

**REKONSTRUKSI FUNGSI ANGGARAN DEWAN
PERWAKILAN RAKYAT DAERAH UNTUK MEWUJUDKAN
KONSISTENSI PERENCANAAN DAN PENGANGGARAN**

**RECONSTRUCTION OF THE BUDGET FUNCTION OF THE
REGIONAL PEOPLE'S REPRESENTATIVE COUNCIL TO
ACHIEVE CONSISTENCY IN PLANNING AND BUDGETING**

**NASWAR
P0400315011**



**PROGRAM PASCASARJANA
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2020**

**REKONSTRUKSI FUNGSI ANGGARAN DEWAN
PERWAKILAN RAKYAT DAERAH UNTUK MEWUJUDKAN
KONSISTENSI PERENCANAAN DAN PENGANGGARAN**

DISERTASI

Sebagai Salah Satu Syarat Untuk Mencapai Gelar Doktor

Program Studi:

ILMU HUKUM

Disusun dan Diajukan Oleh:

NASWAR

P0400315011

Kepada:

**PROGRAM PASCASARJANA
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2020**

DISERTASI

**REKONSTRUKSI FUNGSI ANGGARAN
DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH
UNTUK MEWUJUDKAN KONSISTENSI
PERENCANAAN DENGAN PENGANGGARAN**

Disusun dan diajukan

**NASWAR
P0400315011**

Telah dipertahankan di Depan Panitia Ujian Promosi Doktor
Pada Tanggal 4 September 2020
Dan dinyatakan telah memenuhi syarat

Menyetujui

Tim Promotor

Prof. Dr. Aminuddin Ilmar, S.H., M.Hum.
Promotor

Prof. Dr. A. Pangerang Moenta, S.H., M.H., DFM
Ko-Promotor

Prof. Dr. Achmad Ruslan, S.H., M.H.
Ko-Promotor

Ketua Program Studi
S3 Ilmu Hukum

Prof. Dr. Marwati Riza, S.H., M.Si.

Dekan Fakultas Hukum
Universitas Hasanuddin

Prof. Dr. Farida Patittingi, S.H., M.Hum.

PERNYATAAN KEASLIAN DISERTASI

Yang bertanda tangan dibawah ini,

Nama : **Naswar**

NPM : P0400315011

Program Studi : S3 Ilmu Hukum

Menyatakan dengan sebenar-benarnya bahwa Disertasi yang saya tulis ini benar-benar merupakan asli hasil karya saya sendiri, bukan merupakan pengambilalihan dan tulisan atau pemikiran orang lain . Apabila dikemudian hari terbukti atau dapat dibuktikan bahwa sebagian atau keseluruhan disertasi ini karya orang lain, saya bersedia menerima sanksi atas perbuatan tersebut.

Makassar, 4 September 2020

Yang menyatakan



Naswar

KATA PENGANTAR

Dengan memanjatkan puji syukur ke hadirat Allah SWT yang telah melimpahkan segala rahmat, karunia dan hidayah-Nya, melalui berbagai ujian yang menuntut kesabaran, ketekunan dan kesungguhan hati yang mendalam, penulisan disertasi yang berjudul 'Rekonstruksi Fungsi Anggaran Dewan Perwakilan Rakyat Daerah untuk Mewujudkan Konsistensi Perencanaan dengan Penganggaran', dapat penulis selesaikan.

Motivasi yang mendasari penulisan disertasi ini adalah keinginan yang kuat untuk memberikan sumbangsih dalam usaha membangun hari esok yang lebih baik bagi kita semua lebih khusus 'ilmu yang bermanfaat', betapapun kecilnya, sekalipun hasilnya mungkin hanya sekadar berupa sebatas saran di hamparan luas dan dalamnya laut.

Sebagai manusia yang dhoif, penulis sadar sepenuhnya tanpa bimbingan, rahmat, karunia dan hidayah-Nya serta bantuan berbagai pihak, adalah hal mustahil penulisan disertasi ini dapat terselesaikan. Dalam kesempatan ini, penulis ingin menyampaikan rasa hormat yang setinggi-tingginya dan terima kasih yang mendalam serta penghargaan yang setulusnya, kepada, Rektor Universitas Hasanuddin untuk kesempatan yang diberikan. Demikian halnya, kepada Dekan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin untuk izin dan dukungan sehingga proses belajar ini dapat berlangsung dengan baik sesuai dengan estimasi waktu yang dibolehkan oleh aturan main yang telah ditetapkan dalam

penyelenggaraan program pascasarjana Universitas Hasanuddin. Kepada Ketua Program Studi S3 Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, terima kasih telah menahkodai program ini. Semoga arahnya akan menuju pada pelabuhan yang terbaik dalam panggung akademik ini.

Kepada yang amat terpelajar: Prof. Dr. Aminuddin Ilmar, S.H., M.H. selaku Promotor, yang dengan sabar memberikan bimbingan dan arahan dengan arif dan bijaksana kepada penulis Prof. Dr. Achmad Ruslan, S.H., M.H. berkenan sebagai ko-promotor, di tengah-tengah kesibukan selaku Ketua Program Studi Hukum Administrasi Negara Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, secara khusus dan penuh perhatian selalu memberikan bimbingan, dorongan, dan pengarahan, sehingga penelitian disertasi ini terselesaikan. Prof. Dr. A. Pangerang Moenta, S.H., M.H., DFM. selaku ko-promotor, yang telah membimbing penulis. Dengan bimbingan, pengarahan, dan nasihat serta teguran, sehingga penelitian ini dapat terselesaikan.

Kepada dewan penguji, Prof. Dr. Syamsul Bachri, S.H., M.S., Prof. Dr. Abdul Razak, S.H., M.H., Prof. Dr. M. Djafar Saidi, S.H., M.H., dan Prof. Dr. Marwati Riza, S.H., M.Si., terima kasih atas masukan, kritik, dan saran yang telah diberikan dalam memperkaya disertasi ini.

Ucapan terima kasih juga disampaikan kepada semua dosen Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin. Selain memberikan dorongan, mereka semua tidak pernah keberatan meluangkan waktu dan tenaga mereka selama proses penulisan disertasi ini.

Terakhir, sosok-sosok luar biasa yang selalu menjadi bagian hidup penulis, yaitu Ayahanda Bohari Daeng Tantu dan Ibunda St. Djawahirah Hafied. Begitu juga Bapak Mertua M. Ilyas Rani (*alm*) dan Ibu Mertua Nur Asyiah, terima kasih banyak atas segala doa dan dorongan semangat untuk menyelesaikan disertasi ini. Kepada istri penulis, Aliza Ilyas dan anak-anak: Taufiqurrahman, Muhammad Taufan, Muhaimin Abdillah, Putri Ramadhani, dan Muhammad Warza Putra, terima kasih atas segala pengertian dan pengorbanannya selama ini. Penulis sadar betul, sebagian hak mereka untuk mendapatkan perhatian dan kasih sayang ‘terampas’ selama proses penulisan disertasi ini. Karenanya, kepada mereka disertasi ini secara khusus didedikasikan.

Makassar, 4 September 2020

Penulis

Naswar

ABSTRAK

Naswar, PO400315011, *Rekonstruksi Fungsi Anggaran Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Untuk Mewujudkan Konsistensi Perencanaan Dan Penganggaran*, dibimbing oleh **Aminuddin Ilmar**, **Achmad Ruslan** dan **A. Pangerang Moenta**, masing-masing sebagai Promotor dan Ko-promotor.

Tujuan penelitian ini adalah untuk menjelaskan dan menemukan hakikat fungsi anggaran DPRD, menjelaskan dan menemukan lingkup kewenangan DPRD dalam membahas RKUA, RPPAS, dan RAPBD, serta menjelaskan dan menemukan mekanisme pembahasan RKUA, RPPAS dan RAPBD yang tepat di masa mendatang yang tepat untuk menjaga konsistensi perencanaan dan penganggaran.

Metode penelitian yang digunakan adalah metode yuridis normatif dengan pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konseptual. Sumber data yang digunakan berupa bahan hukum primer, sekunder, dan tersier yang diperoleh melalui studi kepustakaan. Bahan hukum yang diperoleh dari penelitian diklasifikasi dan disistematisasikan, kemudian dianalisis untuk dijadikan sebagai dasar dalam pengambilan simpulan.

Penelitian ini menyimpulkan, pertama, hakikat fungsi anggaran DPRD adalah pengawasan a priori, yaitu pengawasan terhadap penganggaran dan belanja daerah (*control of budgeting*). Pengawasan tersebut dilakukan dengan cara membahas (termasuk menyetujui, menolak ataupun menyetujui dengan perubahan-perubahan) RKUA, RPPAS dan RAPBD melalui ukuran konsisten perencanaan dan penganggaran. Kedua, lingkup wewenang DPRD membahas RKUA, RPPAS dan RAPBD terbatas pada hal-hal yang berkenaan dengan kerasionalan proyeksi pendapatan berdasar basis perhitungan yang terobjektivasi, kesesuaian program dan kegiatan dalam RPPAS dengan yang di RKPD, keterpenuhan pendanaan prioritas pembangunan termasuk untuk belanja yang diamanatkan (*mandatory spending*), serta sumber dan penggunaan pembiayaan untuk menutup defisit dan membiayai pengeluaran pembiayaan yang menjadi kewajiban daerah. Ketiga, mekanisme pembahasan anggaran yang tepat untuk menjaga konsistensi perencanaan dan penganggaran ialah menyatukan pembahasan RKUA, RPPAS dan RAPBD dalam satu tahapan pembahasan sehingga menghasilkan dokumen anggaran dalam sebuah Perda.

Kata Kunci: rekonstruksi, fungsi anggaran, konsistensi perencanaan dan penganggaran

ABSTRACT

Naswar, P0400315011, *Reconstruction of the Budget Function of the Regional People's Representative Council to Achieve Consistency in Planning and Budgeting*, supervised by **Aminuddin Ilmar, Achmad Ruslan** and **A. Pangerang Moenta**, as Promotor and Co-Promotors respectively.

The purpose of this study is to explain and discover the nature of the DPRD's budget function; to explain and find the scope of the DPRD's authority to discuss RKUA, RPPAS and RAPBD; and to explain and find the right mechanism for discussing RKUA, RPPAS and RAPBD in the future to maintain the consistency of planning and budgeting.

The research method used is a normative juridical method with the statutory and conceptual approaches. Data sources used in the form of primary, secondary, and tertiary legal materials are obtained through literature study. Legal materials obtained from research are classified and systematized, then analysed qualitatively to draw conclusions.

The results of the research concludes that (1) the nature of the DPRD's budget function is a priori supervision to control of budgeting. The supervision is carried out by discussing (including approving, rejecting or agreeing with changes) RKUA, RPPAS and RAPBD through a consistent measure of planning and budgeting. (2) the scope of the DPRD's authority to discuss RKUA, RPPAS and RAPBD is limited to matters relating to the rationality of revenue projections based on objectified calculations, the suitability of programs, and activities in the RPPAS with those in the RKPD, the fulfilment of funding for development priorities including mandatory spending, as well as sources and uses of financing to cover deficits and finance the mandatory expenditures of the regional obligation. (3) the right budget discussion mechanism to maintain consistency in planning and budgeting is to unite the discussion of RKUA, RPPAS and RAPBD in one discussion stage so as to produce budget documents in a Regional Regulation (PERDA).

Keywords: Reconstruction, Budget Functions, Consistency of Planning and Budgeting

DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN JUDUL	i
HALAMN PENGAJUAN	ii
HALAMAN PERSETUJUAN	iii
PERNYATAAN KEASLIAN	iv
KATA PENGANTAR	v
ABSTRAK	vii
ABSTRACT	viii
DAFTAR ISI	ix
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Rumusan Masalah	9
C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian	10
D. Orisinalitas Penelitian	11
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	13
A. Kerangka Teori	13
1. Kedaulatan Rakyat	13
2. Pembatasan Kekuasaan.....	23
3. Teori Kewenangan	33
4. Pengasawan.....	38
B. Lembaga Perwakilan Rakyat Daerah	42
1. Kedudukan DPRD	42
2. Fungsi DPRD.....	46
C. Perencanaan dan Penganggaran serta APBD	50
1. Keterkaitan Perencanaan dan Penganggaran	50
2. Konsep APBD	60
3. Fungsi APBD	64
4. Format dan Struktur APBD	72
5. Proses Penyusunan APBD.....	83
D. Kerangka Pikir.....	86
E. Defenisi Operasional.....	90
BAB III METODE PENELITIAN	92
A. Jenis dan Pendekatan Penelitian	92
B. Jenis dan Sumber Bahan Hukum	93

C. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum	94
D. Analisis Bahan Hukum	94
BAB IV HASIL DAN PEMBAHASAN	95
A. Hakikat Fungsi Anggaran DPRD.....	95
1. Fungsi Penganggaran dalam Pemerintahan Daerah	95
2. Esensi Dasar Makna Fungsi Anggaran DPRD.....	104
B. Lingkup Wewenang DPRD Membahas RKUA, RPPAS, dan RAPBD.....	115
1. Proyeksi Pendapatan	117
2. Alokasi Belanja.....	127
3. Sumber dan Penggunaan Pembiayaan	143
C. Mekanisme Pembahasan RKUA, RPPAS dan RAPBD	150
1. Perbaikan Mekanisme Pembahasan	150
2. Pengambilan Persetujuan Bersama	159
BAB V PENUTUP	161
A. Kesimpulan	161
B. Saran	162
DAFTAR PUSTAKA	165

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Kehadiran daerah provinsi dan kabupaten/kota di Indonesia merupakan konsekuensi yuridis penerapan prinsip desentralisasi dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Daerah hadir sebagai organ penguasa (*overheidsorganisatie*) atau disebut dalam UU No. 23 Tahun 2014 sebagai pemerintahan daerah,¹ yaitu kepala daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah (DPRD) yang menjalankan urusan pemerintahan tertentu,² untuk memberi pelayanan, peningkatan peranserta, dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat.

Dapat dikatakan bahwa satuan-satuan desentralisasi (otonom) itu hadir untuk maksud melaksanakan proses/kegiatan pembangunan, yang oleh Bintoro Tjokroamidjojo dipahami sebagai proses perubahan sosial berencana.³ Pembangunan adalah proses perubahan yang direncanakan

¹ Pemerintahan daerah dalam ketentuan UU No. 23 Tahun 2014 ini sekaligus mengandung makna sebagai kegiatan atau aktivitas menyelenggarakan pemerintahan (dalam arti dinamis) dan lingkungan jabatan yaitu kepala daerah dan DPRD (dalam arti statis) sebagai organisasi penguasa (*overheidsorganisatie*) yang merupakan golongan jabatan-jabatan (*ambtengroep*).

² UU No. 23 Tahun 2014 itu sebenarnya menganut *principle ultra vires doctrine*, karena distribusi urusan pemerintahan bagi pemerintah pusat provinsi dan kabupaten/kota akan dipetakan secara rinci menurut keempat prinsip yaitu (a) prinsip akuntabilitas, (b) prinsip efisiensi, (c) prinsip eksternalitas, dan (d) prinsip kepentingan strategis nasional.

³ Dalam Drajat Tri Kartono dan Hanif Nurcholiz, *Pembangunan Masyarakat Desa dan Kota*, (Tangerang Selatan: Universitas Terbuka, 2013), hlm. 7.

untuk memperbaiki aspek kehidupan masyarakat. Dalam artian demikian, perencanaan merupakan bagian terpenting dalam kegiatan pembangunan. Dari perencanaan itu, proses/kegiatan pembangunan berjalan sesuai dengan arah yang telah ditentukan. Proses perencanaan ini, menghasilkan sejumlah dokumen perencanaan salah satunya dokumen rencana kerja pemerintah daerah (RKPD), yang akan menjadi acuan bagi penyusunan rancangan kebijakan umum anggaran pendapatan dan belanja daerah (RKUA), rancangan prioritas dan plafon anggaran sementara (RPPAS), serta rancangan anggaran pendapatan dan belanja daerah (RAPBD). Pengacuan tersebut menunjukkan, penganggaran merupakan langkah lanjutan dari proses perencanaan sekaligus bentuk konsistensi perencanaan dan penganggaran.

Upaya untuk mewujudkan konsistensi perencanaan dan penganggaran bukan saja domain pemerintah daerah, tetapi juga DPRD. Melalui fungsi anggaran, DPRD –dalam hal ini badan anggaran (Banggar)– melakukan pembahasan bersama tim anggaran pemerintah daerah (TAPD) terhadap RKUA, RPPAS, dan APBD yang diajukan oleh kepala daerah. Dalam pembahasan bersama tersebut, Banggar dapat mengajukan usul atau saran yang mengakibatkan perubahan substansi dan besaran angka dalam dokumen penganggaran. Praktik ini merujuk kepada ketentuan Pasal 54 huruf b dan huruf c PP No. 12 Tahun 2018 tentang Pedoman Penyusunan

Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Kabupaten, dan Kota. Menurut ketentuan Pasal 54 ini, Banggar mempunyai tugas dan berwenang (i) melakukan konsultasi dengan komisi untuk memperoleh masukan dalam rangka pembahasan RKUA dan RPPAS; dan (ii) memberikan saran dan pendapat kepada kepala daerah dalam mempersiapkan RAPBD. Dengan ketentuan ini, badan anggaran menganggap berhak mengusulkan program/kegiatan tertentu beserta besaran alokasi anggaran dalam dokumen penganggaran. Anggaran ini muncul karena penafsiran sempit akan kewajiban anggota DPRD untuk menampung dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat yang dimaknai bahwa aspirasi masyarakat itu diperjuangkan dengan cara mengusulkan program/kegiatan beserta alokasi anggarannya.

Dalam Permendagri No. 86 Tahun 2017 tentang Tata Cara Perencanaan, Pengendalian dan Evaluasi Pembangunan Daerah, Tata Cara Evaluasi Rancangan Peraturan Daerah tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah dan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah, serta Tata Cara Perubahan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah, Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah, dan Rencana Kerja Pemerintah Daerah, usulan program/kegiatan yang demikian itu yang disebut pokok-pokok pikiran (Pokir) DPRD, namun diajukan saat penyusunan dokumen perencanaan (tepatnya rancangan awal RKPD),⁴

⁴ Pokir tersebut memuat rumusan usulan program/kegiatan yang bersumber dari hasil reses/penjaringan aspirasi masyarakat, tanpa besaran alokasi anggarannya.

bukan saat pembahasan dokumen penganggaran seperti yang selama ini dipraktikkan.⁵ Karena diajukan pada saat pembahasan RKUA, RPPAS, dan RAPBD, sangat boleh jadi, substansi ‘Pokir’ berbeda dengan isi dokumen tersebut.

Potensi masuknya ‘Pokir’ DPRD dalam dokumen penganggaran dapat dikatakan sangat besar –kalau tidak dikatakan selalu diakomodir. Alasannya jelas terkait dengan kenyataan bahwa RKUA, RPPAS, dan RAPBD harus disepakati bersama bersama kepala daerah dan DPRD, dan kesepakatan itu adalah ‘*bargaining*’ yang berarti ada proses tawar menawar di baliknya. Dalam hal ini, Terje P. Hagen dan kawan-kawan menyatakan, penganggaran sektor publik merupakan *bargaining process* antara eksekutif dan legislatif.⁶ Oleh karena itu, dikatakan oleh Ikram, diakomodir atau tidaknya Pokir DPRD

⁵ ‘Pokir’ yang demikian ini memuat usulan program/kegiatan beserta besaran alokasi anggarannya dalam dokumen anggaran, sehingga lazim disebut ‘dana aspirasi’. Di banyak daerah umumnya ‘dana aspirasi’ ini berbentuk bantuan sosial ataupun program/kegiatan pembangunan yang bisa dialokasikan DPRD untuk konstituen di daerah pemilihannya. Di beberapa negara berkembang praktik ini telah dilakukan, umumnya dikenal dengan nama *Constituency Development Fund* (CDF). Sementara itu, di Amerika Serikat, pengertian dana aspirasi itu disebut dengan istilah ‘*pork barrel politics*’. Lebih jauh mengenai aspek dana aspirasi DPR/DPRD dari konsep ‘*pork barrel politics*’ maupun CDF untuk melihat kesamaan maupun perbedaannya, dapat dibaca misalnya, Sasmithaningtyas P.L dkk, ‘Parlemen India: Potret Implementasi Constituency Development Fund (CDF)’, *Majalah Parlemenaria*, Edisi 126 Tahun XLV, 2005, Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat RI, Jakarta, hlm. 74-76; Mei Susanto, ‘Kedudukan Dana Aspirasi Dewan Perwakilan Rakyat dalam Ketatanegaraan Indonesia’, *Jurnal IUS QUIA IUSTUM*, Volume 24 Nomor 2, April 2017, Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, hlm. 261-266; dan Made Supriatma, *Pesta Para Babi*, <https://indopregress.com>, dikunjungi 18 April 2017.

⁶ Dalam Syukriy Abdullah dan Jhon Andra Asmara, *Perilaku Oportunistik Legislatif dalam Penganggaran Daerah: Bukti Empiris atas Aplikasi Agency Theory di Sektor Publik*, <https://www.researchgate.net/publication/303961090>, dikunjungi 14 April 2017.

dalam dokumen penganggaran sangat tergantung pada kesepakatan antara pemerintah daerah dan DPRD.⁷

Proses *'take and give'* yang demikian itu juga berlangsung pada saat pembahasan RAPBD. Bahkan pada fase inilah prosesnya berlangsung lebih alot. Dengan *'time-frame'* yang lebih longgar (sekitar sepuluh minggu) dibandingkan dengan pembahasan RKUA dan RPPAS (hanya sekitar enam minggu), memungkinkan DPRD membahas kembali program/kegiatan usulannya. Mengawal agar usulan tersebut diakomodir dalam RAPBD. Praktik yang demikian didasarkan pada ketentuan Pasal 20 ayat (3) UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara yang menyatakan, 'DPRD dapat mengajukan usul yang mengakibatkan perubahan jumlah penerimaan dan pengeluaran dalam Rancangan Peraturan Daerah tentang APBD'. Dengan proses tersebut, tidak ada tolok ukur atau parameter yang jelas mengapa RKUA, RPPAS, dan RAPBD disetujui dengan atau tanpa perubahan. Yang penting adalah hasilnya, yaitu harus mendapat persetujuan bersama. Dengan demikian, mungkin terjadi bahwa dokumen anggaran yang disetujui bersama itu tidak konsisten mengacu/merujuk kepada RKPD. Mungkin pula terjadi, RAPBD yang disetujui tidak konsisten merujuk/mengacu pada RKUA dan RPPAS yang telah disepakati pemerintah daerah bersama DPRD. Karena, yang terpenting dari pembahasan RAPBD tersebut adalah hasilnya, yaitu sebuah RAPBD harus mendapat persetujuan bersama.

