

**TESIS**

**ANALISIS HUKUM PENGELOLAAN  
ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DAERAH  
DALAM RANGKA PELAKSANAAN OTONOMI DAERAH  
DI KOTA MANADO**

*Law Analyse of Anggaran Pendapatan dan Pendapatan  
Daerah (APBD) In Order to Area Autonomous Execution  
In Manado Town*

**RONI AGUSTINUS RUMONDOR**



**PROGRAM PASCASARJANA  
UNIVERSITAS HASANUDDIN  
MAKASSAR  
2008**

**ANALISIS HUKUM PENGELOLAAN ANGGARAN PENDAPATAN  
DAN BELANJA DAERAH DALAM RANGKA PELAKSANAAN  
OTONOMI DAERAH DI KOTA MANADO**

**TESIS**

Sebagai Salah Satu Syarat Untuk Mencapai Gelar Magister

Program Studi

Ilmu Hukum

Konsentrasi Hukum Tata Pemerintahan

Disusun dan diajukan oleh

**RONI AGUSTINUS RUMONDOR**

Kepada

**PROGRAM PASCASARJANA ILMU HUKUM NON REGULER  
KERJASAMA UNIVERSITAS HASANUDDIN DENGAN DEPARTEMEN  
HUKUM DAN HAK ASASI MANUSIA R.I.  
MAKASSAR  
2008**

**ANALISIS HUKUM PENGELOLAAN ANGGARAN PENDAPATAN  
DAN BELANJA DAERAH DALAM RANGKA PELAKSANAAN  
OTONOMI DAERAH DI KOTA MANADO**

Disusun dan diajukan oleh

**RONI AGUSTINUS RUMONDOR**  
**Nomor Pokok PO. 90 620 6525**

Telah dipertahankan didepan Panitia Ujian Tesis

Pada tanggal 1 Desember 2008

dan dinyatakan telah memenuhi syarat

Menyetujui  
Komisi Penasihat,

---

**Prof. Dr. Prof. Dr. Achmad Ruslan, S.H.,M.H**  
Ketua

Ketua Program Studi Ilmu Hukum

---

**Prof. Dr. MUSAKKIR, S.H., M.H.**

---

**Dr. Marthen Arie, S.H.,M.H.**  
Anggota

Direktur Program Pascasarjana  
Universitas Hasanuddin,

---

**Prof. Dr. dr. A. RAZAK THAHA, M.Sc.**

**ANALISIS HUKUM PENGELOLAAN ANGGARAN PENDAPATAN  
DAN BELANJA DAERAH DALAM RANGKA PELAKSANAAN  
OTONOMI DAERAH DI KOTA MANADO**

**TESIS**

Sebagai Salah Satu Syarat Untuk Mencapai Gelar Magister

Program Studi

Ilmu Hukum

Konsentrasi Hukum Tata Pemerintahan

Disusun dan diajukan oleh

**RONI AGUSTINUS RUMONDOR**

Kepada

**PROGRAM PASCASARJANA ILMU HUKUM NON REGULER  
KERJASAMA UNIVERSITAS HASANUDDIN DENGAN DEPARTEMEN  
HUKUM DAN HAK ASASI MANUSIA R.I.  
MAKASSAR  
2008**

**ANALISIS HUKUM PENGELOLAAN ANGGARAN PENDAPATAN  
DAN BELANJA DAERAH DALAM RANGKA PELAKSANAAN  
OTONOMI DAERAH DI KOTA MANADO**

Disusun dan diajukan oleh

**RONI AGUSTINUS RUMONDOR**  
**Nomor Pokok PO. 90 620 6525**

Telah dipertahankan didepan Panitia Ujian Tesis

Pada tanggal 1 Desember 2008

dan dinyatakan telah memenuhi syarat

Menyetujui  
Komisi Penasihat,

---

**Prof. Dr. Prof. Dr. Achmad Ruslan, S.H.,M.H**  
Ketua

Ketua Program Studi Ilmu Hukum

---

**Prof. Dr. MUSAKKIR, S.H., M.H.**

---

**Dr. Marthen Arie, S.H.,M.H.**  
Anggota

Direktur Program Pascasarjana  
Universitas Hasanuddin,

---

**Prof. Dr. dr. A. RAZAK THAHA, M.Sc.**

## *PERKATA*

Puji syukur penulis panjatkan kehadiran Tuhan Yesus Kristus, karena atas berkat dan rahmatNya sehingga penelitian dan penyusunan tesis ini dapat diselesaikan tepat pada waktunya.

Dalam penelitian dan penulisan karya ilmiah ini, penulis telah banyak mendapat bimbingan dan bantuan dari berbagai pihak, baik secara langsung maupun tidak langsung, terutama bimbingan dan arahan dari komisi penasehat. Olehnya pada kesempatan ini dengan segenap kerendahan dan ketulusan hati, penulis menyampaikan penghargaan dan terima kasih kepada :

1. Bapak Prof. Dr. Achmad Ruslan, S.H.,M.H selaku ketua Komisi Penasehat dan bapak Dr. Marthen Arie, S.H.,M.H selaku anggota Komisi Penasehat atas bantuan dan bimbingan yang telah diberikan mulai dari pengembangan minat terhadap permasalahan penelitian ini, pelaksanaan penelitiannya sampai dengan penulisan tesis ini.
2. Bapak Rektor Universitas Hasanuddin Makassar dan Pimpinan Program Pasca Sarjana serta seluruh Staf Dosen Pengajar Program Pasca Sarjana Universitas Hasanuddin Makassar;
3. Bapak Kepala Kantor Wilayah Dep. Hukum dan HAM Sulawesi Utara yang telah memberikan kesempatan dan ijin belajar untuk mengikuti perkuliahan di Universitas Hasanuddin Makassar;

4. Bapak Kepala Divisi Pemasyarakatan Kantor Wilayah Dep. Hukum dan HAM Sulawesi Utara, atas bimbingan dan motivasi sehingga penulis dapat menyelesaikan study di Universitas Hasanuddin Makassar;
5. Bapak Kepala Kantor Rumah Penyimpanan Benda Sitaan Negara Klas I Manado serta rekan-rekan sejawat, atas bantuan moral maupun spiritual sehingga penulisan tesis ini dapat terselesaikan;
6. Rekan-rekan mahasiswa Program Pascasarjana Konsentrasi Hukum Tata Pemerintahan angkatan 2007/2008, khususnya **Yoseph, Ritha, Ellen, Sri, Linda, Jefry, Candra, Ili, Basmal, Yani, Budi, Jumadi, Hot, Nyoman, Nur Amin, Sultan** atas kekompakan dan ketulusan persahabatan yang terjalin erat dan banyak mewarnai perjalanan penulis selama mengikuti perkuliahan. Semoga semangat *persahabatan* dan tali persaudaraan akan tetap terjalin sekebalinya ke tempat tugas masing-masing.

Secara khusus penulis menghaturkan terima kasih kepada kedua orang tua tercinta, ayahanda **Johanis P. Rumondor** dan ibunda **Maria R. Pontoh** serta kedua adik tercinta **Marcel J. Rumondor, SH** dan **Alfianus Rumondor** yang telah banyak memberikan dorongan moril dan materiil serta perhatian khusus berupa doa dan restu sehingga penyelesaian tesis ini dapat terselesaikan tepat waktu. Demikian halnya kepada bapak dan ibu mertua **Johny J. Karouwan (alm)** dan **Sintje Mantiri** serta kakak/adik yang juga banyak memberikan dorongan serta doa kepada penulis.

Lebih khusus lagi ucapan terima kasih kepada isteri terkasih dan tersayang **Susana Vonneke Karouwan** dan putra tercinta **Jason Christophorus Rumondor** yang dengan penuh kesabaran dan kelembutan memberikan spirit dan kekuatan doa serta setia mendampingi penulis dalam penyelesaian studi. Penulisan karya ilmiah ini juga penulis ingin dedikasikan sebagai penghargaan kepada **seseorang yang sangat spesial beserta keluarga**; atas bantuan doa, prakarsa dan dorongan tulus yang telah turut mewarnai perjalanan penulis selama mengikuti proses perkuliahan. Terakhir kepada pihak-pihak yang tidak dapat penulis sebutkan namanya satu persatu, semoga Tuhan Yesus Kristus senantiasa melimpahkan rahmatNya atas kebaikan dan senantiasa memberkati mereka. Amin...

Dalam penelitian dan penulisan karya ilmiah ini penulis menyadari sebagai manusia biasa, tentu sangat jauh dari kesempurnaan, untuk itu penulis mengharapkan kritik, saran atau masukan yang sifatnya konstruktif demi kesempurnaan penulisan dimasa akan datang. Semoga tesis ini dapat bermanfaat bagi yang membacanya terlebih pada penulis.

Makassar, Nopember 2008

Penulis

**RONI AGUSTINUS RUMONDOR**



## ABSTRAK

**RONI AGUSTINUS RUMONDOR**, *Analisis Hukum Pengelolaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Dalam Rangka Pelaksanaan Otonomi Daerah di Kota Manado* (di Bimbing Oleh : **Achmad Ruslan** dan **Marthen Arie**)

Tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui fungsi hukum dalam pengelolaan keuangan daerah dalam menciptakan kemandirian penyelenggaraan pemerintahan dan untuk mengetahui faktor-faktor yang mempengaruhi pelaksanaan keuangan daerah guna menunjang pelaksanaan otonomi daerah di Kota Manado. Penelitian ini diharapkan mampu menjadi masukan bagi pemerintah Kota Manado khususnya dalam pengelolaan keuangan daerah.

Metode pengumpulan data yang digunakan adalah wawancara dan kuesioner. Data yang diperoleh melalui kegiatan penelitian dianalisis secara kualitatif didukung oleh data kuantitatif, kemudian disajikan secara deskriptif, yaitu dengan menjelaskan, menguraikan dan menggambarkan sesuai permasalahan yang erat kaitannya dengan pokok bahasan ini. Data hasil penelitian berupa angka-angka persentase yang bersumber dari teknik kuesioner bukan merupakan hasil kuantitatif yang secara langsung menghasilkan suatu kesimpulan, tetapi hanya sebagai data pendukung guna mempertajam analisis kualitatif dan memperdalam pembahasan hasil penelitian.

Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa pengelolaan keuangan daerah belum dapat mendukung pelaksanaan otonomi daerah secara optimal di Kota Manado, namun bila dilihat dari segi peraturan hukumnya sudah cukup memadai, dimana dari segi taraf sinkronisasi hukum baik vertikal maupun horizontal tidak terjadi benturan dengan perundang-undangan lainnya, tetapi belum berfungsi mendorong pertumbuhan ekonomi, karena dari segi ekonomi belum dapat mandiri. Faktor-faktor yang mempengaruhi pelaksanaan pengelolaan keuangan daerah dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah di Kota Manado adalah partisipasi masyarakat, sarana dan prasarana, koordinasi antar instansi terkait, serta sumber daya manusia dari aparat pengelola keuangan Kota Manado.

## ABSTRACT

**RONI AGUSTINUS RUMONDOR**, *Law Analyse of Anggaran Pendapatan dan Pendapatan Daerah (APBD) In Order to Area Autonomous Execution In Manado Town* (supervision by **Achmad Ruslan** and **Marthen Arie**)

The aims of this research were to know the law function in Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) management in creating of good Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah management and to know the factors influencing execution of Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah utilize to support the autonomous execution of area in Manado town. This research is expected can be input to Manado government specially in Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah management.

The data collection methods applied were interview and questionnaire. Data obtained through research activities were analyzed qualitatively with the support of quantitative data, then presented in descriptive style, i.e., explaining, describing, and elaborating in line with the problems in this research. The research data in form of percentage resulted from questionnaire were not the quantitative results that directly generate conclusions; however, they were only supporting data for sharpening the qualitative analysis and to deepen the discussion of study results.

The result of this research show that Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah management not yet support the area autonomous execution optimally in Manado town, but in regulation perspective. It have adequate, where from synchronization level perspective whether vertical or horizontal is not happened by the collision with the other law, but not yet functioned to support the economic growth, because in economic perspective not yet independency. The factor that influence the execution of Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah management in order to area autonomous execution in Manado town is people participate, facility, coordinate to usher the relevant institution, also human resource from officer of finance organizer in Manado town.

