

# MEKANISME PERTANGGUNGJAWABAN ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DAERAH (STUDI KASUS D.I. YOGYAKARTA)\*

Mailinda Eka Yuniza\*\* dan Adrianto Dwi Nugroho\*\*\*

Bagian Hukum Administrasi Negara dan Bagian Hukum Pajak  
Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta  
Jalan Sosio Justicia Nomor 1, Bulaksumur, Sleman, D.I. Yogyakarta 55281

## Abstract

*The Regional Budget Implementation Accountability (PPAPBD) mechanism is a part of the regional financing management process applicable subsequent to the formulation of draft APBD, approval of the draft APBD by the Regional House of Representatives, validation by the Central Government, enactment of draft APBD to be APBD, and implementation of APBD. In a normative manner, the PPAPBD mechanism is a series of supervisory procedures performed by budget-supervisory institutions, among others include the Board of Financial Audit (BPK), the Ministry for Domestic Affairs, and the Regional House of Representatives. Within the field of administrative law, the PPAPBD mechanism is a form of administrative supervision performed in order to establish good governance in accordance with the General Principles of Good Governance (AUPB).*

**Keywords:** implementation accountability, APBD, AUPB.

## Intisari

Mekanisme Pertanggungjawaban Pelaksanaan APBD (PPAPBD) merupakan bagian dari proses pengelolaan keuangan daerah setelah proses penyusunan Rancangan APBD, persetujuan RAPBD oleh DPRD, pengesahan APBD oleh Pemerintah Pusat, penetapan menjadi APBD, dan pelaksanaan APBD selesai dilakukan. Secara normatif, mekanisme PPAPBD merupakan suatu rangkaian prosedur pengawasan yang dilakukan oleh instansi-instansi yang memiliki fungsi pengawasan anggaran, antara lain Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), Kementerian Dalam Negeri, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Dalam konteks hukum administrasi negara, mekanisme PPAPBD merupakan bentuk pengawasan demi terwujudnya pemerintahan yang baik sesuai dengan antara lain Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB).

**Kata Kunci:** mekanisme pertanggungjawaban, APBD, AUPB.

## Pokok Muatan

A. Latar Belakang Masalah .....	232
B. Metode Penelitian .....	233
C. Hasil Penelitian dan Pembahasan .....	233
1. Realisasi Pertanggungjawaban Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun Anggaran 2009 .....	233
2. Realisasi Pertanggungjawaban Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun Anggaran 2009 .....	236
3. Kesesuaian Pengaturan tentang Pengawasan Pertanggungjawaban Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah dengan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik...	238
D. Kesimpulan .....	242

\* Hasil Penelitian Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada Tahun 2011.

\*\* Alamat korespondensi: mailindahk@yahoo.com

\*\*\* Alamat korespondensi: adriantodwi@yahoo.com

## A. Latar Belakang Masalah

Gagasan otonomi daerah sudah lama dikenal di Indonesia, bahkan sebelum Indonesia merdeka.<sup>1</sup> Pembicaraan mengenai gagasan otonomi daerah menjadi penting terkait dengan perdebatan tentang bentuk negara yang ideal bagi Indonesia yang memiliki sebaran wilayah kepulauan yang luas dan keanekaragaman budaya yang majemuk.<sup>2</sup> Maraknya pemikiran disintegrasi di beberapa daerah seiring dengan jatuhnya Soeharto ternyata dalam prakteknya bisa diredam dengan gagasan otonomi daerah.

Setelah Indonesia merdeka, konsep ini pertama kali diberlakukan melalui penerapan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 tentang Komite Nasional Daerah<sup>3</sup> yang kemudian disempurnakan dengan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah.<sup>4</sup> Pada masa Orde Baru, Otonomi Daerah diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah.<sup>5</sup> Pengaturan desentralisasi di masa Orde Baru bersifat lebih sentralistik, di mana urusan daerah lebih banyak bergantung kepada kebijakan Pemerintah Pusat. Salah satu alasan terpusatnya pemerintahan Orde Baru karena adanya keinginan Pemerintah untuk menjaga agar dana Pemerintah benar-benar digunakan dengan baik. Hal ini terkait dengan adanya kekhawatiran Pemerintah bahwa Pemerintah Daerah kurang mempunyai kemampuan untuk menyusun rencana

dan melaksanakan program penelitian dengan baik.

Menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah<sup>6</sup> (selanjutnya, UU Pemda 2004) di dalam Pasal 1 ayat (14), Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah adalah rencana keuangan tahunan Pemerintahan daerah yang ditetapkan dengan peraturan daerah. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah merupakan implementasi dari kebijakan keuangan di daerah yang memuat rencana keuangan yang diperoleh dan digunakan Pemerintah Daerah dalam rangka melaksanakan kewenangannya untuk penyelenggaraan pelayanan umum dalam periode waktu tertentu (satu tahun) yang ditetapkan dalam bentuk Peraturan Daerah tentang APBD. APBD dibuat antara lain untuk membantu menentukan tingkat kebutuhan masyarakat terhadap pelayanan sosial dasar, kesehatan, dan pendidikan, agar dapat terjamin secara layak, termasuk juga bagaimana Pemerintah Daerah menyiapkan pelayanan di bidang transportasi, pemukiman, dan akses pengelolaan sumber daya alam.

Pengelolaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah merupakan sebuah proses yang diawali dengan penyusunan Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah yang kemudian dilakukan persetujuan oleh DPRD, pengesahan oleh Pemerintah Pusat, penetapan menjadi APBD sampai dengan implementasi dan penerapan atau pemanfaatan anggaran dengan

<sup>1</sup> Setelah diberlakukannya *Desentralisatie Wet* 1903 di Hindia Belanda, Pemerintah Belanda mengangkat demang atau bupati di Indonesia untuk menjalankan pemerintahan kolonial sehari-hari. B.P Paulus, 1979, *Garis Besar Hukum Tata Negara Hindia Belanda*, Alumni, Bandung, hlm. 13.

