



HUBUNGAN DPRD DAN PEMERINTAH DAERAH DALAM PENETAPAN ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DAERAH

MELKI*

Submitted: 5-04-2018, Reviewed: 25-04-2018, Accepted: 30-04-2018

Doi: [10.22216/soumlaw.v1i1.3385](https://doi.org/10.22216/soumlaw.v1i1.3385)

Abstract: *The Regional Budget (APBD) is an annual financial plan developed by the regional government then discussed and agreed jointly by the local government and the Regional House of Representatives. This paper itself will discuss how the relationship of the Regional House of Representatives with the Regional Government in determining the APBD, using normative jurisdiction research. Law No. 9 of 2015 of the second amendment to Law No. 23 of 2014 on regional government states that local government administrators are local governments and DPRD. Both local government institutions are elements of local government administration. The relationship between local government and DPRD in making regional regulation on APBD per, tends to deal in diametrically according to position, duty and authority. The local government and the DPRD jointly discuss and approve the draft local regulations. The draft local regulations on APBD initiatives and initiatives came from the local government, and the draft local regulations together with the DPRD discussed and approved the draft local regulations into local regulations.*

Keywords: *Relationship; DPRD; Local government; APBD.*

Abstrak: Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) merupakan rencana keuangan tahunan yang disusun oleh pemerintah daerah kemudian dibahas dan disetujui secara bersama oleh pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Tulisan ini sendiri akan membahas bagaimana hubungan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan Pemerintah Daerah dalam penetapan APBD, dengan menggunakan penelitian yurdisi normatif. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 perubahan kedua Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang pemerintahan daerah menyebutkan bahwa penyelenggara pemerintahan daerah adalah pemerintah daerah dan DPRD. Kedua lembaga pemerintahan daerah adalah unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Hubungan pemerintah daerah dan DPRD dalam pembuatan peraturan daerah tentang APBD per, cenderung berhadapan secara diametral sesuai kedudukan, tugas, dan wewenang. Pemerintah daerah dan DPRD bersama-sama membahas dan me- nyetujui rancangan peraturan daerah. Rancangan perda tentang APBD prakarsa dan inisiatif berasal dari pemerintah daerah, dan rancangan perda bersama-sama dengan DPRD membahas dan menyetujui rancangan perda menjadi peraturan daerah.

Kata kunci: Hubungan; DPRD; Pemerintah Daerah; APBD.

* Wiraswasta dan Mahasiswa Pascasarjana Magister Ilmu Hukum Universitas Ekasakti, mekis@gmail.com, A.Md. S.H (Universitas Ekasakti).



A. Latar Belakang

Negara Republik Indonesia sebagai negara kesatuan menganut asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan, dengan memberikan kesempatan dan kekuasaan kepada daerah untuk menyelenggarakan otonomi daerah. Karena itu, pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945), antara lain menyatakan Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten dan kota mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang. Dengan demikian, UUD 1945 merupakan landasan yang kuat untuk menyelenggarakan otonomi dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata dan bertanggung jawab kepada daerah (Kurniawan 2016).

Pembentukan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Sebagaimana Telah Diubah Dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 (UU Pemda) mengakibatkan beberapa perubahan di dalam model pengaturan dan system pemerintahan tentang pemerintahan daerah. UU Pemda menyebutkan bahwa Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dan kepala daerah berkedudukan sebagai penyelenggara pemerintahan daerah yang diberi mandat rakyat untuk melaksanakan Urusan Pemerintahan yang diserahkan kepada Daerah (Gender and Bidang 2009). DPRD dan kepala daerah berkedudukan sebagai mitra sejajar dengan mempunyai fungsi yang berbeda.

Kepala daerah melaksanakan fungsi pelaksanaan atas Peraturan Daerah (yang selanjutnya disebut Perda) dan kebijakan Daerah sedangkan DPRD mempunyai fungsi pembentukan Perda, anggaran (*budgeting*) dan pengawasan (*controlling*). Dalam pembentukan Perda menurut UU Pemda, harus selalu di bawah pengawasan Pemerintah Pusat, dalam hal ini Presiden sebagai penanggung jawab akhir seluruh penyelenggaraan pemerintahan secara nasional. Dalam mengatur dan mengurus Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah tersebut, DPRD dan kepala daerah dibantu oleh Perangkat Daerah. Sebagai konsekuensi posisi DPRD sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah maka susunan, kedudukan, peran, hak, kewajiban, tugas,



wewenang, dan fungsi DPRD tidak diatur dalam beberapa undang-undang namun cukup diatur dalam UU Pemda secara keseluruhan guna memudahkan pengaturannya secara terintegrasi (Jimly Asshiddiqi 2015).

Pergeseran paradigma pengelolaan keuangan negara-daerah mendorong untuk lebih memperhatikan dan mengutamakan kepentingan serta kebutuhan rakyat. Kebijakan tersebut menuntut pengelolaan keuangan yang transparan, partisipatif dan akuntabel, dimana setiap input tertentu harus menghasilkan output tertentu. Bahkan diharapkan mampu menentukan *outcome*, *benefit*, dan *impact*-nya. Keluaran atau output dari kegiatan/program yang akan atau telah dicapai sehubungan dengan anggaran yang digunakan dibandingkan dengan kuantitas dan kualitas yang terukur.