## DAFTAR ISI

	<b>Halaman</b>
HALAMAN JUDUL.....	i
HALAMAN PERSETUJUAN.....	ii
PERNYATAAN KEASLIAN TESIS.....	iv
PRAKATA.....	v
ABSTRAK.....	viii
ABSTRACT.....	ix
DAFTAR ISI.....	x
DAFTAR TABEL.....	xii
BAB I PENDAHULUAN.....	1
A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Rumusan Masalah.....	8
C. Tujuan Penelitian dan Kegunaan Penelitian.....	8
BAB II TINJAUAN PUSTAKA.....	10
A. Pengembangan Otonomi Daerah.....	10
B. Sumber-Sumber Pendapatan Daerah.....	23
C. Pengelolaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.....	38
D. Perencanaan, Penyusunan, Penetapan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.....	48
E. Pelaksanaan dan Pertanggungjawaban Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.....	54
F. Kerangka Pemikiran.....	57
G. Definisi Operasional.....	60

BAB III METODE PENELITIAN .....	62
A. Lokasi Penelitian .....	62
B. Populasi dan Sampel.....	62
C. Jenis dan Sumber Data .....	63
D. Tehnik Pengumpulan Data .....	63
E. Analisis Data .....	64
BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN.....	66
A. Gambaran Umum Kota Manado.....	66
B. Sumber-Sumber Pendapatan Asli Daerah .....	68
C. Penyusunan dan Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah .....	72
D. Anggaran Pendapatan Daerah Kota Manado .....	80
E. Perangkat Hukum .....	83
F. Analisis Hukum Pengelolaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah .....	87
G. Pertanggungjawaban Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah di Kota Manado.....	92
H. Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Pelaksanaan Pengelolaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah di Kota Manado.....	95
I. Tingkat Dukungan Pengelolaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Dalam Rangka Pelaksanaan Otonomi Daerah .....	108
BAB V PENUTUP .....	112
A. Kesimpulan .....	112
B. Saran .....	113
<b>DAFTAR PUSTAKA.....</b>	<b>114</b>

## DAFTAR TABEL

	Halaman
Tabel 1 Luas Daerah Menurut Kecamatan Di Kota Manado	67
Tabel 2 Tanggapan Responden Mengenai Proses Perencanaan dan Penyusunan APBD Sejalan Dengan Rencana Kerja Pemerintah Daerah	77
Tabel 3 Tanggapan Responden Mengenai Proses Penetapan APBD Sudah Didasarkan Persetujuan Bersama Antara Kepala Daerah dengan DPRD	78
Tabel 4 Tanggapan Responden Mengenai Pelaksanaan APBD Sudah Didasarkan Prinsip Hemat, Tidak Mewah, Efektif Dan Efisien	79
Tabel 5 Realisasi Penerimaan Pendapatan Asli Daerah Kota Manado Tahun 2007	81
Tabel 6 Bagian Pendapatan Yang Berasal Dari Dana Perimbangan dan atau Instansi Yang Lebih Tinggi Tahun 2007	82
Tabel 7 Tanggapan Responden Mengenai Pertanggungjawaban Pelaksanaan APBD Sudah Disusun Sesuai Dengan Standar Akuntansi Pemerintah	95
Tabel 8 Distribusi Partisipasi Responden Yang Membayar Sendiri Pajak/Retribusi Daerah	96
Tabel 9 Distribusi Responden Yang Membayar Pajak/Retribusi Daerah Tepat Waktu	97
Tabel 10 Distribusi Responden Yang Mengenai Kegiatan Penyuluhan Yang Dilakukan Oleh Pemerintah Kota Manado	99

Tabel 11	Tanggapan Responden Terhadap Kelengkapan Sarana dan Prasarana Pendukung Dalam APBD Daerah Kota Manado	101
Tabel 12	Tanggapan Responden Terhadap Tingkat Koordinasi Instansi Yang Berwenang Dalam Pengelolaan APBD Di Kota Manado	102
Tabel 13	Tingkat Pendidikan Pegawai Organik Pemerintah Kota Manado	105
Tabel 14	Tingkat Pendidikan Pegawai Dinas Pendapatan Daerah Kota Manado Tahun 2008	106
Tabel 15	Tingkat Pendidikan Pegawai Administrasi Keuangan Daerah Kota Manado Tahun 2008	107
Tabel 16	Tingkat Dukungan Pengelolaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Dalam Menunjang Pelaksanaan Otonomi Daerah di Kota Manado	109
Tabel 17	Tingkat Kesiapan Masyarakat Kota Manado Menghadapi Otonomi Daerah	110
Tabel 18	Kondisi Sumber Daya Manusia Kota Manado Dalam Mendukung Pelaksanaan Otonomi Daerah	111

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

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

Tujuan nasional sebagaimana ditegaskan dalam pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 diwujudkan melalui pelaksanaan penyelenggaraan negara yang berkedaulatan rakyat dan demokratis dengan mengutamakan persatuan dan kesatuan bangsa berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Luasnya wilayah Indonesia dan kondisinya yang demikian beragam, merupakan keadaan yang berada diluar kapasitas Pemerintah Pusat untuk mengelolanya secara efisien. Indonesia yang sedemikian luas wilayahnya dan beraneka ragam kondisinya, maka pengelolaan dari pelayanan-pelayanan yang berkaitan dengan urusan-urusan yang menyangkut kesejahteraan rakyat harus tetap terdesentralisasi. Sebab penjabaran dari urusan-urusan tersebut dalam bentuk aneka jenis pelayanan, merupakan sesuatu yang fundamental bagi kesejahteraan hidup penduduk.

Pembangunan nasional yang dilaksanakan dewasa ini bertujuan untuk mewujudkan suatu tatanan masyarakat adil dan makmur merata material maupun spiritual berdasarkan Pancasila dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang merdeka, berdaulat dan dalam

suasana perikehidupan bangsa yang aman, tertib dan dinamis ditengah pergaulan Internasional yang berdaulat. Pembangunan nasional yang meliputi keseluruhan pembangunan tidak terkecuali pembangunan daerah yang dilaksanakan secara terpadu, serasi dan diarahkan agar setiap pembangunan yang berlangsung disetiap daerah benar-benar sesuai prioritas dan potensi yang dimiliki oleh daerah.

Dalam mengoptimalisasi pembangunan, agar dapat tersebar secara merata diseluruh pelosok Negara Kesatuan Republik Indonesia, maka perlu diarahkan pada pelaksanaan otonomi daerah yang nyata, dinamis dan bertanggung jawab atas dasar keutuhan bangsa.

Tentang Pemerintah Daerah diatur dalam Pasal 18 ayat (1) perubahan keempat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang menyatakan bahwa :

Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah propinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap propinsi, kabupaten dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah yang diatur Undang-Undang.

Penjelasan Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menegaskan bahwa "*oleh karena negara Indonesia itu suatu 'eenheidstaat' maka Indonesia tidak akan memiliki daerah didalam lingkungan yang bersifat 'staat' juga...*". Hal ini menunjukkan bahwa bentuk Negara Indonesia sebagai suatu Negara Kesatuan tidak mentoleransikan adanya negara dalam negara, sehingga dalam pelaksanaan kebijakan desentralisasi dan otonomi



daerah, tidak ada mutu rancang bangun suatu pemerintahan daerah atau suatu daerah otonom yang memiliki sifat-sifat atau ciri-ciri sebagai suatu negara tersendiri.

Dengan kalimat lain, peran pemerintah pusat dalam menjabarkan amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tetap harus dijaga, mengingat Negara Indonesia sebagai suatu lingkungan geografis-sosiologis yang memiliki batas-batas tertentu dalam konteks geografis-teritorial perlu terus dipelihara, sebab segala potensi dan sumber daya yang mencakup potensi kependudukan (demografi), sosial ekonomi, sosial budaya, sosial politik, dan pertahanan keamanan serta kehidupan religiusitas harus berada dalam entitas yang tidak terpisahkan.

Dengan memperhatikan ketentuan Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 diatas, maka jelas tertera adanya penyerahan urusan pemerintahan dari pemerintah pusat kepada daerah yang lebih rendah menjadi urusan rumah tangganya.

Pemerintah Daerah sebagaimana diatur dalam Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, telah mengakui adanya keragaman dan hak asal-usul yang merupakan bagian dari sejarah panjang bangsa Indonesia. Walaupun Negara Kesatuan Republik Indonesia menganut prinsip negara kesatuan dengan pusat kekuasaan berada pada Pemerintah Pusat, namun

karena heterogenitas yang dimiliki bangsa Indonesia baik kondisi sosial, ekonomi, budaya, maupun keragaman tingkat pendidikan masyarakat, maka desentralisasi atau distribusi kekuasaan / kewenangan dari Pemerintah Pusat perlu dialirkan kepada daerah yang berotonom. Sejak kemerdekaan sampai saat ini distribusi kekuasaan / kewenangan dari Pemerintah Pusat ke Pemerintah Daerah selalu bergerak pada titik keseimbangan yang berbeda.

Pelaksanaan Otonomi Daerah yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang dititikberatkan pada daerah otonom (daerah) yang berarti bahwa sebagian besar jumlah dan jenis urusan otonomi daerah untuk diatur dan diurus sebagai urusan rumah tangganya sendiri.

Penerapan Otonomi Daerah melalui Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah telah memberikan beberapa pemikiran kedepan bahwa daerah memperoleh kewenangan yang sangat luas tetapi harus diletakkan dalam konteks Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Ketika penyelenggaraan negara dilakukan dengan sentralistis, tawaran otonomi luas dan desentralisasi seakan menjadi penyejuk hampir semua daerah. Pemberian otonomi luas dianggap mampu mencegah terjadinya disintegrasi bangsa. Secara ideal Otonomi Daerah dapat menciptakan pembangunan daerah yang berkeadilan dan bertanggung jawab.

Sebagaimana diatur dalam Pasal 1 ayat (5) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, bahwa :

Otonomi Daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan ketentuan yang digariskan diatas, maka urusan-urusan pemerintahan yang telah diserahkan kepada daerah dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah pada dasarnya menjadi wewenang dan tanggung jawab daerah sepenuhnya. Dalam hal ini prakarsa sepenuhnya diserahkan kepada daerah, baik yang menyangkut penentuan kebijaksanaan, perencanaan, pelaksanaan maupun yang menyangkut segi-segi pembiayaan.

Pembangunan Daerah merupakan bagian integral dari pembangunan nasional, sehingga pelaksanaan dan penerapannya tidak bisa dipisahkan dari prinsip otonomi daerah, dimana daerah mempunyai kewenangan dan tanggung jawab dalam menyelenggarakan kepentingan masyarakat berdasarkan prinsip keterbukaan, partisipasi masyarakat serta pertanggungjawaban kepada masyarakat.

Dengan diberlakukannya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, maka sebagai daerah otonom, dalam hal ini pemerintah

kota diberi kewenangan dalam mengelola Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).

Untuk mendukung penyelenggaraan otonomi daerah diperlukan kewenangan yang luas dan nyata serta bertanggung jawab di daerah. Jauh dari praktek-praktek korupsi, kolusi dan nepotisme serta sangat dibutuhkan adanya perimbangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah.

Untuk menjamin kelancaran, pelaksanaan dalam rangka pengelolaan dan pertanggung-jawaban Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, serta menghindari adanya penyelewengan, maka perlu diatur dalam bentuk peraturan perundang-undangan.

Sejalan dengan itu, menurut ketentuan Pasal 180 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, bahwa :

Kepala Daerah dalam penyusunan rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah menetapkan prioritas dan plafon anggaran sebagai dasar penyusunan rencana kerja dan anggaran satuan kerja perangkat daerah.

Selanjutnya Pasal 183 ayat (1) mengatur bahwa :

Perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah dapat dilakukan apabila terjadi :

- a. Perkembangan yang tidak sesuai dengan asumsi kebijakan umum APBD;
- b. Keadaan yang menyebabkan harus dilakukan pergeseran anggaran antar unit organisasi, antar kegiatan, dan antar jenis belanja;
- c. Keadaan yang menyebabkan sisa lebih perhitungan anggaran tahun sebelumnya harus digunakan untuk pembiayaan dalam tahun anggaran berjalan.

Pasal 66 ayat (2) Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah, mengatur bahwa :

APBD, Perubahan APBD, dan pertanggungjawaban pelaksanaan APBD setiap tahun ditetapkan dengan Peraturan Daerah.

Selanjutnya dalam Pasal 66 ayat (3) Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 menegaskan bahwa :

APBD mempunyai fungsi otorisasi, perencanaan, pengawasan, alokasi, dan distribusi.

