

TINJAUAN AKADEMIS TENTANG ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DAERAH

ABDUL HIJAR ANWAR

Sekolah Tinggi Ilmu Hukum Padang
abdulhijaranwar@stihpadang.ac.id

Abstract: Receipts from all legitimate sources must be properly recorded by the officer. Included in receipts are all monetary benefits in the form of commissions, rebates, discounts and interest as a result of the sale and/or procurement of goods and/or services and from the storage and/or placement of regional money. This revenue must be recorded as regional income and budgeted in the APBD. APBD expenditures must be based on a decree of authorization by the authorized official. An ideal pattern of relationship between the legislature and the executive should be established in the sense that there is a balance between the two institutions. The more democratic the political system, the more balanced the relationship between the legislature and the executive will be. The Regional Government and DPRD, especially for DPRD members who are directly involved in the regional financial budgeting process, can provide education and training related to regional financial budgeting that can increase their competence and expertise and provide additional new knowledge so that the planning process to determining APBD can run optimally and produce APBD quality in accordance with the expectations, needs and aspirations of the community.

Keywords: Academic, Budget, Regional Revenue and Expenditure.

Abstrak: Penerimaan dari semua sumber yang sah harus dibukukan oleh petugas dengan benar. Hal yang termasuk penerimaan adalah semua manfaat yang bernilai uang berupa komisi, rabat, potongan dan bunga sebagai akibat dari penjualan dan/atau pengadaan barang dan/atau jasa dan dari penyimpanan dan/atau penempatan uang daerah. Penerimaan ini harus dibukukan sebagai pendapatan daerah dan dianggarkan dalam APBD. Pengeluaran APBD harus berdasarkan surat keputusan otorisasi oleh pejabat yang berwenang. Hendaknya dibangun pola hubungan yang ideal antara legislatif dan eksekutif dalam arti adanya keseimbangan antara kedua lembaga tersebut. Semakin demokratis sistem politik itu maka hubungan antara legislatif dan eksekutif akan semakin seimbang. Pemerintah Daerah dan DPRD khususnya bagi Anggota DPRD yang terlibat langsung dalam proses penganggaran keuangan daerah dapat menyelenggarakan pendidikan dan pelatihan yang terkait dengan penganggaran keuangan daerah yang dapat menambah kompetensi dan keahlian serta memberikan tambahan ilmu baru sehingga proses perencanaan hingga penetapan APBD dapat berjalan optimal dan menghasilkan APBD yang berkualitas sesuai dengan harapan, kebutuhan dan aspirasi masyarakat.

Kata Kunci: Akademis, Anggaran, Pendapatan dan Belanja Daerah.

A. Pendahuluan

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 Negara Republik Indonesia Tahun 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 (Otong Rosadi, 2015). Dengan demikian, UUD 1945 merupakan landasan yang kuat untuk menyelenggarakan otonomi dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata dan bertanggung jawab kepada daerah (Juanda Nawawi, 2015).

Pembentukan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Nomor 2 Tahun 2014 terhadap Perubahan Atas Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Undang-undang Nomor 2 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Nomor 2 tahun 2014 mengenai Undang-undang dan Undang-undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, keempat Peraturan perundang-undangan tersebut selanjutnya dalam tulisan ini disebut UU Pemda, mengakibatkan beberapa perubahan di dalam model pengaturan dan sistem 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. DPRD dan kepala daerah berkedudukan sebagai mitra sejajar dengan mempunyai fungsi yang berbeda (Nurhasmah, 2015).

APBD terkait dengan penganggaran daerah. Penganggaran adalah suatu proses menyusun rencana keuangan yaitu pendapatan dan pembiayaan, kemudian mengalokasikan dana ke masing-masing kegiatan sesuai dengan fungsi dan sasaran yang hendak dicapai. Masing-masing kegiatan tersebut kemudian dikelompokkan ke dalam program berdasarkan tugas dan tanggung jawab dari satuan kerja tertentu. Yang dimaksud dengan satuan kerja adalah organisasi pelaksana seperti dinas, kantor dan lembaga teknis (Bahrul Elmi, 2002).