⁷ Ikram, *Konsepsi Pokok-pokok Pikiran DPRD*, www.dprd-palopokota.go.id.html, dikunjungi 17 April 2017.

Contoh inkonsistensi itu adalah seperti yang tercermin dalam hasil penelitian Kemal Idris yang memetakan konsistensi perencanaan dan penganggaran di Kota Depok. Hasil penelitian tersebut menyimpulkan bahwa:

- a. hanya 76% program APBD yang konsisten dengan RKPD;
- b. hanya 65% kegiatan APBD yang konsisten dengan RKPD;
- c. hanya 44% program APBD konsisten dengan PPAS; dan
- d. hanya 82% kegiatan APBD konsisten dengan PPAS.⁸

Contoh lain, hasil evaluasi Mendagri atas RAPBD Provinsi DKI Jakarta tahun anggaran 20017 mendeteksi 19 kegiatan RAPBD yang tidak masuk RKPD. Ke-19 kegiatan tersebut adalah (i) pengadaan sarana SMK Negeri 64 Jakarta sebesar Rp4,04 miliar; (ii) migrasi listrik dari pasca bayar menjadi pra bayar di rumah susun Rp7,49 miliar; (iii) pendampingan tenaga ahli untuk kegiatan dinas perumahan dan pemukiman Rp6,20 miliar; (iv) sewa mesin fotokopi GOR Sunter dan GOR Bahtera Jaya Rp78 juta; (v) renovasi rumah dinas wakil gubernur Rp1,62 miliar; (vi) revitalisasi peralatan kebakaran dan instalasi *hidrant* kompleks balaikota Rp3,22 miliar; (vii) seleksi dan pengembangan kurikulum keasramaan/*boarding* JIC Rp5,48 juta; (viii) penyediaan sarana dan prasarana asrama/*boarding* JIC Rp1,69 miliar; (ix) penyediaan perlengkapan keasramaan/*boarding* JIC Rp5,55 miliar; (x)

⁸ Kemal Idris, 'Konsistensi Perencanaan dan Penganggaran pada Pemerintah Kota Depok', *Jurnal ADMINISTRATIE*, Volume 1 Nomor 2, September 1018, Program Magister Administrasi Publik, Universitas Djuanda, Bogor, hlm. 59-59.

renovasi ruang alat kelengkapan DPRD Rp369,45 juta; (xi) renovasi ruang *outlet lobby* gedung DPRD Rp456,60 juta; (xii) asuransi kendaraan dinas anggota DPRD Rp860,77 juta; (xiii) penataan dan rahabilitasi kolam gedung DPRD Rp579,02 juta; (xiv) pengadaan *box control* AC Chiller York Rp6,53 miliar; (xv) penyediaan jasa pengemudi Rp4,65 miliar; (xvi) perbaikan rumah dinas ketua DPRD Rp1,44 miliar; (xvii) penyelenggaraan apel gabungan tiga pilar (TNI, Polri dan Pemda) Rp1,61 miliar; (xviii) penyediaan/sewa rumah untuk keperluan kantor pengelolaan keuangan daerah di Kabupaten Administrasi Kepulauan Seribu Rp79,20 juta; (xix) keikutsertaan dalam pameran Rp180, 22 juta.⁹

Dapat pula dicontohkan, hasil evaluasi Mendagri atas RAPBD Provinsi Sulawesi Selatan tahun anggaran 2020 menyebut 7 kegiatan RAPBD yang tidak masuk dalam RKPD, yaitu (i) pengadaan alat kesehatan dan kedokteran rumah sakit khusus daerah Rp74,198 juta; (ii) preservasi jalan Rp18,906 miliar; (iii) penataan dan pengelolaan rumah susun Rp550 juta; (iv) rehabilitasi prasarana panti sosial anak Rp6,298 miliar; (v) pengadaan sarana penunjang kegiatan rehabilitasi sosial anak Rp691 juta; (vi) rehabilitasi prasarana panti sosial lanjut lanjut usia Rp3,5 miliar; (vii) pengadaan sarana penunjang kegiatan rehabilitasi sosial lanjut usia Rp160 juta.¹⁰

⁹ *Kemendagri Coret 19 Proyek APBD Jakarta 2017*, <https://www.merdeka.com>, dikunjungi 12 Juni 2020.

¹⁰ *Mendagri Coret 7 Item Anggaran Kegiatan Pemprov, Apa Saja?*, <https://makassar.tribunnews.com>, dikunjungi 12 Juni 2020.

Di samping itu, Kemal Idris juga mengidentifikasi penyebab inkonsistensi dimaksud, salah satunya adalah intervensi DPRD yang kuat pada proses penganggaran.¹¹ Menguatkan pendapat itu, Sunu Wasana dan Abdul Halim menyatakan, pendekatan politik adalah salah satu dari empat pendekatan yang diatur dalam perundang-undangan. Pendekatan politik dirumuskan oleh DPRD melalui Pokir, namun seringkali Pokir diserahkan ke eksekutif terlambat atau melalui cara yang tidak tepat seperti melalui rapat komisi dan satuan kerja perangkat daerah (SKPD) sehingga menyebabkan inkonsistensi dalam perencanaan dan penganggaran.¹² Sebelumnya beberapa kajian juga mengungkapkan intervensi hak budget DPRD yang terlalu dominan menyebabkan tidak konsistennya RKPD dan APBD.¹³ Pada konteks APBN, Dian Puji N. Simatupang menggambarkan kuatnya intervensi hak budget parlemen itu dengan menggambarkan dewan perwakilan rakyat (DPR) seakan-akan jadi otorisator sekaligus inisiator, baik dalam perencanaan maupun penganggaran.¹⁴

¹¹ Kemal Idris, *Loc. Cit.*, hlm. 61.

¹² Sunu Wasana dan Abdul Halim, 'Studi Konsistensi Perencanaan dan Penganggaran Daerah Bidang Pariwisata di Kabupaten Gunungkidul', *Jurnal Akuntansi Terapan Indonesia*, Volume 1 Nomor 2, Oktober 2018, Universitas Muhammadiyah, Yogyakarta, hlm. 77.

¹³ Misalnya, Edy Marbyanto, *Peta Permasalahan dalam Proses Perencanaan dan Penganggaran di Daerah*, <https://syukriy.wordpress.com>, dikunjungi 19 April 2017; Nursini, *Perencanaan Pembangunan dan Penganggaran Daerah: Teori dan Aplikasi*, <http://repository.unhas.ac.id/handle/123456789/22397>, dikunjungi 20 April 2017; dan Elizabeth Karlinda dkk, *Optimalisasi Fiskal bagi Pertumbuhan Ekonomi Daerah: Peran Belanja Operasional dan Belanja Modal dalam APBD*, <https://www.kppod.org>, dikunjungi 21 April 2017.

¹⁴ Dian Puji N. Simatupang, 'Mereposisi Hak Budget DPR', *Harian Kompas*, 18 Juni 2014, Jakarta.

Sebuah ironi, keterlibatan DPRD dalam proses penganggaran justru menyebabkan tidak konsistennya dokumen perencanaan dan penganggaran. Namun demikian, meskipun menyebabkan inkonsistensi dalam perencanaan dan penganggaran, fungsi anggaran DPRD tidak mungkin ditiadakan. APBD adalah rencana keuangan tahunan daerah dalam bentuk Perda, artinya rencana keuangan itu harus dibahas oleh DPRD dan pemerintah daerah untuk mendapat persetujuan bersama. Karena itu, yang perlu dilakukan dalam menjaga atau meningkatkan konsistensi perencanaan dan penganggaran adalah merekonstruksi fungsi anggaran DPRD. Rekonstruksi ini bermaksud agar fungsi anggaran tidak dimaknai sebagai bentuk aktif DPRD dalam proses penganggaran. Rekonstruksi ini memungkinkan fungsi anggaran akan terlaksana secara wajar sehingga APBD dapat dimanfaatkan sebesar-besarnya bagi kesejahteraan masyarakat melalui ukuran konsistensi perencanaan dan penganggaran.

B. Rumusan Masalah

Dari uraian tentang latar belakang di atas, dirumuskan masalah sebagai berikut:

1. Apa hakikat fungsi anggaran DPRD?
2. Bagaimana lingkup wewenang DPRD membahas RKUA, RPPAS, dan RAPBD?

3. Bagaimana mekanisme pembahasan RKUA, RPPAS, dan RAPBD yang tepat untuk menjaga konsistensi perencanaan dengan penganggaran?

C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian

Tujuan penelitian ini adalah:

1. Untuk menganalisis dan menemukan hakikat fungsi anggaran DPRD.
2. Untuk menganalisis dan menemukan lingkup wewenang DPRD membahas RKUA, PPAS, dan RAPBD.
3. Untuk menganalisis dan menemukan mekanisme pembahasan RKUA, RPPAS, dan RAPBD yang tepat untuk menjaga konsistensi perencanaan dengan penganggaran.

Adapun kegunaan penelitian ini adalah:

1. Untuk pengembangan ilmu hukum khususnya hukum tata negara atau lebih tepat hukum administrasi negara.
2. Untuk dijadikan bahan masukan dalam penyempurnaan peraturan tata tertib DPRD yang nantinya akan dijadikan rujukan praktis pembahasan RKUA, RPPAS, dan RAPBD di dalam forum persidangan DPRD.

D. Orisinalitas Penelitian

Kajian tentang fungsi anggaran DPRD sebetulnya bukanlah sesuatu yang baru sama sekali. Sepanjang penulisan disertasi ini ditemukan tiga penelitian yang terkait dengan topik penelitian ini. Pertama, disertasi Ronny

Sautma Hotma Bako dengan judul 'Penggunaan Hak Budget dalam Penetapan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (Studi Kasus Fungsi Anggaran dalam rangka Proses Demokratisasi di Indonesia)', pada Program Doktor Ilmu Hukum Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, tahun 2003. Ronny Sautma Hotma Baku menyatakan, hak budget (hak anggaran) adalah hak parlemen untuk menentukan penganggaran dan belanja negara.

Kedua, disertasi Dian Puji N. Simatupang dengan judul 'Paradoks Rasionalitas Perluasan Ruang Lingkup Keuangan Negara dan Implikasinya terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah', pada Program Doktor Ilmu Hukum Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Depok, tahun 2011, Dian Puji N. Simatupang mengatakan bahwa atas dasar pertimbangan praktis atas tugas *bestuurszorg*, pemberian persetujuan DPR terhadap RAPBN ditujukan sampai sampai satuan dua, yaitu unit organisasi dan fungsi. Sementara, persetujuan terhadap program, kegiatan, dan jenis belanja diserahkan kepada pemerintah dengan memperhatikan kepentingan umum dan tujuan bernegara dalam pengambilan keputusan keuangan negara.

Ketiga, tulisan Juajir Sumardi dan kawan-kawan dengan judul 'Limited Scope of Authority of Local House of Representative in the Area of Local Budgeting' yang dipublikasikan pada *Journal of Law, Policy and*

Globalization, tahun 2016. Tulisan dari hasil kegiatan penelitian ini pada dasarnya mengungkapkan batas wewenang DPRD membahas RAPBD. Tulisan tersebut menyimpulkan bahwa wewenang DPRD membahas RAPBD sampai dengan level unit organisasi, fungsi, program, dan kegiatan.

Berkenaan dengan hak budget (hak anggaran) parlemen, disertasi Ronny Sautma Hotma Bako hanya menjelaskan hak budget dari sisi proses penyusunan APBN dan tidak menjelaskan hakikat atau kandungan maknanya. Demikian pula, disertasi Dian Puji N. Simatupang serta tulisan Juajir Sumardi dan kawan-kawan hanya memfokuskan pada komponen belanja. Berbeda dengan ketiga penelitian tersebut, penelitian yang akan dilakukan peneliti difokuskan pada makna hak budget (hak anggaran) parlemen (dalam hal ini DPRD). Dalam kaitan dengan lingkup wewenang pembahasan RAPBD oleh DPRD, penelitian yang akan dilakukan peneliti difokuskan pada tiga kelompok besar komponen struktur APBD, yaitu pendapatan, belanja, dan pembiayaan. Ketiga penelitian itu juga tidak mengkaji kelemahan mekanisme pembahasan dokumen anggaran. Dalam penelitian yang hendak dilakukan peneliti, kelemahan dari mekanisme saat ini akan dikaji untuk menemukan mekanisme yang tepat untuk menjaga konsistensi perencanaan dengan penganggaran.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Kerangka Teori

1. Kedaulatan Rakyat

Teori kedaulatan rakyat berhubungan dengan konsep kedaulatan. Jimly Asshiddiqie mengatakan, kedaulatan adalah konsep mengenai kekuasaan tertinggi dalam atau dari negara. Kekuasaan tertinggi dalam negara (*sovereignty in the state*) menunjuk kepada pengertian kedaulatan yang bersifat internal, sedangkan kekuasaan tertinggi dari negara (*sovereignty of the state*) menunjuk kepada pengertian yang bersifat eksternal.¹⁵ Yang dibahas di sini adalah konsep kedaulatan dalam perspektif yang bersifat internal (dan biasa menjadi objek kajian hukum tata negara). Dalam konteks tersebut dikenal adanya teori atau ajaran tentang kedaulatan rakyat (*democracy*).¹⁶

Ide dasar teori ini sangat sederhana, bahwa rakyatlah yang harus menjadi sumber kekuasaan tertinggi dalam suatu negara –yang lain tidak. Rakyat berkuasa independen atas dirinya.¹⁷ Mohammad Hatta mengatakan,

¹⁵ Jimly Asshiddiqie, *Islam dan Kedaulatan Rakyat*, (Jakarta: Gema Insani Press, 1995), hlm. 9.

¹⁶ Selain itu, dalam konteks internal, kedaulatan sebagai ide mengenai kekuasaan tertinggi mencakup juga ajaran tentang kedaulatan Tuhan (*theocracy*), kedaulatan raja (*monarchy*), dan kedaulatan hukum (*nomocracy*). Penjelasan lebih jauh mengenai ketiga teori atau ajaran ini dapat dibaca, misalnya dalam Jimly Asshiddiqie, *Green Constitution: Nuansa Hijau Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2010), hlm. 101-115.

¹⁷ Hendra Nurtjahjo, *Filsafat Demokrasi*, (Jakarta: Bumi Aksara, 2006), hlm. 32-33.

kedaulatan rakyat adalah pemerintahan rakyat. Pemerintahan yang dimiliki dan dijalankan sendiri oleh rakyat (rakyat memerintah diri mereka sendiri).¹⁸ Jargon yang kemudian sering dikembangkan sehubungan dengan ini adalah 'pemerintahan itu dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat'. Bahkan, dalam sistem *participatory democracy*, dikembangkan pula tambahan bersama rakyat, sehingga menjadi 'pemerintahan itu berasal dari rakyat, untuk rakyat, oleh rakyat dan bersama rakyat'.¹⁹ Itulah kedaulatan rakyat atau demokrasi,²⁰ satu ajaran yang memandang kekuasaan tertinggi ada di tangan rakyat, berasal dari rakyat, untuk kepentingan rakyat, dan diselenggarakan bersama-sama dengan rakyat pula.

Ide kedaulatan rakyat ini lahir sebagai reaksi atas teori teokrasi (Barat) yang dipraktikkan oleh raja dan otoritas agama.²¹ Pelopor dari teori ini adalah J.J. Rousseau, yang mengajarkan kontrak sosial. Menurut Rousseau, konsep kedaulatan itu bersifat kerakyatan dan didasarkan pada kemauan umum (*volonte generale*) rakyat yang menjelma melalui perundang-undangan. Oleh sebab itu, menurutnya, kedaulatan mempunyai empat sifat yaitu kesatuan

¹⁸ Dalam Kholid O. Santoso (ed.), *Mencari Demokrasi: Gagasan dan Pemikiran*, (Bandung: Segarsy, 2009), hlm. 61.

¹⁹ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2005), hlm. 141.

²⁰ Beberapa penulis menyamakan kedaulatan rakyat dengan demokrasi. Lihat misalnya Dahlan Thaib, *Kedaulatan Rakyat, Negara Hukum, dan Demokrasi*, (Yogyakarta: Liberty, 2000), hlm. 7; Jazim Hamidi, *Revolusi Hukum Indonesia: Makna, Kedudukan dan Implikasi Hukum Naskah Proklamasi 17 Agustus 1945 dalam Sistem Ketatanegaraan RI*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2006), hlm. 218; dan Laica Marzuki, 'Kesadaran Berkonstitusi dalam Kaitan Konstitusionalisme', *Jurnal Konstitusi*, Volume 6 Nomor 3, September 2009, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, hlm. 20.

²¹ Arief Budiman, *Teori Negara: Negara, Kekuasaan, dan Ideologi*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2002), hlm. 26-27.

(*unite*), bulat dan tidak terbagi (*indivisibilite*), tak dapat dialihkan (*inalienabilite*), dan tidak dapat berubah (*imprescriptibilite*).²²

Konsep kedaulatan bersifat kesatuan (*unite*) dalam arti bahwa semangat rakyat dan kemauan umum rakyat itu adalah suatu kesatuan yang berhak memerintah dan berhak menolak perintah. Karena rakyat adalah satu, maka negara juga adalah satu. Karena itu pula, konsep kedaulatan itu juga bersifat bulat dan tidak dapat dipecah-pecah (*indivisible*). Jika rakyat yang berdaulat maka rakyat pulalah satu-satunya pemegang kekuasaan tertinggi dalam negara. Akibatnya, kedaulatan tidak mungkin diserahkan atau diberikan kepada pihak lain (*inalienable*). Kedaulatan adalah milik setiap bangsa sebagai kesatuan yang bersifat turun temurun. Oleh karena itu, dapat pula dikatakan bahwa kedaulatan itu tidak dapat berubah-ubah (*imprescriptible*). Kedaulatan, menurutnya, ada di tangan rakyat dan selamanya tetap ada di tangan rakyat.²³

Dengan pandangan seperti ini, Rousseau menolak ide bahwa kedaulatan itu dapat dipindahkan atau diserahkan kepada penguasa seperti

²² Dalam Jimly Asshiddiqie, *Islam . . . , Op. Cit.*, hlm. 14-15.

²³ Teori penyerahan kekuasaan ini menjadi ciri antara lain dari pemikiran Thomas Hobbes dan John Locke. Menurut Hobbes, ketika negara dibentuk, rakyat menyerahkan hak-hak mereka kepada penguasa. Tetapi, menurut John Locke, tidak seluruh hak-hak politik rakyat diserahkan. Menurut Locke, perjanjian masyarakat itu terjadinya dua kali. Dalam perjanjian pertama ketika membentuk negara, yang diserahkan hanyalah hak-hak yang berkenaan dengan pembentukan negara itu, Tetapi, hak rakyat tetap berada di tangan rakyat. Hak inilah yang kemudian secara ilmiah disebut sebagai hak asasi manusia (HAM). Teori penyerahan ini, baik dari Hobbes, maupun Locke ditolak oleh Rousseau. Lihat Deliar Noer, *Pemikiran Politik di Negeri Barat*, (Bandung: Mizan Pustaka, 1997), hlm. 155. Lihat juga Tonny P. Situmorang, *Pandangan Rousseau tentang Negara sebagai Kehendak Umum*, <http://library.usu.ac.id>, dikunjungi 17 April 2017.

dalam pandangan Thomas Hobbes ataupun John Locke. Dalam pandangan Rousseau, *pactum subjektiones* ditelan oleh *pactum unions*. Tiap-tiap orang melepaskan dan menyerahkan semua haknya kepada masyarakat (*Gemeinschaft*), yaitu kesatuan dari orang-orang yang menyelenggarakan perjanjian masyarakat. Masyarakat inilah yang memiliki kemauan umum, yaitu suatu kekuasaan tertinggi atau kedaulatan yang tidak dapat dilepaskan.²⁴ Dengan pandangan seperti itu pula, Rousseau menolak adanya lembaga perwakilan rakyat (*irrepresentabilite*).²⁵ Menurut Rousseau, setiap perwakilan dianggap sudah mencampuri urusan identitas rakyat dengan negara. Ia sangat mengidealkan demokrasi langsung.²⁶ Undang-undang dibuat dalam pertemuan dengan seluruh rakyat. Dalam pertemuan itu rakyat menyatakan kehendaknya.

Demokrasi langsung (*direct democracy*) sebagai satu-satunya mekanisme pengambilan keputusan kenegaraan yang diidealkan oleh Rousseau itu adalah hal yang absurd. Jika proses pengambilan keputusan dalam negara selalu harus bersifat langsung berarti semua orang ikut memerintah. Pemerintahan demikian (oleh semua orang) tidak pernah terbukti dalam sejarah. Bahkan demokrasi langsung yang dipraktikkan di Atena pada zaman Yunani Kuno bukan pemerintahan oleh semua orang –

²⁴ Dalam Amzulian Rifai, *Teori Sifat Hakikat Negara*, (Malang: Tunggal Mandiri Publishing, 2010), hlm. 58.

²⁵ Franz Magnis Suseno, *Etika Politik: Prinsip-prinsip Moral Dasar Kenegaraan Modern*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2001), hlm. 241.

²⁶ *Ibid.*, hlm. 242.

seperti disangkakan oleh banyak orang, melainkan pemerintahan oleh banyak orang (plutokrasi).²⁷ Tetapi banyaknya orang itu tidak berarti yang memerintah lebih banyak dari yang diperintah, malah sebaliknya, segelintir oranglah yang memerintah kumpulan orang banyak (rakyat). J.H.A. Logemann menyebut pandangan Rousseau itu sebagai 'mitos abad XIX'.²⁸ Itu sebabnya, di zaman sekarang, pengertian pemerintahan oleh rakyat tidak lagi diharuskan bersifat langsung melainkan dapat pula bersifat tidak langsung atau perwakilan (*representative democracy*).²⁹ *Representative democracy* ini umumnya –atas jasa Montesquieu– dibagi ke dalam tiga fungsi, yaitu fungsi legislatif, fungsi eksekutif, dan fungsi yudikatif.

Dalam negara yang menganut kedaulatan rakyat, pembagian ketiga fungsi itu tidak mengurangi makna bahwa yang sesungguhnya berdaulat adalah rakyat. Semua fungsi kekuasaan itu tunduk pada kemauan rakyat yang disalurkan melalui organ yang mewakilinya. Pengertian organ di sini dipahami secara luas (*government in the broad sense*), yaitu keseluruhan lingkungan jabatan dalam organisasi negara.³⁰ Sebagai yang mewakili rakyat, lingkungan-lingkungan jabatan bukanlah pemilik kedaulatan melainkan hanya

²⁷ Bandingkan dengan Hendarmin Ranadireksa, *Visi Bernegara: Arsitektur Konstitusi Demokratik*, (Bandung: Fokus Media, 2007), hlm. 21.