<sup>2</sup> Adnan Buyung Nasution, dalam Ikrar Nusa Bhakti dan Riza Sihbudi (eds.), 2002, *Kontroversi Negara Federal, Mencari Bentuk Negara Ideal Indonesia Masa Depan*, Mizan, Bandung, hlm. 46-47. Lihat juga Tjip Ismail, 2008, *Pengaturan Pajak Daerah di Indonesia*, Jakarta, hlm. 3-5. Adnan Buyung Nasution mengatakan bahwa sepanjang sejarah kemerdekaan Indonesia, paling tidak sudah empat kali perdebatan besar tentang bentuk negara terjadi, yaitu: a) pada saat pembentukan UUD 1945 oleh BPUPKI; b) pada saat negosiasi Indonesia dengan Belanda mengenai kedaulatan Indonesia yang mencapai puncaknya saat masa transisi dari Konstitusi Federal (1949) menuju konstitusi kesatuan (1950); c) dalam konstituante 1956 – 1959; d) pada masa reformasi setelah turunnya Soeharto.

<sup>3</sup> Dimuat dalam Berita Republik Indonesia Nomor 7 Tahun II, hlm. 56.

<sup>4</sup> Tanpa Lembaran Negara ataupun Tambahan Lembaran Negara ataupun Berita Negara.

<sup>5</sup> Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah (Lembaran Negara Nomor 38 Tahun 1974, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3037 Tahun 1974).

<sup>6</sup> Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 (Lembaran Negara Tahun 2004 Nomor 125, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4437) sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2005 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2005 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah Menjadi Undang-Undang (Lembaran Negara Tahun 2005 Nomor 108, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4548) dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Tahun 2008 Nomor 59, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4844).

melaksanakan, menatausahakan, serta mempertanggungjawabkannya. Di setiap tahapan pengelolaan APBD tersebut, aspek pengawasan menjadi strategis dalam mengimplementasikan prinsip-prinsip penyelenggaraan negara yang bersih.

Salah satu tujuan pengawasan ini adalah terpenuhinya asas akuntabilitas dalam penyelenggaraan Negara, sesuai dengan Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB). Oleh karena itu diperlukan suatu rangkaian prosedur yang melibatkan beberapa instansi yang memiliki fungsi pengawasan anggaran, seperti Badan Pemeriksaan Keuangan (BPK), Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dan Kementerian Dalam Negeri. Masing-masing instansi pengawas memiliki ruang lingkup pengawasan anggaran sesuai dengan bidang dan kewenangan yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Bentuk utama pertanggungjawaban pelaksanaan APBD adalah adanya kewajiban Pemerintah Daerah sebagai pengguna anggaran untuk membuat laporan keuangan dan laporan kinerja yang kemudian akan dievaluasi dan diklarifikasi oleh BPK, DPRD dan Kementerian Dalam Negeri. Penelitian ini akan memberikan deskripsi tentang mekanisme evaluasi laporan pertanggungjawaban pelaksanaan APBD oleh ketiga lembaga tersebut. Secara normatif, mekanisme tersebut akan dinilai kesesuaiannya dengan Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB), khususnya asas akuntabilitas dan asas kepastian hukum. Sementara itu, secara empiris penelitian ini akan mendeskripsikan dan menganalisis implementasi mekanisme pertanggungjawaban tersebut di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta. Berdasarkan pada permasalahan di atas, menjadi urgen untuk mengkaji lebih jauh mengenai setidaknya 2 (dua) hal yakni, perihal bagaimana realisasi mekanisme pertanggungjawaban APBD Tahun 2009 di Daerah Istimewa Yogyakarta dan apakah mekanisme pertanggungjawaban pelaksanaan APBD telah sesuai dengan Asas-Asas Umum

Pemerintahan yang Baik khususnya asas kepastian hukum dan akuntabilitas.

## **B. Metode Penelitian**

Penelitian ini merupakan penelitian normatif-empiris. Penelitian hukum normatif meliputi penelitian terhadap pengertian hukum dan ketentuan-ketentuan hukum terutama berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 65 Tahun 2007 tentang Pedoman Evaluasi Rancangan Peraturan Daerah tentang Pertanggungjawaban Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah dan Rancangan Peraturan Kepala Daerah tentang Penjabaran Pertanggungjawaban Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah. Penelitian hukum empiris meliputi evaluasi terhadap pelaksanaan evaluasi perencanaan, pelaksanaan dan pertanggungjawaban APBD DIY.

## **C. Hasil Penelitian dan Pembahasan**

### **1. Realisasi Pertanggungjawaban Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun Anggaran 2009**

#### **a) Mekanisme Pertanggungjawaban Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Berdasarkan Peraturan Perundang-Undangan di Bidang Pemerintahan Daerah**

##### **1) Mekanisme Pengawasan Pertanggungjawaban Pelaksanaan APBD oleh DPRD**

DPRD berwenang untuk mengawasi pertanggungjawaban APBD untuk memastikan bahwa pelaksanaan APBD dapat mencapai sasaran dan target yang telah ditetapkan dalam Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) dan Arah Kebijakan Umum APBD yang telah disepakati bersama oleh Kepala Daerah dan Pimpinan DPRD.<sup>7</sup> Melihat

<sup>7</sup> Bachrul Amiq, 2010, *Aspek Hukum Pengawasan Pengelolaan Keuangan Daerah*, LaksBang Pressindo, Yogyakarta, hlm. 154-155.

fungsi DPRD tersebut, dapat dikatakan bahwa konteks pengawasan yang telah dilakukan oleh DPRD adalah untuk memastikan bahwa keputusan-keputusan yang diambil oleh kepala daerah untuk melaksanakan APBD sudah sesuai dengan RKPD, dokumen-dokumen pemerintah dan juga norma-norma hukum pemerintahan. Adapun mekanisme pengawasan pertanggungjawaban APBD yang dilakukan oleh DPRD adalah sebagai berikut: **Pertama**, kepala Daerah menyampaikan rancangan Perda tentang pertanggung-jawaban pelaksanaan APBD kepada DPRD berupa laporan keuangan yang telah diperiksa oleh Badan Pemeriksa Keuangan paling lambat 6 (enam) bulan setelah tahun anggaran berakhir. **Kedua**, laporan Keuangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) sekurang-kurangnya meliputi laporan realisasi APBD, neraca, laporan arus kas, dancatatan atas laporan, keuangan, yang dilampiri dengan laporan keuangan badan usaha milik daerah. **Ketiga**, Kepala Daerah dan DPRD kemudian akan membahas rancangan Perda APBD hingga disetujui bersama antara Kepala Daerah dan DPRD.

