

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah

Pelaksanaan Pemerintahan Daerah tidak cukup hanya berbekal pada kualitas seorang Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah maupun Satuan Perangkat Daerah (yang selanjutnya disingkat SKPD) yang ada pada setiap lini pemerintahan Kabupaten/Kota. Tetapi ada elemen penting lainnya yang mampu membawa misi dan visi Pemerintahan daerah dapat berjalan sesuai dengan yang sudah direncanakan, yaitu anggaran daerah. Setiap penyelenggaraan pemerintahan daerah pasti membutuhkan anggaran, sebagai bagian yang tidak terpisahkan dengan operasional daerah, baik untuk pengadaan barang dan jasa maupun untuk gaji pegawai.

Anggaran Pendapatan Belanja Daerah yang (selanjutnya disingkat APBD) adalah merupakan rencana keuangan tahunan pemerintahan daerah yang dibahas dan disetujui bersama oleh pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/ Kota yang (selanjutnya disingkat DPRD), sehingga ditetapkan menjadi Peraturan Daerah. Tanpa adanya APBD suatu daerah tidak akan dapat menjalankan kegiatan pemerintahan, oleh karena itu, setiap tahunnya APBD ditetapkan guna meningkatkan efektifitas dan efisiensi perekonomian daerah berdasarkan fungsi alokasi APBD.

APBD merupakan dasar pengelolaan keuangan daerah dalam satu tahun anggaran. APBD merupakan rencana pelaksanaan semua pendapatan daerah

dan semua belanja daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi dalam tahun anggaran tertentu. Pemungutan semua penerimaan daerah bertujuan untuk memenuhi target yang ditetapkan dalam APBD. Semua Penerimaan daerah dan pengeluaran daerah harus dicatat dan dikelola dalam APBD. Penerimaan dan pengeluaran daerah tersebut adalah dalam rangka pelaksanaan tugas-tugas desentralisasi. Sedangkan penerimaan dan pengeluaran yang berkaitan dengan pelaksanaan dekonsentrasi atau tugas pembantuan tidak dicatat dalam APBD. Tahun anggaran APBD sama dengan tahun anggaran APBN yaitu mulai 1 Januari dan berakhir tanggal 31 Desember tahun yang bersangkutan. Sehingga pengelolaan, pengendalian, dan pengawasan keuangan daerah dapat dilaksanakan berdasarkan kerangka waktu tersebut.

APBD disusun dengan pendekatan kinerja yaitu suatu sistem anggaran yang mengutamakan upaya pencapaian hasil kerja atau output dari perencanaan alokasi biaya atau input yang ditetapkan. APBD terdiri dari anggaran pendapatan dan pembiayaan, pendapatan terdiri atas Pendapatan Asli Daerah yang (selanjutnya disingkat PAD), yang meliputi pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah, dan penerimaan lain-lain. Bagian dana perimbangan, yang meliputi Dana Bagi Hasil yang (selanjutnya disingkat DBH), Dana Alokasi Umum yang (selanjutnya disingkat DAU) dan Dana Alokasi Khusus yang (selanjutnya disingkat DAK), kemudian pendapatan yang sah seperti dana hibah atau dana darurat.

Pemerintah daerah diberi kewenangan untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas ekonomi dan tugas pembantuan. Hal ini secara konstitusionalitas diatur dalam ketentuan Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (yang selanjutnya di singkat UUD 1945) menyatakan: Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. Selain diatur dalam UUD 1945, terkait asas otonomi dan tugas pembantuan juga diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah yang disingkat APBD.

Pada dasarnya otonomi daerah memberi kewenangan pada daerah untuk menyusun Rancangan Pendapatan Anggaran Daerah dalam rangka untuk memberi kesempatan bagi setiap daerah khususnya Kabupaten/Kota dalam memajukan dan menciptakan kehidupan masyarakatnya yang lebih baik. Dengan demikian, setiap penyusunan rancangan pendapatan asli daerah harus berdasarkan prinsip-prinsip penyelenggaraan pemerintahan yang baik, dan perpedoman pada penyusunan RAPBD yang sudah ditentukan oleh Pemerintah Pusat. Namun dalam prakteknya, masih ditemukan beberapa daerah Kabupaten/Kota yang dalam penyusunan RAPBD-nya mengalami keterlambatan dari waktu yang sudah ditentukan.