²⁸ Dalam Muchyar Yara, 'Mencari Model Demokrasi ala Indonesia', *Makalah*, Simposium Membangun Negara dan Mengembangkan Demokrasi dan Masyarakat Madani, diselenggarakan oleh Komisi Kebudayaan dan Komisi Ilmu-ilmu Sosial Akademi Ilmu Pengetahuan Indonesia, 8 Agustus 2006, hlm. 5.

²⁹ Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1992), hlm. 54.

³⁰ Bandingkan dengan Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi . . .*, *Op.Cit.*, hlm. 71-72.

pelaksana saja. Artinya bahwa alat-alat kelengkapan negara itu hanyalah sarana atau bahkan salah satu alat bagi rakyat untuk menjalankan kedaulatannya.

Selain itu, sebagai sarana bagi rakyat yang berdaulat, tentunya gerak atau aktivitas alat-alat kelengkapan negara itu –berupa tindakan atau proses menjalankan kekuasaan– berada dalam lingkup kekuasaan (*scope of power*) seperti yang dimaksud oleh Jack H. Nagel.³¹ Semua fungsi kekuasaan negara, baik di bidang legislatif, eksekutif, maupun yudikatif, tercakup dalam pengertian kekuasaan tertinggi yang berada di tangan rakyat. Seperti dijelaskan oleh Jimly Asshiddiqie, di bidang legislatif, rakyat mempunyai otoritas tertinggi untuk menetapkan berlaku tidaknya produk legislatif. Di bidang eksekutif, rakyat mempunyai kekuasaan untuk melaksanakan atau setidak-tidaknya mengawasi jalannya roda pemerintahan, serta melaksanakan peraturan yang ditetapkannya sendiri. Demikian pula di bidang yudikatif, pada hakikatnya, rakyatlah yang mempunyai kekuasaan tertinggi untuk mengambil keputusan akhir dan tertinggi mengenai fungsi yudikatif. Artinya, siapapun yang melaksanakan fungsi-fungsi itu di dalam praktik

³¹ Lingkup kekuasaan (*scope of power*) berkenaan dengan soal aktivitas atau kegiatan yang tercakup dalam fungsi kedaulatan. Lihat mengenai hal ini dalam Miriam Budiardjo, *Aneka Pemikiran tentang Kuasa dan Wibawa*, (Jakarta: Sinar Harapan, 1984), hlm. 14.

penyelenggaraan negara, sumber kekuasaan yang dimilikinya pada dasarnya adalah daulat rakyat.³²

Aktivitas organ-organ itu meliputi juga kegiatan penganggaran (*budgeting*),³³ sehingga dengan sendirinya kegiatan penganggaran tercakup pula dalam fungsi kedaulatan. Rakyat berkuasa sepenuhnya untuk mengambil keputusan final mengenai penganggaran. Karena itu, dalam sistem demokrasi atau kedaulatan rakyat dikenal adanya prinsip unteoritas atau prinsip reabel yang menekankan bahwa anggaran harus mendapat persetujuan terlebih dahulu dari parlemen sebelum dilaksanakan.³⁴ Dengan adanya prinsip ini, parlemen dapat ikut menentukan anggaran. Memberikan *final say*, kata setuju atau tidak setuju. Di sinilah hak bujet parlemen ada.

Keterlibatan parlemen dengan adanya hak untuk menentukan anggaran ini memiliki urgensi atau tingkat keperluan yang tinggi karena berkaitan dengan ide kedaulatan rakyat. Rakyatlah yang memiliki pundi-pundi uang

³² Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*, (Jakarta: Ichtiar Baru Van Hoeve, 1994), hlm. 42.

³³ Mengenai hal ini, Buys berpendapat, penetapan anggaran bukanlah perbuatan pembentukan perundang-undangan (*geen daad van wetgeving*), melainkan perbuatan pemerintahan (*daad van bestuur*). Hal yang sedikit sama dikemukakan Wirjono Prodjodikoro yang menyatakan penetapan anggaran sebagai fungsi yang bersifat tengah-tengah antara kekuasaan perundang-undangan dan kekuasaan pemerintahan. Lihat dalam Dian Puji N. Simatupang, *Determinasi Kebijakan Negara Indonesia: Studi Yuridis*, (Jakarta: Penerbit Papis Sinar Sinanti, 2005), hlm. 45.

³⁴ Siswo Sujianto mengutarakan prinsip dasar (*golden principal*) dalam pengelolaan keuangan negara. Prinsip-prinsip itu adalah prinsip unteoritas, prinsip periodesitas, prinsip spesialisitas, prinsip unitas, dan terakhir prinsip universalitas. Hal tersebut diutarakan Siswo Sujianto ketika memberikan keterangan ahli pengujian UU No. 27 Tahun 2009 dan UU No. 17 Tahun 2003. Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi No. 35/PUU-IX/2013 dalam perkara pengujian UU No. 27 Tahun 2009 dan UU No. 17 Tahun 2003 terhadap UUD NRI Tahun 1945.

(*purse*),³⁵ sehingga penggunaan uang tersebut harus dengan persetujuan rakyat yang diwakili oleh parlemen sebagai lembaga perwakilan rakyat.³⁶ Apalagi jika menggunakan pendekatan Rene Stroum, *The constitutional right which a nation possesses to authorize public revenues and expenditures does not originate from the fact the members of nation contribute the payments. This right is based on loftier idea; the idea of sovereignty.*³⁷

Pendapat Rene Stroum tersebut memberikan penegasan mengenai esensi hak budget parlemen dalam memberikan otorisasi pendapatan negara dan pembelanjannya, bukan karena rakyat berkontribusi membayar pajak saja, melainkan merupakan ide yang lebih mulia dari itu, yakni berbicara mengenai kedaulatan. Karena itu, Arifin P. Soeria Atmadja menyatakan bahwa hakikat *public revenue and expenditure* APBN adalah kedaulatan.³⁸

³⁵ Alexander Hamilton menggambarkan badan legislatif adalah pemilik pundi-pundi uang (*purse*). Pundi-pundi uang yang dimaksudkan adalah hak anggaran (hak budget). Sebagai pemegang hak anggaran, cabang legislatif menentukan anggaran, bahkan dapat menolak rencana anggaran yang diajukan pemerintah. Lihat dalam Mei Susanto, 'Eksistensi Hak Budget DPR dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia', *Padjadjaran Jurnal Ilmu Hukum*, Volume 3 Nomor 1 (2016), Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran, Bandung, hlm. 66.

³⁶ Asal mula munculnya konsep parlemen sebagai lembaga perwakilan rakyat itu sendiri dalam sejarah berkaitan erat dengan kata '*le parle*' yang berarti '*to speak*' yang berarti 'berbicara'. Artinya, wakil rakyat itu adalah juru bicara rakyat, yaitu untuk menyuarakan aspirasi, kepentingan, dan pendapat rakyat. Parlemen sebagai lembaga perwakilan rakyat tak ubahnya merupakan wadah, di mana kepentingan dan aspirasi rakyat itu diperdengarkan dan diperjuangkan untuk menjadi materi kebijakan dan agar kebijakan itu dilaksanakan dengan tepat untuk kepentingan seluruh rakyat yang aspirasinya diwakili. Lihat Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara (Jilid II)*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006), hlm. 38.

³⁷ Dalam Arifin P. Soeria Atmadja, *Keuangan Publik dalam Perspektif Hukum: Teori, Kritik, dan Praktik*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2009), hlm. 54.

³⁸ *Ibid.* APBN sebagai wujud kedaulatan rakyat juga dikemukakan oleh Dian Puji N. Simatupang, 'Kebijakan Anggaran Negara sebagai Perwujudan Kedaulatan Rakyat', *Jurnal Konstitusi*, Volume 2 Nomor 2, September 2005, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, hlm. 130.

Apabila kedaulatan ada di tangan raja, rajalah yang berhak sepenuhnya untuk menentukan anggaran negara.³⁹ Namun, apabila suatu negara menganut paham demokrasi atau kedaulatan rakyat, maka rakyatlah yang berhak sepenuhnya untuk menentukan APBN tersebut.

Pengaitan hak budget parlemen dengan ide kedaulatan rakyat mengesankan seakan hanya lembaga perwakilan rakyat itu yang dilekati atribut kedaulatan. Padahal, seperti dikemukakan di atas, semua organ yang menjalankan fungsi-fungsi kekuasaan dalam negara adalah pelaku kedaulatan rakyat sehingga merupakan '*an attribute sovereignty*' pula. Jika ditelusuri, kesan demikian terkait dengan sejarah hak budget itu sendiri. Menurut Indra Tarigan, pada mulanya anggaran negara (*budget*) digunakan untuk membiayai monarki (kerajaan). Budget dikelola secara efisien dan berimbang, karena belum dikenal pinjaman luar negeri. Jika budget mengalami defisit, maka kekurangannya dipungut kembali melalui pajak tambahan kepada rakyat. Pecahnya perang di Benua Eropa, makin dominannya monarki, dan pengangguran akibat krisis industri menyebabkan defisit budget semakin besar sehingga rakyat makin dibebani pajak-pajak tambahan. Mengatasi hal ini, parlemen di negara-negara Eropa memutuskan membatasi pengeluaran negara untuk biaya perang atau memperbesar sistem monarki.

³⁹ Dalam konteks ini, karena raja adalah pewaris dan pemegang kekuasaan tunggal (*la conception patrimoniale de l'etat*), maka menurut P. Alons, raja dapat bertindak sebagai pembuat, pelaksana dan sekaligus pengawas dari anggaran yang dibuatnya. Dalam Arifin P. Soeria Atmadja, *Mekanisme Pertanggungjawaban Keuangan Negara*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1986), hlm. 11.

Sejak saat itu dikenallah hak parlemen yang kemudian dikenal sebagai hak bujet.⁴⁰ Dengan adanya hak bujet ini, parlemen menjadi alat bagi rakyat untuk membatasi pungutan terhadap rakyat dan penggunaan anggaran yang akan menimbulkan penyalahgunaan anggaran yang tidak bertalian dengan kepentingan rakyat,⁴¹ dan karena itu dianggap sebagai institusi yang mewujudkan kedaulatan rakyat, di mana rakyat yang berhak menentukan ke mana uang rakyat dipergunakan negara.

Hak bujet parlemen sebagai bentuk berdaulatnya rakyat dikemukakan pula oleh Soepomo yang kemudian 'dijadikan' Penjelasan Pasal 23 ayat (1), (2), (3), dan ayat (4) UUD 1945 seperti berikut ini:

Cara menetapkan anggaran pendapatan dan belanja adalah suatu ukuran bagi sifat pemerintahan negara. Dalam negara yang berdasar facisme, anggaran itu ditetapkan semata-mata oleh Pemerintah. Tetapi dalam negara demokrasi atau dalam negara yang berdasarkan kedaulatan rakyat, seperti Republik Indonesia, anggaran pendapatan dan belanja itu ditetapkan dengan Undang-undang. Artinya dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.

Betapa caranya rakyat sebagai bangsa akan hidup dan dari mana didapatnya belanja buat hidup, harus ditetapkan oleh rakyat itu sendiri, dengan perantaraan Dewan Perwakilannya.⁴²

Lebih elaboratif dibandingkan Soepomo, Yenny Sucipto dan kawan-kawan menjelaskan bahwa kedaulatan rakyat atas anggaran tidak hanya

⁴⁰ Indra Tarigan, 'Dari "Hak Budget" ke "Fungsi Anggaran"', *Majalah Warta Anggaran*, Edisi 22 Tahun 2012, Direktorat Jenderal Anggaran Kementerian Keuangan RI, Jakarta, hlm. 37.

⁴¹ Ronny Sautma Hotma Bako, *Hak Budget Parlemen Indonesia*, (Jakarta; Yasrif Watampone, 2005), hlm. 128.

⁴² Dalam Harun Al Rasyid, 'Pembahasan Pasal 23 UUD 1945', *Majalah Hukum dan Pembangunan*, Nomor 5 Tahun XXV, Oktober 1995, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, hlm. 414.

didefinisikan dari sisi yuridis-praktis, di mana rakyat mempunyai otoritas untuk menentukan anggaran yang diwakilkan kepada parlemen melalui hak bujet, tetapi juga dari sisi orientasi. Menurutnya, anggaran harus diorientasikan untuk (i) menjamin dan memenuhi hak-hak dasar warga negara, baik hak sipil politik maupun hak ekonomi sosial dan budaya; (ii) memberikan porsi yang luas bagi warga untuk turut menentukan (proses perencanaan, perumusan, dan pengambilan keputusan), turut melaksanakan, turut memantau-mengevaluasi, dan menerima pertanggungjawaban atas pelaksanaan kebijakan anggaran yang ada; dan (iii) dilaksanakan secara terbuka dan bertanggung jawab,⁴³ sesuai dengan jargon ‘pemerintahan itu dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat’.

2. Pembatasan Kekuasaan

Di zaman modern sekarang ini, hampir semua negara mengklaim menjadi penganut paham demokrasi.⁴⁴ Memang harus diakui sampai sekarang istilah demokrasi itu sudah menjadi paradigma dalam bahasa komunikasi dunia mengenai sistem pemerintahan dan sistem politik yang dianggap ideal. Terkait hal ini, Bagir Manan mengatakan:

⁴³ Yenny Sucipto dkk, *APBN Konstitusional: Prinsip dan Pilihan Kebijakan*, (Yogyakarta: Galang Pustaka, 2015), hlm. 112-113.

⁴⁴ Seperti dapat diketahui dari penelitian Amos J. Peaslee pada tahun 1950, dari 83 UUD negara-negara yang diperbandingkannya, terdapat 74 negara yang konstitusinya secara resmi menganut prinsip kedaulatan rakyat (90%). Lihat dalam Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi . . .*, *Op. Cit.*, hlm. 140.

Pemerintahan demokrasi merupakan pemerintahan yang paling mendekati fitrah manusia sebagai makhluk yang lahir dalam kebebasan dan persamaan. Dalam demokrasi, rakyat mengatur dan mengurus diri mereka sendiri. Pemerintahan semacam ini akan terjamin berlangsung secara tenteram dan damai, karena rakyat yang diperintah tidak mungkin mengganggu, memberontak, atau merebut kekuasaan terhadap diri mereka sendiri sebagai yang memerintah (terjadi kemanunggalan antara yang memerintah dan yang diperintah).⁴⁵

Hanya saja, seperti dikemukakan di atas, pengertian pemerintahan di sini tidak lagi diharuskan bersifat langsung melainkan dapat pula bersifat tidak langsung atau perwakilan (*representative democracy*).⁴⁶ Adanya sistem *representative democracy* ini menunjukkan, kekuasaan tertinggi yang berasal dari rakyat tersebut di atas, dalam pengertian zaman sekarang, tidak perlu dipahami bersifat bulat dan tidak terbagi-bagi atau terpecah-pecah –seperti dalam pandangan Rousseau, melainkan dapat dibagi dan dibatasi. Bahkan, pendahulu Rousseau sendiri, yaitu Montesquieu, mengatakan, kekuasaan tertinggi yang bulat dan tidak terpecah-pecah itu adalah mitos belaka. Untuk menjamin demokrasi, kekuasaan justru harus dibagi-bagi ke dalam beberapa kekuasaan yang saling mengendalikan dan saling mengimbangi satu sama lain (*checks and balances*).⁴⁷

Sejalan dengan pandangan yang dikemukakan Montesquieu tersebut, Jimly Asshiddiqie mengemukakan:

⁴⁵ Bagir Manan, *Lembaga Kepresidenan*, (Yogyakarta: Pusat Studi Universitas Islam Indonesia & Gama Media, 1999), hlm. 12-13.

⁴⁶ Sistem *representative democracy* digambarkan oleh John Stuart Mill sebagai '*the ideal type of a perfect government*'. Lebih jauh lihat Kusnu Goesniadhie S., *Demokrasi dalam Teori dan Praktek*, <https://kgsc.wordpress.com>, dikunjungi 17 April 2018.

⁴⁷ Dalam Jimly Asshiddiqie, *Islam . . . , Op. Cit.*, hlm. 16.

. . . konsep kedaulatan dewasa ini haruslah dipahami sebagai konsep yang dapat saja dibagi dan dibatasi. Pembatasan kekuasaan itu, betapapun tingginya, harus dapat dilihat dalam sifatnya yang internal yang biasanya ditentukan pengaturannya dalam konstitusi yang pada masa kini biasanya dikaitkan dengan ide konstitusionalisme negara modern. Artinya, di tangan siapapun kekuasaan tertinggi atau kedaulatan itu berada, terhadapnya selalu diadakan pembatasan oleh hukum dan konstitusi sebagai produk kesepakatan bersama para pemilik kedaulatan itu sendiri.⁴⁸

Sesuai hukum besi kekuasaan, setiap kekuasaan pasti memiliki kecenderungan untuk berkembang menjadi sewenang-wenang, seperti dikemukakan oleh Lord Acton, '*Power tends to corrupt, and absolute power corrupts absolutely*'. Karena itu, kekuasaan selalu harus dibatasi, yaitu dengan mengadakan pembedaan dan pemisahan kekuasaan negara ke dalam beberapa fungsi yang berbeda-beda. Dalam hubungan ini, yang dapat dianggap paling berpengaruh pemikirannya dalam mengadakan pembedaan fungsi-fungsi kekuasaan itu adalah Montesquieu, dengan teorinya yang dipopulerkan oleh Immanuel Kant dengan istilah *Trias Politica*.

Menurut Montesquieu, di setiap negara, selalu terdapat tiga cabang kekuasaan yang diorganisasikan ke dalam struktur pemerintahan, yaitu kekuasaan legislatif sebagai pembuat undang-undang, kekuasaan eksekutif yang melaksanakan undang-undang, dan kekuasaan untuk menghakimi atau yudikatif. Ketiga cabang itu tidak boleh berada dalam satu tangan atau dalam satu organ negara. Dikatakan oleh Montesquieu:

⁴⁸ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi . . .*, *Op. Cit.*, hlm. 134-135.

When the legislative and executive powers are united in the same person, or in the sama body of magistrare, there can be no liberty; because apprehensions may arise, lest the same monarch or senate should enact tyrannical laws, to execute them in a tyrannical manner. Again, there is no liberty if the judiciary power by not separated from the legislative and the executive.⁴⁹

Dalam pandangan Saldi Isra, Montesquieu tidak mengatakan bahwa antara cabang kekuasaan negara yang ada tidak punya hubungan satu sama lain. Montesquieu lebih menekankan pada masalah pokok, cabang-cabang kekuasaan negara tidak boleh menyatu dalam satu organ atau badan. Namun secara umum dipahami, Montesquieu menghendaki agar cabang-cabang kekuasaan negara benar-benar terpisah atau tidak punya hubungan sama sekali.⁵⁰ Dengan pemahaman seperti itu, karena sulit untuk membuktikan ketiga cabang kekuasaan itu betul-betul terpisah satu dengan lainnya, banyak pendapat yang mengatakan bahwa pendapat Montesquieu tidak pernah dipraktikkan secara murni,⁵¹ tidak pernah dilahirkan dalam fakta,⁵² tidak realistis dan jauh dari kenyataan.⁵³ Oleh karena itu, Jimly Asshiddiqie menyatakan:

⁴⁹ Dalam Irfan Fachrudin, *Pengawasan Peradilan Administrasi Terhadap Tindakan Pemerintah*, (Bandung: Alumni, 2004), hlm. 140.

⁵⁰ Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi: Menguatnya Model Legislasi Parlementer dalam Sistem Presidensial Indonesia*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2010), hlm. 77.

⁵¹ Kotan Y. Stefanus, *Perkembangan Kekuasaan Pemerintahan Negara (Dimensi Pendekatan Politik Hukum terhadap Kekuasaan Presiden Menurut Undang-Undang Dasar 1945)*, (Yogyakarta: Penerbitan Universitas Atma Jaya, 1998), hlm. 30.

⁵² Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, (New York: Russel & Russel, 1971), hlm. 287.

⁵³ Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006), hlm. 17.

Konsepsi *Trias Politica* yang diidealkan oleh Montesquieu jelas tidak relevan lagi dewasa ini, mengingat tidak mungkin lagi mempertahankan bahwa ketiga organisasi tersebut hanya berurusan secara eksklusif dengan salah satu dari ketiga fungsi kekuasaan tersebut. Kenyataan dewasa ini menunjukkan bahwa hubungan antarcabang kekuasaan itu tidak mungkin tidak saling bersentuhan, dan bahwa ketiganya bersifat sederajat dan saling mengendalikan satu sama lainnya sesuai dengan prinsip *checks and balances*.⁵⁴

Dengan banyaknya kritikan terhadap pandangan Montesquieu tentang pemisahan kekuasaan (*separation of power*) –yang mutlak seperti disangkakan oleh banyak orang, teori *Trias Politica* dijelaskan dengan teori pembagian kekuasaan (*division of power* atau *distribution of power*). Secara kontrario, teori ini dijelaskan oleh E.C.S. Wade dan A.W. Bradley, dengan menyatakan:

. . . (a) that the same person should not form part of more than one of the three organs of government; (b) that one organ of government should not control or interfere with the exercise of its function by another organ, e.g. that the Judiciary should be independent of the Executive or that Ministers should not be responsible to Parliament; (c) that one organ of government should not exercise the functions of another, e.g. that the Minister should not have legislative power.⁵⁵

Teori ini dijelaskan pula oleh Jazim Hamidi dan kawan-kawan, dengan menjawab secara positif pertanyaan berikut:

. . . (a) apakah organ atau orang yang merupakan bagian dari badan kekuasaan merupakan bagian dari badan kekuasaan lain (hubungan organik); (b) apakah suatu badan kekuasaan melaksanakan fungsi badan kekuasaan lain (hubungan fungsional); (c) apakah suatu badan

⁵⁴ *Ibid.*, hlm. 36.

⁵⁵ Dalam Irfan Fachrudin, *Op. Cit.*, hlm. 143.

kekuasaan mengontrol badan-badan kekuasaan lain (hubungan pengawasan).⁵⁶

Dengan penjelasan itu, sebetulnya dalam pembagian kekuasaan sudah tercakup pengertian *checks and balances*. Bahkan, dipandang dari pengertian demikian, pembagian kekuasaan itu juga mencakup '*fusion of powers*'. Pada umumnya, pengertian seperti ini digunakan dalam konteks pembagian kekuasaan secara horizontal, atau pembagian kekuasaan di antara organ pemerintahan di level pusat atau nasional. Padahal, pengertian yang demikian ini hanyalah merupakan bentuk spesies dari pembagian kekuasaan (*division of power*) yang disebut oleh Arthur Mass sebagai *capital division of power*. Bentuk spesies lainnya menurut Mass adalah *areal division of power* yang dipakai dalam konteks pembagian kekuasaan antara pemerintahan federal dan negara bagian dalam negara federal (*federal state*), atau antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah dalam negara kesatuan (*unitary state*).⁵⁷ Dengan demikian, dapat dibedakan pengertian pembagian kekuasaan itu dalam dua konteks yang berbeda, yaitu konteks yang bersifat fungsional dan kewilayahan atau kedaerahan.