Pasal 65 ayat (1) UU Pemda huruf d, menjelaskan mengenai tugas dari kepala daerah, bertugas untuk menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang APBD, rancangan Peraturan Daerah tentang perubahan APBD, dan rancangan Perda tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD kepada DPRD untuk dibahas bersama. Penyusunan anggaran (rencana keuangan tahunan) dilakukan secara terintegrasi untuk seluruh jenis belanja guna melaksanakan kegiatan pemerintahan yang didasarkan pada prinsip efisiensi alokasi dana. Dalam upaya mewujudkan hal tersebut, maka perlu ada penguatan kapasitas aparatur yang terlibat langsung dalam penyusunan anggaran maupun anggota DPRD yang mengawal perjalanan penyusunan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) dan mengawasi penggunaannya (Jimly Asshiddiqie, 2006).

Dalam penyusunan anggaran berbasis kinerja harus dipahami mengenai makna, baik secara statis maupun dinamis. Secara dinamis setiap input tertentu harus diperhitungkan berapa output yang dapat dicapai dari input tersebut. Capaian kinerja berdasarkan indikator tertentu harus menjadi pertimbangan utama, untuk itu analisis standar belanja perlu dibuat dengan mengacu pada standar satuan harga untuk mencapai prestasi kerja berdasarkan standar pelayanan minimal (khusus untuk urusan pemerintahan yang bersifat wajib). Secara teknis penyusunan anggaran berbasis kinerja harus mengikuti mekanisme yang memadukan antara perencanaan dan penganggaran dengan pendekatan kerangka pengeluaran jangka menengah, pendekatan penganggaran



terpadu, dan pendekatan prestasi kerja. Dalam penyusunan anggaran berbasis kinerja, secara normatif juga harus mengikuti asas, fungsi utama anggaran, dan paradigmanya (Qamar 2015).

Secara normatif perencanaan mulai dari RPJP-D, RPJM-D sampai ke RKP-D dan dari aspek penganggaran dibuat kebijakan umum APBD dan Prioritas Plafon Anggaran Sementara (KUA-PPAS) sebagai acuan bagi Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) dalam menyusun Rencana Kerja Anggaran (RKA). Secara teknis RKA ini meliputi RKA-SKPD dan RKPA- PPKD/SKPKD. Dalam RKA (SKPD dan PPKD) secara format merujuk pada struktur APBD yaitu pendapatan, belanja, dan pembiayaan yang diklasifikasikan menurut urusan pemerintahan, fungsi keuangan, organisasi, program dan kegiatan. Kelompok belanja (langsung atau tidak langsung) juga dikelompokkan dalam jenis belanja, obyek belanja dan rincian belanja (Asshiddiqie 2006).

Pada hakikatnya makna anggaran dapat dilihat paling tidak melalui dua pendekatan. Pertama, secara etimologis anggaran bermakna mengirakan atau kira-kira atau perkiraan. Kedua, dalam arti dinamis yang dimaksud anggaran adalah: (1) Rencana keuangan yang menerjemahkan penggunaan sumber-sumber yang tersedia untuk memenuhi aspirasi masyarakat menuju penciptaan kehidupan rakyat yang lebih baik di masa yang akan datang, (2) Rencana keuangan pemerintah daerah untuk membangun perikehidupan masyarakat yang tentunya semakin berkembang dan dinamis yang tercermin dalam kegiatan untuk mendorong rakyat dalam memenuhi kewajibannya sebagai warga negara, (3) Proses penentuan jumlah alokasi sumber-sumber ekonomi untuk setiap program dan aktivitas dalam bentuk uang, (4) Setiap penyusunan dan pengelolaan anggaran daerah yang berorientasi pada pencapaian hasil atau kinerja disebut anggaran kinerja. Kinerja harus mencerminkan efektivitas dan efisiensi pelayanan publik, yang berarti berorientasi pada kepentingan publik (Jimly Asshiddiqie. 2011).

Untuk membangun pola hubungan yang ideal antara legislatif dan eksekutif dalam arti terciptanya keseimbangan antara kedua lembaga tersebut sangat tergantung



pada sistem politik yang dibangun. Semakin demokratis sistem politik itu maka hubungan antara legislatif dan eksekutif akan semakin seimbang. Sebaliknya semakin tidak demokratis sistem politik suatu negara, maka yang tercipta dua kemungkinan, yaitu dominasi eksekutif yang menciptakan rezim otoriter dan dominasi legislatif yang menciptakan anarki politik.

Pada dasarnya fungsi DPRD sebagai wakil rakyat diantaranya sebagai pembentukan legitimasi adalah fungsi badan perwakilan atas nama rakyat berhadapan dengan eksekutif. Badan inilah secara konstitusional membentuk citra demokratis pemerintah, sekaligus penentu stabilitas politik. Karena itu DPRD sebagai lembaga perwakilan terlalu pasif dan tidak pernah memberikan koreksi atau mengingatkan eksekutif, justru mereka yang kehilangan legitimasinya. maka pembahasan dalam penelitian ini akan dibatasi pada bagaimana evaluasi hubungan DPRD dengan Pemerintah Daerah dalam penetapan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) (Jimly Asshiddiqi, 2015).

APBD merupakan rencana keuangan tahunan yang disusun oleh pemerintah daerah kemudian dibahas dan disetujui secara bersama oleh pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), dan selanjutnya ditetapkan menjadi peraturan daerah. Fenomena yang terjadi saat ini masih banyak daerah yang belum dapat menyelesaikan APBDnya tepat waktu sehingga memberikan dampak yang buruk terhadap pelaksanaan program kegiatan yang dapat berpengaruh pada pelayanan publik terhadap masyarakat, dan kinerja pemerintah terhadap pencapaian visi misi.