Berdasarkan ketentuan-ketentuan yang digariskan diatas maka ditetapkan suatu Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2005 nomor 140, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4578).

Dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah tentu saja Peraturan Pemerintah Nomor 58 tahun 2005 menjadi sangat penting dalam meningkatkan kemampuan daerah dalam mengelola keuangan yang merupakan salah satu tolok ukur keberhasilan pembangunan daerah.

Kota Manado sebagai Ibukota Propinsi dan salah satu daerah potensial dikembangkan menjadi daerah yang otonomi, bahkan telah menjadi daerah percontohan dalam pelaksanaan otonomi daerah di Propinsi Sulawesi Utara sebagaimana dimaksud dalam Undang-

Undang Nomor 32 Tahun 2004. Hal ini ditunjang dari berbagai segi yang mendukung seperti segi geografis, demografis maupun infrastruktur yang dimiliki sehingga dapat menjadi sumber keuangan daerah yang potensial di Kota Manado.

Berpangkal dari kenyataan tersebut, maka pengelolaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) di Kota Manado menarik untuk diteliti dan ditelaah.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian latar belakang masalah tersebut diatas, maka dapat ditarik rumusan masalah yang akan dibahas dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Sejauhmanakah pelaksanaan pengelolaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah di Kota Manado ?
2. Faktor – faktor apakah yang mempengaruhi pelaksanaan pengelolaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah dalam menunjang pelaksanaan Otonomi Daerah di Kota Manado ?

## **C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian**

Berkenaan dengan permasalahan yang telah dikemukakan, pada hakikatnya penelitian ini bertujuan :

1. Untuk mengetahui fungsi hukum dalam pengelolaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah dalam menciptakan kemandirian penyelenggaraan pemerintahan di Kota Manado.

2. Untuk mengetahui faktor-faktor yang mempengaruhi pelaksanaan pengelolaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah guna menunjang pelaksanaan otonomi daerah di Kota Manado.

Hasil kajian pembahasan yang ada diharapkan dapat bermanfaat bagi kegunaan penelitian antara lain :

1. Secara teoritis, penelitian ini dapat dijadikan referensi dalam pengembangan ilmu hukum dalam bentuk perangkat aturan daerah yang mengatur Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah di Kota Manado.
2. Secara praktis, penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran kepada segenap unsur pelaksana Pemerintahan Daerah dan merupakan salah satu masukan bagi instansi yang terkait didalam pengelolaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah dalam rangka menunjang pelaksanaan otonomi daerah dan menciptakan kemandirian penyelenggaraan pemerintahan di Kota Manado.

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **A. Pengembangan Otonomi Daerah**

Desentralisasi adalah praktek yang telah mendunia dan merupakan bagian dari strategi setiap institusi yang berkehendak untuk efisien dalam persaingan global. Demikian pula halnya dengan Negara Kesatuan Republik Indonesia, dimana desentralisasi menjadi kewenangan dan terbagi menjadi bagian-bagian yang terintegrasi dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diharapkan bergerak secara efisien dan efektif dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia sehingga dapat mengatasi tantangan global.

Otonomi daerah merupakan esensi pemerintahan berdasarkan desentralisasi, dan hal ini sejalan dengan pendapat Soepomo (Rozali Abdullah, 1999;11) bahwa :

“Otonomi daerah sebagai prinsip berarti menghormati kehidupan regional menurut riwayat adat dan sifat-sifat sendiri-sendiri, dalam rangka Negara Kesatuan. Tiap daerah mempunyai historis dan sifat khusus yang berlainan, dari riwayat dan sifat daerah lain.”

Pengertian Otonomi Daerah menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, yaitu “Hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai



dengan peraturan perundang-undangan”. Kemudian pada Pasal 1 butir

(1) diatur bahwa :

“Daerah otonom, selanjutnya disebut daerah, adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia”.

Melalui kewenangan otonomi diharapkan bahwa pelayanan pemerintah kepada masyarakat akan lebih baik kualitasnya karena faktor jarak yang lebih dekat. Upaya pemberdayaan masyarakatpun bisa lebih efektif berdasarkan asumsi bahwa pemerintah daerah lebih tahu akan potensi-potensi yang dapat dikembangkan dari masyarakatnya. Kalau pemerintah daerah benar-benar mampu menyerap aspirasi masyarakat, diharapkan akan tercipta rumusan kebijaksanaan yang dapat membuat masyarakat lebih mandiri. Dalam hubungan ini kiranya perlu dihindari jangan sampai ada pembesaran wewenang pemerintah daerah malah digunakan untuk memperbesar ketergantungan masyarakat kepada pemerintah daerah. Dengan pemberian kewenangan dan keleluasaan yang cukup kepada daerah diharapkan dapat mengemban tugas-tugas pembangunan yang sarannya untuk kesejahteraan menjadi lebih besar.

Apabila dipandang dari aspek hukum, dengan diberlakukannya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah, telah

memberikan kesempatan besar kepada daerah untuk dapat menjabarkannya dalam suatu bentuk tatanan operasional yang nyata dan bertanggung jawab. Konteks otonomi daerah memberikan kebebasan kepada daerah untuk menetapkan langkah-langkah pembangunannya dan tentunya harus sejalan dan tidak berbenturan dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku.

Akibat dari pelaksanaan desentralisasi, seperti dikemukakan oleh Josef Riwu Kaho (2002;14-16) sebagai berikut yakni timbulnya daerah-daerah otonom. Mula-mula otonom atau berotonomi berarti mempunyai "peraturan sendiri" atau mempunyai hak / kekuasaan / kewenangan untuk membuat peraturan sendiri. Kemudian arti istilah otonomi ini berkembang menjadi "pemerintahan sendiri". Pemerintahan sendiri meliputi pengaturan atau perundang-undangan sendiri, pelaksanaan sendiri dan dalam batas-batas tertentu juga pengadilan dan kepolisian sendiri. Dengan demikian daerah Otonom adalah daerah yang berhak dan berkewajiban untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri.

Yang diatur dan diurus tersebut adalah tugas-tugas atau urusan-urusan tertentu yang diserahkan oleh pemerintah pusat kepada daerah-daerah untuk diselenggarakan sesuai dengan kebijaksanaan, prakarsa dan kemampuannya sendiri. Teknik yang dipergunakan untuk menetapkan bidang mana yang menjadi urusan pemerintah

pusat dan mana yang merupakan kewenangan daerah adalah sebagai berikut :

### **1. Sistem Residu (Teori Sisa)**

Dalam sistem ini, secara umum telah ditentukan lebih dahulu tugas-tugas yang menjadi wewenang pemerintah pusat, sedangkan sisanya menjadi urusan rumah tangga daerah. Sistem ini dianut oleh Negara-negara di dataran eropa seperti Perancis, Belgia, Belanda, dan sebagainya.

Kebaikan sistem ini terletak pada saat timbulnya keperluan-keperluan baru, pemerintah daerah dapat dengan cepat mengambil keputusan dan tindakan yang dianggap perlu, tanpa menunggu perintah dari pusat.

Sebaliknya sistem ini dapat pula menimbulkan kesulitan mengingat kemampuan daerah yang satu dengan yang lainnya tidak sama dalam pelbagai lapangan dan bidang. Akibatnya, bidang tugas yang dirumuskan secara umum dapat menjadi terlalu sempit bagi daerah yang kapasitasnya besar, dan atau sebaliknya terlalu luas bagi daerah yang kemampuannya terbatas.

### **2. Sistem Material**

Dalam sistem ini, tugas pemerintah daerah ditetapkan satu persatu secara limitatif atau terprinci. Diluar dari tugas yang telah ditentukan merupakan urusan pemerintah pusat.

Cara ini kurang begitu fleksibel, karena setiap perubahan tugas dan wewenang daerah, baik yang bersifat pengurangan maupun penambahan, harus dilakukan melalui prosedur yang lama dan berbelit-belit. Ini akan menghambat kemajuan bagi daerah yang mempunyai prakarsa, karena harus menunggu penyerahan yang nyata bagi setiap urusan. Suatu urusan menjadi kacau karena tidak diurus oleh Pemerintah Pusat dan juga tidak oleh Pemerintah Daerah.

### **3. Sistem Formal**

Dalam sistem ini, urusan yang termasuk dalam urusan rumah tangga daerah tidak secara apriori ditetapkan dalam atau dengan Undang-Undang. Daerah boleh mengatur dan mengurus segala sesuatu yang dianggap penting bagi daerahnya, asal saja tidak mencakup urusan yang telah diatur dan diurus oleh pemerintah pusat atau pemerintah daerah yang lebih tinggi tingkatannya. Sehubungan dengan hal tersebut diatas, Koesoemahatmadja (1990:15-16) menjelaskan sebagai berikut :

“... .. tidak ada perbedaan sifat antara urusan yang diselenggarakan oleh pemerintah pusat dan daerah otonom. Apa yang dapat dikerjakan oleh masyarakat hukum yang satu pada prinsipnya dapat saja dilakukan oleh masyarakat hukum yang lain”.

Bila disini sedikit dilakukan pembagian tugas, maka hal itu didasarkan atas pertimbangan yang rasional dan praktis. Artinya pembagian tugas itu tidaklah disebabkan karena materi yang diatur

berbeda sifatnya, melainkan semata-mata karena keyakinan bahwa kepentingan daerah itu dapat lebih baik dan berhasil bila diselenggarakan sendiri oleh pemerintah daerah daripada oleh pemerintah pusat. Jadi pertimbangan efisiensi lah yang menentukan pembagian tugas itu dan bukan disebabkan perbedaan sifat dari urusan yang menjadi tanggungan masing-masing. Rumah tangga secara demikian disebut Rumah tangga formal, karena disini tidak terdapat perbedaan sifat meteri yang diurus oleh daerah sebagai masyarakat hukum yang lebih kecil dan Negara sebagai masyarakat hukum yang lebih tinggi. Tugas dari daerah-daerah itu tidak dirinci secara nominatif dalam Undang-Undang pembentukannya, melainkan ditentukan dalam suatu rumus umum saja. Rumus umum ini hanya mengandung asas-asas saja sedangkan pengaturan lebih lanjut diserahkan kepada pemerintah daerah. Dan batasnya tidak ditentukan secara pasti, melainkan tergantung pada faktor keadaan, waktu, dan tempat.

#### **4. Sistem Otonomi Rill**

Dalam sistem ini, penyerahan urusan atau tugas dan wewenang kepada pemerintah daerah didasarkan pada faktor yang nyata atau rill, sesuai dengan kebutuhan dan kemampuan yang rill dari pemerintah daerah maupun pemerintah pusat serta pertumbuhan kehidupan masyarakat yang terjadi. Karena pemberian tugas, kewajiban dan wewenang ini didasarkan pada

keadaan yang riil dalam masyarakat, maka kemungkinan yang dapat ditimbulkannya ialah bahwa tugas / urusan yang selama ini menjadi kewenangan pemerintah pusat dapat diserahkan kepada pemerintah daerah dengan melihat kepada kemampuan dan keperluannya untuk diatur dan diurus sendiri. Sebaliknya, tugas yang kini menjadi kewenangan pemerintah daerah, apabila dipandang perlu dapat ditarik kembali dari pemerintah daerah atau diserahkan kembali kepada pemerintah pusat

#### **5. Prinsip Otonomi yang Nyata, Dinamis dan Bertanggung Jawab**

Prinsip ini merupakan salah satu variasi dari sistem otonomi riil yang nyata dan bertanggung jawab, seperti pendapat yang dikemukakan oleh Sujamto (1985:5) sebagai berikut :

- a. Otonomi daerah itu harus riil atau nyata, dalam arti bahwa pemberian otonomi kepada daerah harus didasarkan pada faktor-faktor, perhitungan-perhitungan, dan tindakan-tindakan atau kebijaksanaan-kebijaksanaan yang benar-benar dapat menjamin daerah yang bersangkutan secara nyata mampu mengurus rumah tangganya sendiri;
- b. Otonomi daerah itu harus merupakan otonomi yang bertanggung jawab, dalam arti bahwa pemberian otonomi itu harus benar-benar sejalan dengan tujuannya, yaitu melancarkan pembangunan yang tersebar diseluruh pelosok Negara dan serasi atau tidak bertentangan dengan

pengarahan-pengarahan yang diberikan didalam Garis-Garis Besar Haluan Negara, serasi dengan pembinaan politik dan kesatuan bangsa, menjamin hubungan yang serasi antara Pemerintah Pusat dan Daerah atas dasar keutuhan Negara Kesatuan serta dapat menjamin perkembangan dan pembangunan daerah;

- c. Otonomi daerah itu lebih merupakan kewajiban daripada hak;
- d. Pemberian otonomi kepada daerah mengutamakan aspek keserasian dengan tujuan disamping aspek pendemokrasian. Oleh karena itu, pemberian otonomi kepada daerah tidak seluas-luasnya. Keluasannya ditentukan oleh pertimbangan dayaguna dan hasilguna dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Jadi dari waktu ke waktu tidak harus selalu diperluas, akan tetapi dapat diperluas dan dapat pula dipersempit berdasarkan pertimbangan dayaguna dan hasilguna apabila daerah itu benar-benar ternyata tidak lagi memenuhi persyaratan sehingga tidak mampu mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri;
- e. Dengan prinsip otonomi yang nyata dan bertanggung jawab atas dekonsentrasi bukan dianggap sebagai komplemen atau pelengkap terhadap asas desentralisasi, akan tetapi

sama pentingnya dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah, dengan memberikan kemungkinan pula bagi pelaksanaan asas tugas pembantuan;

- f. Pelaksanaan pemberian otonomi kepada daerah harus dapat menunjang aspirasi perjuangan rakyat, yakni memperkokoh Negara Kesatuan dan mempertinggi tingkat kesejahteraan Rakyat Indonesia seluruhnya.