Menjelaskan pembagian kekuasaan yang bersifat kewilayahan, dengan menggunakan argumen bentuk negara (*staatsvorm*), Mustamin Daeng Matutu dan kawan-kawan menyatakan, satuan federal memperoleh

⁵⁶ Jazim Hamidi dkk, *Teori dan Politik Hukum Tata Negara*, (Yogyakarta: Total Media, 2009), hlm. 52-53.

⁵⁷ R.M. Khairul Muluk, *Peta Konsep Desentralisasi dan Pemerintahan Daerah*, (Surabaya: ITS Press, 2009), hlm. 34-35.

kekuasaan dari unit-unit organisasi yang membentuknya (negara-negara bagian). Sebaliknya, pada negara kesatuan, daerah-daerah otonom memperoleh kekuasaan dari pemerintah pusat.⁵⁸ Melanjutkan uraiannya, Daeng Matutu menambahkan:

. . . pada organisasi federal terjelmalah sifat relatifnya arti kedaulatan. Di dalam struktur federal kedaulatan (dalam arti kekuasaan tertinggi) tidak dimonopoli lagi baik oleh negara federal maupun oleh unit-unitnya (di USA disebut negara-negara bagian). Pada negara federal, kedaulatan tidak lagi diartikan kewenangan tertinggi buat semua urusan, melainkan hanya kekuasaan tertinggi buat beberapa urusan saja. Jadi untuk beberapa urusan yang dibatasi secara limitatif negara federal lah yang berdaulat, namun untuk beberapa urusan yang tersisa (residu) berada pada negara-negara bagian, negara-negara bagian itulah yang berdaulat.⁵⁹

Sebelumnya, K.C. Wheare juga menyatakan bahwa negara bagian memiliki sejumlah urusan pemerintahan secara eksklusif (sepenuhnya). Oleh karena itu, baik pemerintahan federal maupun negara bagian masing-masing berdaulat dalam urusan pemerintahan yang dimiliki menurut konstitusi

⁵⁸ Mustamin Daeng Matutu dkk, *Mandat, Delegasi, Atribusi dan Implementasinya di Indonesia*, (Yogyakarta: UII Press, 1999), hlm. 45-46.

⁵⁹ *Ibid.*, hlm. 49. Pendapat demikian ini mewakili pandangan sebelumnya mengenai letak kekuasaan asli (*power*). Pada negara kesatuan, kekuasaan asli dianggap berada di tangan pemerintah pusat, sedangkan pada negara federasi, kekuasaan asli itu justru berada di negara bagian. Lihat misalnya Ramdlon Naning, *Aneka Azas Ilmu Negara*, (Surabaya: Bina Ilmu, 1982), hlm. 38; Azhary, *Ilmu Negara: Pembahasan Buku Prof. Mr. R. Kranenburg*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1986), hlm. 86; dan Kuntana Magnar, *Pokok-pokok Pemerintahan Daerah Otonom dan Wilayah Administratif*, (Bandung: Armico, 1984), hlm. 18-19. Anggapan demikian ini ada benarnya yaitu dalam hal negara yang bersangkutan sama sekali merupakan negara baru. Akan tetapi, jika negara itu diubah menjadi federasi, letak kekuasaan asli tidak dapat dianggap berada di daerah yang diubah menjadi negara bagian, atau sebaliknya, negara itu diubah menjadi negara kesatuan, tidak dapat pula dikatakan bahwa kekuasaan asli berada di tangan pemerintah federal yang diubah menjadi pemerintah pusat. Oleh karena itu, pengertian kekuasaan asli seharusnya dipahami secara pluralis, tidak lagi monistis. Kekuasaan yang dibagi ke daerah sebenarnya adalah juga kekuasaan asli yang berasal dari rakyat sesuai dengan teori kedaulatan rakyat. Bandingkan dengan Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi . . .*, *Op. Cit.*, hlm. 281-284.

federal.⁶⁰ Urusan pemerintahan tersebut mencakup aspek legislasi, yudikasi, dan administrasi. Dikatakan oleh Hans Kelsen, '*In the federal state it is not only the legislative competence is divided between the federation and component state, but also the judicial and the administrative competence*'.⁶¹ Menegaskan pendapat tersebut, Bagir Manan mengatakan bahwa hubungan antara kekuasaan federal dan negara bagian bersifat ketatanegaraan (*staatsrechtelijk*). Tidak hanya mengenai fungsi penyelenggaraan administrasi negara. Hubungan itu meliputi juga di bidang kekuasaan kehakiman dan pembentukan undang-undang.⁶²

Berbeda dengan negara bagian, daerah otonom hanya memiliki fungsi pemerintahan di bidang eksekutif atau secara lebih tepat administrasi negara. Seperti dikatakan oleh Bagir Manan, pemerintahan daerah (otonom) di manapun tidak menyelenggarakan peradilan, karena otonomi hanya berkenaan dengan urusan pemerintahan. Begitu juga halnya dengan R.M. Khairul Muluk, ketika menguraikan hubungan kewenangan pemerintah pusat dan pemerintahan daerah, menegaskan bahwa kekuasaan yang dibagi ke daerah otonom (sebagai organisasi penguasa) hanyalah kekuasaan pemerintahan yang berasal dari kekuasaan eksekutif dan bukan berasal dari

⁶⁰ Dalam Ni'matul Huda, *Desentralisasi Asimetris dalam NKRI*, (Bandung: Nusa Media, 2014), hlm. 41-42.

⁶¹ Hans Kelsen, *Op. Cit.*, hlm. 320.

⁶² Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, (Yogyakarta: Pusat Studi Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, 2001), hlm. 33-34.

cabang kekuasaan yang lain seperti kekuasaan legislatif maupun yudikatif.⁶³ Konsekuensinya, menurut Muluk, tidak ada daerah otonom yang memiliki kekuasaan untuk membentuk undang-undang dan menjalankan peradilan.⁶⁴

Mengenai hal ini,⁶⁵ Bhenyamin Hoessein mengatakan, pada hakikatnya, urusan pemerintahan terbagi dalam dua kelompok. Pertama, urusan pemerintahan yang sepenuhnya diselenggarakan oleh pemerintah pusat atau nasional tanpa asas desentralisasi. Berbagai urusan pemerintahan tersebut secara eksklusif menjadi wewenang pemerintah pusat atau nasional, baik pemerintah negara kesatuan maupun pemerintah negara federal. Sejumlah urusan pemerintahan tersebut diselenggarakan dengan asas sentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan.⁶⁶ Kedua, sekalipun sejumlah urusan pemerintahan lain dapat diselenggarakan dengan asas desentralisasi, namun berbagai urusan pemerintahan tersebut tidak pernah secara eksklusif

⁶³ R.M. Khairul Muluk, *Op.Cit.*, hlm. 195-196.

⁶⁴ *Ibid.* Lihat juga Dwi Andayani Budisetyowati, *Hukum Otonomi Daerah di Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI)*, (Jakarta: Roda Inti Media, 2009), hlm. 213-214.

⁶⁵ P. den Haan menyebut pemerintahan dengan *bestuur*, yang menunjukkan lapangan di luar legislatif dan yudisial. Lapangan ini lebih luas dari lapangan eksekutif semata. Dengan pengertian yang sama, A.D. Belinfante menyebut pemerintahan dengan *administratief*, yang bukan fungsi pembuat undang-undang dan peradilan. Lebih jauh dapat dibaca dalam Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2006), hlm. 33-37.

⁶⁶ Dalam Soetandyo Wignosubroto dkk, *Pasang Surut Otonomi Daerah: Sketsa Perjalanan 100 Tahun*, (Jakarta: Institute for Local Development dan Yayasan Tifa, 2005), hlm. 199. Sebelumnya, Dennis A. Rondinelli juga menyatakan ‘. . . *that not all function of the state can or should be decentralized. Those functions that are essential to the survival of a nation, services the benefit from economies of scale and standardization in production, that depend on large networks of facilities or hierarchy of services, that can only be distributed equitable by a government large and powerful enough to redistribute wealth in the face of opposition, that create territorial spillover effects, or that depend on massive capital investments, may be better administered by central government than by decentralized units*’. Lihat Dennis A. Rondinelli, *Decentralization, Territorial Power and the State: A Critical Response*, <https://onlinelibrary.wiley.com>, dikunjungi 22 April 2017.

(sepenuhnya) menjadi wewenang daerah otonom. Berbagai urusan pemerintahan tersebut diselenggarakan menurut sentralisasi, dekonsentrasi, tugas pembantuan dan desentralisasi.⁶⁷

Dalam kenyataannya memang desentralisasi selalu bersifat konkuren. Hanya mengenai bagian atau bidang tertentu dari urusan pemerintahan yang dapat dibagi ke daerah, sementara bagian-bagian lainnya tetap pada pemerintah pusat (sentralisasi).⁶⁸ Bagian atau bidang tertentu dari urusan ini dalam kehidupan sehari-hari disebut otonomi.⁶⁹ Bagian atau bidang tertentu dimaksud, salah satunya fiskal (keuangan dalam arti sempit) yang dimanifestasikan melalui APBD. Pendaerahan urusan fiskal ini biasa disebut dengan desentralisasi fiskal (*fiscal decentralization*) dengan empat komponen, yaitu *expenditure autonomy*, *revenue autonomy*, *transfers*, dan *subnational borrowing*.⁷⁰

⁶⁷ *Ibid.*, hlm. 200.

⁶⁸ Hal ini menyiratkan bahwa sentralisasi dan desentralisasi adalah suatu kontinum, bukan dikotomis. Artinya, dalam suatu negara tidak mungkin dianut hanya desentralisasi saja untuk semua urusan, sehingga tidak ada sedikitpun otonomi yang diberikan kepada daerah untuk mengatur dan mengurus beberapa materi urusan, demikian pula sebaliknya. Lebih lanjut lihat Hanif Nurcholis, *Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, (Jakarta: Grasindo, 2007), hlm. 16-17.

⁶⁹ Dalam konteks untuk membedakan otonomi (*autonomie*) dengan tugas pembantuan (*medebewind*), Bagir Manan menyebut masing-masing konsep ini dengan istilah 'otonomi penuh' dan 'otonomi tidak penuh'. Lihat Bagir Manan, *Menyongsong Fajar . . .*, *Op. Cit.*, hlm. 102-103.

⁷⁰ Era Dabla-Norris, *The Challenge of Fiscal Decentralisation in Transition Countries*, <https://www.imf.org>, dikunjungi 27 April 2017. Hal yang hampir sama juga diungkapkan oleh Anwar Shah dan Theresa Thompson, *Implementing Decentralized Local Governance: A Treacherous Road with Potholes, Detours, and Road Closures*, <https://openknowledge.worldbank.org>, dikunjungi 28 April 2017.

3. Teori Kewenangan

Berdasarkan Kamus Besar Bahasa Indonesia, kata 'wewenang' dan 'kewenangan' berasal dari akar kata yang sama, yakni 'wenang'. Wewenang berarti hak dan kekuasaan untuk bertindak; kewenangan, dan kekuasaan membuat keputusan, memerintah, melimpahkan tanggung jawab kepada orang lain, sedangkan kewenangan berarti hak dan kekuasaan yang dimiliki untuk melakukan sesuatu.⁷¹ Menurut Henc van Maarseven, wewenang dan kewenangan merupakan kekuasaan hukum (*rechtsmacht*).⁷² Tanpa membedakan secara teknis mengenai istilah wewenang dan kewenangan, Indroharto berpendapat bahwa dalam arti yuridis pengertian wewenang adalah kemampuan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan untuk menimbulkan akibat-akibat hukum.⁷³

Merujuk pada pendapat Indroharto di atas, maka istilah wewenang atau kewenangan sering disejajarkan dengan istilah Belanda '*bevoegheid*' (yang berarti wewenang atau berkuasa). Wewenang merupakan bagian yang sangat penting dalam hukum tata pemerintahan (hukum administrasi negara), karena pemerintahan baru dapat menjalankan fungsinya atas dasar wewenang atau kewenangan yang diperolehnya. Keabsahan tindakan

⁷¹ Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) Online, <https://kbbi.web.id>, dikunjungi 5 Mei 2017.

⁷² Dalam Made Subawa, 'Implikasi Yuridis Pengalihan Kekuasaan Membentuk Undang-Undang terhadap Sistem Ketatanegaran Republik Indonesia Pasca Perubahan Undang-Undang Dasar 1945' *Disertasi*, Program Pascasarjana Universitas Airlangga, Surabaya, 2003, hlm. 143.

⁷³ Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1993), hlm. 38.

pemerintahan diukur berdasarkan wewenang atau kewenangan yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Anggapan yang mensejajarkan antara kewenangan dan wewenang ini ditepis oleh Ateng Syafrudin yang menolak disamakannya antara wewenang dan kewenangan. Menurutnya, antara wewenang (*competence, bevoegheid*) dan kewenangan (*authority, gezag*) memiliki pengertian yang berbeda. Kewenangan adalah apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan yang diberikan oleh undang-undang, sedangkan wewenang hanya mengenai suatu '*onderdeel*' (bagian) tertentu saja dari kewenangan.⁷⁴

Sebelumnya, Philipus M. Hadjon mengemukakan pandangannya mengenai perbedaan istilah kewenangan dengan istilah '*bevoegheid*'. Perbedaan tersebut terletak pada karakter hukumnya. Istilah '*bevoegheid*' digunakan dalam konsep hukum publik maupun dalam hukum hukum privat. Istilah kewenangan atau wewenang seharusnya digunakan dalam konsep hukum publik.⁷⁵

Pengertian wewenang menurut H.D. Stout adalah keseluruhan aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang

⁷⁴ Ateng Syafrudin, 'Menuju Penyelenggaraan Pemerintahan Negara yang Bersih dan Bertanggungjawab', *Majalah Pro Justitia*, Tahun XVIII Nomor 4, Oktober 2000, Fakultas Hukum Universitas Parahyangan, Bandung, hlm. 22.

⁷⁵ Philipus M. Hadjon, 'Tentang Wewenang Pemerintahan (*Bestuurbevoegheid*)', *Majalah Pro Justitia*, Tahun XVI Nomor 1, Januari 1998, Fakultas Hukum Universitas Parahyangan, Bandung, hlm. 90.

pemerintah oleh subjek hukum publik di dalam hubungan hukum publik.⁷⁶ Pendapat ini mengandung makna bahwa kewenangan atau wewenang selalu berangkat dari peraturan perundang-undangan. Tiada kewenangan atau wewenang tanpa adanya peraturan perundangan yang mendasarinya.

Kekuasaan sering disejajarkan dengan kewenangan atau wewenang karena kekuasaan yang dimiliki oleh eksekutif, legislatif dan yudikatif adalah kekuasaan formal. Kekuasaan, menurut Miriam Budiardjo adalah kemampuan pelaku untuk mempengaruhi tingkah laku pelaku lain sedemikian rupa, sehingga tingkah laku pelaku terakhir menjadi sesuai dengan keinginan dari pelaku yang mempunyai kekuasaan.⁷⁷

Pendapat yang menyamakan antara kewenangan dan kekuasaan ini ditolak oleh sebagian ahli. Menurut Bagir Manan, kekuasaan (*macht*) tidak sama artinya dengan wewenang. Kekuasaan hanya menggambarkan hak untuk berbuat atau tidak berbuat. Dalam hukum, wewenang sekaligus berarti hak dan kewajiban (*rechten en plichten*).⁷⁸

Dalam teori hukum administrasi, sumber kewenangan tersebut berasal dari peraturan perundang-undangan dan diperoleh melalui tiga cara, yaitu pertama, melalui atribusi (*attributie*). Menurut S.F. Marbun, atribusi adalah pemberian suatu wewenang (baru) oleh rakyat melalui wakilnya di parlemen

⁷⁶ Dalam Aminuddin Ilmar, *Hukum Tata Pemerintahan*, (Makassar: identitas Universitas Hasanuddin, 2013), hlm. 116.

⁷⁷ Miriam Budiardjo, *Aneka . . .*, *Op. cit.*, hlm. 9.

⁷⁸ Dalam Lukman Hakim, 'Kewenangan Organ Negara dalam Penyelenggaraan Pemerintahan', *Jurnal Konstitusi*, Volume IV Nomor 1, Juni 2011, Puskasi Fakultas Hukum Universitas Widyagama Malang bekerjasama dengan Mahkamah Konstitusi RI, hlm. 116.

kepada pemerintah, di mana sebelumnya wewenang tersebut tidak dimiliki. Dengan pemberian wewenang itu tindakan pemerintah menjadi sah (halal) dan secara yuridis mempunyai kekuatan mengikat umum karena telah memperoleh persetujuan dari rakyat melalui wakilnya.⁷⁹ Menurut Indroharto, atribusi bermakna pemberian wewenang pemerintahan yang baru oleh suatu ketentuan dalam peraturan perundang-undangan. Jadi, menurut Indroharta, dengan adanya atribusi bermakna dilahirkan/diciptakan suatu wewenang pemerintah yang baru.⁸⁰

Kedua, melalui delegasi (*delegatie*). Pelimpahan kewenangan atau wewenang melalui delegasi adalah pelimpahan kewenangan atau wewenang pemerintahan dari satu organ pemerintahan kepada organ pemerintahan lainnya.⁸¹ Delegasi selalu dituntut adanya dasar hukum karena bila pemberi delegasi ingin menarik kembali wewenang yang telah didelegasikannya, maka harus dengan peraturan perundang-undangan yang sama. Wewenang yang diperoleh dari delegasi itu dapat pula disubdelegasikan kepada subdelegatoris. Untuk subdelegatoris ini berlaku sama dengan ketentuan delegasi.

Ketiga, mandat (*mandaat*). Pelimpahan kewenangan atau wewenang melalui mandat terjadi bila organ pemerintahan mengizinkan kewenangannya

⁷⁹ S.F. Marbun, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administratif di Indonesia*, (Yogyakarta: Liberty, 1997), hlm. 158.

⁸⁰ Indroharto, *Op. Cit.*, hlm. 90.

⁸¹ Ridwan HR., *Op. Cit.*, hlm. 104.

dijalankan oleh organ lainnya atas namanya.⁸² Heinrich Triepel menyatakan bahwa mandat dapat berupa *opdracht* (suruhan) pada suatu alat perlengkapan (organ) untuk melaksanakan kompetensinya sendiri, maupun tindakan hukum oleh pemegang suatu wewenang memberikan kekuasaan penuh (*volmacht*) kepada sesuatu subjek lain untuk melaksanakan kompetensi atas nama si pemberi mandat.⁸³

Pada mandat, tidak ada penciptaan atau penyerahan wewenang. Ciri pokok mandat adalah suatu bentuk perwakilan. Mandataris berbuat atas nama yang diwakili. Hanya saja pada mandat, pemberi mandat tetap berwenang untuk menangani sendiri wewenangnya bila ia menginginkannya. Pemberi mandat juga dapat memberi segala petunjuk kepada mandataris yang dianggap perlu. Pemberi mandat bertanggung jawab sepenuhnya atas keputusan yang diambil berdasarkan mandat sehingga secara yuridis formal bahwa mandataris pada dasarnya bukan orang lain dari pemberi mandat.

F.A.M. Stroink dan J.G. Steenbeek mengemukakan pandangan yang berbeda. Menurutnya, hanya ada dua cara untuk memperoleh wewenang, yaitu atribusi dan delegasi. Atribusi berkenaan dengan penyerahan wewenang baru, sedangkan delegasi menyangkut pelimpahan wewenang yang telah ada oleh organ yang telah memperoleh wewenang secara atributif kepada organ lain. Jadi delegasi secara logis selalu didahului oleh atribusi.

⁸² *Ibid.*

⁸³ Dalam Mustamin Daeng Matutu dkk, *Op. Cit.*, hlm. 64-65.

Mengenai mandat, tidak dibicarakan mengenai penyerahan wewenang atau pelimpahan wewenang. Dalam hal mandat, tidak terjadi perubahan wewenang apapun (dalam arti yuridis formal), yang ada hanyalah hubungan internal.⁸⁴

4. Pengawasan

Implikasi langsung dari pendaerahan fungsi pemerintahan (administrasi negara) adalah terpencarnya fungsi tersebut dalam institusi pemerintahan daerah yang terdiri atas jabatan kepala daerah dan institusi DPRD. Fungsi yang dimaksud itu biasa disebut juga dengan istilah '*bestuur*' yang menurut hukum memiliki berbagai fungsi. Selain fungsi mengatur (*regelen*), bestuur juga menjalankan fungsi mengurus (*besturen*) termasuk di dalamnya fungsi mengawasi atau fungsi kendali.