Namun dalam kenyataannya terdapat kesan yang kuat yang berkembang di tengah-tengah masyarakat bahwa proses pembuatan kebijakan APBD hingga ditetapkannya dalam Peraturan Daerah tidak menggunakan prinsip-prinsip yang dianut di dalam tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*), tetapi lebih banyak dibuat atas dasar kepentingan para aktor pembuat kebijakan aparat Pemerintah Daerah dan Anggota DPRD baik kepentingan individual, kelompok, dan partai. Akibat dari proses pembuatan kebijakan APBD yang demikian, menyebabkan kepen- tingan



masyarakat sebagaimana dijamin dalam peraturan perundang-undangan menjadi terabaikan terutama sekali yang bertautan dengan upaya pengentasan kemiskinan di wilayah pemerintah daerah tersebut. Selain itu APBD dinilai tidak memiliki sinkronisasi dengan APBD Kabupaten Kota yang ada.

B. Metode Penelitian

Penelitian ini adalah suatu penelitian yang bersifat deskriptif analitis, yaitu suatu penelitian yang menggambarkan mengenai cara dan bentuk hubungan DPRD dengan Pemerintah Daerah dalam penetapan APBD. Pendekatan utama yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan secara *juridis normatif*. Penelitian hukum secara *juridis normatif* yaitu mencari logisnya aturan-aturan hukum, dimana hukum merupakan gejala normatif yang bersifat otonom dan lebih memfokuskan pada *law in books*. Dalam penelitian ini sumber data yang penulis gunakan meliputi data sekunder dan data primer.

C. Pembahasan dan Analisis

1. Perkembangan Otonomi Daerah di Indonesia

Sebelum kedatangan Belanda, pelaksanaan otonomi daerah masih dapat dikatakan asing dan tidak dilaksanakan di daerah-daerah di Indonesia. Hal ini dikarenakan kekuasaan yang masih bersifat kedaerahan dan terpisah menjadi kerajaan-kerajaan yang lebih kecil. Apalagi ini masih diperkaut dengan system monarki yang dilaksanakan kerajaan-kerajaan di Nusantara yang membuat distribusi atau pembagian kekuasaan dalam bentuk otonomi yang sederhana mungkin masih asing. Pada masa penjajahan Belanda pada awal otonomi daerah dan desentralisasi dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia, pelaksanaan otonomi masih bersifat monopolistik dan sentralistik. Semua kekuasaan eksekutif, yudikatif, dan legislatif bertumpu pada gubernur jenderal sebagai wakil raja Belanda. Pemerintahan Hindia Belanda membagi wilayah administratifnya untuk menerapkan dekonsentrasi yang biasa disebut *gewesten, afdelingen, onderafdelingen* (L. A. S 2016a).



Pada tahun 1903 pemerintahan Kerajaan Belanda telah menetapkan suatu *Wethoudende Decentralisatie van het bestuur in Nederlandsch Indie* atau yang lebih dikenal dengan sebutan *Decentralisatiewet*. Undang-Undang Desentralisasi 1903 yang tersebut di atas memiliki makna bahwa daerah bisa membentuk daerah otonom dan lembaga perwakilan seperti DPRD di luar lembaga otonom yang ada sebelumnya yaitu Swapraja dan desa yang berdasarkan hukum adat. Bersamaan dengan berkembangnya desentralisasi itu pemerintahan Hindia Belanda mengembangkan politik etis dalam mengembangkan daerah otonom (Manan 2004).

Otonomi daerah adalah pelimpahan kewenangan dan tanggung jawab dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Sebelum diberlakukannya otonomi daerah, seluruh pemerintahan daerah di Indonesia begitu saja menerima program dari pemerintah pusat sehingga ada keseragaman program di setiap daerah dan tidak terjadinya pemerataan pembangunan yang hanya dipusat saja dan tidak relevan sesuai dengan kebutuhan daerahnya. Akan tetapi, setelah adanya otonomi daerah, daerah memiliki kewenangan untuk mengatur daerahnya sendiri karena pemerintah daerah lebih mengetahui tentang kebutuhan dan pembangunan daerahnya dibandingkan dengan pemerintah pusat yang mengatur banyak daerah sehingga tidak relevan dan efektif dalam melaksanakan kebutuhan dan pembangunan daerah-daerah (Manan 2004).

Negara Republik Indonesia sebagai negara kesatuan menganut asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan, dengan memberikan kesempatan dan kekuasaan kepada daerah untuk menyelenggarakan otonomi daerah. Karena itu, pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945, antara lain menyatakan Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten dan kota mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang. Dengan demikian, Undang-Undang Dasar 1945 merupakan landasan yang kuat untuk menyelenggarakan otonomi dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata dan bertanggung jawab kepada daerah (Nelson Bastian Nope, 2015).



Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 perubahan kedua Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, menjelaskan pengertian otonomi daerah adalah wewenang daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan yang diserahkan oleh pemerintah pusat dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Negara Republik Indonesia sebagai negara kesatuan menganut asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan, dengan memberikan kesempatan dan keleluasaan kepada daerah untuk menyelenggarakan otonomi daerah. Kebijakan desentralisasi yang diwujudkan dalam pembentukan daerah otonom dan penyelenggaraan otonomi daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat (Ariany 2005).