Pemberian otonomi kepada Daerah didasarkan kepada asas desentralisasi dalam wujud otonomi yang luas, nyata, dan bertanggung jawab menurut penjelasan umum Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 sebagai berikut :

“Pemberian otonomi luas kepada daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat. Disamping itu melalui otonomi luas, daerah diharapkan mampu meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan serta potensi dan keanekaragaman daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Prinsip otonomi daerah menggunakan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam arti daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan diluar yang menjadi urusan pemerintah yang ditetapkan dalam Undang-Undang ini. Daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk memberi pelayanan, peningkatan peran serta, prakarsa, dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat.

Prinsip otonomi nyata adalah suatu prinsip bahwa untuk menangani urusan pemerintahan dilaksanakan berdasarkan tugas, wewenang, dan kewajiban yang senyatanya telah ada dan berpotensi untuk tumbuh, hidup dan berkembang sesuai dengan potensi dan kekhasan daerah.



Otonomi yang bertanggung jawab adalah otonomi yang dalam penyelenggaraannya harus benar-benar sejalan dengan tujuan dan maksud pemberian otonomi, yang pada dasarnya untuk memberdayakan daerah termasuk meningkatkan kesejahteraan rakyat yang merupakan bagian utama dari tujuan nasional”.

Dengan kata lain, pemberian otonomi kepada daerah adalah untuk meningkatkan dayaguna dan hasilguna penyelenggaraan pemerintahan dalam rangka pelayanan terhadap masyarakat dan pelaksanaan pembangunan.

Pemerintah wajib melakukan pembinaan yang berupa pemberian pedoman seperti dalam penelitian, pengembangan, perencanaan dan pengawasan; agar pelaksanaan otonomi dapat dilakukan secara efisien dan efektif sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Ciri-ciri pembangunan daerah yang memanfaatkan kewenangan otonomi, seperti pendapat Maskun (1995:234) adalah :

“Bahwa pembangunan itu berasal dari idea, aspirasi, dan inspirasi masyarakat yang dicetuskan melalui lembaga-lembaga legislatif setempat sebagai aspek politis.

Bahwa pembangunan direncanakan secara relatif tepat dengan kebutuhan dan potensi daerah, yang umumnya untuk jangka waktu sedang dan pendek.

Proses pembangunan akan banyak berorientasi dengan mekanisme kedaerahan, baik secara fisik maupun secara sosial budaya.

Proses pembangunan dilandaskan kepada peraturan daerah sebagai aspek legalitas dan berlandaskan aspek hubungan pusat dan daerah sebagai aspek unitoris”.

Sedangkan Page dan Goldsmith (Supriatno, 1993:33) menyatakan bahwa :

“tinggi rendahnya variabel-variabel akan mempengaruhi tingkat desentralisasi yang diberikan kepada daerah adalah *function, discretion, dan access*”.

*Function* menyangkut pelimpahan fungsi-fungsi, apakah telah sesuai dengan kemampuan daerah dari segi pendanaan maupun pengelolaan serta skala prioritas tentang kepentingan siapa didahulukan (pusat atau daerah).

*Discretion* menyangkut keleluasaan membuat kebijaksanaan sesuai prioritas daerah serta sejauhmana keterlibatan politisi dan birokrat daerah dalam membuat kebijakan daerah. Selain itu pengaruh dan keterlibatan aparat dekonsentrasi.

*Access* berarti kemampuan pejabat daerah untuk menjalin hubungan dengan pejabat pemerintah pusat. Hubungan ini cenderung bersifat informal karena menyangkut "*Bargaining dan Lobby*"

Sementara itu Wasistono (1999 : 55-56) mengungkapkan tentang hak-hak daerah yang tercakup dalam otonomi, yaitu :

- a. Kebebasan untuk memilih pemimpinnya sendiri;
- b. Kebebasan untuk memiliki kekayaan dan mengelolanya sendiri;
- c. Kebebasan untuk menggali pendapatannya sendiri;
- d. Kebebasan untuk membuat aturannya sendiri;
- e. Kebebasan untuk mengangkat dan memberhentikan pegawainya sendiri.

Lebih lanjut Memet (1993) mengemukakan bahwa bentuk kemampuan, pertumbuhan serta pengembangan otonomi daerah dipengaruhi beberapa faktor, diantaranya :

1. Regional, terdiri dari faktor-faktor sumber daya alam, fisik lingkungan dan potensi alam lainnya.
2. Tradisional, terdiri dari faktor-faktor sosial, budaya dan adat istiadat atau kebiasaan yang menjadi landasan kehidupan masyarakat setempat.

3. Fungsional, yang dilakukan oleh pemerintah daerah secara fungsional dalam proses penyelenggaraan negara di daerah.

Rumah tangga otonomi daerah secara materi memuat pembagian tugas yang jelas dan terperinci antara kewenangan pemerintah daerah dan pemerintah pusat, materi yang tidak tercantum dalam Undang-Undang tersebut tidak termasuk kewenangan rumah tangga daerah, tetapi berada dalam rumah tangga pemerintah pusat. Adapun dalam rumah tangga otonomi daerah secara formal, yang mana kewenangan rumah tangga otonomi daerah tidak ditentukan secara apriori, pemerintah daerah bebas mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sepanjang dipandang bermanfaat bagi kepentingannya, guna kemajuan perkembangan daerah yang bersangkutan. Rumah tangga otonomi daerah secara rill didasarkan kepada keadaan dan faktor-faktor yang nyata, tercapai harmonisasi antara tugas, kemampuan, kekuatan kondusif, baik ditingkat pemerintah daerah, maupun ditingkat pemerintah pusat, sebagaimana yang dikemukakan oleh Tresna dalam Laica Marzuki (1999 : 5), yaitu :

“Rumah tangga otonomi rill merupakan jalan tengah, tidak melepaskan kewenangan rumah tangga otonomi daerah secara formal”.

Dengan demikian Otonomi Daerah merupakan wujud kehidupan demokrasi dalam konteks penyelenggaraan negara kesatuan dimana otonomi daerah merupakan wadah kehidupan demokrasi. Memberikan otonomi daerah tidak hanya berarti melaksanakan demokrasi dilapisan

bawah, tetapi juga mendorong aktivitas untuk melaksanakan sendiri apa yang dianggap penting bagi lingkungan sendiri melalui pemberdayaan masyarakat untuk mengembangkan daerahnya sesuai dengan keunggulan daerah masing-masing, Rasyid (2000 : 780).

Seringkali dikemukakan bahwa kebijaksanaan otonomi daerah bertujuan untuk mempercepat proses demokratisasi ditingkat lokal namun pada kenyataannya wewenang yang diserahkan kepada daerah sangat dibatasi dan kontrol pemerintah pusat atau daerah juga sangat ketat. Maryono (1985 : 66) telah memberikan penamaan sebagai fenomena ideological vs technical orientasi.

Selanjutnya Nugroho (2000 :17) mengemukakan bahwa desentralisasi adalah *the transfer of planning decision making or administrative authority from the central government to its field organization, local administration units, semi-autonomous and prostozal organizations*. Dengan demikian desentralisasi adalah prinsip-prinsip pengdelegasian wewenang dari pusat kebagian-bagian lainnya, baik bersifat kewilayahan, menuju kefungasian. Dan berkaitan dengan hal tersebut maka terdapat tiga paradigma yang saling mendukung desentralisasi daripada sentralisasi, yaitu pembangunan politik, pembangunan wilayah dan perencanaan pembangunan. Oleh karena itu dapat dikatakan bahwa otonomi daerah adalah suatu aktivitas dari desentralisasi. Semakin tinggi derajat desentralisasi, semakin tinggi tingkat otonomi daerah.

Dalam perspektif administrative decentralization tersebut mendefinisikan desentralisasi sebagai penyerahan wewenang (bukan kekuasaan) dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah, *the transfer of authority from central to local government*; Diana, Conyer (1986 : 84); sedangkan tujuan utama dari kebijaksanaan desentralisasi itu sendiri lebih dititik beratkan pada upaya menciptakan efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan di daerah. Dengan demikian salah satu langkah yang paling fundamental yang harus diterapkan dalam membenahi pelaksanaan desentralisasi adalah dengan melakukan “*re-formulasi*” konsep desentralisasi itu sendiri dari administration decentralization menuju political decentralization. Perspektif dalam mendefinisikan desentralisasi sebagai *the devaluation of power from central to local governments* (devaluasi kekuasaan dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah), untuk mewujudkan *political equality, local accountability dan local responsiveness*.

## **B. Sumber – Sumber Pendapatan Daerah**

Pengertian dari pendapatan daerah menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, sebagaimana ditegaskan dalam ketentuan umum Pasal 1 angka (15) :

“Pendapatan daerah adalah semua hak daerah yang diakui sebagai penambah nilai kekayaan bersih dalam periode tahun anggaran yang bersangkutan”.

Didalam penjelasan umum angka (6) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 ditegaskan bahwa :

“Penyelenggaraan fungsi pemerintahan daerah akan terlaksana secara optimal apabila penyelenggaraan urusan pemerintahan diikuti dengan pemberian sumber-sumber penerimaan yang cukup kepada daerah, dengan mengacu pada perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah, dimana besarnya disesuaikan dan diselaraskan dengan pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah. Semua sumber keuangan yang melekat pada setiap urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah menjadi sumber keuangan daerah”.

Dengan penegasan tersebut diatas, memberikan indikasi bahwa daerah diwajibkan untuk menggali sumber keuangan sendiri dalam rangka membiayai urusan rumah tangganya. Keharusan bagi daerah untuk mampu membiayai pelaksanaan urusan rumah tangganya merupakan hal yang tidak dapat dihindari, karena telah menjadi prasyarat dalam sistem pemerintahan daerah. Dengan kata lain, daerah diberikan hak untuk mendapatkan sumber keuangan yang antara lain berupa : kepastian tersedianya pendanaan dari pemerintah sesuai dengan urusan pemerintah yang diserahkan; kewenangan memungut dan mendayagunakan pajak dan retribusi daerah dan hak untuk mendapatkan bagi hasil dari sumber-sumber daya nasional yang berada didaerah dan dana perimbangan lainnya; hak untuk mengelola kekayaan daerah dan mendapatkan sumber-sumber pendapatan lain yang sah serta sumber-sumber pembiayaan. Hak-hak ini dimaksudkan agar pemerintah daerah dapat mengatur dan mengurus kepentingan

masyarakatnya, dan daerah dituntut kemampuannya untuk menggali sumber keuangan sendiri.

Adapun sumber pendapatan daerah sebagaimana diatur dalam Pasal 157 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 sebagai berikut :

Sumber Pendapatan Daerah terdiri atas :

- a. Pendapatan asli daerah yang selanjutnya disebut PAD, yaitu :
  - 1) Hasil Pajak Daerah;
  - 2) Hasil Retribusi Daerah;
  - 3) Hasil Pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan; dan
  - 4) Lain-lain PAD yang sah;
- b. Dana perimbangan; dan
- c. Lain-lain pendapatan daerah yang sah.