## 2) Mekanisme Pengawasan Pertanggungjawaban Pelaksanaan APBD oleh Menteri Dalam Negeri

Mekanisme pengawasan pertanggungjawaban pelaksanaan APBD oleh Menteri Dalam Negeri diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 65 Tahun 2007 tentang Pedoman Evaluasi Rancangan Peraturan Daerah tentang Pertanggungjawaban Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah dan Rancangan Peraturan Kepala Daerah

tentang Penjabaran Pertanggungjawaban Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah adalah:<sup>8</sup>

- (a) Rancangan peraturan daerah provinsi tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD yang telah disetujui bersama DPRD dan rancangan peraturan gubernur tentang penjabaran pertanggungjawaban pelaksanaan APBD sebelum ditetapkan oleh Gubernur paling lambat 3 (tiga) hari kerja disampaikan terlebih dahulu kepada Menteri Dalam Negeri untuk dievaluasi.
- (b) Penyampaian rancangan peraturan daerah provinsi dan rancangan Peraturan Gubernur sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilengkapi dengan dokumen pendukung yang diperlukan untuk evaluasi.
- (c) Hasil evaluasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disampaikan oleh Menteri Dalam Negeri kepada Gubernur paling lambat 15 (lima belas) hari kerja terhitung sejak diterimanya rancangan dimaksud.
- (d) Apabila Menteri Dalam Negeri menyatakan hasil evaluasi rancangan peraturan daerah tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD dan rancangan peraturan gubernur tentang penjabaran pertanggungjawaban pelaksanaan APBD sudah sesuai dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, gubernur menetapkan rancangan peraturan daerah dan rancangan peraturan gubernur menjadi peraturan daerah dan peraturan gubernur.
- (e) Dalam hal Menteri Dalam Negeri menyatakan hasil evaluasi rancangan peraturan daerah tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD dan rancangan peraturan gubernur tentang penjabaran pertanggungjawaban pelaksanaan APBD bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, gubernur bersama DPRD wajib melakukan penyempurnaan paling

<sup>8</sup> Pasal 6 dan Pasal 7 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 65 Tahun 2007 tentang Pedoman Evaluasi Rancangan Peraturan Daerah tentang Pertanggungjawaban Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah dan Rancangan Peraturan Kepala Daerah tentang Penjabaran Pertanggungjawaban Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.

- lama 7 (tujuh) hari kerja terhitung sejak diterimanya hasil evaluasi;
- (f) Apabila hasil evaluasi tidak ditindaklanjuti oleh gubernur dan DPRD, dan gubernur tetap menetapkan rancangan peraturan daerah tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD dan rancangan peraturan gubernur tentang penjabaran pertanggungjawaban pelaksanaan APBD menjadi peraturan daerah dan peraturan gubernur, Menteri Dalam Negeri membatalkan peraturan daerah dan peraturan gubernur dimaksud sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan paparan di atas dapat disimpulkan bahwa mekanisme PPAPBD merupakan suatu kegiatan terstruktur dan terjadwal untuk melaporkan seluruh penggunaan APBD dalam pelaksanaan kegiatan oleh SKPD di lingkungan Pemerintah Daerah. Mekanisme pertanggungjawaban dilaksanakan secara vertikal dari Kepala SKPD, PPKD, Kepala Daerah, dan BPK selaku lembaga negara yang menjalankan fungsi pengawasan di bidang keuangan Negara.

Selanjutnya, sebagai bentuk legalitas dari mekanisme PPAPBD perlu dibentuk Perda tentang PPAPBD. Dalam hal ini, terdapat mekanisme pengawasan Perda yang perlu diperhatikan dan dijalankan oleh Pemerintah Daerah. Sesuai dengan Pasal 185 dan Pasal 186 UU Pemda 2004 *juncto* Pasal 37 dan Pasal 39 Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2005 tentang Pedoman dan Pembinaan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah (selanjutnya, PP Pengawasan Pemda), maka terdapat dua jenis pengawasan terhadap Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah, yaitu evaluasi dan klarifikasi. Mekanisme pengawasan Perda tersebut diatur lebih lanjut dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 53 Tahun 2007 tentang

Pengawasan Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah (selanjutnya, Permendagri Pengawasan Perda). Permendagri tersebut merupakan pelaksanaan amanat Pasal 42 PP Pengawasan Pemda.

Sesuai dengan UU Pemda 2004 dan PP Pengawasan Pemda, Pasal 2 Permendagri Pengawasan Perda juga membagi jenis pengawasan terhadap Perda menjadi pengawasan dalam bentuk evaluasi dan klarifikasi. Dari kedua bentuk pengawasan ini, pengawasan berupa evaluasi hanya dilakukan terhadap Raperda Provinsi atau Kabupaten/Kota tentang APBD/Perubahan APBD, pajak daerah dan retribusi daerah, serta rencana tata ruang daerah,<sup>9</sup> sedangkan klarifikasi berlaku untuk semua Perda. Dalam evaluasi dan klarifikasi, pengkajian dan penilaian terhadap Raperda dan Perda dilakukan untuk mengetahui kesesuaian Raperda dan Perda yang telah dibentuk dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.<sup>10</sup> Dalam konteks pengawasan terhadap administrasi Negara, mekanisme yang demikian dapat dianggap sebagai pengawasan preventif dan represif.

