adalah sistem yang berlaku untuk bendahara umum. Bagian ini terutama mengelola pendapatan pajak dan pendapatan lain yang tidak diserahkan pengelolaannya kepada satuan kerja pengguna anggaran, misalnya pendapatan bunga dan hasil investasi. Dalam pencatatan atas belanjapun ada belanja-belanja yang tidak diserahkan kepada satuan kerja pengguna anggaran, misalnya belanja bunga, hibah dan dana perimbangan. Selain itu, transaksi pembiayaan juga

dilaksanakan oleh bendahara umum. Termasuk dalam jenis transaksi ini antara lain investasi dalam bentuk penyertaan modal, obligasi dan pemberian pinjaman jangka kepada pihak lain. Dari pelaksanaan akuntansi ini oleh bendahara umum ini, ada empat jenis laporan yang dihasilkan, yaitu Laporan Realisasi Anggaran (LRA), Neraca, Laporan Arus Kas (LAK), dan Catatan atas Laporan Keuangan (CaLK). Pada akhir periode laporan-laporan yang dihasilkan akan digabungkan untuk menjadi laporan entitas yang terdiri dari LRA, Neraca, LAK dan CaLK. Empat laporan itu akan menjadi laporan pertanggungjawaban keuangan kepada lembaga legislatif mewakili rakyat.

Tahap keempat adalah pengawasan dan pemeriksaan dalam pengelolaan keuangan daerah. Pengawasan keuangan daerah merupakan hal penting dalam implementasi otonomi daerah. Sebagaimana kita ketahui bahwa pemberian otonomi daerah seluas-luasnya berarti pemberian kewenangan dan keleluasaan (diskresi) kepada daerah untuk mengelola dan memanfaatkan sumber daya daerah secara optimal.

Agar tidak terjadi penyimpangan dan penyelewengan, pemberian wewenang dan keleluasaan yang luas tersebut harus diikuti dengan pengawasan dan pengendalian yang kuat. Aspek pengawasan, pengendalian dan pemeriksaan kinerja pemerintah daerah dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah mempunyai arti yang berbeda satu sama lain. Pengawasan mengacu pada suatu bentuk *monitoring* yang dilakukan oleh pihak luar eksekutif (dalam hal ini DPRD dan masyarakat); pengendalian merupakan *internal control* yang berada di bawah kendali eksekutif (pemerintah daerah) untuk memastikan bahwa strategi dijalankan dengan baik, sehingga tujuan organisasi dapat dicapai; sedangkan pemeriksaan dilakukan oleh badan yang memiliki kompetensi dan independensi untuk mengukur apakah kinerja yang telah dicapai eksekutif sudah sesuai dengan kriteria yang ditetapkan.

Pada tataran teknis-aplikatif monitoring oleh DPRD dilakukan pada tahap awal. Pengendalian dilakukan terutama pada tahap menengah (operasional), yaitu level pengendalian manajemen (*management control*) dan pengendalian tugas (*task control*), sedangkan pemeriksaan dilakukan pada tahap akhir. Obyek yang diperiksa yaitu kebijakan anggaran (*budget policy*), anggaran kinerja, dan laporan pertanggungjawaban yang terdiri atas Laporan Realisasi Anggaran (LRA), Neraca, Laporan Arus Kas (LAK), dan Catatan atas Laporan Keuangan (CaLK).

Terkait untuk menjamin pengelolaan keuangan Daerah berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan pada setiap akhir tahun anggaran, Kepala Daerah selaku pemegang kekuasaan tertinggi

Tahap ketiga dalam pengelolaan keuangan daerah adalah pengawasan dan pemeriksaan

Agar tidak terjadi penyimpangan dan penyelewengan, pemberian wewenang dan keleluasaan yang luas tersebut harus diikuti dengan pengawasan dan pengendalian yang kuat

Kepala Daerah selaku pemegang kekuasaan tertinggi pemerintahan daerah, menyampaikan

Tinjauan Pelaksanaan

Hubungan Keuangan Pusat dan Daerah Tahun 2004-2005

*laporan pertanggung jawaban
pelaksanaan APBD selama
satu tahun anggaran kepada
DPRD*

pemerintahan daerah, menyampaikan laporan pertanggung jawaban pelaksanaan APBD selama satu tahun anggaran kepada DPRD. Dalam pertanggungjawaban APBD tersebut, Pemerintah Daerah memiliki peran sebagai penanggung jawab pengelolaan keuangan Daerah kepada masyarakat dan harus mempersiapkan segala hal yang berkaitan dengan pencapaian target-target APBD. Pemerintah Daerah harus mampu menjelaskan secara rinci hal-hal yang melatarbelakangi kinerja sehingga dapat dimengerti oleh masyarakat.