APBD adalah suatu rencana keuangan tahunan daerah yang ditetapkan berdasarkan Peraturan Daerah tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah. Jadi, APBD adalah model penganggaran pemerintah daerah yang ditetapkan dengan Peraturan Daerah. APBD mencerminkan program tahunan pemerintah daerah. Dengan melihat APBD masyarakat akan mengetahui apa yang akan dilaksanakan oleh pemerintah daerah dalam tahun berjalan. Sesuai dengan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004, APBD harus disusun berdasarkan pendekatan kinerja, *performance*. Pendekatan kinerja maksudnya *out put* dan *outcomes*, hasil dari penganggaran harus bisa diukur dengan indikator-indikator yang jelas. Misalnya, jika ada anggaran untuk perbaikan jalan dan hasil yang ingin dicapai adalah lancarnya perhubungan antara wilayah A dan wilayah B demi meningkatkan kegiatan ekonomi pada wilayah tersebut, maka *out put* dan *outcome* dari pembangunan jalan tersebut harus bisa diukur dengan jelas : perhubungan antara wilayah A ke wilayah B lancar, arus barang komoditi dari wilayah A ke B dan sebaliknya lancar, kegiatan ekonomi masyarakat di kedua wilayah meningkat. Jadi, program tersebut tidak sekedar menghabiskan anggaran.

APBD yang disusun dengan pendekatan kinerja memuat (Hanif Nurcholis, 2005): 1) Sasaran yang diharapkan menurut fungsi belanja; 2) Standar pelayanan yang diharapkan dan perkiraan biaya satuan komponen kegiatan yang bersangkutan. Pengembangan standar pelayanan dapat dilaksanakan secara bertahap dan harus dilakukan secara berkesinambungan; dan 3) Bagian pendapatan APBD yang membiayai belanja administrasi umum, biaya operasi dan pemeliharaan dan belanja modal/pembangunan.

Untuk mengukur kinerja keuangan daerah dikembangkan standar analisis belanja, tolok ukur kinerja dan standar biaya. Yang dimaksud dengan standar analisis biaya adalah penilaian kewajaran atas beban kerja dan biaya terhadap suatu kegiatan. Yang dimaksud dengan tolok ukur kinerja adalah ukuran keberhasilan yang dicapai pada setiap unit organisasi perangkat daerah. Sedangkan yang dimaksud dengan standar biaya adalah harga satuan unit biaya yang berlaku bagi masing-masing daerah.

B. Metodologi Penelitian

Pendekatan utama yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan secara *yuridis normatif* dan didukung dengan pendekatan secara *yuridis empiris*. Penelitian hukum secara yuridis normatif yaitu mencari logisnya aturan-aturan hukum, dimana hukum merupakan gejala normatif yang bersifat otonom dan lebih memfokuskan pada *law in books*. Pendekatan yuridis empiris dilakukan dengan cara mengumpulkan semua bahan dan data yang diperoleh

dari lapangan yang berhubungan dengan permasalahan yang diteliti yaitu tinjauan akademis tentang anggaran pendapatan dan belanja daerah.

C. Hasil dan Pembahasan

1. Tinjauan Akademis Struktur Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah

Struktur APBD merupakan satu kesatuan yang terdiri atas pendapatan daerah, belanja daerah dan pembiayaan.

- a. Pendapatan Daerah. Pendapatan daerah dirinci menurut kelompok pendapatan dan jenis pendapatan. Kelompok pendapatan meliputi PAD, DAU/DAK dan lain-lain pendapatan yang sah.
- b. Belanja Daerah. Belanja daerah dirinci menurut organisasi, fungsi dan jenis belanja. Yang dimaksud dengan belanja menurut organisasi adalah suatu kesatuan pengguna anggaran seperti DPRD dan Sekretariat DPRD, kepala daerah dan wakil kepala daerah, Sekretariat Daerah, Dinas Daerah dan lembaga teknis lainnya. Fungsi belanja misalnya pendidikan dan kesehatan. Jenis belanja maksudnya belanja pegawai, belanja barang, belanja pemeliharaan, belanja perjalanan dinas dan belanja modal/pembangunan.
- c. Pembiayaan. Pembiayaan dirinci menurut sumber pembiayaan. Sumber-sumber pembiayaan yang merupakan penerimaan daerah, antara lain sisa lebih perhitungan anggaran tahun lalu, penerimaan dan obligasi serta penerimaan dari penjualan aset daerah yang dipisahkan. Sumber pembiayaan yang merupakan pengeluaran antara lain pembayaran hutang pokok.