Khusus berkenaan dengan fungsi pengawasan, DPRD memiliki hak-hak seperti hak budget, hak interpelasi, hak angket, hak menyatakan pendapat ataupun hak usul resolusi. DPRD, dengan demikian, merupakan lembaga pengawas terhadap kekuasaan pemerintahan di daerah. Pengawasan memiliki arti penting tidak hanya untuk berfungsinya parlemen namun juga demi jalannya pemerintahan di daerah karena akan memberi umpan balik (*feedback*) bagi perbaikan pengelolaan pembangunan sehingga tidak keluar

⁸⁴ Dalam Ridwan HR., *Op. Cit.*, hlm. 105-106.

dari jalur atau tahapan dan tujuan yang telah ditetapkan.⁸⁵ Berhubungan dengan hal itu, Paulus Effendi Lotulung mengemukakan bahwa, ada beberapa macam pengawasan dalam hukum administrasi, yaitu:

1. Ditinjau dari segi kedudukan dari badan/organ yang melaksanakan kontrol terhadap organ yang dikontrol, dapatlah dibedakan antara jenis kontrol intern dan kontrol ekstern. Kontrol intern berarti bahwa pengawasan itu dilakukan oleh badan yang secara organisatoris/struktural masih termasuk dalam lingkungan pemerintah sendiri, sedangkan kontrol ekstern adalah pengawasan yang dilakukan oleh organ atau lembaga-lembaga yang secara organisatoris/struktural berada di luar pemerintah.
2. Ditinjau dari segi waktu dilaksanakannya, pengawasan atau kontrol dibedakan dalam dua jenis, yaitu kontrol *a priori* dan kontrol *a posteriori*. Kontrol *a priori* terjadi bila pengawasan itu dilaksanakan sebelum dikeluarkannya keputusan atau ketetapan pemerintah, sedangkan kontrol *a posteriori* terjadi bila pengawasan itu baru dilaksanakan sesudah dikeluarkannya keputusan atau ketetapan pemerintah.
3. Ditinjau dari segi objek yang diawasi yang terdiri dari kontrol dari segi hukum (*rechtmatigheid*) dan kontrol dari segi kemanfaatan (*doelmatigheid*). Kontrol dari segi hukum dimaksudkan untuk menilai segi-segi atau

⁸⁵ Masnur Marzuki, 'Prospek dan Tantangan Parlemen dalam Melaksanakan Fungsi Pengawasan', *Makalah*, Seminar Prospek dan Tantangan Pelaksanaan Tugas Parlemen 2014-2019, Pusat Studi Hukum dan Konstitusi Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia bekerja sama dengan Sidel Foundation, Yogyakarta, 10 Oktober 2014, hlm. 1.

pertimbangan yang bersifat hukumnya saja (segi legalitas), yaitu segi *rechtmatigheid* dari perbuatan pemerintah, sedangkan kontrol dari segi kemanfaatan dimaksudkan untuk menilai benar tidaknya perbuatan itu dari segi atau pertimbangan kemanfaatannya.⁸⁶

Berdasarkan macam pengawasan tersebut, pengawasan oleh parlemen (dalam hal ini DPRD) merupakan pengawasan ekstern.⁸⁷ Pengawasan tersebut, menurut Ricardo Pelizzo, dapat dilakukan baik sebelum maupun setelah pemerintah menjalankan sebuah program kebijakan. Misalnya, dalam hal pengawasan dilakukan sebelum menjalankan sebuah kebijakan dapat dilihat dari proses perumusan undang-undang yang dilakukan melalui pembahasan dan persetujuan bersama pemerintah dengan badan legislatif, sehingga dalam hal ini parlemen dapat mengawasi rencana pemerintah sebelum sebuah kebijakan dijalankan, sedangkan pengawasan yang dilakukan ketika kebijakan telah dibentuk dijalankan misalnya dapat berupa upaya parlemen untuk mempertanyakan atau meminta penjelasan terkait kebijakan yang telah dijalankan oleh pemerintah tersebut (hak interpelasi) atau upaya-upaya parlemen untuk membentuk panitia khusus (*special inquiry*

⁸⁶ Paulus Effendi Lotulung, *Beberapa Sistem tentang Kontrol Segi Hukum terhadap Pemerintah*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1993), hlm. xv-xviii.

⁸⁷ Baihaqi dkk, 'Model Sinergi Pengawasan Keuangan Daerah oleh Eksekutif, Legislatif dan Masyarakat', *Laporan Penelitian*, Universitas Bengkulu, 2013, hlm. 52.

committees) yang bertugas memeriksa proses pelaksanaan kebijakan yang selama ini dijalankan dalam praktiknya.⁸⁸

Masih tetap merujuk pendapat Paulus Effendi Lotulung, pengawasan parlemen adalah juga pengawasan a priori dan a posteriori. Dalam bahasa James L Gibson dan kawan-kawan, ini merupakan *preliminary control*, *concurrent control* dan *feedback control*.⁸⁹ Oleh Maman Ukas diistilahkan dengan pengawasan awal, pengawasan tengah berjalan dan pengawasan akhir. Menurutnya, maksud pengawasan awal adalah tiada lain untuk mencegah serta membatasi sedini mungkin kesalahan-kesalahan yang tidak diinginkan sebelum terjadi. Dengan kata lain tindakan berjaga-jaga sebelum memulai suatu aktivitas. Adapun pengawasan tengah berjalan dilakukan untuk memantau kegiatan yang sedang dilaksanakan.⁹⁰ Ditambahkan Maman Ukas, sebenarnya pengawasan akhir tidak berdiri sendiri, tetapi merupakan hasil kombinasi pada pengawasan awal dan tengah.⁹¹

Berkenaan dengan objeknya, pengawasan parlemen merupakan pengawasan segi hukum dan segi kemanfaatan terhadap tindakan pemerintah. Dalam hal ini, Dian Puji N. Simatupang mengatakan, parlemen menilai kesesuai keputusan penganggaran dengan

⁸⁸ Dalam Ifitahsari dkk, *Kertas Kebijakan: Mendorong Optimalisasi Pengawasan Parlemen dalam Penanggulangan Terorisme*, (Jakarta: Institute for Criminal Justice, 2019), hlm. 11.

⁸⁹ Dalam Titik Triwulan dan Ismu Gunadi Widodo, *Hukum Tata Usaha Negara dan Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara Indonesia*, (Jakarta: KENCANA, 2011), hlm. 454.

⁹⁰ *Ibid.*, 455-456.

⁹¹ *Ibid.*, hlm. 456.

perencanaannya (dalam dokumen perencanaan) dan kemanfaatan (legitimasi) bagi kualitas penyelenggaraan pemerintahan secara umum dan pelayanan publik.⁹²

B. Lembaga Perwakilan Rakyat Daerah

1. Kedudukan DPRD

DPRD dibentuk baik di daerah provinsi maupun kabupaten/kota. Lembaga perwakilan rakyat ini dinamakan parlemen dengan keanggotaan yang bersifat perwakilan yang dipilih atau ditentukan sendiri oleh rakyat di daerah.⁹³ Pengertian parlemen itu di Indonesia dapat dikaitkan dengan keberadaan lembaga MPR, DPR, DPD, dan DPRD. Selain itu, lembaga perwakilan rakyat atau parlemen biasa juga disebut dengan lembaga legislatif.⁹⁴ Penyebutan ini berkaitan dengan pengertian pembentukan undang-undang. Karena itu, lembaga parlemen itu sendiripun dalam bahasa Inggris disebut '*legislature*'.

Namun demikian, meskipun parlemen dapat disebut dengan lembaga legislatif, tidak berarti bahwa parlemen menjadi identik atau sama dengan lembaga legislatif. Jika lembaga legislatif dimaknai sebagai lembaga yang

⁹² Dian Puji N. Simatupang, 'Reposisi . . .', *Loc. Cit.*

⁹³ Jimly Asshiddiqie, 'Otonomi Daerah dan Parlemen di Daerah', *Makalah*, Lokakarya tentang Peraturan Daerah dan Budget bagi Anggota DPRD se-Propinsi (baru) Banten, Institute for the Advancement of Strategies and Sciences (IASS), Anyer, 2 Oktober 2000, hlm. 8.

⁹⁴ Dahlan Thaib, *DPR dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, (Yogyakarta: Liberty, 2000), hlm. 2.

mengurusi pembuatan undang-undang, tentunya lembaga itu adalah parlemen. Dengan asal kata '*parler*' yang berarti berbicara, parlemen dianggap sbagai tempat merundingkan masalah-masalah kenegaraan atau forum perdebatan mengenai berbagai aspirasi dalam rangka '*rule making*' dan '*public policy making*' serta '*public policy executing*'. Undang-undang dibentuk melalui perdebatan-perdebatan publik (*public debate*) yang melibatkan keahlian para legislator. Akan tetapi, lembaga parlemen tidak selalu merupakan '*legislature*'. Di Indonesia, MPR dapat dikatakan sebagai lembaga parlemen, tetapi bukan lembaga pembentuk undang-undang.

Begitu juga halnya dengan DPRD. Pasal 1 angka 4 UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menyatakan, '. . . DPRD adalah lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah'. Sebagai lembaga perwakilan rakyat daerah, DPRD tak ubahnya merupakan wadah perjuangan aspirasi, kepentingan, dan pendapat rakyat di daerah. Dalam kedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah, lembaga DPRD itu adalah organ pemerintahan daerah yang menjalankan urusan pemerintahan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Urusan pemerintahan itu, baik dalam otonomi maupun tugas pembantuan, terbatas pada hal-hal di bidang administrasi negara atau bersifat *administratiefrechtelijk*. DPRD, dengan demikian,

merupakan lembaga perwakilan rakyat yang menjalankan fungsi administrasi negara.

Sesuai teori pembagian kekuasaan, lembaga parlemen turut menjalankan fungsi administrasi negara –sebagaimana lembaga administrasi negara menjalankan pula fungsi legislasi– tanpa menanggalkan karakteristiknya sebagai lembaga parlemen. Salah satu kegiatan DPRD dalam rangka penyelenggaraan urusan pemerintahan, adalah membuat peraturan (pengaturan) yang dalam bahasa Belanda disebut *regeling*. Merujuk pada teori ‘catur praja’ van Vollenhoven, *regeling* dimaknai sebagai pekerjaan membuat peraturan di bidang ketatanegaraan dan administrasi negara. Produk pengaturan oleh DPRD, sekali lagi, hanya terbatas di bidang administrasi negara. Perda APBD dan non-APBD adalah peraturan yang bersifat *administratiefrechtelijk*, tidak bersifat *staatsrechtelijk* seperti halnya undang-undang yang ditetapkan oleh atau dengan melibatkan peran lembaga legislatif.

Dengan batasan materi muatan Perda yang demikian dapat dikatakan bahwa DPRD tidak merupakan lembaga legislatif. Hal ini sejalan dengan pendapat C.F. Strong yang mengatakan, dalam sistem negara kesatuan hanya ada satu badan legislatif yang berada di level nasional (pusat).⁹⁵ Dengan kata lain, tidak ada badan legislatif di tingkat daerah (lokal). Oleh

⁹⁵ C.F. Strong, *Modern Political Constitutions: An Introduction to the Comparative Study of Their History and Existing Form*, (London: Sidgwick & Jackson Limited, 1966), hlm. 84.

karena itu, dalam cara berpikir UU No. 23 Tahun 2014, DPRD bukan lembaga legislatif dan karena itu, DPRD harus didudukan sebagai salah satu unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Dalam hal ini, pemerintahan daerah (secara dinamis) diartikan dalam arti sempit, yaitu kegiatan atau aktivitas menyelenggarakan kekuasaan di bidang eksekutif atau secara lebih tepat administrasi negara, di mana lembaga DPRD itu menjadi salah satu unsur subjeknya.

Kedudukan DPRD sebagai unsur pemerintahan daerah tidak berarti bahwa lembaga parlemen itu menjadi badan administrasi negara. Demikian pula sebaliknya, badan administrasi tertentu mempunyai wewenang membuat undang-undang (presiden) atau Perda (kepala daerah), tidak dapat disebut sebagai badan legislatif. DPRD tetaplah sebagai parlemen di tingkat lokal. Kedudukan yang demikian, sekaligus menegaskan DPRD sebagai mitra sejajar kepala daerah. Sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah, keduanya menjalankan pemerintahan bersama (*co-administration*). Dalam fungsi *co-administration*, UU No. 23 Tahun 2014 mendudukan kepala daerah sebagai kepala pemerintahan daerah. Kepala daerah memimpin penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan peraturan perundang-undangan dan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD. Sementara itu, DPRD sebagai lembaga parlemen di tingkat lokal, diidealkan sebagai lembaga pengontrol terhadap kinerja *performance* administrator dalam

melaksanakan tugas '*making law*' dan '*public policy making*' serta '*public policy executing*'.

2. Fungsi DPRD

Kehadiran DPRD merupakan wujud dari kedaulatan rakyat. Lembaga DPRD ini menjadi wahana bagi rakyat untuk menjalankan kedaulatannya.⁹⁶ Pada umumnya lembaga DPRD inilah yang dianggap sebagai representasi rakyat di daerah. Padahal, sebenarnya, semua jabatan atau institusi pemerintahan (*wider sense*) dapat disebut sebagai representasi rakyat.

Dalam paham kedaulatan rakyat, yang didaulat bukan lagi person rakyat seperti dalam ajaran kedaulatan raja, melainkan proses atau kegiatan pengambilan keputusan (*decision making process*). Namun, harus diakui, perubahan hubungan kedaulatan itu berawal dari lembaga parlemen. Dalam sejarah Eropa, lembaga inilah yang pertama-tama mengubah diri –dari semula aparat raja– menjadi alat bagi rakyat dalam kegiatan kenegaraan. Karena itu, lembaga inilah yang dinisbatkan sebagai lembaga perwakilan rakyat.

Karena itu pula, menurut Jimly Asshiddiqie, fungsi parlemen sebagai lembaga perwakilan rakyat yang paling pokok sebenarnya adalah fungsi

⁹⁶ Dengan demikian, menurut Jimly Asshiddiqie, meskipun daerah-daerah bagian dari negara kesatuan bukanlah unit-unit negara bagian yang tersendiri, tetapi rakyat di daerah-daerah itu tetap mempunyai kedaulatannya sendiri-sendiri dalam lingkungan daerah provinsi atau kabupaten/kotanya, di samping kedaulatan dalam konteks bernegara kesatuan Republik Indonesia berdasarkan UUD NRI Tahun 1945. Lihat Jimly Asshiddiqie, *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang*, (Jakarta: Yasrif Watampone, 2005), hlm. 36-37.

representasi atau perwakilan itu sendiri.⁹⁷ Lembaga perwakilan tanpa representasi, tambahannya, tentulah tidak bermakna sama sekali.⁹⁸ Lebih jauh Jimly Asshiddiqie menjelaskan:

Dalam hubungan itu, penting dibedakan antara pengertian *representation in presence* dan *representation in ideas*. Pengertian pertama bersifat formal, yaitu keterwakilan yang dipandang dari segi kehadiran fisik. Sedangkan, pengertian keterwakilan yang kedua bersifat substantif, yaitu perwakilan atas dasar aspirasi atau idea. Dalam pengertian yang formal, keterwakilan itu sudah dianggap ada apabila secara fisik dan resmi, wakil rakyat yang terpilih sudah duduk di lembaga perwakilan rakyat. Akan tetapi, secara substansial, keterwakilan rakyat itu sendiri baru dapat dikatakan tersalur apabila kepentingan, nilai, aspirasi, dan pendapat rakyat yang diwakili benar-benar telah diperjuangkan dan berhasil menjadi bagian dari kebijakan yang ditetapkan oleh lembaga perwakilan rakyat yang bersangkutan, atau setidaknya aspirasi mereka itu sudah benar-benar diperjuangkan sehingga mempengaruhi perumusan kebijakan yang ditetapkan oleh parlemen.⁹⁹

DPRD adalah perwakilan politik (*political representation*) yang keanggotaannya berasal dari partai politik. Representasi yang terwujud dalam institusi DPRD itu biasa disebut dengan *representation in presence* atau perwakilan fisik.¹⁰⁰ Rakyat (di daerah) dianggap sudah terwakili dengan duduknya wakil rakyat di DPRD. Berhubungan dengan hal itu, B.N. Marbun mengatakan:

. . . secara hipotesis setiap anggota DPRD adalah mempresentasikan rakyat yang diwakilinya. Dia (anggota DPRD) harus bertindak dan berperilaku sebagai *representant* (wakil) untuk setiap tindak-tanduknya dalam seluruh kegiatannya dalam menjalankan tugas sebagai salah

⁹⁷ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara . . .*, Op. Cit., hlm. 39.

⁹⁸ *Ibid.*

⁹⁹ *Ibid.*

¹⁰⁰ *Ibid.*

satu anggota Dewan Perwakilan Rakyat. Karena kedudukan tersebut ia memiliki posisi terhormat yang juga harus diimbangi dengan perbuatan dan hasil kerja yang produktif dan berguna bagi rakyat yang diwakilinya. Dia adalah *duta*, pembawa suara, penyambung lidah, pelindung dari rakyat yang mempercayakan suara padanya lewat sesuatu pemilihan umum.¹⁰¹

Untuk menjamin perwakilan fisik itu menjadi saluran aspirasi secara substantif, Wawan Sobari dan kawan-kawan mengemukakan tiga mekanisme representasi. Pertama, representasi aktif. Mekanisme yang ditempuh untuk menjalankan fungsi ini yaitu melalui kunjungan lapangan atas inisiatif sendiri. DPRD terjun ke masyarakat untuk mengetahui persoalan dan kondisi masyarakat. DPRD bisa berdialog langsung dengan masyarakat, atau terlibat dalam diskusi dengan komponen-komponen masyarakat. Kedua, representasi pasif. Kebalikan dari mekanisme pertama, DPRD bersifat pasif menunggu laporan atau pengaduan dari masyarakat mengenai suatu masalah atau aspirasi tertentu. Ketiga, representasi reaktif. DPRD akan terjun ke masyarakat bila muncul masalah, terutama karena pemberitaan media massa. Selain itu juga dengan memanggil eksekutif untuk melakukan *hearing* mengenai persoalan yang muncul di masyarakat, atau DPRD bersedia diundang masyarakat untuk membahas suatu masalah.¹⁰²

Dalam Pasal 96 ayat (2) dan Pasal 149 ayat (2) UU No. 23 Tahun 2014, fungsi representasi ini tidak disebut sebagai fungsi yang tersendiri, tetapi

¹⁰¹ Dalam Soetandyo Wignosubroto dkk, *Op. Cit.*, hlm. 421.

¹⁰² Dalam Dayanto dan Asma Karim, *Peraturan Daerah Responsif: Fondasi Teoritik dan Pedoman Pembentukannya*, (Yogyakarta: Deepublish, 2015), hlm. 221-220.

dirumuskan secara umum. Pengertiannya dikaitkan dengan tiga fungsi DPRD, yaitu pembentukan Perda, anggaran, dan pengawasan. Sedikit berbeda dengan UU No. 23 Tahun 2014, B.N. Marbun membedakan dan memisahkan fungsi representasi dari tiga fungsi DPRD tersebut di atas.¹⁰³ Begitu juga halnya dengan Jimly Asshiddiqie, yang membedakan fungsi parlemen menjadi tiga, yaitu (i) pengaturan (legislasi), (ii) pengawasan (kontrol), dan (iii) representasi.¹⁰⁴

Terkait dengan fungsi kontrol, ketika membahas tentang cabang kekuasaan legislatif, Jimly Asshiddiqie mengemukakan:

. . ., jika dirinci, fungsi-fungsi kontrol atau pengawasan oleh parlemen sebagai lembaga perwakilan rakyat dapat pula dibedakan sebagai berikut:

- 1) Pengawasan terhadap penentuan kebijakan (*control of policy making*);
- 2) Pengawasan terhadap pelaksanaan kebijakan (*control of policy executing*);
- 3) Pengawasan terhadap penganggaran dan belanja negara (*control of budgeting*);
- 4) Pengawasan terhadap pelaksanaan anggaran dan belanja negara (*control of budget implementation*);
- 5) Pengawasan terhadap kinerja pemerintahan (*control of government performances*);
- 6) Pengawasan terhadap pengangkatan pejabat publik (*control of political appointment of public officials*) dalam bentuk persetujuan atau penolakan, atau pun dalam bentuk pemberian pertimbangan oleh DPR.¹⁰⁵

¹⁰³ Dalam Soetandyo Wignosubroto dkk, *Op. Cit.*

¹⁰⁴ Jimly Asshiddiqie, *Pokok-pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, (Jakarta: Bhuana Ilmu Populer, 2008), hlm. 160.

¹⁰⁵ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar . . .*, *Op. Cit.*, hlm. 36.

Lebih lanjut Jimly Asshiddiqie menegaskan:

Fungsi kontrol tidak saja berkenaan dengan kinerja pemerintah dalam melaksanakan ketentuan undang-undang ataupun kebijakan yang telah ditentukan, melainkan juga berkaitan dengan penentuan anggaran dan pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara yang telah ditetapkan. Oleh sebab itu, dalam fungsi pengawasan sudah terkandung pula pengertian fungsi anggaran (*budgeting*) yang di Indonesia disebut sebagai fungsi yang tersendiri. Sesungguhnya, fungsi anggaran itu sendiri merupakan salah satu manifestasi fungsi pengawasan, yaitu pengawasan fiskal.¹⁰⁶

Sementara itu, Pasal 96 ayat (1) huruf b dan Pasal 149 ayat (1) huruf b UU No. 23 Tahun 2014 menyebut fungsi anggaran DPRD sebagai fungsi yang tersendiri. Fungsi anggaran menurut Pasal 99 dan Pasal 152 UU No. 23 Tahun 2014 dilaksanakan dengan cara membahas (a) KUA dan PPAS yang disusun oleh kepala daerah berdasarkan RKPD; (b) rancangan Perda tentang APBD; (c) rancangan Perda tentang perubahan APBD; dan (d) rancangan Perda tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD.

C. Perencanaan dan Penganggaran serta APBD

1. Keterkaitan Perencanaan dan Penganggaran

Esensi pemerintahan daerah adalah otonomi. Tidak dikatakan memiliki otonomi suatu daerah jika tidak punya sumber keuangan. Begitu pula tidak otonom suatu daerah jika tidak memiliki keleluasaan untuk memanfaatkan sumber keuangan tersebut. Secara tradisional, otonomi acap kali diberi arti membelanjai diri sendiri, meskipun dalam kenyataan tidak pernah ada daerah

¹⁰⁶ *Ibid.*, hlm. 38-39.

otonom atau satuan otonomi lain, yang benar-benar mampu membelanjai secara penuh urusan rumah tangganya sendiri. Urusan rumah tangga daerah umumnya bersifat pelayanan yang banyak menyerap anggaran daripada menghasilkan uang. Karena itu, dapat dipastikan bahwa kebutuhan daerah selalu lebih besar dibandingkan dengan ketersediaan dana yang dimiliki. Dalam konteks inilah perlu dibuat perencanaan. Inti dari perencanaan adalah mengelola konflik antara kebutuhan yang cenderung tidak terbatas dengan sumber daya yang terbatas.

Secara konseptual, Diana Conyers dan Peter Hills mendefinisikan perencanaan sebagai suatu proses yang berkesinambungan, yang mencakup keputusan-keputusan atau pilihan-pilihan atas berbagai alternatif penggunaan sumber daya untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu pada masa yang akan datang.¹⁰⁷ Definisi ini menunjukkan bahwa perencanaan merupakan alat pengalokasian sumber daya untuk mencapai tujuan pada masa yang akan datang. Terkait dengan definisi perencanaan sebagai pemikiran tentang masa yang akan datang, Laurence B. Sawyer menyatakan bahwa perencanaan adalah tindakan yang ditata di awal.¹⁰⁸ Perencanaan merupakan fungsi organik pertama dari administrasi dan manajemen. Alasannya ialah bahwa tanpa adanya rencana, maka tidak ada dasar untuk

¹⁰⁷ Dalam Robinson Tarigan, *Perencanaan Pembangunan Wilayah*, (Jakarta: Bumi Aksara, 2012), hlm. 5.