Dalam konteks keuangan daerah, mekanisme evaluasi Raperda dan klarifikasi Perda tentang APBD dan Pertanggungjawaban Pelaksanaan APBD diatur secara simultan dalam UU Pemda 2004, PP Pengawasan Pemda, PP PKD, Permendagri Pengawasan Perda, dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 59 Tahun 2007 (selanjutnya, Permendagri PPKD). Lebih khusus, pengaturan tentang evaluasi Raperda Provinsi/Kabupaten/Kota tentang Pertanggungjawaban Pelaksanaan APBD diatur dalam Permendagri

<sup>9</sup> Pasal 2 ayat (2) *juncto* Pasal 3 ayat (2) *juncto* Pasal 12 Permendagri Pengawasan Perda.

<sup>10</sup> Pasal 1 angka 5 dan angka 6 Permendagri Pengawasan Perda.

PPKD dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 65 Tahun 2007 tentang Pedoman Evaluasi Rancangan Peraturan Daerah tentang Pertanggungjawaban Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah dan Rancangan Peraturan Daerah tentang Penjabaran Pertanggungjawaban Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (selanjutnya, Permendagri Evaluasi Raperda PPAPBD). Sementara itu, klarifikasi Perda tentang Pertanggungjawaban Pelaksanaan APBD diatur dalam Permendagri Pengawasan Perda.

Berdasarkan periodisasi waktu yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan dapat disimpulkan bahwa pengawasan dalam bentuk evaluasi Raperda PPAPBD dilakukan setelah pemeriksaan keuangan selesai dilaksanakan oleh BPK dan DPRD. Hal ini diperkuat dengan salah satu cakupan evaluasi yang terdapat dalam Pasal 4 ayat (3) Permendagri Evaluasi PPAPBD, yaitu identifikasi korelasi dan konsistensi substansi materi Raperda PPAPBD dengan Rekomendasi BPK terhadap Laporan Keuangan Provinsi/Kabupaten/Kota pada suatu tahun anggaran. Perlu diketahui bahwa pemeriksaan keuangan yang dilakukan oleh BPK mengacu pada Peraturan BPK Nomor 1 Tahun 2007 tentang Standar Pemeriksaan Keuangan Negara.

Sementara itu, mekanisme klarifikasi Perda tentang PPAPBD mengikuti pengaturan tentang mekanisme klarifikasi secara umum yang terdapat dalam Pasal 145 UU Pemda 2004, Pasal 37-38 PP Pengawasan Pemda, dan Pasal 4-11 Permendagri Pengawasan Perda. Dalam mekanisme ini, Gubernur menyampaikan Perda tentang PPAPBD paling lama 7 (tujuh) hari setelah ditetapkan (Pasal 145 ayat (1) UU Pemda 2004 *juncto* Pasal 37 ayat (1) PP Pengawasan Pemda *juncto* Pasal 4 ayat (1) Permendagri Pengawasan Perda). Perda yang bertentangan dengan kepentingan

umum dan atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dapat dibatalkan oleh Pemerintah dalam jangka waktu 60 (enam puluh) hari sejak diterima (Pasal 145 ayat (2) UU Pemda *juncto* Pasal 38 ayat (1) PP Pengawasan Pemda *juncto* Pasal 10 ayat (3) Permendagri Pengawasan Perda). Setelah dibatalkan, Perda wajib dihentikan pelaksanaannya paling lama 7 (tujuh) sejak keputusan pembatalan diterima (Pasal 11 ayat (1) Permendagri Pengawasan Perda).

Berdasarkan paparan di atas maka dapat disimpulkan bahwa mekanisme pengawasan terhadap PPAPBD Provinsi diatur dalam UU Pemda 2004, PP PKD, PP Pengawasan Pemda, Permendagri PPKD, Permendagri Pengawasan Perda, dan Permendagri Evaluasi Raperda PPAPBD. Raperda APBD memiliki kekhususan, karena terhadapnya berlaku jenis pengawasan evaluasi, klarifikasi, dan pengawasan dalam bentuk pemeriksaan keuangan oleh BPK. Hal ini menarik untuk dikaji secara empiris untuk mengetahui apakah keseluruhan mekanisme PPAPBD, termasuk pengawasan terhadap Raperda dan Perda tentang PPAPBD telah dijalankan dengan benar oleh Pemerintah Provinsi D.I. Yogyakarta.

## **2. Realisasi Pertanggungjawaban Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun Anggaran 2009**

Setelah Kepala Satuan Kerja Perangkat Daerah selaku pengguna anggaran menyelenggarakan akuntansi atas transaksi keuangan, aset, utang dan ekuitas dana, yang berada dalam tanggung jawabnya, kepala SKPD di DIY menyampaikannya kepada Kepala Daerah melalui PPKD. PPKD kemudian menyusun laporan keuangan Pemerintah Daerah yang terdiri dari (a) Laporan Realisasi Anggaran; (b) Neraca; (c) Laporan Arus Kas; dan (d) Catatan Atas Laporan Keuangan kepada Kepala Daerah dengan mengikuti Standar

Akuntansi Pemerintahan.<sup>11</sup> Laporan Keuangan ini kemudian dikoreksi lagi dengan hasil *review* dari Inspektorat dan oleh Kepala Daerah kemudian dikirim ke Badan Pemeriksa Keuangan untuk dilakukan audit atas Laporan Pertanggungjawaban Pelaksanaan APBD.<sup>12</sup>

Untuk DIY tahun 2009, SKPD mengumpulkan laporan ke PPKD akhir Februari. Oleh PPKD dilakukan konsolidasi sampai akhir Maret dan pada awal bulan April diserahkan kepada BPK untuk diaudit. Laporan Hasil Pemeriksaan BPK keluar akhir Mei. Dari hasil pemeriksaan tersebut Badan Pemeriksa Keuangan kemudian mengeluarkan rekomendasi jika ditemukan kesalahan-kesalahan angka untuk segera diperbaiki, biasanya Badan Pemeriksa Keuangan di dalam rekomendasinya sudah mencantumkan angka-angka hasil koreksinya, sehingga eksekutif tinggal mengganti angka-angka tersebut sesuai dari rekomendasi Badan Pemeriksa Keuangan.<sup>13</sup>

Dilihat dari rentang waktunya, penyampaian laporan SKPD ke PPKD sudah memenuhi ketentuan yang berlaku. Akan tetapi, konsolidasi yang dilakukan oleh PPKD dan Kepala Daerah sedikit melebihi jangka waktu yang dilakukan yang seharusnya laporan keuangan disampaikan ke BPK paling lambat akhir Maret, dilaksanakan awal April. Sebagai catatan, SKPD pernah sangat terlambat mengumpulkan laporan kepada PPKD yaitu sampai dengan akhir Maret, yaitu terlambat 1 bulan, pada tahun 2007.