Sedangkan DPRD mempunyai peran strategis untuk menentukan apakah APBD yang telah disepakati dan telah dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah sesuai dengan kinerja pengelolaan keuangan Daerah yang diharapkan atau sebaliknya menolak laporan yang disampaikan oleh pemda. Peranan pengawasan DPRD (propinsi, kabupaten, kotamadya) terhadap keuangan daerah (terutama APBD dan BUMD) semakin besar dan kuat sejalan dengan reformasi yang memperbesar otonomi daerah dengan menetapkan DPRD sebagai lembaga legislatif berkedudukan sejajar dan menjadi mitra pemerintah daerah.

*DPRD mempunyai tugas dan
wewenang pengawasan antara
lain terhadap pelaksanaan
perda dan peraturan
perundang-undangan*

DPRD mempunyai tugas dan wewenang pengawasan antara lain terhadap pelaksanaan perda dan peraturan perundang-undangan antara lain: pelaksanaan keputusan gubernur, bupati, dan walikota, pelaksanaan APBD, dan kebijakan pemerintah daerah di daerah. Pelaksanaan tugas dan wewenang tersebut di atas perlu diatur dalam peraturan tata tertib DPRD. Tugas dan wewenang DPRD tersebut perlu diikuti dengan peningkatan kualitas dan intensitas pengawasan dan rasa tanggungjawab DPRD yang lebih besar meskipun tidak melalui proses pemeriksaan. Pada akhirnya apabila diperlukan dapat diperoleh bantuan pemeriksa ekstern pemerintah daerah yang independen dan bukan aparat pengawasan intern pusat. Hal tersebut menjadi lebih penting sehubungan dengan tugas dan wewenang DPRD mengawasi pelaksanaan APBD termasuk memberikan persetujuan atau penolakan perhitungan APBD.

*DPRD sebagai Lembaga
Pengawasan Legislatif
memiliki fungsi melakukan
pengawasan atas pelaksanaan
APBD*

DPRD sebagai lembaga pengawasan legislatif memiliki fungsi melakukan pengawasan atas pelaksanaan APBD. Pengawasan yang dilakukan oleh DPRD tersebut tidak bersifat pemeriksaan, tetapi pengawasan yang lebih ditujukan untuk menjamin pencapaian sasaran yang telah ditetapkan dalam APBD. DPRD merupakan lembaga pengawasan eksternal yaitu pengawasan yang dilakukan oleh suatu unit pengawasan yang berada di luar organisasi yang diawasi (dalam hal ini Pemerintah Daerah) dan tidak mempunyai hubungan kedinasan. Untuk dapat melaksanakan pengawasan tersebut, DPRD mempunyai hak-hak antara lain :

- a. meminta pertanggungjawaban gubernur, bupati dan walikota;
- b. meminta keterangan kepada pemerintah daerah;

- c. mengadakan penyelidikan;
- d. mengadakan perubahan atas rancangan peraturan daerah;
- e. mengajukan pernyataan pendapat;
- f. mengajukan rancangan peraturan daerah;

Sementara itu, sesuai dengan amanat UUD 1945, pemeriksaan yang menjadi tugas BPK meliputi pemeriksaan atas pengelolaan dan tanggung jawab mengenai keuangan negara. Pemeriksaan tersebut mencakup seluruh unsur keuangan negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 UU Nomor 17 tahun 2003. Berkaitan dengan pemeriksaan laporan keuangan daerah, Laporan Realisasi APBD sebelum diajukan oleh kepala daerah (gubernur, bupati, atau walikota) kepada DPRD harus diperiksa terlebih dahulu oleh BPK. Sebagaimana telah ditetapkan dalam. Sehubungan dengan itu, kepada BPK diberi kewenangan untuk melakukan 3 (tiga) jenis pemeriksaan, yakni:

- a. pemeriksaan keuangan, adalah pemeriksaan atas laporan keuangan pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Pemeriksaan keuangan ini dilakukan oleh BPK dalam rangka memberikan pernyataan opini tentang tingkat kewajaran informasi yang disajikan dalam laporan keuangan pemerintah.
- b. pemeriksaan kinerja, adalah pemeriksaan atas aspek ekonomi dan efisiensi, serta pemeriksaan atas aspek efektivitas yang lazim dilakukan bagi kepentingan manajemen oleh aparat pengawasan intern pemerintah. Pasal 23E Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengamanatkan BPK untuk melaksanakan pemeriksaan kinerja pengelolaan keuangan negara. Tujuan pemeriksaan ini adalah untuk mengidentifikasi hal-hal yang perlu menjadi perhatian lembaga perwakilan. Adapun untuk pemerintah, pemeriksaan kinerja dimaksudkan agar kegiatan yang dibiayai dengan keuangan negara/daerah diselenggarakan secara ekonomis dan efisien serta memenuhi sasarannya secara efektif.
- c. pemeriksaan dengan tujuan tertentu, adalah pemeriksaan yang dilakukan dengan tujuan khusus, di luar pemeriksaan keuangan dan pemeriksaan kinerja. Termasuk dalam pemeriksaan tujuan tertentu ini adalah pemeriksaan atas hal-hal lain yang berkaitan dengan keuangan dan pemeriksaan investigatif.

Pelaksanaan pemeriksaan sebagaimana dimaksud di atas didasarkan pada suatu standar pemeriksaan. Standar tersebut disusun oleh BPK dengan mempertimbangkan standar di lingkungan profesi audit secara internasional. Sebelum standar dimaksud ditetapkan, BPK perlu mengkonsultasikannya dengan pihak pemerintah serta dengan organisasi profesi di bidang pemeriksaan.

Laporan Realisasi APBD sebelum diajukan oleh kepala daerah kepada DPRD harus diperiksa terlebih dahulu oleh BPK

Standar pemeriksaan disusun oleh BPK dengan mempertimbangkan standar di lingkungan profesi audit secara internasional

Tinjauan Pelaksanaan

Hubungan Keuangan Pusat dan Daerah Tahun 2004-2005

Untuk mewujudkan perencanaan yang komprehensif, BPK dapat memanfaatkan hasil pemeriksaan aparat pengawasan intern pemerintah, memperhatikan masukan dari pihak lembaga perwakilan, serta informasi dari berbagai pihak

Aparat pengawasan intern pemerintah wajib menyampaikan hasil pemeriksaannya kepada BPK

Selain disampaikan kepada lembaga perwakilan, laporan hasil pemeriksaan juga disampaikan oleh BPK kepada pemerintah

Untuk mewujudkan perencanaan yang komprehensif, BPK dapat memanfaatkan hasil pemeriksaan aparat pengawasan intern pemerintah, memperhatikan masukan dari pihak lembaga perwakilan, serta informasi dari berbagai pihak. Adapun kebebasan dalam penyelenggaraan kegiatan pemeriksaan antara lain meliputi kebebasan dalam penentuan waktu pelaksanaan dan metode pemeriksaan, termasuk metode pemeriksaan yang bersifat investigatif. Selain itu, kemandirian BPK dalam pemeriksaan keuangan negara mencakup ketersediaan sumber daya manusia, anggaran, dan sarana pendukung lainnya yang memadai.

BPK dapat memanfaatkan hasil pekerjaan yang dilakukan oleh aparat pengawasan intern pemerintah. Dengan demikian, luas pemeriksaan yang akan dilakukan dapat disesuaikan dan difokuskan pada bidang-bidang yang secara potensial berdampak pada kewajaran laporan keuangan serta tingkat efisiensi dan efektivitas pengelolaan keuangan negara. Untuk itu, aparat pengawasan intern pemerintah wajib menyampaikan hasil pemeriksaannya kepada BPK. BPK diberi kewenangan untuk mendapatkan data, dokumen, dan keterangan dari pihak yang diperiksa, kesempatan untuk memeriksa secara fisik setiap aset yang berada dalam pengurusan pejabat instansi yang diperiksa, termasuk melakukan penyegelan untuk mengamankan uang, barang, dan/atau dokumen pengelolaan keuangan negara pada saat pemeriksaan berlangsung.

Hasil setiap pemeriksaan yang dilakukan oleh BPK disusun dan disajikan dalam LHP segera setelah kegiatan pemeriksaan selesai. Pemeriksaan keuangan akan menghasilkan opini. Pemeriksaan kinerja akan menghasilkan temuan, kesimpulan, dan rekomendasi, sedangkan pemeriksaan dengan tujuan tertentu akan menghasilkan kesimpulan. Setiap laporan hasil pemeriksaan BPK disampaikan kepada DPRD sesuai dengan kewenangannya untuk ditindaklanjuti, antara lain dengan membahasnya bersama pihak terkait.