¹⁰⁸ Dalam Andi Wijayanto dkk, 'Kajian Integrasi Sistem Perencanaan dan Penganggaran', Pusat Kajian Sistem dan Hukum Administrasi Negara - Lembaga Administrasi Negara, Jakarta, 2014, hlm. 17.

melaksanakan kegiatan-kegiatan tertentu dalam rangka usaha pencapaian tujuan.¹⁰⁹

Perencanaan merupakan tahap awal dari serangkaian aktivitas (siklus) pengelolaan keuangan daerah.¹¹⁰ Kegiatan perencanaan dalam hal ini mencakup kegiatan penganggaran, karena hasil akhirnya adalah APBD.¹¹¹ Walaupun harus dibedakan,¹¹² keduanya hanya berbeda dari segi kronologisnya. Segi kronologis ini memang tampak jelas dalam bentuk dokumen penganggaran yang harus disusun setelah adanya dokumen perencanaan terlebih dahulu. Dikatakan oleh Indra Bastian, perencanaan dan penganggaran merupakan kegiatan yang kontinu.¹¹³ Memperkuat pendapat itu, Sri Endang Mulyati menambahkan, perencanaan dan penganggaran merupakan dua hal yang sangat diperlukan untuk mengelola pembangunan

¹⁰⁹ Sondang P. Siagian, *Filsafat Administrasi*, (Jakarta: Gunung Agung, 1986), hlm. 108-109.

¹¹⁰ Haryanto, *Perencanaan dan Penganggaran Daerah: Pendekatan Kinerja*, (Semarang: Badan Penerbit Universitas Diponegoro, 2008), hlm. 23.

¹¹¹ Robert A. Simantunjak dan Hefrizal Handra (eds.), 'Evaluasi Regulasi Pengelolaan Keuangan Daerah dan Pengaruhnya Terhadap Upaya Peningkatan Kualitas Belanja Daerah', Laporan Tim Asistensi Kementerian Keuangan Bidang Desentralisasi Fiskal RI, Jakarta, 2013, hlm. 15. Lihat juga Budi Mulyana, 'Perencanaan dan Penganggaran Daerah', Modul Program Percepatan Akuntabilitas Keuangan Daerah dan Diklat Teknis Substantif Spesialisasi Pengelolaan Barang Milik Daerah, Badan Pendidikan dan Pelatihan Keuangan Kementerian Keuangan RI, Jakarta, 2010, hlm. 13.

¹¹² UU No. 25 Tahun 2004 dan UU No. 17 Tahun 2003 memandang berbeda posisi perencanaan dan penganggaran. Pasal 3 ayat (4) UU No. 17 Tahun 2003 menyatakan bahwa APBD mempunyai fungsi perencanaan, yang berarti bahwa APBD menjadi pedoman bagi manajemen dalam merencanakan kegiatan pada tahun yang bersangkutan. Tetapi Pasal 25 ayat (2) UU No. 25 Tahun 2004 menegaskan bahwa RKPD menjadi pedoman penyusunan RAPBD. Dalam struktur perencanaan dengan horizon waktu (jangka panjang, menengah, dan pendek), penganggaran kegiatan pembangunan tahunan sesungguhnya adalah perencanaan jangka pendek itu sendiri. Oleh karena itu, kedua UU ini tidak senafas dalam mendudukan perencanaan dan penganggaran.

¹¹³ Indra Bastian, *Sistem Perencanaan dan Penganggaran Pemerintahan Daerah di Indonesia*, (Jakarta: Salemba Empat, 2006), hlm. 38.

daerah secara efisien dan efektif. Hasil yang terbaik akan dicapai apabila terhadap keduanya diberikan perhatian yang seimbang, penganggaran selayaknya tidak mendikte proses perencanaan, dan sebaiknya perencanaan perlu mempertimbangkan ketersediaan dana dan kelayakan ekonomi agar realistis.¹¹⁴

Sebagai bagian dari pengelolaan keuangan daerah, perencanaan (termasuk penganggaran) harus berorientasi pada upaya mencapai tujuan pengelolaan keuangan daerah. Tujuannya tidak lain adalah untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat yang merupakan bagian utama dari tujuan bernegara.¹¹⁵ Tujuan ini mengandung pengertian adanya upaya untuk memperbaiki kualitas hidup masyarakat atau seperti yang diartikan oleh David W. Pearce dan Jeremy J. Warford sebagai pembangunan.¹¹⁶ Perencanaan yang dirancang untuk mencapai tujuan inilah yang kemudian disebut dengan perencanaan pembangunan. Pada konteks daerah, perencanaan pembangunan merupakan suatu proses penentuan

¹¹⁴ Sri Endang Mulyati, 'Analisis Konsistensi Perencanaan dan Penganggaran Bidang Pendidikan di Kota Padang Panjang Tahun 2007-2009', *Tesis*, Program Magister Perencanaan dan Kebijakan Publik Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, Jakarta, 2010, hlm. 14-15.

¹¹⁵ Pasal 17 ayat (2) UU No. 17 Tahun 2003 menyatakan 'Peyusunan APBD . . . berpedoman kepada rencana kerja Pemerintah Daerah dalam rangka mewujudkan tercapainya tujuan bernegara.' Dinyatakan pula oleh Pasal 16 ayat (2) PP No. 12 Tahun 2019 bahwa 'APBD . . . disusun dengan mempedomani KUA PPAS yang didasarkan pada RKPD'. Hal ini berarti perencanaan (termasuk penganggaran) merupakan cara, teknik atau metode untuk mencapai tujuan bernegara –sebagai tujuan keuangan negara– di tingkat lokal yang pada gilirannya akan mendukung pencapaian tujuan nasional secara keseluruhan.

¹¹⁶ Dalam Jullisar An-naf, 'Tinjauan Analitis terhadap Model Pembangunan Indonesia', *Jurnal Kybernan*, Volume 2 Nomor 1, Maret 2011, Program Studi Ilmu Pemerintahan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Islam 45, Bekasi, hlm. 76.

tindakan, guna pemanfaatan dan pengalokasian sumber daya yang ada, dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat dalam suatu lingkungan wilayah/daerah dalam jangka waktu tertentu.

Bentuk konkret dari hasil kegiatan perencanaan pembangunan adalah tersusunnya dokumen perencanaan yang diperlukan sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Dokumen perencanaan ini tentunya berbeda menurut jenis dan cakupan perencanaan yang bersangkutan. Dalam kaitan dengan hal ini, ada lima dokumen perencanaan yang dihasilkan dalam proses perencanaan di daerah, yaitu RPJPD, RPJMD, Renstra SKPD, RKPD, dan Renja SKPD.

Salah satu dokumen perencanaan yakni RKPD mempunyai peranan yang sangat strategis, karena menjembatani kepentingan perencanaan strategis jangka menengah dengan perencanaan dan penganggaran tahunan. RKPD memiliki beberapa fungsi, di antaranya adalah (a) menjabarkan rencana strategis ke dalam rencana operasional, (b) memelihara konsistensi antara capaian tujuan perencanaan strategis jangka menengah dengan tujuan perencanaan dan penganggaran tahunan pembangunan daerah, (c) mengarahkan proses penyusunan Renja SKPD dan RKA SKPD, dan (d) menjadi dasar pedoman dalam penyusunan KUA dan PPAS, yang selanjutnya menjadi dasar pedoman SKPD dalam menyusun RKA SKPD.

RKPD pada dasarnya adalah merupakan rencana tahunan bersifat rinci dan operasional yang disusun sebagai jabaran dari RPJMD wilayah bersangkutan. RKPD dapat dikatakan sebagai dokumen perencanaan yang sangat praktis dan operasional karena isinya lebih diarahkan pada perumusan program dan kegiatan secara rinci, lengkap dengan indikator dan target kinerjanya untuk masing-masing program dan kegiatan. Di samping itu, RKPD juga memuat perkiraan kebutuhan dana untuk masing-masing program dan kegiatan berikut unit atau bagian yang akan mengerjakan dan bertanggung jawab terhadap pelaksanaannya. Karena itu, wajar bila RKPD tersebut menjadi dasar utama dalam penyusunan RAPBD daerah bersangkutan pada setiap tahunnya.

Penyusunan RKPD harus dilakukan setiap tahun agar dapat disesuaikan dengan perkembangan kondisi sosial ekonomi, kebijakan pemerintah dan kemampuan dana pada tahun bersangkutan. Ini berarti bahwa penyusunan RKPD tidak hanya sekadar memindahkan rencana dan target RPJMD yang dirinci secara tahunan. Bila penyusunan RKPD ini dapat dilakukan dengan baik, maka prinsip perencanaan bergulir (*rolling plan*) yang dilakukan melalui proses penyesuaian rencana dengan perkembangan situasi dan kondisi daerah pada tahun bersangkutan akan dapat dilaksanakan sehingga fleksibilitas rencana pembangunan jangka menengah akan dapat diwujudkan.

Ada tiga alasan yang menyebabkan penyusunan rencana tahunan tersebut menjadi sangat penting dalam sistem perencanaan pembangunan secara keseluruhan. Pertama, melalui penyusunan RKPD tersebut akan dapat dilakukan penyesuaian secara berkala terhadap RPJMD sesuai dengan perubahan kondisi sosial ekonomi, kebijakan pemerintah dan ketersediaan dana pembangunan pada tahun bersangkutan. Dengan kata lain, perencanaan tahunan menjadi alat untuk mewujudkan perencanaan bergulir (*rolling plan*) sehingga perencanaan pembangunan yang ada dapat terus disesuaikan dengan perkembangan situasi dan kondisi yang terdapat dalam masyarakat setempat.¹¹⁷ Kedua, melalui penyusunan rencana tahunan tersebut, maka dokumen perencanaan pembangunan yang ada menjadi lebih rinci dan operasional karena RKPD lebih menekankan pada penyusunan program dan kegiatan yang bersifat operasional.¹¹⁸ Ketiga, dengan disusunnya RKPD tersebut yang selanjutnya dijadikan dasar utama penyusunan RAPBD, maka akan dapat diwujudkan keterpaduan antara perencanaan dan penganggaran sesuai dengan teknik perencanaan yang terkenal dengan istilah *planning, programming and budgeting system* (PPBS). Keterpaduan ini sangat penting artinya untuk dapat menjamin terlaksananya perencanaan yang telah disusun di lapangan, karena pelaksanaan rencana sangat ditentukan oleh ketersediaan dana dalam

¹¹⁷ Sjarizal, *Perencanaan Pembangunan Daerah dalam Era Otonomi*, (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2015), hlm. 366.

¹¹⁸ *Ibid.*

anggaran pada tahun bersangkutan.¹¹⁹ Untuk menjamin keterpaduan tersebut, UU No. 17 Tahun 2003 mewajibkan pula penyusunan anggaran berbasis kinerja (*performance based budget*), di mana kinerja tersebut diambil dari target kinerja yang ditetapkan dalam RKPD bersangkutan.¹²⁰

Keterkaitan selanjutnya yang perlu dijaga adalah antara Renja SKPD dan RKA SKPD yang disusun oleh SKPD bersangkutan. Alasannya jelas karena Renja SKPD merupakan acuan dalam penyusunan RKA SKPD setelah memperhatikan nota kesepakatan KUA dan PPAS, sementara RKA SKPD merupakan bahan penyusunan RAPBD (dan rancangan penjabaran APBD). Hal yang perlu dijaga dalam hal ini adalah agar program dan kegiatan yang dimasukkan ke dalam RKA SKPD adalah sesuai dengan Renja SKPD yang telah disesuaikan dengan RKPD melalui forum SKPD.¹²¹ Pendasaran APBD pada RKPD sangat penting artinya untuk dapat menjamin

¹¹⁹ *Ibid.*

¹²⁰ Anggaran berbasis kinerja merupakan suatu pendekatan dalam penyusunan anggaran yang didasarkan pada kinerja atau prestasi kerja yang ingin dicapai. Lebih jauh mengenai anggaran berbasis kinerja ini, dapat dibaca misalnya, Bambang Sancoko dkk, 'Kajian terhadap Penerapan Penganggaran Berbasis Kinerja di Indonesia', Badan Pendidikan dan Pelatihan Keuangan Kementerian Keuangan RI, Jakarta, 2008, hlm. 5-15; Alimuddin dan Wildan Syafitri (eds.), 'Perencanaan dan Penganggaran' Materi Pelatihan bagi Peserta Kursus Keuangan Daerah, Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan Kementerian Keuangan RI, 2013, hlm. 143-148; dan Taufiqurrahman, 'Pelaksanaan Anggaran Berbasis Kinerja di Pemerintahan Daerah', *Jurnal Jejaring Administrasi Publik*, Volume 6, Nomor 2, Juli-Desember 2014, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Airlangga, Surabaya, hlm. 512-518.

¹²¹ Pasal 1 angka 63 Permendagri No. 86 Tahun 2017 menyebutkan, 'Forum Perangkat Daerah merupakan forum sinkronisasi pelaksanaan urusan pemerintahan Daerah untuk merumuskan program dan kegiatan sesuai dengan tugas dan fungsi Perangkat Daerah provinsi dan kabupaten/kota'.

keterkaitan dan konsistensi antara perencanaan dan penganggaran.¹²²

Dalam hal ini, Dian Puji N. Simatupang menyatakan bahwa perencanaan dan penganggaran logis terintegrasi dan tersinergis disebabkan perencanaan tanpa penganggaran adalah khayalan, sedangkan penganggaran tanpa perencanaan adalah kekacauan.¹²³

Dari uraian dan penjelasan di atas, teranglah bahwa perencanaan dan penganggaran merupakan dua hal yang saling terkait dan harus seimbang. Rencana harus didukung anggaran, dan anggaran harus disusun berdasarkan rencana. Dalam konteks ini, Jan Tinbergen mengemukakan bahwa anggaran harus mengikuti perencanaan dalam artian *money follow function*. Oleh karena itu, dalam kegiatan pemerintahan, khususnya kegiatan pembangunan, pengalokasian anggaran pembangunan harus melihat dan mengacu pada dokumen perencanaan yang telah dibuat sebagai tolok ukurnya.¹²⁴ Senada dengan Tinbergen, Guspika dan kawan-kawan juga mengemukakan, sinergitas dalam penyusunan dokumen penganggaran perlu

¹²² Secara normatif, dasar integrasi perencanaan dan penganggaran daerah ditemukan dalam Pasal 17 ayat (1) dan ayat (2) UU No. 17 Tahun 2003 serta Pasal 23 ayat (1) dan ayat (2) PP No. 12 Tahun 2019 yang mengatur APBD disusun sesuai dengan kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan dan kemampuan pendapatan daerah, sehingga berpedoman pada RKPD untuk mencapai tujuan bernegara.

¹²³ Dalam Andi Wijayanto dkk, *Op. Cit.*, hlm. 85.

¹²⁴ Dalam Guspika dkk, 'Policy Paper Sinergi Perencanaan dan Penganggaran', Tim Analisa Kebijakan, Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, Jakarta, 2015, hlm. 4.

dilakukan dengan mendesain penganggaran yang berprinsip pada *money follow function* (yang berbasis program perencanaan).¹²⁵

Dengan menegakkan prinsip *money follow function* akan jelas arah belanja yang dilakukan oleh daerah untuk kepentingan publik. Lebih jauh, Guspika dan kawan-kawan menambahkan, dengan menerapkan prinsip tersebut, akan terbentuk (1) keterkaitan yang erat antara substansi perencanaan dan alokasi anggaran (mengikuti mekanisme *money follow function*), (2) pelaksanaan program tidak akan menyimpang dari rencana yang telah ditentukan, (3) monitoring yang berkesinambungan yang mempercepat proses penyerapan anggaran pembangunan, dan (4) evaluasi yang terukur untuk mendorong terwujudnya program pembangunan ke depan yang berkesinambungan, dan sejalan dengan perencanaan.¹²⁶ Prinsip di atas sesuai dengan pemikiran Louis A. Allen yang menyampaikan bahwa ruh penganggaran ada pada perencanaan dan keduanya harus terintegrasi.¹²⁷

Namun, harus diakui, dari sisi proses penganggaran, integrasi perencanaan dan penganggaran bukan merupakan suatu proses yang sederhana. Terkait hal ini, Bambang Juanda dan kawan-kawan mengatakan, mekanisme pembahasan dokumen penganggaran saat ini panjang dan rumit karena harus dilakukan beberapa tahap dari pemerintah daerah (RKUA dan RPAS) ke DPRD (pembahasan RKUA dan RPPAS menjadi KUA dan PPAS),

¹²⁵ *Ibid.*, hlm. 5.

¹²⁶ *Ibid.*, hlm. 11-12.

¹²⁷ *Ibid.*

kemudian kembali ke pemerintah daerah untuk menyusun RKA SKPD menjadi RAPBD, dan dibawa ke DPRD untuk pembahasan RAPBD.¹²⁸

Integrasi kegiatan perencanaan dan penganggaran menurut Indra Bastian perlu memperhatikan hal-hal berikut ini:

- 1) Sejak awal penyusunan rencana, sudah harus diketahui besaran sumber daya finansial/pagu (anggaran) indikatif, sebagai faktor yang harus dipertimbangkan mulai dalam pembahasan di musyawarah perencanaan pembangunan desa, kecamatan, forum Satuan Kerja Perangkat Daerah dan musyawarah perencanaan pembangunan kabupaten/kota dan provinsi;
- 2) Prioritas kegiatan untuk setiap SKPD sudah sama formasinya sejak dari hasil Rencana Kerja Pembangunan Daerah (RKPD), Rencana Kerja (Renja) SKPD hingga Rencana Kerja Anggaran (RKA) SKPD. Untuk itu format RKA sudah dapat digunakan sebagai lampiran Renja SKPD walaupun mungkin belum lengkap isinya;
- 3) Di samping kapasitas fiskal (untuk tahun anggaran), RKPD dan rancangan rencana kerja SKPD yang disusun berdasarkan hasil musyawarah perencanaan pembangunan kabupaten/kota atau provinsi, serta hasil forum SKPD perlu menjadi rujukan utama, bila bukan satu-satunya rujukan dalam penyusunan dan pembahasan kebijakan umum APBD, serta prioritas dan plafon Anggaran SKPD;
- 4) DPRD maupun pemerintah daerah memahami aktivitas pengawalan konsistensi prioritas kegiatan hasil perencanaan partisipasi dalam proses penganggaran;
- 5) Output setiap tahapan dalam proses perencanaan dan penganggaran dapat diakses oleh setiap peserta perencanaan partisipasi. Setiap inkonsistensi atas materi/substansi yang dianggarkan dengan hasil perencanaan partisipasi wajib disertai dengan penjelasan resmi dari pemerintah dan/atau DPRD (asas transparansi dan akuntabilitas dalam *good governance*).¹²⁹

¹²⁸ Dalam Robert A. Simanjuntak dan Hefrizal Handra (eds.), *Loc. Cit.*, hlm. 79.

¹²⁹ Indra Bastian, *Sistem Perencanaan . . .*, *Op. Cit.*, hlm. 3-4.

2. Konsep APBD

Daerah sebagai badan umum (*openbaar lichaam*) adalah sebuah entitas mandiri (*zelfstandig*) yang dapat memiliki harta kekayaan sendiri. Di samping itu, daerah juga tampil sebagai organisasi penguasa (*overheidsorganisatie*) yang merupakan golongan jabatan-jabatan (*ambtengroep*) dengan kekuasaan hukum (*rechtsmacht*) yang melekat padanya, dan dengan kekuasaan hukum itu daerah menguasai kekayaan potensial terkait bumi, air, udara dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Meminjam doktrin panca fungsi penguasaan negara menurut mahkamah konstitusi (MK), pengertian 'menguasai' diartikan sebagai wewenang untuk mengadakan kebijakan (*beleid*) dan tindakan pengurusan (*bestuursdaad*), pengaturan (*regelendaad*), pengelolaan (*beheersdaad*) dan pengawasan (*toezichthoudensdaad*).¹³⁰

Jadi, ada dua ranah kekayaan daerah, yaitu kekayaan daerah dimiliki (domain privat) dan kekayaan daerah dikuasai (domain publik). Ranah yang pertama, pengelolaannya diserahkan kepada PPKD selaku BUD untuk uang dan surat berharga, dan sekretaris daerah selaku pengelola untuk BMD, sedangkan ranah yang disebut terakhir, pengelolaannya diserahkan kepada SKPD sektoral misalnya, dalam hal panas bumi, yang berwenang adalah dinas energi dan sumber daya mineral.

¹³⁰ Putusan Mahkamah Konstitusi No. 001-021-022/PUU-I/2003 dalam perkara pengujian UU No. 20 Tahun 2002 tentang Ketenagalistrikan terhadap UUD NRI Tahun 1945.

Pengelolaan kekayaan daerah dimiliki (domain privat) dilakukan dalam suatu sistem yang terintegrasi yang diwujudkan dalam APBD yang setiap tahun ditetapkan dengan Perda. Kekayaan daerah dimiliki itu adalah komponen keuangan daerah dan karena itu, APBD disebut oleh Pasal 16 ayat (1) UU No. 17 Tahun 2003 sebagai wujud pengelolaan keuangan daerah.¹³¹ Uniknya, definisi keuangan daerah justru tidak terumuskan dalam UU No. 17 Tahun 2003, tetapi dirumuskan dalam PP No. 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah. Pasal 1 angka 1 peraturan pemerintah ini mendefinisikan, 'Keuangan Daerah adalah semua hak dan kewajiban Daerah dalam rangka penyelenggaraan Pemerintahan Daerah yang dapat dinilai dengan uang serta segala bentuk kekayaan yang dapat dijadikan milik Daerah berhubung dengan hak dan kewajiban Daerah tersebut'. Selanjutnya, Pasal 2 peraturan pemerintah tersebut menentukan:

Keuangan Daerah meliputi:

- a. hak Daerah untuk memungut pajak daerah dan retribusi daerah serta melakukan pinjaman;
- b. kewajiban Daerah untuk menyelenggarakan Urusan Pemerintahan Daerah dan membayar tagihan pihak ketiga;
- c. Penerimaan Daerah;
- d. Pengeluaran Daerah;
- e. kekayaan daerah yang dikelola sendiri atau oleh pihak lain berupa uang, surat berharga, piutang, barang, serta hak-hak lain yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kekayaan yang dipisahkan; dan/atau

¹³¹ Jika menggunakan pendekatan filosofis, APBD bukan sekadar perwujudan pengelolaan keuangan daerah, tetapi mempunyai makna yang lebih dalam lagi yakni merupakan wujud kedaulatan rakyat, sehingga oleh karenanya, APBD lebih tepat dirumuskan sebagai wujud kedaulatan rakyat dalam pengelolaan keuangan daerah.