Dari segi substansi, BPK telah melakukan audit laporan keuangan seperti yang sudah ditugaskan kepadanya. Hasil audit BPK menunjukkan ada kesalahan-kesalahan angka dan ketidakjelasan beberapa dokumen pembuktian untuk beberapa perbuatan yang dilakukan oleh Daerah. Kesalahan-kesalahan angka tersebut kemudian diperbaiki oleh Kepala Daerah dengan mengikuti rekomendasi BPK. Untuk dokumen-

dokumen yang kurang, ada beberapa dokumen yang memang tidak dapat diterima sehingga hasil audit BPK menyatakan bahwa laporan keuangan Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2009 adalah wajar dengan pengecualian karena ada beberapa harta/kepemilikan yang tidak bisa dibuktikan.<sup>14</sup> Sekali lagi, yang diperiksa oleh BPK terhadap laporan keuangan daerah adalah kesesuaiannya dengan SAP. Jadi pada tahap ini, BPK tidak memeriksa kinerja daerah. BPK dapat saja memeriksa kinerja daerah sewaktu waktu, namun pemeriksaan ini tidaklah bersifat wajib.

Seperti telah disebutkan diatas, Laporan Hasil Pemeriksaan BPK keluar akhir Mei, sesuai dengan waktu yang telah ditentukan. Laporan Keuangan yang telah diperbaiki bersama dengan hasil pemeriksaan BPK, kemudian disampaikan kepada DPRD, yaitu pada bulan Juni 2010. Laporan keuangan ini kemudian dibahas bersama oleh DPRD dan eksekutif selama kurang lebih 1 bulan. Pada awal bulan Juli, Raperda Pertanggungjawaban APBD diserahkan ke Kementerian Dalam Negeri. Pada tahap ini, DPRD tidak melakukan pemeriksaan atas hasil laporan pemeriksaan BPK. Namun DPRD berkewajiban untuk meminta keterangan kepada Kepala Daerah terutama untuk memastikan bahwa apa yang dilaksanakan oleh Kepala Daerah sudah sesuai dengan sasaran dan target yang telah ditetapkan dalam Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) dan Arah Kebijakan Umum APBD yang telah disepakati bersama oleh Kepala Daerah dan Pimpinan DPRD.<sup>15</sup>

Setelah disepakati bersama oleh eksekutif dan DPRD Propinsi, maka maksimal 3 (tiga) hari setelah itu, Raperda PPAPBD harus diserahkan ke Direktorat Jenderal Bina Administrasi Keuangan Daerah Kementerian Dalam Negeri. Proses evaluasi yang dilakukan di sini tidak

<sup>11</sup> E. Intan M, Kepala Bidang Akuntansi Dinas Pendapatan, Pengelolaan Keuangan dan Aset (DPPKA) Provinsi DIY.

<sup>12</sup> *Ibid.*

<sup>13</sup> *Ibid.*

<sup>14</sup> Hasil Pemeriksaan Keuangan BPK terhadap Laporan Keuangan Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2009.

<sup>15</sup> Bachrul Amiq, *Op.cit.*, hlm. 154-155.

merubah angka-angka, hanya memberikan saran untuk penyusunan perencanaan tahun anggaran berikutnya.<sup>16</sup> Disini Direktorat Jenderal Bina Administrasi Keuangan Daerah hanya diberi waktu maksimal 15 (lima belas) hari untuk melakukan evaluasi, apabila dalam 15 (lima belas) hari tidak dikeluarkan hasil evaluasi maka dianggap Kementerian Dalam Negeri dalam hal ini Direktorat Jenderal Bina Administrasi Keuangan Daerah telah menyetujuinya dan dapat segera menjadi Peraturan Daerah.<sup>17</sup>

Dalam kenyataannya, terkait dengan jangka waktu, semua telah dilakukan sesuai dengan ketentuan oleh Pemerintah DIY. Akan tetapi secara substansi, Kementerian Dalam Negeri sendiri menyatakan bahwa apa yang mereka lakukan belumlah cukup. Baik evaluasi maupun klarifikasi yang mereka lakukan terhadap PPAPBD hanyalah sebatas audit atributif, artinya terbatas untuk melihat apakah Raperda dan/atau Perda PPAPBD sudah sesuai dengan peraturan perundang-undangan dan/atau kepentingan umum. Padahal, jika dilihat lebih lanjut pada lampiran Permendagri Nomor 65 Tahun 2007, nampak bahwa ada keinginan pembentuk peraturan perundang-undangan untuk juga diadakan pemeriksaan efisiensi dan efektifitas. Hanya saja, ketentuan Permendagri tersebut belum dapat memberikan pedoman yang jelas tentang bagaimanakah pemeriksaan tersebut harus dilakukan.<sup>18</sup> Oleh karena itu, tidak mengherankan jika persepsi daerah menganggap evaluasi yang dilakukan oleh Kementerian Dalam Negeri dalam hal ini Direktorat Jenderal Bina Administrasi Keuangan Daerah hanyalah formalitas semata. Hal ini dibenarkan Ir. E. Intan M, Kepala Bidang Akuntansi Dinas Pendapatan, Pengelolaan Keuangan dan Aset (DPPKA) Provinsi DIY yang menyatakan bahwa hasil evaluasi tersebut tidak merubah hal-hal yang substantif mengenai

Laporan Pertanggungjawaban Pelaksanaan APBD, namun hanya memberikan saran-saran untuk penyusunan perencanaan APBD tahun berikutnya.<sup>19</sup>

Terkait dengan upaya mengakomodasi saran yang diberikan oleh Kementerian Dalam Negeri terhadap Laporan Keuangan Daerah untuk penyusunan perencanaan APBD tahun berikutnya, kendala kemudian muncul karena hal ini bisa dikatakan sulit dilakukan. Jika melihat rentang waktunya, hasil evaluasi PPAPBD yang dilakukan oleh Kementerian Dalam Negeri pada tahun 2009 keluar pada pertengahan bulan Juli 2010. Padahal Perda Perubahan APBD sudah diajukan oleh Kepala Daerah juga pada saat yang sama.