Secara konseptual, pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia dilandasi oleh tiga tujuan utama yang meliputi tujuan politik, tujuan administratif dan tujuan ekonomi. Hal yang ingin diwujudkan melalui tujuan politik dalam pelaksanaan otonomi daerah diantaranya adalah upaya untuk mewujudkan demokratisasi politik melalui partai politik dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Perwujudan tujuan administratif yang ingin dicapai melalui pelaksanaan otonomi daerah adalah adanya pembagian urusan pemerintahan antara pusat dan daerah, termasuk sumber keuangan serta pembaharuan manajemen birokrasi pemerintahan di daerah. Sedangkan tujuan ekonomi yang ingin dicapai dalam pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia adalah terwujudnya peningkatan Indeks pembangunan manusia sebagai indikator peningkatan kesejahteraan masyarakat Indonesia (D. R. D. L. A. S 2017).

Dalam konsep otonomi daerah, pemerintah dan masyarakat di suatu daerah memiliki peranan yang penting dalam peningkatan kualitas pembangunan di daerahnya masing-masing. Hal ini terutama disebabkan karena dalam otonomi daerah terjadi peralihan kewenangan yang pada awalnya diselenggarakan oleh pemerintah pusat kini menjadi urusan pemerintahan daerah masing-masing. Dalam rangka mewujudkan tujuan pelaksanaan otonomi daerah, terdapat beberapa faktor penting yang perlu diperhatikan, antara lain: faktor manusia yang meliputi kepala daerah



beserta jajaran dan pegawai, seluruh anggota lembaga legislatif dan partisipasi masyarakatnya. Faktor keuangan daerah, baik itu dana perimbangan dan pendapatan asli daerah, yang akan mendukung pelaksanaan program dan kegiatan pembangunan daerah. Faktor manajemen organisasi atau birokrasi yang ditata secara efektif dan efisien sesuai dengan kebutuhan pelayanan dan pengembangan daerah (Ariany 2005).

Gagasan pelaksanaan otonomi daerah adalah gagasan yang luar biasa yang menjanjikan berbagai kemajuan kehidupan berbangsa dan bernegara yang lebih baik. Namun dalam realitasnya gagasan tersebut berjalan tidak sesuai dengan apa yang dibayangkan. Pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia pada gilirannya harus berhadapan dengan sejumlah tantangan yang berat untuk mewujudkan cita-citanya. Tantangan dalam pelaksanaan otonomi daerah tersebut datang dari berbagai aspek kehidupan masyarakat. Diantaranya adalah tantangan di bidang hukum dan sosial budaya. Pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia dimulai segera setelah angin sejuk reformasi berhembus di Indonesia. Masih dalam suasana euphoria reformasi dan dalam situasi dimana krisis ekonomi sedang mencekik tingkat kesejahteraan rakyat, Negara Indonesia membuat suatu keputusan pemberlakuan dan pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia.

2. Hubungan DPRD dan Pemerintah Daerah Dalam Penetapan Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah

Dalam Undang-undang Pemerintah Daerah ditegaskan bahwa pemerintah daerah dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan memiliki hubungan pemerintah dan dengan pemerintah lainnya. Hubungan tersebut meliputi hubungan wewenang, keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam, dan sumber daya lainnya.¹ Dalam menjalankan pemerintahan secara luas itu pemerintah harus berpegang pada dua macam asas, yaitu: 1) Asas Keahlian (Asas Fungsional) Yang dimaksud dengan asas ini adalah suatu asas yang menghendaki tiap urutan kepentingan umum diserahkan kepada para ahli untuk diselenggarakan secara fungsional; dan 2) Asas Kedaerahan asas ini di tempuh dengan sistem dekonsentrasi dan desentralisasi (Jimly Asshiddiqi 2015).



APBD merupakan rencana keuangan tahunan pemerintah daerah yang dibahas dan disetujui bersama oleh pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), dan selanjutnya ditetapkan dengan Peraturan Daerah. Idealnya sebagai rencana keuangan tahunan pemerintah daerah, maka dalam APBD tergambar semua hak dan kewajiban daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintah daerah yang dapat dinilai dengan uang termasuk di dalamnya segala bentuk kekayaan yang berhubungan dengan hak dan kewajiban daerah tersebut dalam kurun waktu 1 (satu) tahun (Gender and Bidang 2009). Keuangan daerah harus dikelola secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efektif, efisien, ekonomis, transparan, dan bertanggungjawab dengan memperhatikan azas keadilan, kepatutan, dan manfaat untuk masyarakat. Sebagai semua hak dan kewajiban daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dapat dinilai dengan uang, termasuk di dalamnya segala bentuk kekayaan yang berhubungan dengan hak dan kewajiban daerah tersebut.

Pengelolaan keuangan daerah diwujudkan dalam suatu sistem yang terintegrasi yang diwujudkan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), sebagai suatu rencana keuangan tahunan pemda. APBD ditetapkan setiap tahun dengan Peraturan Daerah (Perda), yang dibahas dan disetujui bersama oleh pemda dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). APBD disusun sesuai dengan kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan dan kemampuan pendapatan daerah. Penyusunan APBD dilakukan dengan berpedoman pada Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) dalam rangka mewujudkan pelayanan kepada masyarakat demi tercapainya tujuan bernegara (Kemendagri 2011).

Secara garis besar, penyusunan APBD terdiri dari 6 (enam) tahapan, yaitu: 1) Penyusunan Kebijakan Umum APBD (KUA); 2) Penyusunan Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara (PPAS) 3) Penyiapan Surat Edaran (SE) Kepala Daerah tentang Pedoman Penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran Satuan Kerja Pemerintah Daerah (RKA SKPD); 4) Penyiapan Rancangan Peraturan Daerah (Ranperda) APBD; 5) Penyusunan Rancangan Peraturan Kepala Daerah (Ranper KDH) mengenai



Penjabaran APBD; dan 6) Evaluasi serta penetapan Ranperda APBD dan Ranper KDH mengenai Penjabaran APBD (Manan 2004).