Selain disampaikan kepada lembaga perwakilan, laporan hasil pemeriksaan juga disampaikan oleh BPK kepada pemerintah. Dalam hal ini, laporan hasil pemeriksaan BPK yang bersifat keuangan digunakan oleh pemerintah untuk melakukan koreksi dan penyesuaian yang diperlukan, sehingga laporan keuangan yang telah diperiksa (*audited financial statements*) memuat koreksi dimaksud sebelum disampaikan kepada DPRD. Pemerintah diberi kesempatan untuk menanggapi temuan dan kesimpulan yang dikemukakan dalam laporan hasil pemeriksaan. Tanggapan tersebut disertakan dalam laporan hasil pemeriksaan BPK yang disampaikan kepada DPRD. Apabila pemeriksa menemukan unsur pidana, Undang-undang ini mewajibkan BPK melaporkannya kepada instansi yang berwenang sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

BPK diharuskan menyusun ikhtisar hasil pemeriksaan yang dilakukan selama 1 (satu) semester. Ikhtisar dimaksud disampaikan kepada DPRD sesuai dengan kewenangannya, juga kepada gubernur/bupati/walikota yang bersangkutan.

Dalam rangka transparansi dan peningkatan partisipasi publik, UU Nomor 15 Tahun 2005 tentang Pemeriksaan Pertanggungjawaban Pengelolaan Keuangan Negara menetapkan bahwa setiap laporan hasil pemeriksaan yang sudah disampaikan kepada lembaga perwakilan dinyatakan terbuka untuk umum. Dengan demikian, masyarakat dapat memperoleh kesempatan untuk mengetahui hasil pemeriksaan, antara lain melalui publikasi dan situs web BPK.

UU tersebut mengamanatkan pemerintah untuk menindaklanjuti rekomendasi BPK. Sehubungan dengan itu, BPK perlu menginformasikan hasil pemantauan atas tindak lanjut tersebut kepada DPRD. Sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 62 ayat (3) UU Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, Undang-undang ini mengatur lebih lanjut tentang pengenaan ganti kerugian negara/daerah terhadap bendahara. BPK menerbitkan surat keputusan penetapan batas waktu pertanggungjawaban bendahara atas kekurangan kas/barang yang terjadi, setelah mengetahui ada kekurangan kas/barang dalam persediaan yang merugikan keuangan negara/daerah. Bendahara tersebut dapat mengajukan keberatan terhadap putusan BPK. Pengaturan tata cara penyelesaian ganti kerugian negara/daerah ini ditetapkan oleh BPK setelah berkonsultasi dengan pemerintah.

Dalam rangka pelaksanaan anggaran diperlukan pemeriksaan atas laporan keuangan yang disajikan oleh pemerintah daerah. Pemeriksaan ini dilakukan oleh BPK dalam rangka pemberian pernyataan pendapat (opini) tentang tingkat kewajaran informasi yang disajikan dalam laporan keuangan. Hasil setiap pemeriksaan yang dilaksanakan oleh BPK disusun dan disajikan dalam LHP. Selanjutnya LHP tersebut disampaikan kepada DPRD sesuai dengan kewenangannya, kecuali yang memuat rahasia negara, dan kepada pemerintah. LHP atas laporan keuangan selambat-lambatnya disampaikan kepada legislatif 2 (dua) bulan setelah diterimanya laporan keuangan dari pemerintah. Dalam rangka transparansi dan partisipasi publik, LHP yang telah disampaikan kepada legislatif dinyatakan terbuka untuk umum. Dengan demikian masyarakat dapat memperoleh kesempatan untuk mengetahui hasil pemeriksaan.

Hasil pemeriksaan keuangan oleh BPK akan menghasilkan opini yang merupakan pernyataan profesional pemeriksa mengenai kewajaran informasi keuangan yang disajikan. Kriteria untuk pemberian opini adalah sebagai berikut:

UU Nomor 15 Tahun 2005 menetapkan bahwa setiap laporan hasil pemeriksaan yang sudah disampaikan kepada lembaga perwakilan dinyatakan terbuka untuk umum

Hasil pemeriksaan keuangan oleh BPK akan menghasilkan opini yang merupakan pernyataan profesional pemeriksa mengenai kewajaran informasi keuangan yang disajikan.

- a. kesesuaian dengan Standar Akuntansi Pemerintahan;
- b. kecukupan pengungkapan;
- c. kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan; dan
- d. efektivitas sistem pengendalian intern.

Penilaian atas empat hal di atas akan menentukan suatu opini. Ada empat macam opini yang diberikan pemeriksa, yaitu:

- a. wajar tanpa pengecualian;
- b. wajar dengan pengecualian;
- c. tidak wajar; dan
- d. menolak memberikan opini.