Komponen APBD menurut Peraturan Pemerintah Nomor 105 Tahun 2000 disusun sebagai berikut :

- 1) Pendapatan Daerah
- 2) Belanja Operasional Pemerintahan
- 3) Belanja Modal (*Capital Investment*)
- 4) Surplus/Defisit
- 5) Aset Daerah
- 6) Pembiayaan
- 7) Dana Daerah
- 8) Pinjaman: Pemerintah Pusat, Masyarakat, dan Luar Negeri

Salah satu komponen APBD tersebut adalah surplus/defisit. Surplus atau surplus anggaran adalah selisih lebih pendapatan daerah terhadap belanja daerah. Sedangkan yang dimaksud dengan defisit atau defisit anggaran adalah selisih kurang pendapatan daerah terhadap belanja daerah. Jumlah pembiayaan sama dengan jumlah surplus/defisit anggaran.

Anggaran untuk membiayai pengeluaran yang sifatnya tidak tersangka disediakan dalam bagian anggaran pengeluaran tidak tersangka. Penganggaran dana cadangan dialokasikan dari sumber penerimaan APBD. Semua sumber penerimaan dana cadangan dan semua pengeluaran atas beban dana cadangan dicatat dan dikelola dalam APBD, yaitu dibukukan dalam rekening tersendiri yang memperlihatkan saldo awal, setiap transaksi penerimaan dan pengeluaran, serta akhir saldo akhir tahun anggaran. Posisi dana cadangan dilaporkan sebagai bagian yang tak terpisahkan dengan laporan pertanggungjawaban APBD.

2. Proses Penetapan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah

APBD diajukan oleh pemerintah daerah kepada DPRD. Kepala Daerah menyampaikan rancangan APBD kepada DPRD untuk mendapatkan persetujuan. DPRD kemudian memahaminya. Jika DPRD belum setuju dengan rancangan yang diajukan, DPRD mengembalikan lagi kepada kepala daerah untuk disempurnakan. Kepala Daerah berkewajiban menyempurnakan dan mengajukan kembali kepada DPRD untuk disetujui. Jika ternyata DPRD tidak menyetujui, pemerintah daerah menggunakan APBD tahun sebelumnya untuk dijadikan dasar penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Jika dipandang perlu APBD bisa dirubah. Perubahan APBD dilakukan sehubungan dengan adanya:

- a. Kebijakan pemerintah pusat dan/atau pemerintah daerah yang bersifat strategis
- b. Penyesuaian akibat tidak tercapainya sasaran yang ditetapkan pemerintah daerah.

Perubahan APBD ditetapkan paling lambat 3 bulan sebelum tahun anggaran tertentu berakhir. Jangka waktu 3 bulan dimaksudkan agar pelaksanaannya dapat selesai pada akhir tahun anggaran tertentu.

3. Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah

Penerimaan dan Pengeluaran APBD. Penerimaan dari semua sumber yang sah harus dibukukan oleh petugas dengan benar. Hal yang termasuk penerimaan adalah semua manfaat yang bernilai uang berupa komisi, rabat, potongan dan bunga sebagai akibat dari penjualan dan/atau pengadaan barang dan/atau jasa dan dari penyimpanan dan/atau penempatan uang daerah. Penerimaan ini harus dibukukan sebagai pendapatan daerah dan dianggarkan dalam APBD. Pengeluaran APBD harus berdasarkan surat keputusan otorisasi oleh pejabat yang berwenang. Setiap pengeluaran yang dibebankan APBD harus didukung dengan bukti-bukti yang lengkap dan sah. Pembayaran yang dibebankan pada APBD harus dilakukan dengan Surat Perintah Membayar (SPM). SPM diterbitkan oleh Bendahara Umum Daerah atau pejabat yang ditetapkan oleh Bendahara Umum Daerah. Penggunaan anggaran belanja tidak tersangka diberitahukan kepada DPRD.