Latar belakang kepala daerah sangat berpengaruh terhadap cara berpikir dan bersikap. Kepala daerah ibaratkan manajer yang berlatar belakang pendidikan keuangan atau akuntansi mendukung anggaran yang lebih detail dan teliti, yang menunjukkan bahwa manajer yang memiliki latar belakang pendidikan keuangan atau akuntansi dapat mengembangkan dan menciptakan kinerja yang lebih tinggi (L. A. S 2016b).

Kewenangan DPRD dalam menetapkan APBD diatur dalam Undang-undang Pemerintahan Daerah dimana terdapat pemisahan secara tegas antara lembaga legislatif yaitu Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dan Eksekutif yaitu Gubernur beserta perangkatnya guna pelaksanaan otonomi luas nyata dan bertanggung jawab. Pemisahan ini dimaksud agar pelaksanaan fungsi transparan dan akuntabel. Dalam system pemerintahan daerah terdapat sasaran yang paling mendasar yaitu: 1) Pembangunan sistem, iklim dan kehidupan politik yang demokratis; 2) Penciptaan pemerintahan masyarakat agar mampu berperan serta bernuansa desentralisasi; 3) Pemberdayaan masyarakat agar mampu berperan secara optimal dalam penyelenggaraan pemerintah dan pembangunan daerah; dan 4) Penegakan supremasi hukum (Konradus et al. 2016).

Rakyat sebagai pemegang kedaulatan memberikan hak kuasanya kepada wakil-wakil di DPRD untuk menjamin agar pemerintah konsisten berupaya mensejahterakan warganya. APBD dirancang sesuai dengan pos-posnya, yaitu pendapatan, belanja, dan pembiayaan. Pra Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah yang disampaikan oleh Eksekutif kepada Sekretariat dewan dibahas melalui Panitia Anggaran DPRD. Kemudian diadakan hearing antara DPRD dan Eksekutif dengan tetap mengacu pada skala prioritas pembangunan. Setelah itu, hasil hearing di paripurnakan disinilah DPRD mempunyai kewenangan didalam menerima, menolak serta mempertimbangkan pos-pos anggaran yang di usulkan oleh eksekutif melalui pandangan umum anggota DPRD dan pendapat akhir DPRD. Setelah



mendengarkan jawaban Pemerintah/ Gubernur, pada pendapat akhir inilah DPRD melalui rapat paripurna dapat atau tidak dapat memberikan persetujuan penetapan APBD provinsi (Margarito Kamis, 2004).

Apabila penetapan APBD baik induk maupun perubahan tidak terlaksana sesuai ketentuan yang berlaku maka akan berakibat hukum terhadap penetapan APBD. Akibat hukum yang dapat terjadi adalah pelaksanaan kegiatan-kegiatan pemerintahan di masing-masing instansi tidak dapat terlaksana dengan baik dan berakibat fatal pula terhadap pembangunan di daerah. Menurut UU Pemerintah Daerah nampak bahwa apabila RAPBD tidak disetujui oleh pihak DPRD maka pemerintah daerah wajib menyempurnakan RAPBD tersebut. Apabila RAPBD tidak disetujui DPRD, Pemerintah Daerah wajib menyempurnakan RAPBD. Pengambilan keputusan tentang RAPBD dilakukan oleh DPRD paling lambat 3 (tiga) bulan sebelum tahun anggaran berakhir. Setelah disempurnakan RAPBD harus disampaikan kembali kepada DPRD kemudian kembali dibahas oleh pihak Legislatif (Qamar 2015).

Urgensi penelitian ini terutama terletak dari filosofi pembuatan kebijakan APBD yang dalam praktiknya menjadi kewenangan bersama dari Pemerintah Daerah dan DPRD. Sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah memberi penegasan bahwa fungsi Pemerintah Daerah sebagai badan eksekutif dan DPRD sebagai badan legislatif daerah. Keduanya seharusnya dalam pembuatan kebijakan APBD didasari atas prinsip manfaat untuk masyarakat. Hal ini menjadi penting sebab apa yang diatur dalam APBD menjadi acuan bagi pemerintah daerah untuk membangun dan mengelola kepentingan masyarakat daerah dalam periode satu tahunan (Rezah 2015).

Artinya kalau kebijakan APBD tidak didasari atas azas manfaat kepada masyarakat, maka bisa dipastikan dalam proses pembangunan daerah dalam masa tertentu akan tidak dapat dinikmati oleh masyarakat. Dengan kata lain yang dapat menikmati hasil-hasil pembangunan adalah hanya kelompok-kelompok tertentu. Di mana kelompok tersebut adalah para aktor-aktor pembuat kebijakan APBD, yaitu aparatur Pemerintah Daerah dan partai-partai yang mempunyai kursi di DPRD.



Temuan dari penelitian ini akan dapat menjadi cerminan dari para aktor yang terlibat dalam pembuatan kebijakan APBD, apakah proses yang terjadi dalam pembuatannya telah memperhatikan kepentingan-kepentingan dari masyarakat terutama dalam hal kesejahteraan masyarakat lewat upaya pengentasan kemiskinan, sebagaimana yang diatur dalam Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah yang ada (L. A. S 2016a).