Berdasarkan uraian di atas dapat disimpulkan bahwa dalam rangka pelaksanaan pengelolaan di masa mendatang, ada beberapa faktor utama guna menunjang keberhasilan implementasi pengelolaan keuangan daerah antara lain :

a. Penataan Sistem Perencanaan dan Penganggaran

Sistem perencanaan dan penganggaran disempurnakan penataannya dengan berdasarkan pada kaidah pengelolaan keuangan daerah yang sehat, benar, dan baik. Penataan tersebut bertujuan agar daerah mampu:

- melakukan intensifikasi penerimaan daerah secara ekonomis, efektif, efisien, akuntabel dan transparan.
- melakukan ekstensifikasi penerimaan tanpa menciptakan biaya ekonomi tinggi (*high cost economy*).
- mengelola BUMD secara ekonomis, efektif, efisien, akuntabel, dan transparan.
- menyusun skala prioritas pengeluaran sesuai Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD).
- menjabarkan RPJMD ke dalam RKPD sebagai dasar penyusunan APBD dalam pola anggaran terpadu, yang tidak mengenal pemisahan antara anggaran rutin (*recurrent expenditures*) dan anggaran pembangunan (*capital expenditures*).
- menyusun anggaran kinerja untuk mencapai Standar Pelayanan Minimum (SPM).
- menyusun desain alokasi anggaran belanja yang lebih mengutamakan belanja untuk pelayanan publik dibandingkan belanja untuk aparatur.

- menggali sumber-sumber pembiayaan yang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

b. Penataan Sistem Akuntansi Pemerintahan Daerah (SAPD)

Sistem akuntansi pemerintahan daerah merupakan salah satu bagian dari sistem pengelolaan keuangan daerah yang berfokus pada standar bentuk dan isi laporan pertanggungjawaban keuangan daerah agar laporan keuangan tersebut dapat menghasilkan informasi yang berguna bagi para stakeholder.

Dalam rangka penyusunan laporan keuangan yang baku/standar, pemerintah telah membentuk Komite Standar Akuntansi Pemerintahan (KSAP) yang bertugas untuk menyusun suatu standar akuntansi pemerintahan. Hasil kerja KSAP adalah Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2005 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP) yang menjadi acuan Pemerintah Daerah dalam membuat Peraturan Daerah tentang Sistem Akuntansi Pemerintahan Daerah (SAPD). SAPD tersebut akan menjadi sarana bagi daerah untuk menyusun laporan pertanggungjawaban keuangan (LPJ).

c. Penataan Sistem Informasi Keuangan Daerah (SIKD) di Daerah

Sistem informasi keuangan daerah (SIKD) di daerah merupakan bagian yang tak terpisahkan dari sistem informasi Keuangan Daerah (SIKD) Nasional sebagaimana tercantum dalam PP 56 Tahun 2005 tentang Sistem Informasi Keuangan Daerah.

Data dan informasi tentang keuangan daerah sangat dibutuhkan untuk dukungan pengambilan keputusan-keputusan strategis khususnya di bidang pengelolaan keuangan daerah dan secara umum sangat bermanfaat pula untuk pembuatan keputusan strategis bidang pengelolaan pemerintahan daerah. SIKD (Daerah dan Nasional) akan merupakan sistem informasi keuangan daerah yang terintegrasi, sehingga data dan informasi yang dihasilkan akan berkualitas, dalam arti lengkap, akurat, tepat waktu, dan tidak menimbulkan multi tafsir.

d. Penataan Kelembagaan Pengelola Keuangan Daerah

Kelembagaan pengelola keuangan daerah merupakan bagian yang tak terpisahkan dari kelembagaan pengelolaan pemerintahan daerah yang berfokus pada diadakannya lembaga yang sesuai bagi pemerintahan daerah untuk mencapai tujuan demokrasi dan tujuan kesejahteraan. Kelembagaan pengelola keuangan daerah sangat dibutuhkan untuk mempertegas pola kewenangan dan tanggungjawab atas pengelolaan keuangan yang dibebankan kepada masing-masing pejabat daerah. Selain

itu, penataan kelembagaan akan mempermudah mekanisme penyusunan APBD, implementasi SAPD, pemungutan pajak daerah, pengelolaan asset daerah, perbendaharaan daerah, pembiayaan daerah dan pembinaan keuangan daerah kabupaten/kota oleh provinsi. Lembaga pengelola keuangan daerah harus didukung oleh tenaga yang berpengalaman dan profesional serta memiliki kualifikasi yang sesuai dengan kebutuhan untuk mendukung pengelolaan keuangan daerah.