### **3. Kesesuaian Pengaturan tentang Pengawasan Pertanggungjawaban Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah dengan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik**

Sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya, mekanisme pertanggungjawaban pelaksanaan APBD telah diatur dalam PP PKD, khususnya di Bab IX tentang Pertanggungjawaban Pelaksanaan APBD. Sebagai bagian dari mekanisme tersebut terdapat mekanisme pengawasan Perda tentang Pertanggungjawaban Pelaksanaan APBD, yang diatur dalam UU Pemda 2004, PP PKD, PP Pengawasan Pemda, dan Permendagri Pengawasan Perda. Pengaturan mekanisme-mekanisme tersebut dalam peraturan perundang-undangan di bidang Pemerintahan Daerah diperlukan dalam rangka mewujudkan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB).

Berdasarkan penelitian normatif yang telah dilakukan, ditemukan beberapa problematika terkait pengaturan pertanggungjawaban pelaksanaan APBD, terutama perihal kesesuaiannya dengan AUPB. Problematika tersebut akan dibahas dalam poin-poin berikut ini:

<sup>16</sup> E. Intan M, *Loc.cit.*

<sup>17</sup> *Ibid.*

<sup>18</sup> Hasil diskusi dengan beberapa pejabat dari Kementerian Dalam Negeri dalam sebuah *Focus Group Discussion* yang diadakan oleh PEACH UGM di Jakarta pada tanggal 3 Februari 2011.

<sup>19</sup> *Ibid.*



**a) Ketidakpastian Hukum Mengenai Mekanisme Evaluasi Raperda tentang Pertanggungjawaban Pelaksanaan APBD**

Sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya, evaluasi Raperda tentang PPAPBD diatur secara spesifik dalam Permendagri Evaluasi Raperda PPAPBD. Pasal 3 Permendagri Evaluasi Raperda PPAPBD mengatur bahwa sasaran evaluasi Raperda PPAPBD adalah: a) memberikan penilaian terhadap kesesuaian Raperda PPAPBD dan Peraturan Kepala Daerah tentang Penjabaran PPAPBD dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi; dan b) memberikan rekomendasi terhadap kebijakan dan langkah-langkah perbaikan dalam pengelolaan keuangan daerah agar efektif, efisien, ekonomis, transparan dan akuntabel. Untuk mencapai sasaran tersebut, Pasal 4 Permendagri Evaluasi Raperda PPAPBD mengatur bahwa evaluasi terhadap Raperda PPAPBD mencakup: a) kelengkapan dokumen, berupa identifikasi dan inventarisasi data dan informasi yang diperlukan dalam evaluasi; b) legalitas dan administrasi, berupa identifikasi peraturan-peraturan yang melandasi penyusunan Raperda PPAPBD dan penilaian terhadap kelengkapan data dan informasi; c) kebijakan, berupa identifikasi kesesuaian substansi Raperda PPAPBD dengan putusan evaluasi (oleh Menteri Dalam Negeri untuk Raperda Provinsi dan Gubernur untuk Raperda Kabupaten/Kota), hasil peninjauan Aparat Pengawasan Intern Provinsi/Kabupaten/Kota, dan rekomendasi BPK terhadap laporan keuangan pada tahun berjalan; d) identifikasi kesenjangan berupa selisih lebih atau kurang antara anggaran dan realisasi belanja, pendapatan dan pembiayaan; dan e) hal-hal penting yang terdapat dalam laporan keuangan berkaitan dengan pengelolaan aset, utang dan ekuitas dana.

Berdasarkan paparan tersebut di atas dapat disimpulkan bahwa evaluasi Raperda PPAPBD bersifat komprehensif. Cakupan pemeriksaan dalam evaluasi tidak terbatas pada hal-hal formal seperti kesesuaian Raperda PPAPBD dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, namun juga pada hal-hal substantif seperti kesesuaian antara anggaran dan realisasi. Apabila dikaitkan dengan asas akuntabilitas sebagaimana telah dijelaskan dalam anak sub-bab sebelumnya, maka pengaturan yang demikian dapat dikatakan telah sesuai dengan asas tersebut, karena telah dapat memberikan kewajiban bagi pengguna anggaran daerah untuk mempertanggungjawabkan kegiatannya di depan hukum dan masyarakat secara umum. Catatannya adalah lampiran Permendagri Evaluasi Raperda PPAPBD yang mengatur tentang pedoman dan tata cara evaluasi, belum mengatur secara jelas dan detil bagaimanakan dan standar apakah yang dapat dipakai untuk melakukan pemeriksaan secara komprehensif tersebut, yaitu pemeriksaan atributif dan substantif. Yang dijelaskan dalam lampiran Permendagri Evaluasi Raperda PPAPBD barulah sebatas pemeriksaan atributif sederhana.

Selain itu, pengaturan mengenai evaluasi Raperda PPAPBD hanya diatur dalam sebuah Peraturan Menteri. Lebih jauh lagi, Permendagri Evaluasi Raperda PPAPBD dibentuk tanpa ada delegasi dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Konsideran Menimbang Permendagri Pengawasan Perda tidak dapat menyebutkan aturan spesifik yang memerintahkan pembentukannya. Dalam hal ini, Pasal 7 ayat (4) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Tahun 2004 Nomor 53, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4389) secara tegas bahwa jenis peraturan perundang-undangan lain selain yang diatur dalam Pasal 7 ayat (1)

Undang-Undang tersebut bersifat mengikat sepanjang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Pengaturan serupa tentang evaluasi Raperda PPAPBD juga terdapat pada Pasal 303 – 307 Permendagri PPPKD.