Selain itu besaran dan alokasi anggaran yang ada di dalam APBD dapat menjadi informasi dan indikator penting dalam mengevaluasi perkembangan dan kemajuan suatu daerah. Karena itu proses pembuatan kebijakan ini menuntut perlunya ada mekanisme yang jelas dan direncanakan secara tertib, taat pada aturan-aturan perundangan, efisien, ekonomis, efektif transparan, dan bertanggungjawab serta memperhatikan azas keadilan, kepatutan dan manfaat untuk masyarakat. Dengan temuan penelitian ini diharapkan akan memberi luaran yang bermanfaat terutama berkaitan dengan dua hal, yaitu (Samekto 2015):

- (1) Untuk penguatan kelembagaan negara, yaitu Pemerintah Daerah dan DPRD;
- (2) Pengentasan kemiskinan menjadi fokus kebijakan dalam penyusunan APBD dan
- (3) Publikasi artikel ilmiah tingkat nasional maupun internasional.

Pemecahan masalah-masalah pembangunan di daerah di dalam era otonomi daerah menempatkan produk kebijakan pemerintah daerah dan DPRD menjadi sangat strategis. Pembuatan keputusan strategis dan pendekatan pelayanan dan pemberdayaan masyarakat daerah seharusnya terlihat di dalam besaran dan alokasi dari APBD yang dibuat oleh pemerintah daerah dan DPRD. Karena itu pembuatan keputusan strategis untuk pemecahan masalah-masalah bangsa di daerah memerlukan temuan-temuan dari pelaksanaan fungsi dari lembaga Pemerintah Daerah dan DPRD, termasuk salah satunya adalah proses pembuatan kebijakan APBD. Terjadinya kemitraan yang strategis antara pemerintah daerah dan DPRD sebagai pelaksana pemerintahan di daerah akan lebih memperkuat lembaga ini. bukan sebaliknya, yaitu saling bersaing dan saling mengawasi. Padahal didalam perundang-undangan keduanya memiliki fungsi sejajar dan jelas dan tegas. Ketegasan fungsi ini pula memungkinkan terjadinya



"check and balances" menuju tercapainya tata pemerintahan yang baik (*good governance*), yakni pemerintahan yang partisipatif, adil, transparan dan akuntabel.

Kebijakan publik adalah suatu respons dari sistem politik terhadap *demands/claim* yang mengalir dari lingkungannya, dapat dikenali ciri-ciri kebijakan publik, pertama adalah kebijakan yang dibuat oleh negara, yaitu berkenaan dengan lembaga eksekutif, legislatif dan yudikatif. Kebijakan publik adalah kebijakan yang mengatur kehidupan seseorang atau golongan yang sudah menjadi masalah bersama. UU Pemerintah Daerah dengan tegas menyebutkan bahwa penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah Pemerintah Daerah dan DPRD. Pemerintah Daerah adalah gubernur, bupati atau walikota dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah (Manan 2004).

Kemudian DPRD adalah lembaga perwakilan rakyat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Konsekuensi dari kedudukan antara pemerintah daerah dan DPRD, praktik yang terjadi dalam hubungan pemerintah daerah dengan DPRD cenderung berhadapan secara diametral. Selanjutnya UU Pemerintah Daerah, disatu sisi menyebutkan bahwa kepala daerah mempunyai tugas dan wewenang memimpin penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD: a) mengajukan rancangan perda; b) menetapkan perda yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD; c) menyusun dan mengajukan rancangan perda tentang APBD kepada DPRD untuk dibahas dan ditetapkan Bersama (Manan 2007).

Di lain sisi Undang-Undang ini juga menyebutkan bahwa DPRD mempunyai tugas dan wewenang membentuk perda yang dibahas bersama dengan kepala daerah untuk mendapatkan persetujuan bersama, membahas dan menyetujui rancangan perda tentang APBD bersama dengan kepala daerah. Sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah, DPRD mempunyai fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan. Fungsi legislasi dan anggaran dijabarkan dalam tugas dan wewenang sebagai mana disebutkan di atas. Sebagai wakil rakyat DPRD mempunyai kewajiban memperjuangkan peningkatan kesejahteraan rakyat di daerah, menyerap,



menampung, menghimpun, dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat. Sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah dan sekaligus sebagai wakil dari rakyat dalam pelaksanaan fungsi-fungsi menimbulkan konflik kepentingan dari para aktor DPRD (Nurhidayatulloh, Sriwijaya, dan Nurhidayatulloh 2015).

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. Peraturan daerah adalah peraturan yang dibentuk oleh DPRD dengan persetujuan bersama kepala daerah. APBD merupakan instrumen yang akan menjamin terciptanya disiplin dalam proses pengambilan keputusan terkait dengan kebijakan pendapatan-pendapatan maupun belanja daerah. Untuk menjamin agar APBD dapat disusun dan dilaksanakan dengan baik dan benar, maka dalam peraturan ini diatur landasan administratif dalam pengelolaan anggaran daerah yang mengatur antara lain prosedur dan teknis penanggulangan yang harus diikuti secara tertib dan taat azas. Selain itu dalam rangka disiplin anggaran maka penyusunan anggaran baik “pendapatan” maupun “belanja” juga harus mengacu pada aturan atau pedoman yang melandasinya apakah itu undang-undang, peraturan pemerintah, keputusan menteri, peraturan daerah atau keputusan kepala daerah. Oleh karena itu dalam proses penyusunan APBD pemerintah daerah harus mengikuti proses dan administratif yang ditetapkan (Sailan 2007).

Beberapa prinsip dalam disiplin anggaran yang perlu diperhatikan dalam penyusunan anggaran daerah antara lain bahwa (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 terdianya 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 (Mahendra 2002).