e. Penataan Kapasitas Aparat Pengelola Keuangan Daerah

Kapasitas aparat pengelola keuangan daerah merupakan bagian yang tak terpisahkan dari kapasitas sumberdaya pemerintahan daerah. Peningkatan kapasitas/kemampuan aparat pengelola daerah dalam hal ini dapat dilakukan melalui program pelatihan dan pendidikan, serta peningkatan sarana dan prasarana. Hal tersebut diperlukan untuk meningkatkan efisiensi dan efektifitas pemanfaatan sumberdaya lainnya guna mewujudkan demokrasi dan kesejahteraan.

f. Penyiapan Daerah Peserta Implementasi SIKD

Saat ini posisi daerah peserta implementasi SIKD berganti dari obyek menjadi subyek pengembang sistem dan teknologi informasi. Perubahan posisi ini tentunya akan mengubah pola pikir semua pihak yang berkepentingan terhadap Daerah. Daerah peserta diartikan sebagai tempat yang kompeten untuk berkembangnya sistem dan teknologi informasi yang dirancang oleh berbagai pihak yang berkepentingan agar dapat tumbuh dan berkembang sesuai tujuan dan sasaran yang diharapkan. Dalam rangka Pengelolaan Keuangan Daerah, salah satu tujuan utama yang diharapkan dari ikut sertanya Daerah dalam implementasi SIKD adalah mampu menyusun Laporan Keuangan sesuai dengan Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP), sehingga laporan Keuangan Daerah dapat menyajikan informasi yang handal, dapat dipercaya, dapat diperbandingkan, dan dapat dimengerti, sehingga bermanfaat bagi pemangku kepentingan (*Stakeholder*) dalam mengambil keputusan. Kegiatan implementasi SIKD diharapkan menjadi suatu wadah untuk mengintegrasikan seluruh sistem-sistem informasi manajemen keuangan di Daerah, serta wadah untuk memfasilitasi upaya untuk menyelesaikan kegiatan-kegiatan dalam proses pembangunan. Pengembangan sistem yang dilakukan oleh pemerintah daerah mempunyai sasaran akhir untuk menegakkan 3 (tiga) pilar tata kelola yang baik (*good Governance*) yaitu akuntabilitas, partisipasi masyarakat, dan transparansi.

g. Melakukan Evaluasi dan Monitoring.

Untuk mengetahui perkembangan atas implementasi sistem pengelolaan keuangan negara dan daerah, kegiatan monitoring dan evaluasi perlu dilakukan secara terjadwal dan sistematis. Hasil evaluasi dan monitoring diharapkan dapat memberikan umpan balik bagi penyempurnaan pengelolaan keuangan daerah yang berkelanjutan.

Tinjauan Pelaksanaan

Hubungan Keuangan Pusat dan Daerah Tahun 2004-2005

DAFTAR SINGKATAN

AM	: Alokasi Minimum	A
APBD	: Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah	
APBN	: Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara	
Bawasda	: Badan Pengawas Daerah	B
BBN-KB & KAA	: Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor dan kendaraan atas air	
BI	: Bank Indonesia	
BKN	: Badan Kepegawaian Negara	
BOT	: <i>Build, Operate and Transfer</i>	
BPHTB	: Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan	
BPHTB	: Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan	
BPK	: Badan Pemeriksa Keuangan	
BPS	: Badan Pusat Statistik	
BUM	: Bantuan Uang Muka	
BUMD	: Badan Usaha Milik Daerah	
BUMN	: Badan Usaha Milik Negara	
BUMN	: Badan Usaha Milik Negara	
DA-DAK	: Daftar Alokasi Dana Alokasi Khusus	D
DAK	: Dana Alokasi Khusus	
DAK Non DR	: Dana Alokasi Khusus Non Dana Reboisasi.	
DAK-DR	: Dana Alokasi Khusus Dana Reboisasi.	
DATI	: Daerah Tingkat	
DAU	: Dana Alokasi Umum	
DBH	: Dana Bagi Hasil	
DBHDR	: Dana Bagi Hasil Dana Reboisasi	
DIK	: Daftar Isian Kegiatan	