Pengelolaan Barang Daerah. Pengelolaan barang daerah dilakukan oleh kepala daerah. Pengelolaan barang daerah meliputi perencanaan, penentuan kebutuhan, penganggaran, pengadaan, penyimpanan dan penyaluran, pemeliharaan, penghapusan dan pengendalian. Pengelolaan barang daerah harus dicatat secara benar. Pencatatan barang daerah dilakukan sesuai dengan standar akuntansi pemerintah daerah. Barang dan jasa yang dapat dibebankan pada APBD adalah barang dan jasa yang dibutuhkan oleh perangkat daerah dalam rangka melaksanakan kegiatan sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya. Pengadaan barang dan jasa tersebut harus berdasarkan Keputusan Kepala Daerah.

Akuntansi Keuangan Pemerintah Daerah. Pemerintah daerah harus memiliki standar akuntansi pemerintah daerah. Dengan standar akuntansi ini penatausahaan dan pertanggungjawaban keuangan daerah dapat dilakukan secara konsisten dan sistematis.

Perhitungan APBD. Pada akhir tahun anggaran, pemerintah daerah harus membuat perhitungan APBD. Perhitungan APBD harus memuat perbandingan antara realisasi pelaksanaan APBD dan APBD yang ditetapkan. Di samping itu juga harus memuat selisih antara realisasi penerimaan dan anggaran penerimaan dan selisih antara realisasi pengeluaran dan anggaran pengeluaran dengan menjelaskan alasannya. Alasan tersebut harus menjelaskan apakah selisih tersebut karena faktor-faktor yang terkendali atau faktor-faktor yang tidak terkendali.

Pertanggungjawaban Keuangan Daerah. Pertanggungjawaban keuangan daerah dilakukan oleh kepala daerah. Pada setiap triwulan kepala daerah harus melaporkan pelaksanaan APBD kepada DPRD. Laporan triwulan paling lambat disampaikan satu bulan setelah berakhirnya triwulan yang bersangkutan. Isi laporan adalah kemajuan pelaksanaan APBD.

Pada akhir tahun anggaran, kepala daerah harus melakukan laporan pertanggungjawaban (LPJ) APBD kepada DPRD. LPJ harus memuat: 1) Laporan perhitungan APBD; dan 2) Nota perhitungan APBD

Nota perhitungan APBD memuat ringkasan realisasi pendapatan daerah, belanja daerah dan pembiayaan, serta kinerja keuangan daerah yang antara lain mencakup:

- 1) Kinerja daerah dalam rangka pelaksanaan program yang direncanakan dalam APBD tahun anggaran berkenaan
- 2) Kinerja pelayanan yang dicapai

- 3) Bagian belanja APBD yang digunakan untuk membiayai administrasi umum, kegiatan operasi dan pemeliharaan serta belanja modal/pembangunan untuk aparatur daerah dan pelayanan publik
- 4) Bagian belanja APBD yang digunakan untuk anggaran APBD termasuk Sekretariat DPRD
- 5) Posisi dana cadangan
- 6) Laporan aliran kas
- 7) Neraca daerah.

DPRD dalam sidang pleno terbuka menerima atau menolak LPJ kepala daerah. LPJ yang ditolak diminta untuk disempurnakan oleh kepala daerah, selanjutnya dilakukan sidang terbuka lagi. LPJ yang ditolak harus disertai alasan yang jelas. Jika untuk kedua kalinya LPJ ditolak maka DPRD dapat mengusulkan pemberhentian kepala daerah kepada presiden.

Pengawasan Pengelolaan Keuangan Daerah. Pengelolaan keuangan daerah diawasi oleh pengawasan DPRD, pengawasan internal dan pengawasan pemerintah. Pengawasan yang dilakukan oleh DPD bersifat pengawasan terhadap sejauh mana sasaran yang ditetapkan APBD bisa dicapai. Pengawasan yang dilakukan oleh badan pengawas internal yang diangkat kepala daerah bertujuan agar semua penggunaan APBD sesuai dengan peraturan yang ditetapkan : pembukuan, tatalaksana, penyelenggaraan program dan manajemen keuangan. Sedangkan pengawasan yang dilakukan oleh pemerintah bersifat pengawasan preventif yang bertujuan agar APBD dibuat sesuai dengan norma dan kriteria yang telah ditetapkan. Sehubungan dengan pengawasan pemerintah untuk provinsi-provinsi harus menyampaikan Perda tentang APBD, Perubahan APBD dan Perhitungan APBD kepada Menteri Dalam Negeri paling lambat 15 hari setelah ditetapkan. Sedangkan kabupaten/kota harus menyampaikan kepada gubernur sebagai wakil pemerintah pusat paling lambat 15 hari setelah ditetapkan.