Penyusunan APBD diawali dengan penyampaian kebijakan umum APBD, sejalan dengan rencana kerja pemerintah daerah, sebagai landasan penyusunan RAPBD kepada DPRD untuk dibahas dalam pembicaraan pendahuluan RAPBD yang telah disepakati dengan DPRD. Berdasarkan kebijakan umum APBD yang telah disepakati dengan DPRD, pemerintah daerah bersama dengan DPRD membahas prioritas dan plafon anggaran sementara dijadikan acuan bagi setiap satuan kerja perangkat daerah. Kepala SKPD selanjutnya menyusun rencana kerja dan tunggakan SKPP (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 disusun. Rencana kerja dan anggaran ini kemudian disampaikan kepada DPRD untuk dibahas dalam pembicaraan pendahuluan RAPBD (Isra, Ferdi, and Tegnan 2017).

Hasil pembahasan ini disampaikan kepada pejabat pengelola keuangan daerah sebagai bahan penyusunan rancangan peraturan daerah tentang APBD. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah merupakan dasar pengelolaan anggaran dalam masa satu tahun. Kepala Daerah dalam hal ini Gubernur dalam penyusunan rancangan APBD menetapkan prioritas dan plafon anggaran sebagai dasar penyusunan rencana kerja dan anggaran satuan kerja perangkat daerah, selanjutnya kepala satuan kerja perangkat daerah menyusun rencana kerja dan anggaran satuan kerja perangkat daerah dengan pendekatan berdasarkan prestasi kerja yang akan dicapai. Dalam Pemerintah Daerah diatur prosedur pembuatan kebijakan APBD. Kepala Daerah mengajukan rancangan perda APBD disertai penjelasan dan dokumen-dokumen pendukungnya kepada DPRD untuk memperoleh persetujuan bersama. Rancangan Perda sebagaimana dimaksud dibahas pemerintah daerah bersama DPRD berdasarkan KUA dan PPS (AGAMA 2013).

Pengambilan keputusan DPRD untuk menyetujui rancangan perda dimaksud dilakukan selambat-lambatnya satu bulan sebelum tahun anggaran dilaksanakan. Atas dasar persetujuan DPRD, kepala daerah menyiapkan rancangan peraturan kepala daerah tentang penjabaran APBD dan rancangan dokumen pelaksanaan anggaran



satuan kerja perangkat daerah. Keberadaan peraturan daerah tidak dapat dilepaskan kaitannya dengan otonomi daerah sebagai manifestasi kebijakan desentralisasi. Peraturan daerah sebagai perangkat dan salah satu produk hukum daerah merupakan sesuatu yang inherent dengan sistem otonomi daerah, oleh karena esensi otonomi daerah itu sendiri adalah kemandirian dan bukan sesuatu kebebasan sebuah satuan pemerintah yang merdeka. Kemandirian itu sendiri mengandung arti bahwa daerah berhak mengatur dan mengurus urusan rumah tangganya sendiri. Kewenangan mengatur sendiri disini mengandung arti bahwa daerah berhak membuat keputusan hukum berupa peraturan perundang-undangan yang diberi nama “peraturan daerah” (Rodiyah 2012).

Penyelenggaraan urusan wajib diprioritaskan untuk melindungi dan meningkatkan kualitas kehidupan masyarakat dalam upaya memenuhi kewajiban daerah yang diwujudkan dalam bentuk peningkatan pelayanan daerah, pendidikan, kesehatan, fasilitas sosial, dan fasilitas umum yang layak serta mengembangkan sistem jaminan sosial. Urusan wajib selain melindungi dan meningkatkan kualitas kehidupan masyarakat pada sisi lain juga diprioritaskan untuk mengentaskan kemiskinan. Kemiskinan masalah kompleks yang dipengaruhi oleh faktor yang saling berkaitan, antara lain tingkat pendapatan, kesehatan, pendidikan, akses terhadap barang dan jasa, lokasi geografis dan kondisi lingkungan (MA RI 2010).

APBD seharusnya menjadi prioritas perhatian pemda. APBD yang terlambat ditetapkan akan mempengaruhi keterlambatan pelaksanaan program dan kegiatan yang tercantum dalam APBD. Akibat selanjutnya adalah program yang telah direncanakan akan dilaksanakan secara tergesa-gesa dan terkesan seadanya, karena waktu pelaksanaan menjadi lebih singkat. Hal ini tentu akan mempengaruhi efektifitas dan efisiensi pelaksanaan program tersebut.

Jika kepala daerah dan DPRD tidak mengambil persetujuan bersama dalam waktu 60 (enam puluh) hari sejak disampaikan rancangan Perda tentang APBD oleh kepala daerah kepada DPRD, kepala daerah menyusun dan menetapkan Perda tentang APBD paling tinggi sebesar angka APBD tahun anggaran sebelumnya untuk



membiayai keperluan setiap bulan. Rancangan Perkada tersebut dapat ditetapkan setelah memperoleh pengesahan dari Mendagri bagi daerah Provinsi dan oleh gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat bagi Daerah kabupaten/kota. setelah memperoleh pengesahan dari Menteri Dalam Negeri, yang ditetapkan dengan keputusan Menteri Dalam Negeri, bagi provinsi dan pengesahan oleh gubernur, yang ditetapkan dengan keputusan gubernur, bagi kabupaten/kota.