Tinjauan Pelaksanaan

Hubungan Keuangan Pusat dan Daerah Tahun 2004-2005

	DIP	: Daftar Isian Proyek
	DIPA-K/L	: Dokumen Isian Pelaksanaan Anggaran-Kementerian/Lembaga
	DIPDA/DIPA	: Daftar Isian Proyek Daerah/ Dokumen Isian Pelaksanaan Anggaran
	DPA	: Dewan Pertimbangan Agung
	DPA	: Dokumen Pelaksanaan Anggaran
	DPA-SKPD	: Dokumen Pelaksanaan Anggaran-Satuan Kerja Perangkat Daerah
	DPOD	: Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah.
	DPR	: Dewan Perwakilan Rakyat
	DPRD	: Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
	DSCR	: <i>Debt Service Coverage Ratio</i>
G	GBHN	: Garis-Garis Besar Haluan Negara
H	HKPD	: Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah
I	IAR	: <i>Instructie en verdere bepalingen voor de Algemeene Rekenkamer</i>
	IBW	: <i>Indische Bedrijvenwet</i>
	ICW	: <i>Indische Comptabiliteitswet</i>
	IFN	: Indeks Fiskal Netto
	IKK	: Indeks Kemahalan Konstruksi
	IKR	: Indeks Kemiskinan Relatif
	Inpres	: Instruksi Presiden
	IP	: Indeks Penduduk
J	JPS	: Jaringan Pengaman Sosial
K	K/L	: Kementerian/Lembaga
	KANWIL	: Kantor Wilayah
	KbF	: Kebutuhan Fiskal
	KBI	: Kawasan Barat Indonesia
	KD	: Kantor Daerah
	KDH	: Kepala Daerah
	KF	: Kesenjangan Fiskal
	KMK	: Keputusan Menteri Keuangan
	KPKN/KPPN	: Kantor Perbendaharaan Kas Negara/Kantor Pelayanan Perbendaharaan Negara
	KTI	: Kawasan Timur Indonesia
	KTI	: Kawasan Timur Indonesia

LHP	: Laporan Hasil Pemeriksaan	L
MA	: Mahkamah Agung	M
Makuda	: Manual Administrasi Keuangan Daerah	
Menneg PPN	: Menteri Negara Perencanaan Pembangunan Nasional	
MENPAN	: Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara	
MRP	: Majelis Rakyat Papua	
Musrenbang	: Musyawarah Perencanaan Pembangunan	
NAD	: Nanggroe Aceh Darussalam	N
NKRI	: Negara Kesatuan Republik Indonesia	
P3ABT & AP	: Pajak Pengambilan dan pemamfaatan air Bawah Tanah dan Air Permukaan.	P
PAD	: Pendapatan Asli Daerah	
PBB	: Pajak Bumi dan Bangunan	
PBB-KB	: Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor	
PDAM	: Perusahaan Daerah Air Minum	
PDB	: Produk Domestik Bruto	
PDMDKE	: Pemberdayaan Daerah dalam rangka Mengatasi Dampak Krisis Ekonomi	
PDRB	: Produk Domestik Regional Bruto	
PERDA	: Peraturan Daerah	
PKB & KAA	: Pajak Kendaraan Bermotor dan Kendaraan Atas Air	
PKPS-BBM	: Program Kompensasi Pengurangan Subsidi Bahan Bakar Minyak	
PMT-AS	: Program Makanan Tambahan Anak Sekolah	
PNBP	: Penerimaan Negara Bukan Pajak	
PNSD	: Pegawai Negeri Sipil Daerah	
PP	: Peraturan Pemerintah	
PPh	: Pajak Penghasilan	
PPhOPDN	: Pajak Penghasilan Orang Pribadi Dalam Negeri	
Propenas	: Program Pembangunan Nasional	
RAB	: <i>Reglement voor het Administratief Beheer</i>	R
RAPBD	: Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah	
RAPBN	: Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara	
RDA	: <i>Regional Development Account</i>	