Ketidakpastian hukum juga terdapat pada peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Pasal 144 ayat (1) UU Pemda 2004 mengimplikasikan bahwa semua Raperda harus melalui tahap evaluasi. Pasal 39 ayat (1) PP Pengawasan Pemda bahwa evaluasi terhadap Raperda hanya dapat dilakukan terhadap Raperda tentang APBD, pajak daerah dan retribusi daerah, serta Rencana Tata Ruang Wilayah. Apabila digunakan asas hukum *lex specialis derogat legi generalis*, maka pengaturan yang terdapat dalam PP Pengawasan Pemda merupakan pengaturan yang lebih khusus daripada UU Pemda 2004. Hal ini ditegaskan dalam Pasal 223 UU Pemda 2004, yang merupakan landasan hukum dibentuknya PP Pengawasan Pemda.

Berdasarkan paparan di atas dapat diketahui bahwa pengaturan mengenai evaluasi Raperda PPAPBD telah sesuai dengan asas akuntabilitas, namun masih belum sesuai dengan asas kepastian hukum dalam AUPB. Substansi evaluasi Raperda PPAPBD telah mencakup aspek formal berkaitan dengan kesesuaian Raperda PPAPBD dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, dan aspek material berkaitan dengan lingkup pemeriksaan laporan keuangan, antara lain kesesuaian anggaran dengan realisasi. Namun demikian, pengaturannya yang hanya terdapat dalam suatu Peraturan Menteri tidak memberikan kepastian hukum, karena tidak adanya perintah dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Hal ini secara eksplisit melanggar Pasal 7 ayat (4) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004

tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, dan pada saat bersamaan melanggar asas kepastian hukum dalam AUPB.

#### **b) Ketidadaan Sanksi Bagi Pemerintah Daerah yang Tidak Melaksanakan Mekanisme Klarifikasi Perda tentang Pertanggungjawaban Pelaksanaan APBD**

Sebagaimana telah dijelaskan di atas, pengaturan tentang evaluasi Raperda PPAPBD telah menjamin adanya akuntabilitas pelaksanaan anggaran oleh Pemerintah Daerah. Asas akuntabilitas juga telah diterapkan melalui mekanisme klarifikasi Perda PPAPBD, pemeriksaan laporan keuangan oleh BPK, dan pengawasan internal oleh Aparat Pengawasan Intern Provinsi/Kabupaten/Kota. Namun demikian, berdasarkan penelusuran peneliti terhadap peraturan perundang-undangan terkait, tidak terdapat sanksi yang secara khusus diberikan kepada Pemerintah Daerah apabila tidak melaksanakan prosedur pengawasan pertanggungjawaban pelaksanaan APBD, terutama dalam hal evaluasi Raperda PPAPBD dan klarifikasi Perda PPAPBD dan/atau apabila daerah tidak mengikuti rekomendasi yang diberikan. Sanksi yang terdapat dalam Permendagri evaluasi Raperda PPABD hanyalah berupa pembatalan Raperda PPAPBD apabila Pemerintah Daerah tidak menindaklanjuti hasil evaluasi oleh Mendagri (dalam hal Raperda Provinsi) atau Gubernur (dalam hal Raperda Kabupaten/Kota). Dapat dikatakan, Pembatalan Perda PPAPBD disini tidak ada konsekuensinya bagi daerah.

Jenis sanksi tersebut merupakan salah satu jenis sanksi yang diatur dalam Pasal 45 ayat (2) PP Pengawasan Pemda yang secara umum mengatur jenis sanksi terhadap Pemerintah Daerah dalam hal terjadi pelanggaran atau penyimpangan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, yaitu: a) penataan kembali daerah otonom; b)

pembatalan pengangkatan pejabat; c) penangguhan dan pembatalan kebijakan daerah; d) sanksi administratif; dan e) sanksi finansial. Pasal 45 ayat (3) PP Pengawasan Pemda mengatur bahwa pemberian sanksi-sanksi tersebut diberikan oleh Menteri, Menteri Negara/Pimpinan Lembaga Pemerintah Non-Departemen. Sementara itu, khusus dalam hal pengelolaan keuangan daerah, terdapat sanksi berupa ganti rugi dan pidana apabila pemeriksaan kerugian daerah BPK menemukan adanya kerugian daerah dan/atau tindak pidana di dalamnya (Pasal 142 ayat (1) dan ayat (2) PP PKD).

Ketiadaan sanksi bagi Pemerintah Daerah yang tidak menjalankan evaluasi dan klarifikasi Raperda dan Perda PPAPBD dapat dikatakan melanggar asas proporsionalitas dalam AUPB. Sebagaimana telah dijelaskan di atas, asas tersebut menghendaki penyelenggara Negara untuk mewujudkan keseimbangan antara hak dan kewajiban yang melekat pada dirinya. Melalui interpretasi secara ekstensif, kewajiban yang melekat pada penyelenggara Negara harus disertai dengan sanksi sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dalam hal ini, terdapat 5 (lima) jenis sanksi administrasi yang dapat diterapkan kepada Pemerintah Daerah sesuai pengaturan dalam Pasal 45 ayat (2) PP Pengawasan Pemda, sebagaimana telah disebutkan sebelumnya. Seharusnya Pemerintah Pusat lebih tegas dalam memberikan sanksi kepada Pemerintah Daerah yang melanggar kedua mekanisme ini. Secara umum, penjatuhan sanksi memiliki fungsi untuk memberi efek jera kepada pihak lain, sehingga dapat meningkatkan kepatuhan dan memberi pemahaman kepada Pemerintah Daerah di seluruh Indonesia bahwa mekanisme pengawasan Perda diperlukan dalam rangka menjalankan asas akuntabilitas dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Oleh karena kedua mekanisme pengawasan Perda ini merupakan bagian dari keseluruhan prosedur PPAPBD, maka pelanggaran terhadap kedua mekanisme ini dapat dianggap melanggar prosedur PPAPBD secara keseluruhan. Dengan demikian, Pemerintah Pusat perlu menggali lebih dalam mengenai jenis sanksi yang akan dikenakan terhadap Pemerintah Daerah yang tidak melaksanakan mekanisme evaluasi dan klarifikasi Raperda dan Perda PPAPBD. Dari beberapa jenis sanksi yang diatur dalam PP Pengawasan Pemda, sanksi finansial sebaiknya diutamakan. Dalam konteks perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, sanksi finansial ini dapat mengurangi komponen dana Pemerintah Pusat sekaligus meningkatkan kemandirian dan akuntabilitas Pemerintah Daerah.