- f. kekayaan pihak lain yang dikuasai oleh Pemerintah Daerah dalam rangka penyelenggaraan tugas Pemerintahan Daerah dan/atau kepentingan umum.

Dari enam kelompok pengertian keuangan daerah tersebut, hanya kekayaan daerah (huruf e) khususnya kekayaan yang dikelola oleh pihak lain, termasuk kekayaan daerah yang dipisahkan –dalam bentuk uang dan/atau barang– yang pengelolaannya tidak (lagi) didasarkan pada APBD. Atas dasar ini, keuangan daerah dalam kerangka APBD sering disebut keuangan daerah dalam arti sempit.¹³² Sebutan ini menunjukkan, secara substansial APBD adalah keuangan daerah. APBD *an sich*, meminjam pendapat Muchsan,¹³³ adalah alat untuk menggerakkan keuangan daerah.

Jika dipandang dari segi bentuk atau formatnya, APBD itu adalah Perda yang bersifat periodik atau sementara (satu tahun), di dalamnya tergambar aktivitas suatu organisasi berdasarkan perhitungan perbelanjaan yang didukung oleh perhitungan pendapatan yang telah direncanakan sebelumnya. Dalam hal ini, Ahmad Helmi Fuady dan kawan-kawan mengemukakan:

Anggaran sebagai suatu pernyataan tentang perkiraan penerimaan dan pengeluaran yang diharapkan terjadi dalam sebuah rentang waktu tertentu di masa yang akan datang dan realisasinya di masa lalu. Dengan demikian, anggaran sebagai rencana operasi keuangan

¹³² Bandingkan dengan Muhammad Djumhana, *Pengantar Hukum Keuangan Daerah*, (Bandung: Citra Aditya Bhakti, 2007), hlm. 1.

¹³³ Dalam W. Riawan Tjandra, *Hukum Keuangan Negara*, (Jakarta: Grasindo, 2006), hlm. 3.

mencakup hal yang mendasar: sisi pendapatan (*revenue*), sisi belanja (*spending*), dan periodik.¹³⁴

APBD sebagai suatu rencana keuangan juga dinyatakan dalam UU No. 23 Tahun 2014,¹³⁵ atau seperti dikatakan oleh Charles T. Horngren dan kawan-kawan, '*budget as quantitative expression of a proposed plan of action by management for a specified period and an aid to coordinate what needs to be done to complement that plan.*'¹³⁶ APBD jadinya dapat dilukiskan sebagai perencanaan/penerjemahan program kerja yang diungkapkan dalam bentuk keuangan.¹³⁷

Berdasarkan keterangan tersebut jelaslah bahwa APBD itu adalah suatu instrumen, yang digunakan oleh pemerintah daerah untuk menggerakkan penggunaan keuangan daerah (dalam arti sempit). Dilihat dari segi pembidangan keuangan daerah, dengan mengacu pada UU No. 17 Tahun 2003, APBD dapat dikatakan sebagai instrumen fiskal. APBD hanya terbatas pada subbidang fiskal. Tidak mencakup subbidang kekayaan daerah yang

¹³⁴ Ahmad Helmi Fuadi dkk, *Memahami Anggaran Publik*, (Yogyakarta: IDEA Press, 2002), hlm. 10.

¹³⁵ UU No. 23 Tahun 2014 menyatakan 'APBD adalah rencana keuangan tahunan Daerah yang ditetapkan dengan Perda'. Sebelumnya, UU No. 32 Tahun 2004 menyebutkan 'APBD adalah rencana keuangan tahunan pemerintahan daerah yang ditetapkan dengan peraturan daerah'. Kalimat 'rencana keuangan Daerah' lebih tepat untuk menggambarkan (badan umum) daerah sebagai pemilik kekayaan, bukan pemerintahan daerah (sebagai satu kesatuan konsep gabungan antara kepala daerah dan DPRD). APBD sebagai rencana keuangan daerah (bukan pemerintahan daerah) juga dikemukakan oleh Sony Yuwono dkk, *Penganggaran Sektor Publik*, (Malang: Bayumedia Publishing, 2005), hlm. 92.

¹³⁶ Dalam Thomas L. Zeller and Lawrence M. Metzger, *Good Bye Traditional Budgeting, Hello Rolling Forecast: Has the Time Come?*, <https://doi.org/10.19030/ajbe.v6i3.7810>, dikunjungi 26 April 2017.

¹³⁷ Muhammad Ismail Yusanto, *Menggagas Bisnis Islami*, (Jakarta: Gema Insani Press, 2002), hlm. 176.

dipisahkan, lebih-lebih subbidang moneter yang ditangani secara eksklusif (sepenuhnya) oleh pemerintah pusat.

3. Fungsi APBD

APBD adalah rencana keuangan dari badan hukum publik bernama daerah. Sebagai badan hukum publik, maka kepentingan yang menjadi alasan pembentukannya juga bersifat publik. Daerah dibentuk tidak lain adalah untuk memberikan layanan publik yang orientasinya tidak lain adalah ke arah peningkatan kesejahteraan masyarakat. Dengan orientasi seperti itu, APBD menjadi instrumen untuk menyejahterakan masyarakat.

Dari sudut pandang ekonomi, ukuran kesejahteraan ditandai oleh tiga hal, yaitu (1) ketersediaan yang cukup, (2) distribusi yang merata, dan (3) keterjangkauan harga bagi orang banyak.¹³⁸ Ketiga hal tersebut, oleh Richard Musgrave juga disebut sebagai fungsi anggaran (*fiscal function*) yang terdiri dari (1) fungsi alokasi (*allocation function*), (2) fungsi distribusi (*distribution function*), dan (3) fungsi stabilisasi (*stabilization function*).¹³⁹ Untuk itu, biasanya APBD didesain atau disusun dengan tiga fungsi tersebut. Fungsi alokasi berkaitan dengan penyediaan barang-barang publik (*public goods*).

¹³⁸ Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-pilar Demokrasi*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2011), hlm. 139.

¹³⁹ Dalam Aan Jaelani, *Keuangan Publik Islam: Refleksi APBN dan Politik Anggaran di Indonesia*, (Cirebon: Nurjati Press, 2014), hlm. 18. Lihat juga Akhmad dan Bustang, 'Efektivitas Kebijakan Fiskal Daerah Terhadap Perekonomian Kabupaten dan Kota Provinsi (Studi Kasus Propinsi Sulawesi Selatan)', *Majalah Perencanaan Pembangunan*, Edisi 02 Tahun XIX, 2013, Badan Perencanaan Pembangunan Nasional RI, Jakarta, hlm. 33.

Fungsi distribusi berkaitan dengan pembagian pendapatan dan kekayaan yang lebih adil dan merata kepada masyarakat, sedangkan fungsi stabilisasi berkaitan dengan upaya untuk menjaga stabilitas dan akselerasi kinerja ekonomi sehingga perekonomian tetap pada kondisi yang produktif, efisien, dan stabil.

Menurut ketentuan Pasal 3 ayat (4) UU No. 17 Tahun 2003, APBD mempunyai enam fungsi (yang sama dengan fungsi APBN), yaitu otorisasi, perencanaan, pengawasan, alokasi, distribusi, dan stabilisasi. Menanggapi penyamaan fungsi APBD dengan fungsi APBN, dengan meminjam pendapat Richard A. Musgrave, menurut Syahrudin, fungsi distribusi dan stabilisasi pada umumnya lebih efektif dan tepat dilaksanakan oleh pemerintah pusat, sedangkan fungsi alokasi dilaksanakan oleh daerah. Kedekatan pemerintah daerah dengan masyarakatnya merupakan alasan utama penetapan fungsi ini sebagai tugas daerah. Daerah dianggap lebih mengetahui aspirasi masyarakatnya sehingga kebijakan publik dapat ditetapkan sesuai dengan keinginan masyarakat. Dengan adanya pembagian fungsi anggaran antara pemerintah pusat dan daerah, tambah Syahrudin, maka persoalan pertumbuhan dan kemiskinan tidak lagi sepenuhnya menjadi beban APBN. Pertumbuhan dan sebagian pemerataan (pengurangan angka kemiskinan)

adalah menjadi tanggung jawab APBD, sedangkan stabilisasi di samping juga pemerataan adalah menjadi tanggung APBN.¹⁴⁰

Tidak jauh berbeda, Fridolin Berek dan kawan-kawan mengemukakan, anggaran publik pada umumnya mempunyai fungsi di sektor administrasi dan sektor ekonomi.¹⁴¹ Dalam sektor administrasi, anggaran terkait dengan politik, pelaksanaan kebijakan, dan media kontrol masyarakat terhadap kinerja pemerintah. Dalam hal ini, Fridolin Berek dan kawan-kawan menambahkan:

Fungsi administrasi anggaran setidaknya mencakup tiga hal:

1. Anggaran sebagai pedoman pengelolaan sumber daya bagi pemerintah, terutama perencanaan program dan pengelolaan keuangan untuk suatu periode tertentu (masa datang),
2. Anggaran sebagai instrumen pengawasan penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan. Sebagai sebuah produk kebijakan politik yang memberikan konsekuensi kepada publik, anggaran merupakan instrumen bagi publik untuk mengontrol penggunaan uang. Temuan atas praktik korupsi misalnya, termasuk dalam konteks pengawasan publik ini, dan
3. Anggaran sebagai sebuah instrumen untuk menilai kinerja pemerintahan. Dalam konteks ini, anggaran memberikan informasi mengenai tujuan, hasil, dampak, dan kelompok sasaran dari rencana program yang disusunnya. Sebagai contoh, publik bisa melakukan penilaian apakah anggaran pemerintah mempunyai komitmen dan keberpihakan terhadap kelompok-kelompok masyarakat yang terpinggirkan.¹⁴²

Sementara sektor ekonomi-anggaran, terkait dengan kewenangan dan tanggung jawab pemerintah untuk memenuhi kebutuhan dasar rakyat serta

¹⁴⁰ Lihat Syahrudin, *Reformasi Penganggaran Negara: Sebuah Paradigma Baru*, <http://digilib.unsri.ac.id/download/PENGANGGARAN090814.pdf>, dikunjungi 3 Mei 2017.

¹⁴¹ Dalam Abdul Waidl dkk (eds.), *Mendahulukan Si Miskin: Buku Sumber bagi Anggaran Pro Rakyat*, (Yogyakarta: LKiS dan Perkumpulan Prakarsa, 2008), hlm. 33.

¹⁴² *Ibid.*, hlm. 33-34.

mengelola sumber daya sebesar-besarnya untuk kepentingan masyarakat. Pemerintah juga mempunyai tanggung jawab untuk melancarkan kebijakan guna mendorong situasi yang kondusif bagi kegiatan ekonomi (produksi, distribusi, transaksi, konsumsi, dan sebagainya). Mengenai fungsi ekonomi-anggaran ini, Fridolin Berek dan kawan-kawan menegaskan:

Paling tidak ada tiga fungsi ekonomi-anggaran:

1. Fungsi alokasi. Anggaran merupakan sebuah instrumen pemerintah untuk penyediaan barang dan jasa publik guna memenuhi kebutuhan masyarakat. Dalam konteks Indonesia, fungsi alokasi ini sering disebut dengan 'belanja pembangunan' atau 'belanja publik', yang, misalnya, hadir melalui pembangunan fasilitas publik, pelayanan publik (kesehatan, pendidikan, perumahan, dan sebagainya) ataupun bantuan untuk pemberdayaan masyarakat,
2. Fungsi distribusi. Anggaran merupakan sebuah instrumen untuk membagi sumber daya (kue pembangunan) dan pemanfaatannya kepada publik secara adil dan merata. Fungsi distribusi anggaran ditujukan terutama untuk menanggulangi kesenjangan sosial-ekonomi, misalnya kesenjangan antara golongan kaya dan kaum miskin, kesenjangan antara daerah maju dan daerah tertinggal, atau kesenjangan antara desa dan kota, dan
3. Fungsi stabilisasi. Penerimaan dan pengeluaran negara tentu akan memengaruhi permintaan agregat dan kegiatan ekonomi secara keseluruhan. Dalam konteks ini, anggaran menjadi sebuah instrumen untuk memelihara dan mengupayakan keseimbangan fundamental ekonomi, yakni terkait dengan penciptaan lapangan pekerjaan, stabilitas ekonomi makro, laju inflasi, dan sebagainya.¹⁴³

APBD dapat juga disebut anggaran sektor publik. Hal ini tidak terlepas dari posisi APBD sebagai suatu rencana operasi keuangan daerah, yang mencakup estimasi pengeluaran yang diusulkan, dan sumber pendapatan yang diharapkan untuk membiayainya dalam periode waktu tertentu. Anggaran sektor publik menurut Mardiasmo memiliki beberapa fungsi, di

¹⁴³ *Ibid.*, hlm. 34-35.

antaranya adalah alat kebijakan fiskal (*fiscal tool*) dan alat politik (*political tool*). Dikatakan oleh Mardiasmo, anggaran sebagai alat kebijakan fiskal digunakan untuk menstabilkan ekonomi dan mendorong pertumbuhan ekonomi. Melalui anggaran publik tersebut dapat diketahui arah kebijakan fiskal pemerintah, sehingga dapat dilakukan prediksi-prediksi dan estimasi ekonomi.¹⁴⁴ Kebijakan fiskal sendiri merupakan rangkaian sumber daya ekonomi pemerintah terkait anggaran (APBN). Dengan begitu, kebijakan fiskal akan berpengaruh terhadap kondisi perekonomian dalam negeri, karena pada intinya kebijakan fiskal diarahkan untuk memperkuat ekonomi domestik lewat pendapatan dan pengeluaran publik.¹⁴⁵ Menurut Khairul Anwar, kebijakan fiskal adalah suatu kebijakan ekonomi dalam rangka mengarahkan perekonomian ke kondisi yang lebih baik dengan cara mengubah-ubah penerimaan dan pengeluaran pemerintah.¹⁴⁶ Dengan demikian, kebijakan fiskal adalah kebijakan ekonomi yang dilaksanakan lewat APBN.¹⁴⁷

Pada konteks daerah, kebijakan fiskal diterjemahkan menjadi suatu APBD. Kebijakan fiskal yang dicerminkan oleh suatu struktur APBD,

¹⁴⁴ Mardiasmo, *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah*, (Yogyakarta: Penerbit Andi, 2002), hlm. 123.

¹⁴⁵ Ahmad Erani Yustika, *APBN dan Mandat Konstitusi*, <https://nasional.sindonews.com>, dikunjungi 3 Mei 2017.

¹⁴⁶ Khairul Anwar, 'Analisis Dampak Defisit Anggaran terhadap Ekonomi Makro di Indonesia' *Jurnal Jejaring Administrasi Publik*, Volume 6 Nomor 2, Juli-Desember 2014, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Airlangga, Surabaya, hlm. 591.

¹⁴⁷ Tri Kunawangih Parcoyo dan Antyo Parcoyo, *Aspek Dasar Ekonomi Makro di Indonesia*, (Jakarta: Cikal Sakti, 2004), hlm. 22.

merupakan keputusan-keputusan ekonomi yang lahir sebagai cerminan dari kegiatan-kegiatan politik.¹⁴⁸ APBD merupakan rencana keuangan tahunan daerah yang disetujui DPRD. APBD berisi daftar rencana keuangan penerimaan dan pengeluaran daerah selama satu tahun anggaran yang sistematis dan terinci, atau dalam bahasa Mardiasmo, merupakan dokumen politik sebagai bentuk komitmen eksekutif dan kesepakatan legislatif atas penggunaan dana publik untuk kepentingan tertentu.¹⁴⁹

Dengan latar belakang seperti itu, selain dapat dipahami sebagai dokumen keuangan, APBD juga wajib sebagai dokumen politik. Artinya, walaupun secara fisik APBD hadir dengan menampilkan besaran-besaran keuangan, namun jika disimak berdasarkan struktur dan proses penyusunannya, maka di balik besaran-besaran keuangan yang ditampilkan APBD itu sesungguhnya terdapat berpuluh-puluh dan bahkan beratus-ratus kebijakan yang menjadi dasar terbangunnya kesepakatan politik antara pemerintah daerah dan DPRD dalam membahas dan menetapkan APBD sebagai sebuah dokumen politik. Oleh karena itu, dikatakan oleh Mardiasmo, anggaran sektor publik juga berfungsi sebagai alat politik.

APBD merupakan dokumen politik sebagai bentuk kesepakatan antara DPRD dan pemerintah daerah atas penggunaan dana publik untuk kepentingan tertentu. Dengan begitu, APBD tidak hanya soal teknokratis

¹⁴⁸ Abdul Manan dan Ah Maftuchan, *Anggaran Pro Rakyat Miskin: Panduan untuk Jurnalis*, (Jakarta: Perkumpulan Prakarsa dan Yayasan TIFA, 2010), hlm. 65.

¹⁴⁹ Mardiasmo, *op. cit.*, hlm. 124.

tetapi juga soal politik, maka lahirlah istilah 'politik anggaran', di mana APBD tidak semata berhubungan dengan hal-hal yang teknokratis-ekonomis namun juga adanya pertarungan politik antarpihak dalam memperebutkan sumber daya keuangan yang ada.

APBD merupakan politik sumber daya, yang digunakan semaksimal mungkin oleh penguasa untuk kepentingan politiknya. Dalam konteks teori, APBD merupakan wujud kedaulatan rakyat. Hakikatnya rakyat lah di daerah yang menentukan wajah APBD. Namun dalam praktiknya, kedaulatan rakyat itu telah diwakilkan kepada wakil rakyat melalui fungsi *budgeting* dengan penetapan APBD yang harus mendapatkan persetujuan DPRD. Persetujuan itulah yang kemudian menunjukkan bahwa APBD memang tidak netral karena persetujuan adalah *bargaining* yang berarti ada proses politik di baliknya, dan wakil rakyat tidaklah bersih dari kepentingan politik pribadi, kelompok, golongan, dan partai politik yang menaungi.

Tidak dapat dihindari bahwa penggunaan dana publik akan ditentukan kepentingan politik. Meminjam pendapat Irene S. Rubin, menurut Mokhammad Ikhsan, dalam penentuan besaran maupun alokasi dana untuk rakyat senantiasa ada kepentingan politik yang diakomodasi oleh pejabat. Alokasi anggaran, tambahanya, seringkali juga mencerminkan kepentingan

perumus kebijakan terkait dengan konstituennya.¹⁵⁰ Perspektif politik pada prinsipnya beranggapan bahwa politisi maupun birokrat akan cenderung mengutamakan kepentingan politiknya ketika bertindak sebagai agen.¹⁵¹ Praktiknya, *self interest* ini bisa berupa keuntungan finansial maupun nonfinansial, yang sering dikenal dengan istilah 'KKN'.

Oleh karena itu, dikatakan oleh Yenni Sucipto dan kawan-kawan, sangatlah tidak mungkin menyusun anggaran 100 persen ideologis, karena bagaimanapun akan terdapat berbagai kepentingan politik baik yang sifatnya pribadi, kelompok, golongan bahkan parpol di belakang semua program/kegiatan yang disusun. Bisa saja suatu anggaran terlihat ideologis karena konkret dan berpihak pada rakyat, namun dapat dipastikan akan tetap ada kepentingan politik tertentu dari kekuasaan yang menyusunnya walaupun kadang terlihat samar.¹⁵² Untuk meminimalisir potensi gangguan semacam itu, menurut Mokhammad Ihsan, politik anggaran harus

¹⁵⁰ Dalam Pius Widiyatmoko dan Juandi (eds.), *Jalan Baru Pendidikan Politik Rakyat: Kumpulan Tulisan*, (Bandung: Forum Diskusi Anggaran dan Perkumpulan INISIATIF, 2010), hlm. 11.

¹⁵¹ Proses penyusunan APBD tidak terlepas dari persoalan keagenan. Hubungan keagenan tersebut terjadi dalam hubungan antara pemerintah daerah dan DPRD, dan publik (*voters*). Pemerintah daerah adalah agen bagi DPRD dan publik, sedangkan DPRD merupakan pihak prinsipal bagi pemerintah daerah namun juga sebagai agen bagi publik. Posisi pemerintah daerah dan DPRD sebagai agen menunjukkan bahwa keduanya memiliki masalah keagenan karena akan berusaha untuk memaksimalkan utilitasnya (*self interest*) dalam penyusunan APBD. Bentuk *agency problems* ini di antaranya adalah (1) usulan kegiatan yang sesungguhnya tidak menjadi prioritas, (2) usulan kegiatan yang memiliki *lucrative opportunities* (peluang untuk mendapatkan keuntungan pribadi) yang besar, (3) usulan jumlah belanja yang terlalu besar untuk komponen belanja dan anggaran setiap kegiatan. Lebih jauh lihat Abdul Halim dan Syukriy Abdullah, *Hubungan dan Masalah Keagenan di Pemerintah Daerah: Sebuah Peluang Penelitian Anggaran dan Akuntansi*, *Jurnal Akuntansi Pemerintahan*, <https://www.researchgate.net/publication/273257684>, dikunjungi 14 April 2017.

¹⁵² Yenni Sucipto, dkk., *Op. Cit.*, hlm. 207.

dikendalikan oleh tujuan yang akan dicapai (*policy driven*). Dengan kata lain, harus ada keterkaitan antara bujet dan arah kebijakan yang tertuang dalam RPJMD dan RKPD.¹⁵³ Politik anggaran harus menjadi alat mencapai tujuan pembangunan daerah.

4. Format dan Struktur APBD

Untuk mendapatkan postur atau gambaran umum tentang kondisi anggaran di suatu daerah, bisa dilihat pertama kali dalam struktur APBD. Menurut Pasal 27 ayat (1) PP No. 12 Tahun 2019, struktur APBD terdiri atas pendapatan, belanja, dan pembiayaan. Secara sederhana, struktur APBD menggambarkan aliran uang yang masuk ke dalam rekening kas daerah dan yang keluar dari rekening kas daerah serta rencana keuangan untuk menutup defisit atau memanfaatkan surplus anggaran.¹⁵⁴

Selanjutnya, Pasal 28 PP No. 12 Tahun 2019 tersebut merumuskan:

- (1) Pendapatan Daerah . . . meliputi semua penerimaan uang melalui Rekening Kas Umum Daerah yang tidak perlu dibayar kembali oleh Daerah dan penerimaan lainnya yang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan diakui sebagai penambah ekuitas yang merupakan hak daerah dalam 1 (satu) tahun anggaran.
- (2) Belanja Daerah . . . meliputi semua pengeluaran dari Rekening Kas Umum Daerah yang tidak perlu diterima kembali oleh Daerah dan pengeluaran lainnya yang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan diakui sebagai pengurang ekuitas yang merupakan kewajiban daerah dalam 1 (satu) tahun anggaran.