Tinjauan Pelaksanaan

Hubungan Keuangan Pusat dan Daerah Tahun 2004-2005

	Renja-K/L	: Rencana Kerja Kementerian Lembaga
	Renja-SKPD	: Rencana Kerja Satuan Kerja Pengelola Keuangan Daerah
	Renstra-K/L	: Rencana Strategis Kementerian Lembaga
	Renstra-SKPD	: Rencana Strategis Satuan Kerja Pengelola Keuangan Daerah
	Repelita	: Rencana Pembangunan Lima Tahun
	Repeta	: Rencana Pembangunan Tahunan
	RKA-K/L	: Rencana Kerja Anggaran Kementerian/Lembaga
	RKA-SKPD	: Rencana Kerja Anggaran Satuan Kerja Pengelola Keuangan Daerah
	RKP	: Rencana Kerja Pemerintah
	RKPD	: Rencana Kerja Pemerintah Daerah
	RPD	: Rekening Pembangunan Daerah
	RPJM	: Rencana Pembangunan Jangka Menengah
	RPJP	: Rencana Pembangunan Jangka Panjang
	RPT	: Rencana Pembangunan Tahunan
S	SAKD	: Sistem Akuntansi Keuangan Daerah
	Satker	: Satuan kerja
	SBI	: Serifikat Bank Indonesia
	SDA	: Sumber Daya Alam
	SDO	: Subsidi Daerah Otonom
	SEB	: Surat Edaran Bersama
	SIKD	: Sistem Informasi Keuangan Daerah
	SILPA	: Sisa Lebih Perhitungan Anggaran
	SPM-LS	: Surat Perintah Membayar Langsung
	SPM	: Standar Pelayanan Minimum
	SPP	: Surat Permintaan Pembayaran
	SPPN	: Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional
T	TAP MPR	: Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat
	TP	: Tugas Pembantuan
	TPR	: Total Pengeluaran Rata-rata
	Tupoksi	: Tugas, pokok dan fungsi
U	UU	: Undang-Undang
	UUD	: Undang-Undang Dasar

DAFTAR PUSTAKA

- Bank Indonesia, "Laporan Perekonomian Indonesia Tahun 2005"
- Badan Analisa Fiska, "Kebijakan Fiskal : Pemikiran, Konsep, dan Implementasi", Jakarta, 15 April 2004
- Bahl, Roy W, Prof., "Implementation Rules for Fiscal Decentralization", International Studies Program Working Paper, Georgia State University, 2003
- Departemen Keuangan, "Peraturan Menteri Keuangan Nomor 53 Tahun 2006 tentang Tata Cara Pemberian Pinjaman Daerah Dari Pemerintah Yang dananya Bersumber Dari Pinjaman Luar Negeri"
- Departemen Keuangan, "Tinjauan Pelaksanaan Hubungan Keuangan Pusat dan Daerah 2001-2003", Jakarta, 2004
- Departemen Keuangan, "Satu Tahun Kinerja Departemen Keuangan, Oktober 2004– September 2005", Jakarta, 2004
- Fiscal Affairs Department, "Manual on Fiscal Transperancy" Internastional Monetary Fund, 2001
- Majalah Warta Anggaran, Edisi 1 Tahun 2005
- Majalah Tokoh Indonesia, Edisi Khusus, Volume 24 tahun 2005
- Mello, Luiz de, and Matias Barenstein, "Fiscal Decentralization and Governance: A Cross-Country Analysis," IMF Working paper, May 2001
- Republik Indonesia (beberapa tahun), "Nota Keuangan dan Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara", berbagai edisi
- Republik Indonesia, "Lampiran Pidato Kenegaraan Presiden RI serta Keterangan Pemerintah atas RUU tentang APBN 2006 serta Nota Keuangannya di depan Rapat Paripurna DPR RI", Jakarta, 16 Agustus 2005

- Republik Indonesia, "Peraturan Pemerintah Nomor 65 Tahun 2001 tentang Pajak Daerah"
- Republik Indonesia, "Peraturan Pemerintah Nomor 66 Tahun 2001 tentang Retribusi Daerah"
- Republik Indonesia, "Peraturan Presiden Nomor 7 Tahun 2005 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2004-2009"
- Republik Indonesia, "Rencana Kerja Pemerintah Tahun 2006"
- Republik Indonesia, "Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah"
- Republik Indonesia, "Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggungjawab Keuangan Negara"
- Republik Indonesia, "Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional"
- Republik Indonesia, "Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2005 tentang Pinjaman Daerah"
- Republik Indonesia, "Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara"
- Republik Indonesia, "Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara"
- Republik Indonesia, "Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah"
- Republik Indonesia, "Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah"
- Saragih, Panglima, "Desentralisasi Fiskal dan Keuangan Daerah Dalam Otonomi", Ghalia Indonesia, Jakarta, 2003
- Sidik, Machfud, "Prinsip dan Pelaksanaan Desentralisasi Fiskal di Berbagai Negara", Direktorat Jenderal Anggaran dan Perimbangan Keuangan, Departemen Keuangan RI, 2003
- Sidik, Machfud, "Arah Kebijakan Desentralisasi di Masa Depan" Makalah dalam Workshop/Sosialisasi Kebijakan Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan daerah Ke Depan, Jakarta, 2004
- Tanzi, Vito, and Ludget Schuknech, "Public Spending in the 20th Century, A Global Perspective" Cambridge University Press, 2000