Upaya pemerintah daerah dalam menggali sumber-sumber pendapatan daerah sendiri tentu sangat membutuhkan kewenangan dan kemampuan dalam pelaksanaannya. Hal ini dimaksudkan agar tercapainya suatu keseimbangan antar kewenangan yang ada pada daerah dengan kemampuan untuk membiayai berbagai kegiatan yang timbul sebagai akibat kewenangan yang dimilikinya. Kewenangan akan menjadi sesuatu yang tidak berarti bila tanpa didukung dengan pembiayaan untuk menjalankan kewenangan tersebut.

Oleh karena itu, Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, sangat memungkinkan bagi pemerintah daerah untuk

mendapat sumber-sumber pendapatan baru, yang sebelumnya dikuasai oleh pemerintah pusat. Dalam hal ini, daerah-daerah yang mempunyai potensi sumber pendapatan yang baik tentunya akan mendapatkan bagian secara proporsional. Gejala ini tentu saja menunjukkan bahwa kemauan dan kesungguhan politik pemerintah pusat dalam melaksanakan otonomi daerah semakin serius sesuai dengan tuntutan reformasi yang bergulir, dengan tujuan agar masyarakat dapat secara bertahap terlepas dari persoalan-persoalan yang mengarah pada disintegrasi bangsa.

Pemerintah daerah dalam mengatur dan mengurus kepentingan masyarakatnya selama ini, masih mengandalkan subsidi pemerintah pusat. Jika kondisi seperti ini terus terjadi, tentu saja penyelenggaraan Otonomi Daerah hanya bersifat administratif, yang menurut Brian dalam Sarundajang (1999:50) adalah :

“Suatu delegasi wewenang pelaksanaan yang diberikan kepada pejabat pusat ditingkat lokal. Pejabat-Pejabatnya bekerja dalam batas-batas terencana dan sumber pembiayaan yang sudah ditentukan. Walaupun demikian, pejabat-pejabatnya memiliki keleluasaan, kewenangan dan tanggung jawab tertentu dalam mengembangkan kebijaksanaan pemberian jasa dan pelayanan ditingkat lokal.”

Dengan demikian, suatu keharusan bagi daerah untuk berupaya semaksimal mungkin dalam menggali potensi daerahnya guna meningkatkan pendapatan asli daerahnya. Faktor kemampuan keuangan daerah merupakan salah satu dasar kriteria untuk mengetahui secara nyata apakah suatu daerah mampu mengurus



rumah tangganya sendiri. Hal ini sejalan dengan pendapat Josef Riwu Kaho (2001:238), bahwa :

“Salah satu kriteria penting untuk mengetahui secara nyata kemampuan daerah dalam mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri adalah kemampuan “self supporting” dalam bidang keuangan. Dengan perkataan lain, faktor keuangan merupakan faktor esensial dalam mengukur tingkat kemampuan daerah dalam melaksanakan otonominya. Ini berarti dalam pelaksanaan urusan rumah tangganya, daerah membutuhkan dana / uang.”

Tingkat kemandirian pemerintah daerah menurut Mubiyarto (2000:3) adalah sangat berkaitan dengan besar kecilnya kemampuan memperoleh pendapatan asli daerah dan sumber-sumber pembiayaan pembangunan daerah.

Dalam hal penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan daerah serta untuk menjawab tantangan akan pelayanan terhadap masyarakat yang semakin meningkat, tentu saja pemerintah daerah membutuhkan dana dalam membiayai kegiatan-kegiatan pemerintahan tersebut. Maka upaya pemerintah daerah dalam meningkatkan eksplorasi terhadap sumber-sumber pendapatan asli daerah harus dilakukan secara terus-menerus dan berkesinambungan, untuk pembiayaan penyelenggaraan pemerintahan serta pembangunan di daerah. Hal ini berkaitan dengan kontribusi pemerintah daerah dalam mengoptimalkan potensi internal dalam rangka menciptakan kemandirian daerah.

Berdasarkan uraian tersebut diatas, lalu selanjutnya dikaitkan dengan potensi internal yang dimiliki Kota Manado, memperlihatkan kemampuan pemerintah dalam merealisasikan penerimaan pendapatan asli daerah yang cukup signifikan dalam membiayai pembangunan.

Dalam pada itu, suatu keberhasilan pemerintah daerah dalam mengoptimalkan potensi otonomi daerah adalah bagaimana menciptakan daya dukung dan daya saing melalui struktur ekonomi yang dimiliki, sehingga meningkatnya pertumbuhan ekonomi masyarakat dapat tercapai tanpa menimbulkan perbedaan atau ketimpangan.

Sehubungan dengan itu, maka konsekuensi yang harus dikedepankan adalah bagaimana kemampuan pemerintah daerah dalam menyiapkan diri untuk lebih mandiri agar kemandirian fiscal (keuangan) daerah dapat menjadi salah satu ukuran untuk melihat mampu tidaknya suatu daerah untuk berotonomi.

Untuk melihat daya dukung dan daya saing suatu daerah, maka analisis pergeseran (*shift share analysis*) Mac Greger dan Maulana Yusuf (1993:20) sangat tepat untuk dikembangkan dalam kerangka otonomi daerah. Asumsi yang dibangun dalam pendekatan tersebut adalah :

1. Pertumbuhan Nasional (*National growth component*)
2. Pertumbuhan sektoral (*Industrial mix component*)

### 3. Pertumbuhan daya saing (*Competitive effect component*)

Aspek pemerataan dapat ditinjau berdasarkan hubungan interpersonal, tetapi juga ditinjau menurut daerah, keberhasilan pelaksanaan otonomi daerah jika dapat memperkecil ketimpangan (Mahi, 2001:19).

Dengan dilaksanakannya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah serta Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah, perolehan-perolehan yang paling mendasar bagi kebijakan pembangunan, khususnya dalam pelaksanaan otonomi daerah adalah kontribusinya bagi pertumbuhan ekonomi dan pemerataan.

Lebih lanjut tingkat kemandirian daerah adalah kemampuan pembiayaan pemerintah daerah dalam melaksanakan fungsi-fungsi pemerintahan, pembangunan dan pelayanan kepada masyarakat. Perbandingan antara Penerimaan Asli Daerah terhadap total penerimaan daerah merupakan salah satu cara untuk menentukan tingkat kemandirian pemerintah daerah atas derajat desentralisasi fiskal (keuangan) daerah atau disebut kinerja pemerintah daerah, Mubiyarto (2001 : 101)

Pendapat yang relatif sama juga dikemukakan oleh Ibnu syamsir (1985:90) bahwa keuangan daerah sebagai salah satu

indikator untuk mengetahui kemampuan daerah dalam mengatur rumah tangga sendiri.

Untuk dapat memiliki keuangan yang memadai dengan sendirinya daerah membutuhkan sumber keuangan yang cukup pula, dalam hal ini daerah dapat memperolehnya melalui beberapa cara, antara lain :

- a. Pajak
- b. Retribusi

Ketentuan mengenai pajak daerah dan retribusi daerah seperti tertuang dalam penjelasan Pasal 8 Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, diarahkan untuk memberikan kewenangan yang lebih besar kepada daerah dalam perpajakan dan retribusi daerah melalui perluasan basis pajak dan retribusi, dan pemberian diskresi dalam penetapan tarif pajak dan retribusi tersebut.

Mengenai pajak Rochmat Soemitro (2000 : 1) mengemukakan definisi pajak dengan mengemukakan :

“Pajak ialah iuran rakyat, kepada kas Negara (peralihan dari sektor partikelir ke sektor pemerintah) berdasarkan Undang-Undang (dapat dipaksakan) dengan tidak mendapat jasa timbal balik (tegen prestatie) yang langsung dapat ditunjuk dan digunakan untuk membiayai pengeluaran umum.”

Bohari (1999 : 20) mengemukakan definisi pajak dengan menyatakan bahwa :

“Pajak adalah iuran wajib, berupa uang atau barang, yang dipungut oleh penguasa berdasarkan norma-norma hukum, guna menutup biaya-biaya produksi barang-barang dan jasa-jasa kolektif dalam mencapai kesejahteraan umum.”

Definisi yang diatas tidak menunjukkan unsur paksaan didalamnya sehingga hal ini berarti bahwa pembayaran pajak adalah sebagai kewajiban dan pelaksanaannya dilakukan karena adanya Undang-Undang. Apabila kewajiban tersebut tidak dipenuhi, maka Undang-Undang telah menentukan cara pemenuhannya. Dengan demikian kewajiban membayar pajak harus lahir dari kesadaran masyarakat bukan karena terpaksa.

Lebih lanjut Siagian, (1993 : 10) merumuskan definisi pajak dengan menyatakan bahwa :

“Pajak adalah prestasi kepada pemerintah yang terutang melalui norma-norma umum dan yang dapat dipaksakan. Tanpa ada kalanya kontraprestasi yang dapat ditunjukan dalam hal individual; maksudnya adalah untuk membiayai pengeluaran pemerintah.”

Definisi diatas nampaknya lebih menonjolkan fungsi mengisi kas Negara (Budgeter) dari pajak, sementara itu dipahami bahwa fungsi yang tidak kalah pentingnya dari pajak adalah tugas mengatur (Regulerend).

Dari berbagai pendapat para pakar tentang definisi pajak diatas, maka sekiranya dapat ditarik kesimpulan mengenai unsur-unsur yang melekat dalam pengertian pajak, yaitu sebagai berikut :

a. Pajak dipungut dengan berdasar pada Undang-Undang,

- b. Pajak merupakan suatu kewajiban dalam menyerahkan sebagian kekayaan / pendapatan kepada negara,
- c. Tidak ada jasa timbal balik (tagen prestasi) yang dapat ditunjuk langsung,
- d. Pajak dipungut oleh negara, baik oleh pemerintah pusat maupun pemerintah daerah,
- e. Pajak diperuntukkan bagi pembiayaan pengeluaran-pengeluaran umum yang bermanfaat untuk kepentingan dan kesejahteraan rakyat.

Mengenai pengertian pajak daerah, Rochmat Soemitro (2000 : 93) merumuskan pajak daerah sebagai berikut :

“Pajak daerah adalah pajak yang dipungut oleh daerah berdasarkan peraturan pajak yang ditetapkan oleh daerah (melalui peraturan daerah) untuk kepentingan pembiayaan rumah tangga Pemerintah Daerah.”

Selanjutnya “Pajak daerah dapat pula ditafsirkan sebagai kewajiban penduduk menyerahkan sebagian dari kekayaan kepada daerah disebabkan suatu keadaan. Kejadian atau perbuatan yang memberikan kedudukan tertentu tetapi bukan sebagai hukuman.”

Lebih lanjut mengenai pengertian pajak daerah, Josef Riwu Kaho (2002:129) merumuskan :

“Pajak Daerah adalah Pajak Negara yang diserahkan kepada daerah dan dinyatakan sebagai pajak daerah dengan Undang-Undang.”

Agus Sambada (1999:3) berpendapat bahwa :

“Pajak daerah adalah pajak yang dipungut oleh pemerintah daerah berdasarkan peraturan daerah. Hasil pungutannya

masuk ke kas daerah yang bersangkutan dan hasilnya untuk membiayai pemerintah yang bersangkutan.”

Dari definisi tersebut diatas maka pajak daerah juga diartikan sebagai :

- a. Pajak yang dipungut oleh pemerintahan daerah dengan peraturan daerah sendiri
- b. Pajak yang dipungut yang berdasarkan peraturan Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000
- c. Pajak yang ditetapkan dan atau dipungut oleh pemerintah daerah.

Didalam Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, dirumuskan pula definisi pajak daerah sebagaimana diatur dalam Pasal 1 angka 6 yang menegaskan :

“Pajak daerah yang selanjutnya disebut pajak adalah iuran wajib yang dilakukan oleh orang pribadi atau badan hukum kepada daerah tanpa imbalan langsung yang seimbang, yang dapat dipaksakan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang digunakan untuk membiayai penyelenggaraan daerah dan pembangunan daerah.”

Berdasarkan definisi pajak diatas, maka unsur – unsur yang melekat didalamnya adalah :

- a. Merupakan iuran rakyat kepada pemerintah daerah.
- b. Tidak mendapat jasa timbal balik yang dapat ditunjuk.
- c. Digunakan untuk pembiayaan umum yang berhubungan dengan tugas pemerintah daerah.