Pada saat Undang-Undang Pemerintah Daerah ini mulai berlaku, semua peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dinyatakan masih tetap berlaku sepanjang belum diganti dan tidak bertentangan dengan ketentuan dalam Undang-Undang ini. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 21 tahun 2011 tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah (Permendagri No. 21 tahun 2011) merupakan salah satu peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, terutama mengenai Pengelolaan Keuangan Daerah

D. Penutup

DPRD pada prinsipnya mempunyai kewenangan untuk memberikan persetujuan penetapan atas usulan RAPBD yang disampaikan oleh Pemerintah Daerah/ Gubernur. Disamping itu DPRD juga dapat menolak usulan RAPBD melalui fraksi-fraksi yang ada di DPRD apabila terjadi kesalahan dalam anggaran APBD. Hal ini dapat dilakukan ketika DPRD memiliki data valid mengenai penyimpangan yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah. Akibat hukum ditolaknya APBD adalah akan terjadi apabila penetapan APBD baik induk maupun perubahan tidak terlaksana sesuai ketentuan yang berlaku maka akan berakibat hukum terhadap penetapan APBD. Akibat hukum yang dapat terjadi adalah pelaksanaan kegiatan-kegiatan pemerintahan di masing-masing instansi tidak dapat terlaksana dengan baik dan berakibat fatal pula terhadap pembangunan di daerah.



Daftar Pustaka

- Agama, Dankk. 2013. *Peran Pemerintah Daerah Dan Kantor Kementerian Agama Dalam Pemeliharaan Kerukunan Umat Beragama*. Jakarta, Kemeterian Agama.
- Ariany, Lies. 2005. "Pendapatan Asli Daerah Dari Sektor Pajak Dalam Rangka Pelaksanaan Otonomi Daerah." *Masalah-Masalah Hukum*, 6 (3).
- Asshiddiqie, Jimly. 2006. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia.
- Margarito Kamis, "Gagasan Negara Hukum Yang Demokratis Di Indonesia", Universitas Indonesia, 2004.
- Gender, Pengarusutamaan,. 2009. "Kan Otonomi Daerah Dalam Percepatan." Jakarta: Rajawali Press.
- Isra, Saldi, Ferdi, and Hilaire Tegnan. 2017. "Rule of Law and Human Rights Challenges in South East Asia: A Case Study of Legal Pluralism in Indonesia." *Hasanuddin Law Review* 3(2).
- Jimly Asshiddiqi. 2015. "Hukum Tata Negara Dan Pilar-Pilar Demokrasi." Jakarta: Lembaga ilmu Pengetahuan.
- Kemendagri, Dirjen Otonomi Daerah. 2011. *Revisi Undang Undang Otonomi Daerah*. Padang.
- Konradus, Danggur et al. 2016. "Politik Hukum Berdasarkan Konstitusi.", *Jurnal Konstitusi*, 4. (3)
- Kurniawan, Robi Cahyadi. 2016. "Inovasi Kualitas Pelayanan Publik Pemerintah Daerah." *Fiat Justisia Journal of Law* 10(3): 569–86.
- MA RI. 2010. "Cetak Biru Pembaharuan Peradilan 2010-2035.", Jakarta: Sekretariat Jenderal Mahkamah Agung.
- Mahendra, Yusril Ihza. 2002. *Mewujudkan Supremasi Hukum Di Indonesia*. Jakarta: Sekretariat Jenderal Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia RI.
- Manan, Bagir. 2007. *Konvensi Ketatanegaraan*. Bandung: Armico.
- . 2004. *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*. Yogyakarta: PSH FHUK UII.
- Nelson Bastian Nope, 2015, "Mutasi Pejabat Fungsional Ke Dalam Jabatan Struktural



- Di Era Otonomi Daerah", *Masalah-Masalah Hukum*, 44 (2).
- Nurhidayatulloh, 2015. "Politik Hukum HAM Di Indonesia (Legal Poliicy in Indonesia)." Universitas Sriwijaya.
- Jimly Asshiddiqie. 2011. "Rapat Dengar Pendapat Umum (RDPU) Badan Anggaran DPR-RI, Jakarta, Rabu, 6 Juli,
- Jimly Asshiddiqie, 2006. "*Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara II.*" Jakarta: Citra Aditya Bakti. 1–127.
- Qamar, Nurul. 2015. *Pengantar Hukum Tata Negara*. Makasar: Arus Timur.
- Rezah, Nurul Qamar dan Farah Syah. 2015. *Ilmu Kenegaraan (Staatswissenschaft)*. Jakarta: Mitra Wacana Media.
- Rodiyah. 2012. "Aspek Demokrasi Pembentukan Peraturan Daerah Dalam Perspektif Socio-Legal." *Masalah-Masalah Hukum* 41(1): 144–52.
- S, Darmini Roza Dan Laurensius Arliman. 2017. "Peran Badan Permusyawaratan Desa Di Dalam Pembangunan Desa Dan Pengawasan Keuangan Desa." *Padjadjaran Jurnal Ilmu Hukum* 4(3): 606–24.
- S, Laurensius Arliman. 2016a. "Partisipasi Pemerintah Daerah Di Dalam Perlindungan Anak Yang Berkelanjutan Di Indonesia." *Jurnal Ilmu Hukum* 7(2): 1–24.
- . 2016b. "Wacana Program Pembangunan Nasional Semesta Berencana Atau GBHN Sebagai Landasan Pembangunan Negara Berkelanjutan." *Jurnal Manajemen Pembangunan* 3(1): 83–108.
- Sailan, Manan. 2009, "Istilah Negara Hukum Dalam Sistem Ketatanegaraan." Jakarta, Gramedia Pustaka.
- Samekto, FX. Adji. 2015. "Normativas Keilmuan Hukum Dalam Perspektif Aliran Pemikiran Neo-Kantian." *Masalah-Masalah Hukum* 44(1).