Sanksi finansial berkaitan dengan pelanggaran terhadap pengaturan tentang evaluasi dan klarifikasi Raperda dan Perda tentang pajak daerah dan retribusi daerah dapat ditemukan di Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah (Lembaran Negara Tahun 2009 Nomor 130, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5049, selanjutnya UU PDRD). Pasal 159 ayat (1) UU PDRD secara tegas mengatur bahwa Kepala Daerah yang tidak melaksanakan evaluasi Raperda PDRD sesuai Pasal 157 ayat (1) dan ayat (2), serta klarifikasi Perda PDRD sesuai Pasal 158 ayat (1) dan ayat (6) akan dikenakan sanksi berupa pemotongan Dana Alokasi Umum dan/atau Dana Bagi Hasil atau restitusi. Pasal 159 ayat (2) UU PDRD menyatakan bahwa pemberian sanksi tersebut dilaksanakan oleh Menteri Keuangan dalam suatu Peraturan Menteri Keuangan. Hal ini menjalankan ketentuan yang terdapat dalam Pasal 45 PP Pengawasan Pemda sebagaimana dijelaskan di atas.

Berdasarkan paparan di atas dapat disimpulkan bahwa ketiadaan sanksi kepada

Kepala Daerah yang tidak melaksanakan mekanisme evaluasi Raperda dan klarifikasi Perda PPAPBD belum sesuai dengan asas proporsionalitas dalam AUPB. Padahal, PP Pengawasan Pemda telah mengatur mengenai beberapa jenis sanksi yang dapat diberikan oleh Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah yang melakukan pelanggaran atau penyimpangan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, termasuk pelanggaran terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang mekanisme evaluasi Raperda dan klarifikasi Perda PPAPBD. Namun demikian, perlu diingat bahwa tanpa proses evaluasi Perda tidak akan mendapat pengesahan dari Menteri Dalam Negeri, dan tentu hal ini akan menghambat pembangunan di daerah.

#### D. Kesimpulan

Beberapa kesimpulan dapat ditarik dari penelitian ini, yakni sebagai berikut: **Pertama**, semua mekanisme yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan terkait dengan pertanggungjawaban pelaksanaan APBD telah dipenuhi oleh Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta untuk laporan keuangan pada tahun 2009. Akan tetapi memang ada sedikit keterlambatan waktu dalam hal konsolidasi laporan yang dilakukan oleh PPKD dengan kepala daerah. Keterlambatan waktu ini tidak secara signifikan mempengaruhi berubahnya

siklus laporan pertanggungjawaban pelaksanaan APBD lainnya. Selain itu, terkait dengan substansi, pemeriksaan yang dilakukan oleh ketiga instansi BPK, DPRD dan Kementerian Dalam Negeri belum menyentuh pemeriksaan kinerja. Pemeriksaan kinerja hanya dimungkinkan jika BPK sewaktu-waktu melakukannya kepada beberapa daerah. Pemeriksaan yang dilakukan oleh Kementerian Dalam Negeri seolah-olah merupakan formalitas saja, karena dianggap daerah bukan pemeriksaan yang substantif.

**Kedua**, AUPB diperlukan dalam rangka memberikan pedoman bagi Pemerintah Daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, antara lain dalam mekanisme PPAPBD. Sebagai bagian dari mekanisme tersebut adalah mekanisme evaluasi Raperda dan klarifikasi Perda PPAPBD. Berdasarkan penelitian normatif yang telah dilakukan, peneliti menemukan beberapa permasalahan normatif terkait kesesuaian pengaturan mekanisme PPAPBD dengan AUPB. **Pertama**, tidak adanya landasan hukum dalam pengundangan Permendagri Evaluasi Raperda PPAPBD dan ketentuan mengenai evaluasi Raperda PPAPBD dalam Permendagri PPPKD belum sesuai dengan asas kepastian hukum dalam AUPB. **Kedua**, ketiadaan sanksi bagi Kepala Daerah yang tidak melaksanakan mekanisme evaluasi Raperda dan klarifikasi Perda PPAPBD dapat dikatakan belum sesuai dengan asas proporsionalitas dalam AUPB.

#### DAFTAR PUSTAKA

##### A. Buku

Amiq, Pachral, 2010, *Aspek Hukum Pengawasan Pengelolaan Keuangan Daerah*, LaksBang, Pressindo, Yogyakarta.

##### B. Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah (Lembaran Negara Nomor 38 Tahun 1974, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3037 Tahun 1974).

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Tahun 2004 Nomor 125, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4437) sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2005 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2005 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah Menjadi

- Undang-Undang (Lembaran Negara Tahun 2005 Nomor 108, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4548) dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Tahun 2008 Nomor 59, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4844).
- Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Tahun 2004 Nomor 126, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4438).
- Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah (Lembaran Negara Tahun 2005 Nomor 140, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4578).
- Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2005 tentang Pedoman dan Pembinaan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah (Lembaran Negara Tahun 2005 Nomor 165, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4593).
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 59 tahun 2007 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah.
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 53 Tahun 2007 tentang Pengawasan Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah.
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 65 tahun 2007 tentang Pedoman Evaluasi Rancangan Peraturan Daerah tentang Pertanggungjawaban Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah dan Rancangan Peraturan Kepala Daerah tentang Penjabaran Pertanggungjawaban Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.