Kerugian Keuangan Daerah. Setiap kerugian keuangan daerah harus diganti oleh pelakunya. Kerugian keuangan daerah harus nyata dan pasti jumlahnya. Orang atau badan yang dengan sengaja atau lalai melakukan perbuatan yang berakibat merugikan keuangan daerah harus mengganti sejumlah uang yang merugikan keuangan daerah tersebut. Jika kerugian akibat pembayaran kepada orang atau badan yang tidak berhak maka kerugian ini jelas dilakukan dengan cara melawan hukum. Dalam keadaan demikian baik pelaku maupun penerima pembayaran dapat dituntut perdata dan pidana. Oleh karena itu, di samping si pelaku harus mengembalikan uang daerah yang dirugikan tersebut, ia dan penerima pembayaran juga bisa dipidanakan. Kepala daerah wajib melakukan tuntutan ganti rugi kepada pihak manapun yang melakukan perbuatan yang mengakibatkan kerugian keuangan daerah. Ketentuan mengenai tuntutan ganti rugi ini ditetapkan dengan Peraturan Daerah.

Sistem Informasi Keuangan Daerah. Dalam rangka akuntabilitas publik pemerintah pusat membuat sistem informasi keuangan daerah yang bisa diakses dan diketahui oleh masyarakat secara terbuka. Data yang dipakai untuk memuat sistem informasi keuangan daerah tersebut berasal dari laporan APBD dari seluruh daerah di Indonesia. Ketentuan lebih lanjut mengenai penyelenggaraan sistem informasi keuangan daerah diatur dengan Keputusan Menteri Keuangan.

Sekretariat Bidang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah. Di pusat dengan Keputusan Presiden dibentuk Sekretariat Bidang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah. Lembaga ini bertugas mempersiapkan rekomendasi Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah mengenai perimbangan keuangan pusat dan daerah, serta hal-hal lain yang berkenaan dengan pengelolaan keuangan daerah. Rekomendasi tersebut antara lain mengenai penentuan besarnya DAU untuk tiap-tiap daerah berdasarkan rumus yang ditetapkan dan kebijakan pembiayaan daerah.

D. Penutup

Hendaknya dibangun pola hubungan yang ideal antara legislatif dan eksekutif dalam arti adanya keseimbangan antara kedua lembaga tersebut. Semakin demokratis sistem politik

itu maka hubungan antara legislatif dan eksekutif akan semakin seimbang. Pemerintah Daerah dan DPRD khususnya bagi Anggota DPRD yang terlibat langsung dalam proses penganggaran keuangan daerah dapat menyelenggarakan pendidikan dan pelatihan yang terkait dengan penganggaran keuangan daerah yang dapat menambah kompetensi dan keahlian serta memberikan tambahan ilmu baru sehingga proses perencanaan hingga penetapan APBD dapat berjalan optimal dan menghasilkan APBD yang berkualitas sesuai dengan harapan, kebutuhan dan aspirasi masyarakat.

Daftar Pustaka

- Bahrul Elmi, *Keuangan Pemerintah Daerah Otonom di Indonesia*, UI Press, Jakarta, 2002.
- Hanif Nurcholis, *Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, PT. Gramedia Widiasarana Indonesia, Jakarta, 2005.
- Juanda Nawawi, *Analisis Hubungan DPRD dan Pemerintah Daerah dalam Pembuatan Kebijakan Kemiskinan di Provinsi Sulawesi Barat*, Jurnal Ilmu Pemerintahan Government, Volume 8, Nomor 1, 2015.
- Nurhasmah, Nadirsyah dan Syukriy Abdullah, *Pengaruh Peran Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kompetensi Eksekutif, Dan Komitmen Organisasi Terhadap Penyusunan Anggaran Pendapatan Anggaran dan Belanja Daerah Kabupaten Aceh Utara*, Jurnal Magister Akuntansi Pascasarjana Universitas Syiah Kuala, Volume 4, Nomor 1, 2015.
- Otong Rosadi, *Konstitusionalitas Pengaturan Pemerintahan Daerah di Indonesia: Suatu Eksperimen yang Tidak Kunjung Selesai*, Padjadjaran Jurnal Ilmu Hukum, Volume 2, Nomor 3, 2015.