## 1. Retribusi Daerah

Selanjutnya mengenai definisi retribusi daerah, dalam Pasal 1 angka 26 Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak dan Retribusi Daerah, ditegaskan bahwa :

“Retribusi daerah yang selanjutnya disebut retribusi adalah pungutan daerah sebagai pembayaran atas jasa atau pemberian ijin tertentu yang khusus disediakan dan/atau diberikan oleh pemerintah daerah untuk kepentingan orang pribadi atau badan.”

Dalam kaitan ini dapat dikemukakan bahwa yang dimaksud dengan retribusi adalah :

“Suatu pembayaran dari rakyat kepada pemerintah dimana kita dapat melihat adanya hubungan antara balas jasa yang langsung diterima dengan adanya pembayaran retribusi.”

Josef Riwu Kaho (2002:152) juga memberikan definisi retribusi daerah sebagai berikut :

“Retribusi daerah adalah pungutan daerah sebagai pembayaran atas pemakaian jasa atau karena mendapatkan jasa pekerjaan, usaha atau milik daerah yang berkepentingan, atau karena jasa yang diberikan oleh daerah baik langsung maupun tidak langsung.”

Dari definisi diatas, dapat diketahui ciri-ciri pokok dari retribusi daerah, yaitu :

- a. Retribusi dipungut oleh daerah.
- b. Dalam pungutan retribusi terdapat prestasi yang dapat diberikan daerah yang langsung dapat ditunjuk.



- c. Retribusi dikenakan terhadap siapa saja yang memanfaatkan atau menggunakan jasa yang disediakan daerah.

## **2. Hasil Perusahaan Milik Daerah dan Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah.**

Salah satu sumber pendapatan daerah adalah bersumber dari Perusahaan Milik Daerah, dalam hal ini laba, dividend an penjualan saham perusahaan milik daerah-lah yang diharapkan menambah sumber penerimaan keuangan daerah, oleh sebab itu dalam batas-batas tertentu pengelolaan perusahaan daerah haruslah dikelola secara professional dan tetap berpegang pada prinsip ekonomi secara umum.

## **3. Lain-Lain Pendapatan Asli Daerah Yang Sah.**

Sumber pendapatan asli daerah lainnya berupa hasil penjualan asset tetap daerah dan jasa giro melalui pemegang kas daerah.

Adapun landasan hukum pungutan pajak secara konstitusional diatur dalam Pasal 23 UUD 1945 yang menegaskan sebagai berikut : “Segala pajak untuk keperluan Negara berdasarkan Undang-Undang.” Dalam Pasal 23 UUD 1945 dinyatakan bahwa :

“Betapa caranya rakyat sebagai bangsa akan hidup dan dari mana didapatnya belanja buat hidup, harus ditetapkan oleh rakyat sendiri dengan perantaraan Dewan Perwakilan Rakyat. Rakyat menentukan nasibnya sendiri, karena itu juga cara hidupnya. Oleh karena penetapan belanja mengenai hak rakyat untuk menentukan nasibnya sendiri,

maka segala tindakan yang menempatkan beban kepada rakyat seperti pajak dan lain-lain harus dengan persetujuan DPR.”

Lebih lanjut Abdurachman (1987:155) mengemukakan pula bahwa “inti dari segala persoalan mengenai kemampuan otonomi adalah faktor keuangan, dimana keuangan daerah sangat menentukan efektif tidaknya pelaksanaan Pemerintahan daerah, baik dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat maupun pelaksanaan pembangunan didaerah.” Jadi tanpa adanya keuangan yang memadai bagi suatu daerah, maka akan sulit bagi daerah yang bersangkutan untuk dapat menyelenggarakan kewajiban serta kewenangannya.

Dengan demikian sumber pendapatan daerah khususnya bagi daerah kabupaten/kota dapat diartikan secara luas, yang meliputi tidak saja penerimaan yang berasal dari Pemerintah Daerah sendiri tetapi juga dari Pemerintah ( Pusat dan Daerah Propinsi ) yang dalam prakteknya bisa berbentuk bagi hasil atau sumbangan dan atau subsidi. Pendapatan Daerah dimaksud, diartikan sebagai “suatu komponen daripada APBD untuk membiayai pembangunan dan kelancaran jalannya roda pemerintahan”.

Sebagaimana disebutkan dalam penjelasan umum angka (6)

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, bahwa :

“Penyelenggaraan fungsi pemerintahan daerah akan terlaksana secara optimal apabila penyelenggaraan urusan pemerintahan diikuti dengan pemberian sumber-sumber penerimaan yang cukup kepada daerah, dengan mengacu pada perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah,

dimana besarnya disesuaikan dan diselaraskan dengan pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah”.

Dalam hal ini, daerah diberikan hak untuk mendapatkan sumber keuangan yang antara lain berupa : kepastian tersedianya pendanaan dari pemerintah sesuai dengan urusan pemerintah yang diserahkan; kewenangan memungut dan mendayagunakan pajak dan retribusi daerah dan hak untuk mendapatkan bagi hasil dari sumber-sumber daya nasional yang berada didaerah dan dana perimbangan lainnya; hak untuk mengelola kekayaan daerah dan mendapatkan sumber-sumber pendapatan lain yang sah serta sumber-sumber pembiayaan. Selain itu, kemampuan daerah dalam menggali sumber keuangannya sendiri merupakan syarat terpenting guna berhasilnya suatu daerah dalam membiayai semua kewenangan yang akan dilaksanakan, sehingga dapat mengurus dan mengatur kepentingan masyarakat setempat secara tepat guna dan berhasil guna.

Kenyataan menunjukkan bahwa penyelenggaraan pemerintahan dan realisasi pembangunan serta fungsi untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat akan semakin meningkat dimasa yang akan datang. Konsekuensinya pemerintah daerah tentunya sangat membutuhkan dana untuk membiayai kegiatan-kegiatan tersebut. Untuk itu, tidak ada alternatif lain bagi pemerintah daerah, kecuali dengan melakukan upaya menggali dan meningkatkan sumber pendapatan asli daerah sendiri, secara terus-menerus dan berkesinambungan agar kontribusinya semakin dominan dalam

pembiayaan penyelenggaraan pemerintahan di daerah khususnya yang berkaitan dengan pajak dan retribusi daerah.

### **C. Pengelolaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah**

Setiap bangsa, negara dan lembaga internasional, tanpa kecuali harus dapat menyesuaikan diri pada konstelasi global yang telah berubah dan yang terus berubah sedemikian drastisnya. Tidak terelakkan, berbagai perubahan tersebut memunculkan aneka ragam tantangan sekaligus peluang baru bagi bangsa Indonesia di masa-masa mendatang. Oleh karena itu, pemerintah harus menjalankan fungsinya untuk melindungi dan memberdayakan masyarakat dan seluruh komponen bangsa untuk menghadapi berbagai tantangan dan perubahan yang terjadi dan akan terus berlangsung.

Selanjutnya J. Kaloh (2007 : 199) mengemukakan pendapatnya, bahwa :

“Dewasa ini, paling tidak terdapat empat perubahan mendasar yang akan menentukan wujud tatanan politik dunia yang perlu diantisipasi dan didalami implikasi-implikasinya. *Pertama*, kecenderungan ke arah perubahan dalam konstelasi politik global, dari suatu kerangka bipolar ke kerangka multipolar. *Kedua*, menguatnya gejala saling ketergantungan antarnegara dan saling keterkaitan antarmasalah global dibidang politik, keamanan, ekonomi, sosial, lingkungan hidup, dan lain-lain. Seiring dengan itu, semakin menguat pula dampak globalisasi dengan segala implikasinya, baik yang positif maupun yang negative. *Ketiga*, meningkatnya peran aktor-aktor nonpemerintah dalam tata hubungan antarnegara. *Keempat*, munculnya isu-isu baru dalam agenda internasional, seperti masalah hak asasi manusia, intervensi humaniter, demokrasi dan demokratisasi, good governance, lingkungan hidup, dan lain-lain.

Dalam segmentasi tugas yang dimiliki berbagai komponen pemerintah dan kenegaraan, dan dalam proses menghadapi berbagai tantangan menuju kedepan, peran dan tugas pemerintahan umum, termasuk yang dijalankan oleh pemerintah daerah semakin urgensial. Pada era globalisasi, desentralisasi dan otonomi merupakan konsep yang *favorable*, terutama ditinjau dari aspek ideologis. Dimana argumennya merupakan sesuatu yang dituntut dalam rangka meningkatkan partisipasi dan pengawasan yang efektif oleh rakyat di daerah. Khusus di era pembangunan sekarang, pengawasan oleh masyarakat terhadap proyek-proyek pembangunan dipandang akan meningkatkan *local support* terhadap aktivitas-aktivitas proyek. Juga akan berdampak pada tanggung jawab pemeliharannya secara berkelanjutan. Jadi kelestarian dan kemanfaatan proyek-proyek pembangunan tersebut dipandang akan terpelihara, apabila *local support* terhadap proses pembangunan dapat ditumbuh kembangkan.

Walaupun dalam penerapannya, sering terjadi, desentralisasi dan otonomi daerah didistorsikan sekedar sebagai persoalan penyerahan urusan atau pelimpahan kewenangan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah, kewenangan daerah menjadi sangat luas tanpa menyadari bahwa membesarnya kewenangan daerah harus dibarengi dengan membesarnya tanggung jawab daerah otonom. Namun, desentralisasi dan otonomi dipandang dapat memperbaiki dan meningkatkan efisiensi. Penyerahan urusan kepada Pemerintah

Daerah dipandang dapat mempersingkat jalur dari proses *input*, sebaliknya akan memperbesar dan mengefektifkan nilai *output*, sebab wakil-wakil rakyat dan para pejabat Pemerintah Daerah akan lebih sensitif terhadap kondisi-kondisi lokal dan responsif terhadap kebutuhan-kebutuhan lokal.

Maksud utama dari Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, bukan hanya pada keinginan untuk melimpahkan kewenangan dan pembiayaan dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah, tapi yang lebih penting adalah keinginan untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas pengelolaan sumber daya keuangan daerah dalam rangka peningkatan kesejahteraan dan pelayanan kepada masyarakat.

Dari segi politik, desentralisasi dan otonomi, dinilai dapat memperkuat rasa tanggung jawab, meningkatkan kemampuan politik masyarakat daerah, dan dapat memelihara integritas nasional. Desentralisasi dan otonomi berperan mendekatkan pemerintah kepada rakyatnya, atau menjadi pelayan masyarakat yang baik, dan dapat meningkatkan aspek-aspek keterbukaan dan kesejahteraan. Dengan demikian, desentralisasi dan otonomi pada dasarnya merupakan wahana bagi tersalurkannya aspirasi masyarakat dan terbentuknya kepemimpinan politik, baik ditingkat daerah maupun ditingkat nasional.

Menurut Rasyid (2000 : 78) menyatakan bahwa desentralisasi dan otonomi daerah mempunyai tempatnya masing-masing. Istilah otonomi lebih pada *political aspect* (aspek politik-kekuasaan negara), sedangkan desentralisasi lebih cenderung pada *administrative aspect* (aspek administrasi negara). Namun, jika dilihat dari konteks *sharing of power* (berbagi kekuasaan), kedua istilah tersebut mempunyai keterkaitan dan tidak dapat dipisahkan.

Dalam pengertian tersebut, wacana otonomi daerah berarti menyangkut ruang kewenangan untuk menyelenggarakan pemerintahan yang telah diberikan sebagai wewenang rumah tangga daerah, dan dalam konteks pelaksanaan otonomi daerah adalah keliru jika hanya berorientasi pada tuntutan untuk menyerahkan kewenangan tanpa menghiraukan makna otonomi daerah itu sendiri yang lahir dari suatu kebutuhan akan efisiensi dan efektivitas manajemen penyelenggaraan pemerintahan yang bertujuan untuk memberi pelayanan yang lebih baik kepada masyarakat.

Disisi lain tuntutan otonomi daerah seharusnya dipandang sebagai upaya untuk mengatur kewenangan pemerintahan sehingga serasi dan terfokus pada tuntutan kebutuhan masyarakat. Dengan demikian otonomi daerah bukanlah tujuan tetapi suatu instrumen untuk mencapai tujuan, Fesler, 1965 dan Leemans, 1970 (Kaloh : 2007).

Titik berat otonomi pada daerah menurut R.A.W Widjaja (1998:139) mempunyai tujuan yaitu :

“Untuk meningkatkan dayaguna dan hasilguna penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan, serta meningkatkan pelayanan kepada masyarakat, membina tingkat kestabilan politik dan membina persatuan dan kesatuan bangsa.”