Dampak adanya keterlambatan alokasi waktu tersebut, membawa akibat yang luas bagi Kabupaten/Kota, yang dapat menghambat proses pembangunan yang sudah direncanakan oleh Pemerintah Daerah. Keterlambatan penyusunan RAPBD Kabupaten /Kota tersebut, dapat berpotensi masyarakat dapat dirugikan. Hal ini karena hampir semua sisi pembangunan Kabupaten/Kota akan mengalami ketertundaan dan lain sebagainya. Sesuai dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 22 tahun 2011 tentang Pedoman Penyusunan APBD Tahun Anggaran 2012, meliputi:

- a. Sinkronisasi kebijakan pemerintah dengan kebijakan pemerintah daerah;
- b. Prinsip penyusunan APBD;
- c. Kebijakan penyusunan APBD;
- d. Teknis penyusunan APBD; dan hal-hal khusus lainnya.

Sedangkan Menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah, struktur APBD merupakan satu kesatuan yang terdiri dari Pendapatan Daerah, Belanja Daerah, dan Pembiayaan Daerah. Struktur APBD tersebut diklasifikasikan menurut urusan pemerintahan dan organisasi yang bertanggung jawab melaksanakan urusan pemerintahan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Anggaran Pendapatan Belanja Daerah dirancang oleh Pemerintah Daerah setiap tahun sekali. Ini berarti bahwa antara APBD tahun sekarang belum tentu sama, dengan tahun berikutnya. Bagi Kabupaten/ Kota yang potensi daerahnya

memiliki Sumber Daya Alam (SDA) yang bagus, dan perkembangan masyarakat dinamis, maka hampir setiap tahun penyusunan RAPBD mengalami kenaikan dari tahun-tahun sebelumnya. Pada sisi yang lain, penyusunan RAPBD Kabupaten/Kota yang seharusnya dapat dinikmati oleh masyarakat ketika sudah disepakati oleh DPRD berupa pembangunan daerah, tetapi karena faktor keterlambatan dalam penyusunannya, maka pembangunan yang seharusnya dirasakan nilai manfaatnya oleh semua, tidak dapat dirasakan. Sehingga dengan keterlambatan penyusunan RAPBD itu di perlukan evaluasi dan sanksi atas penyebab keterlambatan penyusunan RAPBD.

1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latarbelakang masalah di atas, maka rumusan permasalahan dalam penelitian tesis ini adalah sebagai berikut:

- 1.2.1. Bagaimana pengaturan atas keterlambatan penyusunan RAPBD Kabupaten/Kota.
- 1.2.2. Bagaimana dampak bila terjadi keterlambatan penyusunan RAPBD Kabupaten/Kota dikaitkan dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik.

1.3. Tujuan Penelitian

- 1.3.1. Untuk mengetahui pengaturan atas keterlambatan penyusunan Rancangan Anggaran Pendapatan Daerah Kabupaten/ Kota.
- 1.3.2. Untuk mengetahui implikasi hukum atas keterlambatan dalam Penyusunan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah Kabupaten/ Kota.

1.4. Kegunaan Penelitian

1.4.1. Kegunaan teoritis

Secara teoritis, manfaat penulisan tesis ini adalah untuk memperkaya khasanah ilmu pengetahuan, menambah dan melengkapi perbendaharaan dan koleksi karya ilmiah serta memberikan kontribusi pemikiran yang membahas tentang Rancangan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah Kabupaten/Kota.

1.4.2. Tujuan Praktis

Hasil penulisan ini semoga dapat bermanfaat terhadap seluruh masyarakat khususnya untuk akademisi maupun praktisi hukum. Selain itu penulisan ini merupakan sebuah sumbangan pemikiran ilmiah terhadap hukum positif khususnya tentang hukum keuangan daerah, dan diharapkan akan membuat kehati-hatian bagi *stakeholder* dalam menyusun APBD agar pembanguna di daerah berjalan sebagaimana yang telah direncanakan.

1.5. Keaslian Penelitian

Keaslian sebuah tesis menjadi hal penting agar tidak terkena plagiat. Oleh karena itu, setelah dilakukan penelitian dan pengecekan baik melalui media internet, kepastakaan-kepastakaan yang tersedia di lingkungan Universitas Trunojoyo Madura maupun melalui media lainnya, karya ilmiah yang dapat dikatakan sebagai karya ilmiah yang terdapat hubungan dengan penulisan tesis ini dapat di rinci sebagai berikut:

No	Nama	Judul	Persamaan	Perbedaan
1	Stella Insan Hutami	Evaluasi Penyusunan dan Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah	Obyek yang dibahas mengenai anggaran dan belanja daerah	Tulisan Stella Insan Hutami membahas terkait dengan penyusunan anggaran dan belanja daerah, menurut peraturan perundang-undangan

				dan pelaksanaan anggaran dan belanja daerah. Sedangkan penulis mengkaji mengenai akibat hukum keterlambatan penyusunan dan penetapan anggaran dan belanja daerah.
2	Lifia Teesen, dkk	Analisis Sistem Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah	Obyek yang dibahas mengenai anggaran dan belanja daerah	Tulisan Lifia Teesen, dkk, membahas mengenai sistem penyusunan anggaran dan belanja daerah berdasarkan peraturan perundang-undangan. Sedangkan tesis penulis mengkaji mengenai akibat hukum keterlambatan penyusunan dan penetapan anggaran dan belanja daerah.
3	Muh Andriyanto B	Tesis: Evaluasi Penyusunan Anggaran dan Alokasi Anggaran Belanja Daerah (Studi Kasus Pada Pemerintah Daerah Kabupaten Karanganyar)	Obyek yang dibahas mengenai anggaran dan belanja daerah	Penelitian ini menitikberatkan pada proses penyusunan anggaran dan belanja daerah yang ada di Karangnyar menurut peraturan perundang-undangan. Sedangkan tesis penulis mengkaji mengenai akibat hukum keterlambatan penyusunan dan penetapan anggaran dan belanja daerah.

1.6. Metode Penelitian

1.6.1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan dalam penulisan tesis ini menggunakan jenis penelitian normatif. Penelitian normatif adalah penelitian hukum yang mencakup penelitian terhadap asas-asas hukum, penelitian terhadap sistematika hukum, penelitian terhadap taraf sinkronisasi hukum, penelitian sejarah hukum, dan penelitian perbandingan hukum.¹

1.6.2. Pendekatan Penelitian

Pendekatan penelitian yang digunakan dalam penulisan tesis ini menggunakan jenis pendekatan:

a. Pendekatan Perundang-undangan (*Statute Approach*).

Dalam metode pendekatan perundang-undangan peneliti perlu memahami hierarki, dan asas-asas dalam peraturan perundang-undangan.²

b. Pendekatan konseptual (*Conceptual Approach*)

Pendekatan ini sangat membantu peneliti untuk memahami konsepsi dari aturan hukum terkait dengan keuangan daerah. Di samping itu, melalui pendekatan demikian peneliti juga dapat memahami bagaimana RAPBD itu disusun sesuai dengan yang seharusnya disusun sesuai dengan aturan hukum.³

¹ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta, UI Press, 1981, hlm. 51.

² Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta, Prenada Media Group, 2010, hlm.137.

³ *Ibid*, hlm. 166.

1.6.3. Metode Pengumpulan Bahan Hukum

Mengingat penulisan tesis ini menggunakan jenis penelitian normatif maka dalam metode pengumpulan bahan hukum menggunakan dua bahan hukum, yaitu :

a. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer terdiri dari norma dasar Pancasila, UUD 1945, dan peraturan perundang-undangan, bahan hukum yang tidak dikodifikasi (hukum adat), jurisprudensi, dan traktat.⁴

Bahan hukum primer yang digunakan dalam penulisan tesis antara lain:

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945);
- 2) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah
- 3) Undang Undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara;
- 4) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara;
- 5) Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah yang disingkat APBD.

⁴ Ronny Hanitijo Soemitro, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta, Ghalia Indonesia, 1982, hlm. 24.

- 6) Peraturan Menteri Dalam Negeri No 22 tahun 2011 Pedoman Penyusunan APBD Tahun Anggaran 2012;
- 7) Peraturan Menteri Dalam Negeri No 22 Tahun 2011 KUA.

b. Bahan Hukum Sekunder

Sebagian bahan hukum sekunder yang terutama adalah buku hukum termasuk tesis, dan disertasi hukum dan jurnal-jurnal hukum. Di samping itu juga, kamus-kamus hukum, dan komentar-komentar atas putusan pengadilan. Kegunaan bahan hukum sekunder adalah memberikan kepada peneliti semacam “petunjuk” ke arah mana peneliti melangkah.⁵

1.6.4. Metode Analisis Bahan Hukum

Metode analisis bahan hukum yang digunakan dalam penulisan tesis ini adalah metode analisis deskriptif terhadap sistematika hukum. Kerangka acuan yang dipergunakan adalah kesesuaian terhadap dalam penyusunan politik hukum anggaran daerah Kabupaten/Kota. Metode yang digunakan adalah metode berpikir deduktif, yaitu metode berpikir yang penarikan kesimpulannya ditarik dari sesuatu yang bersifat umum yang sudah dibuktikan dengan benar dan kemudian kesimpulannya dijabarkan secara khusus.

⁵Peter Mahmud Marzuki, *Op.Cit*, hlm. 195.