Adapun faktor lain yang sangat penting dalam menunjang pelaksanaan otonomi daerah adalah keuangan yang baik. Istilah keuangan disini mengandung makna setiap hak yang berhubungan dengan masalah uang, antara lain berupa sumber pendapatan, jumlah uang yang cukup, pengelolaan keuangan yang sesuai dengan tujuan dan peraturan yang berlaku.

Faktor keuangan sangat penting dalam setiap kegiatan pemerintahan, karena hampir tidak ada kegiatan pemerintahan yang tidak membutuhkan biaya. Makin besar jumlah uang yang tersedia, maka makin banyak pula kegiatan atau pekerjaan yang dapat dilaksanakan. Demikian pula semakin baik pengelolaannya, maka semakin berdayaguna penggunaan uang tersebut.

Hal ini sesuai dengan apa yang dikemukakan oleh M. Manullang (1973 : 67), bahwa :

“Bagi kehidupan suatu negara, masalah keuangan negara sangat penting. Makin baik keuangan suatu negara, maka semakin stabil pula kedudukan pemerintah dalam negara itu. Sebaliknya, kalau keuangan negara itu kacau, maka pemerintah akan menghadapi berbagai kesulitan dan tantangan dalam menyelenggarakan segala kewajiban yang diberikan kepadanya.

Demikian pula bagi suatu Pemerintah Daerah, keuangan merupakan masalah penting baginya dalam mengatur dan mengurus rumah tangga daerah”.



Dengan demikian keberadaan hukum menjadi sesuatu yang sangat sustansial secara teoritik dan paradigmatik bagi jalinaan pengelolaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah dalam seluruh segmen penyelenggaraan pemerintahan negara. Pada prinsipnya dapat dikatakan bahwa melalui sarana perangkat hukum, pengelolaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah diharapkan memiliki dan menjamin terbangunnya suatu kondisi bermuatan ketertiban, kepastian, dan keadilan.

Berdasarkan uraian diatas, maka untuk menciptakan suatu pemerintahan daerah yang baik dan untuk dapat melaksanakan tugas otonominya dengan baik, maka faktor keuangan sangat mutlak diperlukan. Dan dari berbagai tolok ukur diatas, maka jelas bahwa Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah merupakan faktor penting dalam pelaksanaan otonomi daerah. Hal ini sejalan dengan pendapat Abdurrahman (1987 : 46) yang mengemukakan bahwa “dari segala persoalan kemampuan otonomi adalah persoalan keuangan“. Pernyataan ini didukung oleh Rudini (1995 : 45) yang mengungkapkan bahwa “Namun untuk masa datang, otonomi daerah harus lebih didasarkan pada kemampuan fisik, suatu kemampuan membiayai dirinya sendiri untuk menyelenggarakan otonomi, karena tanpa itu otonomi tidak mungkin terselenggara”.

Untuk itu semangat desentralisasi, demokratisasi, transparansi dan akuntabilitas menjadi sangat dominan dalam mewarnai proses

penyelenggaraan pemerintahan pada umumnya dan proses pengelolaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah pada khususnya.

Menurut Brian Binder dalam Nick Devas (1989:279) bahwa :

Tujuan utama pengelolaan keuangan pemerintah daerah dapat diringkaskan sebagai berikut : (1) Tanggung jawab (accountability); (2) Mampu memenuhi kewajiban keuangan; (3) Kejujuran; (4) Hasil guna dan daya guna (efisiensi) kegiatan daerah; (5) Pengendalian.

Selanjutnya Brian Binder (1989:281) mengemukakan pula bahwa :

“Unsur-Unsur sistem keuangan pemerintah daerah dapat digolongkan kedalam dua kelompok, yaitu :

(1) Unsur berkala dan unsur hukum : Unsur berkala mencakup unsur – unsur yang menjadi bagian dari kegiatan-kegiatan berkala dalam setahun, yakni menyusun program dan anggaran; pengeluaran dan penerimaan anggaran; urusan uang keluar dan masuk mencatat dan melaporkan; transaksi keuangan.

Unsur hukum mencakup unsur-unsur pengaturan dan penataan kegiatan berkala, yaitu Undang-Undang dari peraturan keuangan; transaksi dan pemeriksaan keuangan.

(2) Unsur-Unsur luar dan dalam : *Unsur luar* meliputi pengawasan yang dikenakan terhadap pemerintah daerah oleh pejabat-pejabat pengawas yang lebih tinggi berdasarkan hukum, peraturan dan pedoman, ratifikasi mengenai anggaran peraturan keuangan, laporan kebutuhan dan pemeriksaan keuangan dari luar. Adapun *Unsur dalam* ialah unsur pengawasan dan pelaporan yang diadakan dan dilakukan oleh pemerintah daerah, pedoman para pejabat keuangan pemerintah daerah.”

Dengan demikian apabila diikuti pendapat Brian Binder tadi, maka terlihat unsur-unsur terpenting dalam pengelolaan keuangan yang dirumuskan sendiri dan pemeriksaan keuangan dari dalam. Dalam kerangka sistem penyelenggaraan pemerintahan terlihat bahwa

sistem pengelolaan keuangan, pada dasarnya merupakan sub sistem dari sistem pemerintahan itu sendiri. Sebagaimana sistem keuangan Negara yang diamanatkan dalam Pasal 23 ayat (5) Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Aspek pengelolaan keuangan daerah juga merupakan sub sistem yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, khususnya dalam ketentuan Pasal 155 sampai dengan Pasal 194. Dalam Pasal 163 ayat (2) mengenai pembagian dana perimbangan ditetapkan bahwa perimbangan keuangan pusat dengan daerah diatur dengan Undang-Undang. Dengan pengaturan tersebut diharapkan keseimbangan yang lebih transparan dan akuntabel dalam pendistribusian kewenangan, pembiayaan dan penataan sistem pengelolaan keuangan yang lebih baik dalam mewujudkan pelaksanaan ekonomi daerah secara optimal sesuai dinamika dan tuntutan masyarakat yang terus berkembang.

Sejalan dengan hal tersebut, sudah barang tentu pelaksanaan otonomi daerah tidak hanya dilihat dari seberapa besar daerah akan memperoleh dana perimbangan tetapi hal tersebut harus diimbangi dengan sejauh mana instrument atau sistem pengelolaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah saat ini mampu memberikan nuansa manajemen keuangan yang lebih adil, rasional, transparan, partisipatif dan bertanggung jawab sebagaimana yang diamanatkan oleh kedua Undang-Undang tersebut.

Secara khusus Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah telah menetapkan landasan yang jelas dalam penataan pengelolaan dan pertanggung jawaban Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), antara lain memberikan keleluasaan dalam penetapan produk pengaturan sebagai berikut :

- a. Ketentuan tentang pokok-pokok pengelolaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, diatur dengan peraturan daerah.
- b. Sistem dan prosedur pengelolaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, diatur dengan surat keputusan Kepala Daerah sesuai dengan Peraturan Daerah tersebut.
- c. Kepala Daerah menyampaikan laporan pertanggung jawaban kepada DPRD mengenai pengelolaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah dan kinerja Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah secara efisiensi dan efektivitas keuangan.
- d. Laporan pertanggungjawaban Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah tersebut merupakan dokumen daerah sehingga dapat diketahui oleh masyarakat.

Dalam Pasal 1 angka (7) Peraturan Pemerintah Nomor 58 tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, :

“Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, selanjutnya disingkat APBD adalah rencana keuangan tahunan pemerintah daerah yang dibahas dan disetujui bersama oleh pemerintah daerah dan DPRD, dan ditetapkan dengan peraturan daerah.”

Selanjutnya hal yang diatur dalam Pasal 16 ayat(1) Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005, yaitu:

“APBD disusun sesuai dengan kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan dan kemampuan pendapatan daerah.”

Selanjutnya dalam Pasal 16 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005, mengatur bahwa :

”Penyusunan APBD sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berpedoman kepada RKPD dalam rangka mewujudkan pelayanan kepada masyarakat untuk tercapainya tujuan bernegara.”

Selanjutnya Pasal 4 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005, menyatakan bahwa :

“Pengelolaan keuangan daerah dilaksanakan dalam suatu sistem yang terintegrasi yang diwujudkan dalam APBD yang setiap tahun ditetapkan dengan peraturan daerah.”

Ketentuan Pasal 4 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 diatas mengemukakan bahwa APBD merupakan rencana pelaksanaan semua pendapatan daerah dan semua belanja daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi dalam tahun anggaran tertentu. Dengan demikian, pemungutan penerimaan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi dilakukan sesuai jumlah dan sasaran yang ditetapkan dalam APBD, sehingga APBD menjadi dasar bagi kegiatan pengendalian, pemeriksaan dan pengawasan keuangan daerah.

#### **D. Perencanaan, Penyusunan, Penetapan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah**

Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) merupakan instrumen yang akan menjamin terciptanya disiplin dalam proses pengambilan keputusan terkait dengan kebijakan pendapatan maupun belanja daerah. Selain itu dalam rangka disiplin anggaran maka proses penyusunan APBD pemerintah daerah harus mengikuti prosedur administratif yang ditetapkan, yaitu :

1. Pendapatan yang direncanakan merupakan perkiraan yang terukur secara rasional yang dapat dicapai untuk setiap sumber pendapatan, sedangkan belanja yang dianggarkan merupakan batas tertinggi pengeluaran belanja;
2. Penganggaran pengeluaran harus didukung dengan adanya kepastian tersedianya penerimaan dalam jumlah yang cukup dan tidak dibenarkan melaksanakan kegiatan yang belum tersedia atau tidak mencukupi kredit anggarannya dalam APBD / Perubahan APBD;
3. Semua penerimaan dan pengeluaran daerah dalam tahun anggaran yang bersangkutan harus dimasukkan dalam APBD dan dilakukan melalui rekening Kas Umum Daerah.

Selain dalam konteks belanja, pemerintah daerah harus mengalokasikan belanja daerah secara adil dan merata agar relatif dapat dinikmati oleh seluruh kelompok masyarakat tanpa ada unsur

diskriminasi. Oleh karena itu, untuk dapat mengendalikan tingkat efisiensi dan efektifitas anggaran, maka dalam perencanaan anggaran perlu memperhatikan :

1. Penetapan secara jelas tujuan dan sasaran, hasil dan manfaat, serta indikator kinerja yang ingin dicapai;
2. Penetapan prioritas kegiatan dan perhitungan beban kerja, serta penetapan harga satuan yang rasional.

Sedangkan aspek penting lainnya adalah kebijakan (policy), perencanaan (planning), dengan penganggaran (budget) oleh pemerintah daerah agar sinkron dengan berbagai kebijakan pemerintah sehingga tidak menimbulkan tumpang tindih pelaksanaan program dan kegiatan oleh pemerintah pusat dan pemerintah daerah.

Proses penyusunan APBD pada dasarnya bertujuan untuk menyelaraskan kebijakan ekonomi makro dengan sumber daya yang tersedia, mengalokasikan sumber daya secara tepat sesuai kebijakan pemerintah dan mempersiapkan kondisi bagi pelaksanaan pengelolaan anggaran secara baik, untuk itu pengaturan penyusunan anggaran merupakan hal penting agar dapat berfungsi sebagaimana diharapkan yaitu : 1) dalam konteks kebijakan, anggaran memberikan arah kebijakan perekonomian dan menggambarkan secara tegas penggunaan sumber daya yang dimiliki oleh masyarakat; 2) fungsi utama anggaran adalah untuk mencapai keseimbangan ekonomi makro dalam perekonomian; 3) anggaran menjadi sarana sekaligus

pengendali untuk mengurangi ketimpangan dan kesenjangan dalam berbagai hal.

Penyusunan APBD diawali dengan penyampaian kebijakan umum APBD sejalan dengan Rencana Kerja Pemerintah Daerah, sebagai landasan penyusunan Rencana Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (RAPBD) kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) untuk dibahas dalam pembicaraan pendahuluan RAPBD. Berdasarkan kebijakan umum APBD yang telah disepakati dengan DPRD, pemerintah daerah bersama dengan DPRD membahas prioritas dan plafon anggaran sementara untuk dijadikan acuan bagi setiap Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD).

Kepala SKPD selanjutnya menyusun Rencana Kerja dan Anggaran Satuan Kerja Perangkat Daerah (RKA-SKPD) yang disusun berdasarkan prestasi kerja yang akan dicapai. Rencana Kerja dan Anggaran ini disertai dengan prakiraan belanja untuk tahun berikutnya setelah tahun anggaran yang sudah disusun. Rencana Kerja dan Anggaran ini kemudian disampaikan kepada DPRD untuk dibahas dalam pembicaraan pendahuluan RAPBD. Hasil pembahasan ini disampaikan kepada pejabat pengelola keuangan daerah sebagai bahan penyusunan Rancangan Peraturan Daerah tentang APBD.

Proses selanjutnya pemerintah daerah mengajukan Rancangan Peraturan Daerah tentang APBD disertai penjelasan dari dokumen-dokumen pendukungnya kepada DPRD untuk dibahas dan disetujui.



APBD yang disetujui DPRD ini terinci sampai dengan unit organisasi, fungsi, program, kegiatan, dan jenis belanja. Jika DPRD tidak menyetujui Rancangan Perda APBD tersebut, untuk membiayai keperluan setiap bulan pemerintah daerah dapat melaksanakan pengeluaran daerah setinggi-tingginya sebesar angka APBD tahun anggaran sebelumnya dengan prioritas untuk belanja yang mengikat dan wajib.

Menurut Pasal 16 ayat (3) Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah dan Pasal 15 ayat (3) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah, mengatur bahwa :

"APBD mempunyai fungsi otorisasi, perencanaan, pengawasan, alokasi, distribusi dan stabilisasi".

Dalam penjelasan Pasal 16 ayat (3) Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005, menegaskan bahwa :

*Fungsi otorisasi* mengandung arti bahwa anggaran daerah menjadi dasar untuk melaksanakan pendapatan dan belanja pada tahun yang bersangkutan;

*Fungsi perencanaan* mengandung arti bahwa anggaran daerah menjadi pedoman bagi manajemen dalam merencanakan kegiatan pada tahun yang bersangkutan;

*Fungsi pengawasan* mengandung arti bahwa anggaran daerah menjadi pedoman untuk menilai apakah kegiatan penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan;

*Fungsi alokasi* mengandung arti bahwa anggaran daerah harus diarahkan untuk menciptakan lapangan kerja / mengurangi pengangguran dan pemborosan sumber daya, serta meningkatkan efisiensi dan efektivitas perekonomian;

*Fungsi distribusi* mengandung arti bahwa kebijakan anggaran daerah harus memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan;

*Fungsi stabilisasi* mengandung arti bahwa anggaran pemerintah daerah menjadi alat untuk memelihara dan mengupayakan keseimbangan fundamental perekonomian daerah.

Pasal 20 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, menegaskan bahwa :

APBD merupakan satu kesatuan yang terdiri dari :

1. Pendapatan daerah;
2. Belanja Daerah;
3. Pembiayaan Daerah.

Pasal 20 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005, menegaskan bahwa :

Pendapatan daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a meliputi semua penerimaan uang melalui Rekening Kas Umum Daerah, yang menambah ekuitas dana lancar, yang merupakan hak daerah dalam satu tahun anggaran yang tidak perlu dibayar kembali oleh daerah

Selanjutnya Pasal 20 ayat (3) Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005, menegaskan bahwa :

Belanja daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b, meliputi semua pengeluaran dari Rekening Kas Umum Daerah yang mengurangi ekuitas dana lancar, yang merupakan kewajiban daerah dalam satu tahun anggaran yang tidak akan diperoleh pembayarannya kembali oleh daerah.

Pasal 20 ayat (4) Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005, menegaskan bahwa :

Pembiayaan daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c, meliputi semua penerimaan yang perlu dibayar kembali dan/atau pengeluaran yang akan diterima kembali, baik pada tahun anggaran yang bersangkutan maupun pada tahun-tahun anggaran berikutnya.

Kebijakan penyusunan APBD tidak saja bertujuan untuk mengembalikan pertumbuhan ekonomi daerah dengan cepat, tetapi perlu dilakukan perbaikan terhadap kesalahan-kesalahan masa lalu, baik pada tingkah laku individual para penyelenggara kebijakan maupun mekanisme institusional.

Bertitik tolak dari hal tersebut diatas, maka beberapa hal yang perlu mendapat perhatian pemerintah daerah dalam penyusunan dan melaksanakan APBD adalah sebagai berikut :

1. Meningkatkan pendapatan pajak dan retribusi tanpa harus membebani masyarakat, tetapi melalui penyederhanaan pemungutan, efisiensi biaya administrasi pemungutan, memperkecil jumlah tunggakan dan menegakkan sanksi hukum bagi para pelanggar penunggak pajak.
2. Meningkatkan efisiensi, efektifitas dan penghematan dibidang belanja daerah sesuai dengan daftar prioritas.

3. Memprioritaskan anggaran membiayai proyek atau kegiatan pada dinas teknis yang bertanggung jawab melayani masyarakat secara langsung.
4. Menciptakan pemerintah daerah yang bersih dan berwibawa dengan mengacu pada Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (KKN).

#### **E. Pelaksanaan dan Pertanggungjawaban Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah**

Pasal 122 angka (1) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah, mengatur bahwa :

”Semua penerimaan daerah dan pengeluaran daerah dalam rangka pelaksanaan urusan pemerintahan daerah dikelola dalam APBD”.

Lebih lanjut Pasal 54 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, menegaskan bahwa :

”Pelaksanaan belanja daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), harus didasarkan pada prinsip hemat, tidak mewah, efektif, efisien dan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.”

Kepala daerah selaku pemegang kekuasaan penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah juga pemegang kekuasaan dalam pengelolaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah. Selanjutnya

kekuasaan tersebut dilaksanakan oleh Kepala Satuan Kerja Pengelola Keuangan Daerah selaku Pejabat Pengelola Keuangan Daerah dan dilaksanakan oleh Satuan Kerja Perangkat Daerah selaku Pejabat Pengguna Anggaran / Barang Daerah dibawah koordinasi Sekretaris Daerah. Pemisahan ini akan memberikan kejelasan dalam pembagian wewenang dan tanggung jawab, terlaksananya mekanisme checks and balances serta untuk mendorong upaya peningkatan profesionalisme dalam penyelenggaraan tugas pemerintahan. Dana yang tersedia harus dimanfaatkan dengan sebaik mungkin untuk dapat menghasilkan peningkatan pelayanan dan kesejahteraan yang maksimal guna kepentingan masyarakat.

Perubahan APBD dimungkinkan jika terjadi perkembangan yang tidak sesuai dengan asumsi Kebijakan Umum APBD (KUA), terdapat keadaan yang menyebabkan harus dilakukan pergeseran anggaran antar unit organisasi, antar kegiatan, dan antar jenis belanja, serta terjadi keadaan yang menyebabkan saldo anggaran lebih tahun sebelumnya harus digunakan untuk pembiayaan anggaran yang berjalan. Selain itu dalam keadaan darurat pemerintah daerah dapat melakukan pengeluaran yang belum tersedia anggarannya, yang selanjutnya diusulkan dalam rancangan perubahan APBD dan / atau disampaikan dalam Laporan Realisasi Anggaran.

Pengaturan bidang akuntansi dan pelaporan dilakukan dalam rangka untuk menguatkan pilar akuntabilitas dan transparansi. Dalam

rangka pengelolaan keuangan daerah yang akuntabel dan transparan, pemerintah daerah wajib menyampaikan pertanggungjawaban berupa 1) Laporan Realisasi Anggaran, 2) Neraca, 3) Laporan Arus Kas, dan 4) Catatan atas Laporan Keuangan. Laporan keuangan dimaksud disusun sesuai dengan Standar Akuntansi Pemerintahan. Sebelum dilaporkan kepada masyarakat melalui DPRD, laporan keuangan perlu diperiksa terlebih dahulu oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK).

Fungsi pemeriksaan merupakan salah satu fungsi manajemen sehingga tidak dapat dipisahkan dari manajemen keuangan daerah. Berkaitan dengan pemeriksaan telah dikeluarkan Undang-Undang Nomor 15 tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara. Dimana terdapat dua jenis pemeriksaan yang dilaksanakan terhadap pengelolaan keuangan negara, yaitu pemeriksaan intern dan pemeriksaan ekstern.

Dalam rangka pelaksanaan pemeriksaan keuangan ini, BPK sebagai auditor independen akan melaksanakan audit sesuai dengan standar audit yang berlaku dan akan memberikan pendapat atas kewajaran laporan keuangan. Kewajaran atas laporan keuangan pemerintah ini diukur dari kesesuaiannya terhadap standar akuntansi pemerintahan. Selain pemeriksaan ekstern oleh BPK, juga dapat dilakukan pemeriksaan intern. Pemeriksaan ini pada pemerintah daerah dilaksanakan oleh Badan Pengawasan Daerah (Bawasda); sekarang dirubah menjadi Inspektorat.

Sementara itu sistem dan prosedur pengelolaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) secara rinci ditetapkan oleh masing-masing daerah. Kebhinekaan dimungkinkan terjadi sepanjang hal tersebut masih sejalan atau tidak bertentangan dengan aturan hukum yang berlaku. Dengan upaya tersebut, diharapkan daerah didorong untuk lebih tanggap, kreatif dan mampu mengambil inisiatif dalam perbaikan dan pemutakhiran sistem dan prosedurnya serta meninjau kembali sistem tersebut secara terus menerus dengan tujuan memaksimalkan efisiensi tersebut berdasarkan keadaan, kebutuhan dan kemampuan setempat. Dalam kerangka otonomi, pemerintah daerah dapat mengadopsi sistem yang disarankan oleh pemerintah sesuai dengan kebutuhan dan kondisinya, dengan tetap memperhatikan standar dan pedoman yang ditetapkan.

#### **F. Kerangka Pemikiran**

Falsafah Pengelolaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) berdasarkan pada Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum, dan merupakan landasan operasional adalah Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 sebagai penjabaran, dan kedua produk hukum tersebut maka pengelolaan, perimbangan keuangan pusat dan daerah lebih dijabarkan lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah dan Peraturan Daerah.

Guna lebih mengefektifkan pengelolaan dan menggali sumber pendapatan daerah Pemerintah Kota telah menjabarkan dalam bentuk

Peraturan Daerah yang mengacu pada berbagai variable, yang meliputi :

- Potensi Daerah;
- Pajak dan Retribusi Daerah;
- Perusahaan Daerah; dan
- Lain-lain Pendapatan Daerah Yang Sah.

Sebagai tindak lanjut dari upaya Pemerintah Kota khususnya pada peningkatan penerimaan daerah dilakukan, inventarisasi faktor pendukung dan faktor penghambat.

Adapun faktor-faktor yang berpengaruh terhadap pengelolaan keuangan daerah Kota Manado adalah sebagai berikut :

- Sumber Daya Manusia
- Koordinasi antar instansi
- Sarana dan Prasarana Penunjang
- Partisipasi Masyarakat



## DIAGRAM KERANGKA PIKIR



## **G. Definisi Operasional**

- a. Daerah Otonom, adalah keseluruhan masyarakat hukum yang mempunyai wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- b. Desentralisasi adalah penyerahan wewenang dari pemerintah pusat kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahannya sendiri dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- c. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, selanjutnya disingkat APBD adalah rencana keuangan tahunan pemerintahan daerah yang dibahas dan disetujui bersama oleh pemerintah daerah dan DPRD, dan ditetapkan dengan peraturan daerah.
- d. Peraturan Daerah adalah peraturan yang dibentuk oleh DPRD dengan persetujuan bersama kepala daerah.
- e. Pejabat Pengelola Keuangan Daerah yang selanjutnya disingkat PPKD adalah kepala satuan kerja pengelola keuangan daerah yang disertai tugas melaksanakan pengelolaan APBD dan sekaligus bertindak sebagai bendahara umum daerah.
- f. Satuan Kerja Perangkat Daerah yang selanjutnya disingkat SKPD adalah perangkat daerah pada pemerintah daerah selaku pengguna anggaran/barang.

- g. Kas Umum Daerah adalah tempat penyimpanan keuangan daerah dan untuk menampung seluruh penerimaan daerah dan membayar seluruh pengeluaran daerah.
- h. Penerimaan Daerah adalah uang yang masuk ke kas daerah.
- i. Pengeluaran Daerah adalah uang yang keluar dari kas daerah.
- j. Pendapatan Daerah adalah hak pemerintah daerah yang menambah nilai kekayaan bersih.
- k. Belanja Daerah adalah kewajiban pemerintah daerah yang mengurangi nilai kekayaan bersih.