¹⁵³ Dalam Pius Widiyatmoko dan Juandi (eds.), *Loc. Cit.*, hlm. 19.

¹⁵⁴ Fitria Muslih dkk, *Modul Pelatihan Advokasi Anggaran bagi CSO*, (Jakarta: Pusat Telaah dan Informasi Regional bekerjasama dengan Australia Indonesia Partnership for Decentralisation, 2012), hlm. 125.

- (3) Pembiayaan daerah . . . meliputi semua penerimaan yang perlu dibayar kembali dan/atau pengeluaran yang akan diterima kembali, baik pada tahun anggaran yang berkenaan maupun pada tahun-tahun anggaran berikutnya.

Struktur APBD tersebut dituangkan dalam suatu format yang disebut *I-account*. Disebut *I-account*, karena struktur APBD tersebut mempunyai satu kolom saja seperti huruf i atau mirip dengan format akuntansi bentuk *staffel*. Pada format *I-account*, pencantuman pendapatan dan belanja berada pada satu kolom, sehingga dapat terlihat besaran surplus/defisit yang didapat dari besaran pendapatan dikurangi besaran belanja. Lebih jauh lagi, jika terdapat defisit, maka besaran pembiayaan untuk menutupinya pun dapat dilihat dalam format *I-account*. Penggunaan format *I-account* tersebut disesuaikan dengan format *I-account* APBN yang mulai digunakan sejak tahun anggaran 2000 untuk menggantikan format sebelumnya, yaitu *T-account*. Selain itu, format *I-account* juga disesuaikan dengan penganggaran berbasis kinerja yang dicanangkan melalui pemberlakuan UU No. 17 Tahun 2003.¹⁵⁵ Dengan format ini, pendapatan disajikan pada urutan teratas yang kemudian dikurangi dengan belanja sehingga dapat diketahui surplus atau defisit.

Mengutip pendapat Budi Mulyana, penggunaan format *I-account*, telah menandai adanya reformasi di dalam struktur APBD dengan karakteristik antara lain, sebagai berikut:

¹⁵⁵ P. Hasudungan Sirait, *Mengawal Transparansi Anggaran: Panduan bagi Jurnalis*, (Jakarta: Aliansi Jurnalis Independen (AJI) Indonesia, 2013), hlm. 40.

1. Adanya konsep yang membedakan antara penerimaan dan pendapatan, demikian juga antara pengeluaran dan belanja. Implikasinya, tidak semua penerimaan merupakan pendapatan dan tidak semua pengeluaran merupakan belanja, sebagai contoh, penerimaan pinjaman tidak diperlakukan sebagai pendapatan melainkan sebagai penerimaan pembiayaan. Demikian sebaliknya, pembayaran pinjaman bukan belanja melainkan pengeluaran pembiayaan.
2. Anggaran belanja tidak lagi dibagi ke dalam belanja rutin dan pembangunan, melainkan sudah ada penyatuan anggaran belanja dengan orientasi pada program dan kegiatan, sehingga setiap pengeluaran belanja sedapat mungkin dikaitkan dengan kinerja yang ingin dicapai secara terukur.
3. Surplus/defisit dinyatakan secara eksplisit sebagai selisih antara anggaran pendapatan dan belanja.
4. Anggaran pembiayaan dimunculkan sebagai rencana pemerintah untuk menutup defisit atau mengalokasikan surplus.¹⁵⁶

Dalam proses penganggaran, pendapatan dapat dipastikan merupakan perkiraan maksimal yang dapat diperoleh dari sumber-sumber pendapatan,¹⁵⁷ atau dalam ungkapan lain, merupakan perkiraan yang terukur secara rasional yang dapat dicapai untuk setiap sumber pendapatan.¹⁵⁸

Dalam konteks menyusun APBD, pendapatan diklasifikasikan tiga kelompok, yaitu pendapatan asli daerah (PAD), pendapatan transfer, dan lain-lain pendapatan daerah yang sah. PAD terdiri atas pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain PAD yang sah. Pendapatan transfer meliputi transfer pemerintah pusat (yang terdiri atas dana perimbangan, dana insentif daerah, dana otonomi khusus, dana

¹⁵⁶ Budi Mulyana, *Loc. Cit.*, hlm. 41-42.

¹⁵⁷ Bandingkan dengan Abdul Halim, *Akuntansi Sektor Publik: Akuntansi Keuangan Daerah*, (Jakarta: Penerbit Salemba Empat, 2009), hlm. 24.

¹⁵⁸ Lihat misalnya Lukman Santoso, 'Problematika Pengelolaan Pendapatan Asli Daerah di Era Otonomi Daerah', *Jurnal Supremasi Hukum*, Volume 2 Nomor 2, Desember 2013, Fakultas Syariah dan Hukum Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga, Yogyakarta, hlm. 391.

keistimewaan, dan dana desa) dan transfer antardaerah (yang terdiri atas pendapatan bagi hasil dan bantuan keuangan), sedangkan lain-lain pendapatan daerah yang sah merupakan seluruh pendapatan daerah selain PAD dan dana perimbangan, yang meliputi hibah, dana darurat, dan lain-lain pendapatan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Rincian jenis pendapatan tersebut disesuaikan dengan pedoman penyusunan APBD yang ditetapkan Mendagri setiap tahun.

Seperti halnya pendapatan, proyeksi belanja juga merupakan patokan jumlah pembayaran maksimal yang bisa dilaksanakan sebagai bentuk realisasi anggaran belanja. Proyeksi kebutuhan belanja diklasifikasikan empat, yaitu:

1. Klasifikasi menurut organisasi. Belanja dikelompokkan berdasarkan organisasi yang ada di daerah. Jumlah organisasi di setiap daerah dapat berbeda-beda. Klasifikasi belanja daerah menurut organisasi dapat membantu untuk mengetahui organisasi/lembaga/satuan kerja mana yang mendapatkan alokasi anggaran yang terbesar sampai terkecil. Lebih jauh, bisa untuk mencari tahu mengapa suatu lembaga mendapatkan alokasi anggaran lebih besar daripada lembaga yang lain.
2. Klasifikasi menurut fungsi. Klasifikasi belanja menurut fungsi dibagi menjadi dua, yaitu urusan pemerintahan daerah dan fungsi pengelolaan keuangan negara. Klasifikasi menurut urusan daerah didasarkan pada

urusan yang menjadi kewenangan daerah yang terdiri dari 24 urusan wajib dan 8 urusan pilihan. Klasifikasi belanja menurut urusan daerah dapat membantu untuk mengetahui alokasi anggaran setiap sektor atau urusan dari yang terbesar sampai terkecil alokasinya. Klasifikasi menurut fungsi pengelolaan keuangan negara, belanja daerah dikelompokkan ke dalam 10 fungsi, yaitu (a) pelayanan umum, (b) ketertiban dan keamanan, (c) ekonomi, (d) lingkungan hidup, (e) perumahan dan fasilitas umum, (f) kesehatan, (g) pariwisata dan budaya, (h) agama, (i) pendidikan, serta (j) perlindungan sosial. Setiap fungsi bisa merupakan satu atau beberapa urusan daerah. Tujuan dari klasifikasi ini untuk mewujudkan keselarasan dan keterpaduan pengelolaan keuangan negara.

3. Klasifikasi menurut program dan kegiatan. Untuk menjalankan setiap urusan daerah, organisasi/lembaga/satuan kerja menyusun program dan kegiatan sesuai dengan urusan daerah itu. Belanja setiap urusan daerah kemudian dijabarkan dalam belanja program dan kegiatan. Setiap urusan terdiri dari beberapa program dan setiap program terdiri dari beberapa kegiatan. Kegunaan klasifikasi ini antara lain dapat membantu untuk mengetahui apa saja program dan kegiatan yang direncanakan oleh organisasi/lembaga/satuan kerja untuk setiap urusan dan berapa besar masing-masing alokasinya. Dari sana bisa diketahui apa yang menjadi program prioritas di suatu organisasi/lembaga/satuan kerja.

4. Klasifikasi menurut jenis belanja. Klasifikasi ini bisa dilihat dalam komponen belanja daerah yang terdapat dalam ringkasan APBD. Jenis belanja ini dikelompokkan menjadi dua, yaitu belanja tidak langsung dan belanja langsung. Kelompok belanja tidak langsung merupakan belanja yang dianggarkan tidak terkait secara langsung dengan pelaksanaan program dan kegiatan. Kelompok belanja langsung merupakan belanja yang dianggarkan terkait secara langsung dengan pelaksanaan program dan kegiatan.¹⁵⁹ Kelompok belanja tidak langsung dibagi menurut jenis belanja yang terdiri dari belanja pegawai, bunga, subsidi, hibah, bantuan sosial, belanja bagi hasil, bantuan keuangan dan belanja tidak terduga. Kelompok belanja langsung dibagi menurut jenis belanja yang terdiri dari belanja pegawai, belanja barang dan jasa, dan belanja modal.¹⁶⁰ Dari klasifikasi ini bisa diketahui ke mana saja uang dibelanjakan. Kemudian bisa memahami apakah uang itu dikembalikan kepada sebagian besar masyarakat melalui pembangunan dan pelayanan publik atau hanya dinikmati oleh sekelompok warga tertentu, misalnya pegawai negeri sipil daerah atau kelompok-kelompok tertentu yang mendapatkan hibah dan bantuan berdasarkan kedekatan atau kepentingan politik tertentu.¹⁶¹

¹⁵⁹ Lihat misalnya Ubaidi Soheh Hamidi dkk, 'Laporan Pelaksanaan Spending Performance dalam Mendanai Pelayanan Publik', Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan Kementerian Keuangan RI, Jakarta, 2014, hlm. 21.

¹⁶⁰ *Ibid.*

¹⁶¹ Fitria Muslih dkk, *Op. Cit.*, hlm. 130.

Gambaran tentang hubungan pendapatan dan belanja menciptakan hubungan yang disebut dengan keseimbangan. Keseimbangan yang tercipta dari pendapatan dan belanja dapat dikategorikan menjadi dua, yaitu keseimbangan primer (*primary balance*) dan keseimbangan umum (*overall balance*). Keseimbangan primer merupakan selisih dari total pendapatan dikurangi belanja di luar pembayaran bunga utang. Jika total pendapatan lebih besar dari belanja di luar pembayaran bunga utang, maka keseimbangan primer akan positif, yang berarti masih tersedia dana yang cukup untuk membayar bunga utang. Sebaliknya, jika total pendapatan lebih kecil dari belanja di luar pembayaran bunga utang, maka keseimbangan primer akan negatif, yang berarti sudah tidak tersedia dana untuk membayar bunga utang. Dengan kata lain, sebagian atau seluruh bunga utang dibayar dengan penambahan utang baru. Sementara itu, keseimbangan umum merupakan total pendapatan dikurangi dengan total belanja termasuk pembayaran bunga utang. Jika total pendapatan lebih besar dari belanja, maka akan terjadi surplus anggaran. Sebaliknya, jika total pendapatan lebih kecil dari belanja, maka akan terjadi defisit anggaran, yang harus ditutup dengan pembiayaan.¹⁶²

Dalam tampilan APBD, dikenal dua istilah defisit anggaran, yaitu defisit (keseimbangan) primer dan defisit konvensional. Dalam hal ini, PP No. 12

¹⁶² Lihat misalnya Purwinto dan Kunta W.D. Nugraha (eds.), *Postur APBN Indonesia*, (Jakarta: Direktorat Jenderal Anggaran Kementerian Keuangan RI, 2014), hlm. 28-29.

Tahun 2019 menganut defisit konvensional, yaitu defisit yang dihitung berdasarkan selisih antara total pendapatan dan belanja termasuk pembayaran bunga utang. Atas dasar ini, jika dalam APBD, besaran pendapatan lebih besar dari besaran belanja termasuk pembayaran bunga utang, maka APBD dikatakan mengalami surplus, namun jika sebaliknya, maka APBD dikatakan mengalami defisit.

Melihat hubungan pendapatan dan belanja, dengan menggunakan argumentasi penganggaran berbasis kinerja, Syukriy Abdullah dan Ramadhaniatun Nazry menyatakan, saat ini penganggaran di pemerintah daerah di Indonesia menganut konsep surplus-defisit, di mana jumlah pendapatan tidak selalu sama dengan jumlah belanja.¹⁶³ Apabila terjadi surplus, maka akan dialokasikan untuk pemenuhan kewajiban atau diskresi dalam pengeluaran pembiayaan, misalnya untuk pembayaran pokok pinjaman dan penyertaan modal (investasi) pemerintah daerah. Sebaliknya, jika terjadi defisit maka harus dicari sumber pendanaan tambahan dari penerimaan pembiayaan, misalnya dengan memanfaatkan sisa lebih anggaran tahun sebelumnya (SILPA), melakukan pinjaman, atau dengan pelepasan investasi (penjualan kekayaan daerah yang dipisahkan).¹⁶⁴

¹⁶³ Syukriy Abdullah dan Ramadhaniatun Nazry, 'Analisis Varian Anggaran Pemerintah Daerah: Penjelasan Empiris dari Perspektif Keagenan', Jurnal Samudra Ekonomi dan Bisnis, Volume 6 Nomor 2, Juli 2015, Fakultas Ekonomi Universitas Samudra, Langsa, hlm. 274.

¹⁶⁴ *Ibid.*

Berdasarkan keterangan tersebut dapat disebutkan bahwa pembiayaan (yang terdiri dari penerimaan pembiayaan dan pengeluaran pembiayaan) timbul karena adanya imbas selisih pendapatan dengan belanja yang berbentuk surplus atau defisit. Oleh karena itu, dikatakan oleh Syukriy Abdullah:

Pembiayaan merupakan komponen APBD yang secara tidak langsung adalah 'turunan' dari pendapatan dan belanja karena (1) adanya surplus-defisit, sehingga arus kas masuk dan keluar tidak sama; (2) adanya anggaran tahun lalu yang tidak terealisasi seluruhnya, sehingga harus 'diluncurkan' ke tahun berikutnya; (3) adanya kebijakan APBD tahun lalu yang harus direalisasikan pada tahun berikutnya, seperti adanya pinjaman/piutang yang akan ditagih pada tahun mendatang; dan (4) adanya kebijakan untuk membayarkan atau menerima dana dari sumber luar, seperti investasi dan pinjaman yang dimaksudkan untuk pendanaan atas program/kegiatan APBD yang memang lebih ekonomis dan efisien dengan menggunakan dana dari pihak eksternal.¹⁶⁵

Namun demikian, meskipun dikatakan 'turunan' dari pendapatan dan belanja, pembiayaan merupakan komponen utama yang membentuk postur APBD. Pembiayaan terdiri dari penerimaan pembiayaan dan pengeluaran pembiayaan. Penerimaan pembiayaan bersumber dari SiLPA, pencairan dana cadangan, hasil penjualan kekayaan daerah yang dipisahkan, pinjaman daerah, dan/atau penerimaan pembiayaan lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.¹⁶⁶ Sementara itu, pengeluaran pembiayaan

¹⁶⁵ Syukriy Abdullah, *Penyusunan APBD 2009: Beberapa Hal Penting*, <https://syukriy.wordpress.com>, dikunjungi 14 April 2017.

¹⁶⁶ Banyak orang awam yang menganggap bahwa pendapatan dan penerimaan adalah dua kata sama maknanya, padahal sangat berbeda dalam konteks anggaran daerah. Perbedaannya antara lain bahwa pendapatan adalah penerimaan dana yang secara rutin akan diterima oleh daerah, yang sudah menjadi hak daerah dan tidak perlu dibayar kembali atau penerimaan yang tidak akan mengurangi kekayaan daerah, sedangkan dalam kata

digunakan untuk pembayaran cicilan pokok utang yang jatuh tempo, penyertaan modal (investasi) daerah, pembentukan dana cadangan,¹⁶⁷ dan/atau pengeluaran pembiayaan lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Perhitungan masing-masing komponen postur APBD dilakukan secara paralel atau bersamaan. Baru kemudian masing-masing komponen ini diharmonisasikan menjadi postur APBD (*I-account*) utuh dan ideal.¹⁶⁸ Dari postur APBD tersebut dapat diketahui kebijakan umum pemerintah daerah dalam pengelolaan APBD, apakah bersifat ekspansif (stimulus ekonomi) atau kontraktif (menurunkan aktivitas perekonomian). Kebijakan fiskal yang bersifat ekspansi antara lain terindikasi dari kondisi keseimbangan umum negatif (defisit) atau posisi pendapatan lebih kecil dari belanja. Sebaliknya, kebijakan fiskal kontraktif akan berdampak pada kondisi keseimbangan umum postur APBD yang *balance* menjadi positif (surplus) atau pendapatan lebih besar dari belanja. Secara teori, kebijakan ekspansif ditempuh pada

penerimaan terkandung kewajiban untuk membayar kembali atau berkonsekuensi pengurangan kekayaan daerah tertentu.

¹⁶⁷ Dana cadangan adalah dana yang disisihkan untuk menampung kebutuhan yang memerlukan dana relatif besar yang tidak dapat dipenuhi dalam satu tahun anggaran. Artinya, pembentukan dana cadangan dikarenakan alasan 'ketidacukupan' besaran anggaran semata, bukan substansi program/kegiatan. Karakteristik dan persyaratan sebuah program/kegiatan yang akan didanai dari dana cadangan terlebih dahulu harus ditetapkan dengan Perda tentang pembentukan dana cadangan berkenaan, sehingga tidak terjadi persoalan antargenerasi apabila nanti terjadi pergantian kepala daerah dan anggota DPRD. Penjelasan lebih jauh dapat dibaca, misalnya Syukriy Abdullah, *Dana Cadangan*, <https://syukriy.wordpress.com>, dikunjungi 14 April 2017.

¹⁶⁸ Pembentukan postur APBD dapat dianalogikan seperti membentuk kepingan *puzzle* menjadi gambar utuh. Tapi *puzzle* kali ini adalah komponen-komponen postur APBD yang terbagi atas tiga kelompok besar, yaitu pendapatan, belanja, dan pembiayaan.

saat perekonomian dalam kondisi lesu. Dalam kondisi investasi swasta melemah, maka pemerintah daerah harus mengambil alih melemahnya peran swasta tersebut dengan meningkatkan belanjanya. Sebaliknya pada saat kondisi ekonomi sedang dalam kondisi sangat baik, pemerintah harus mengerem pengeluarannya agar ekonomi tidak *overheating*. Oleh karena itu, pada saat kondisi ekonomi mencapai puncak, maka kebijakan kontraktif yang dinilai lebih tepat diterapkan.

Berdasarkan ketentuan Pasal 86 ayat (1) PP No. 12 Tahun 2019, batas maksimal defisit APBD masing-masing daerah (yang dibiayai dari pinjaman) setiap tahun anggaran ditetapkan oleh Menkeu.¹⁶⁹ Tujuan dari batasan defisit tersebut adalah untuk menjamin agar kebijakan ekspansif pemerintah daerah tetap menjamin APBD tetap dalam kondisi sehat dan berkesinambungan. Oleh karena itu, dalam penyusunan APBD setiap tahunnya, pemerintah daerah harus memastikan bahwa defisit APBD tetap terkendali di bawah batas ketentuan peraturan perundang-undangan.

¹⁶⁹ Misalnya, sesuai Permenkeu No. 117/PMK.07/2017, batas maksimal defisit APBD tahun anggaran 2018 masing-masing daerah ditetapkan berdasarkan kategori kapasitas fiskal daerah untuk tahun anggaran 2017, yaitu (a) sebesar 5 persen dari perkiraan pendapatan daerah tahun anggaran 2018 untuk kategori sangat tinggi, (b) sebesar 4,5 persen dari perkiraan pendapatan daerah tahun anggaran 2018 untuk kategori tinggi, (c) sebesar 4 persen dari perkiraan pendapatan daerah tahun anggaran 2018 untuk kategori sedang, (d) sebesar 3,5 persen dari perkiraan pendapatan daerah tahun anggaran 2018 untuk kategori rendah, dan (3) sebesar 3 persen dari perkiraan pendapatan daerah tahun anggaran 2018 untuk kategori sangat rendah.

5. Proses Penyusunan APBD

Secara umum, penganggaran terkait dengan proses penentuan jumlah alokasi dana untuk tiap-tiap program dan aktivitas dalam satuan moneter. Proses penganggaran ini dimulai ketika perencanaan telah selesai dilakukan. Dalam kaitan dengan hal ini, setidaknya ada dua dokumen perencanaan yang akan dijadikan acuan dalam penganggaran, yaitu RKPD dan Renja SKPD. Pasal 105 ayat (1) huruf c dan Pasal 106 ayat (1) huruf b Permendagri No. 86 Tahun 2017 menyatakan bahwa RKPD (provinsi dan kabupaten/kota) menjadi pedoman penyusunan RKUA dan RPPAS. Selanjutnya, Pasal 143 Permendagri tersebut menyatakan bahwa Renja SKPD menjadi pedoman SKPD dalam penyusunan RKA SKPD. Sebelumnya, dalam konteks menyusun APBD, Pasal 310 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014 juga menegaskan, kepala daerah menyusun RKUA dan RPPAS berdasarkan RKPD dan diajukan kepada DPRD untuk dibahas bersama.

Pembahasan RKUA dan RPPAS dimaksud oleh Pasal 310 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014, menurut ketentuan Pasal 54 huruf e PP No. 12 Tahun 2018, dilakukan oleh Banggar bersama TAPD. Selanjutnya, RKUA dan RPPAS yang telah disepakati pemerintah daerah bersama DPRD dituangkan dalam nota kesepakatan yang ditandatangani bersama oleh kepala daerah dan pimpinan DPRD. Kemudian, berdasarkan nota kesepakatan tersebut

kepala daerah menerbitkan pedoman penyusunan RKA SKPD dan RKA PPKD.

Selanjutnya, Pasal 101 ayat (1) PP No. 12 Tahun 2019 menyatakan, RKA SKPD disampaikan kepada TAPD melalui PPKD untuk diverifikasi,¹⁷⁰ hasilnya disampaikan kembali kepada PPKD untuk dihimpun (bersama RKA PPKD) menjadi RAPBD. Sementara itu, Pasal 19 ayat (4) dan ayat (5) UU No. 17 Tahun 2003 menentukan bahwa RKA SKPD disampaikan kepada DPRD untuk dibahas dalam pembicaraan pendahuluan RAPBD, hasilnya disampaikan kepada PPKD sebagai bahan penyusunan RAPBD tahun berikutnya.

Setelah RAPBD tersusun, kepala daerah mengajukan RAPBD tersebut (termasuk penjelasan dan dokumen-dokumen pendukungnya) kepada DPRD untuk memperoleh persetujuan bersama. Untuk mendapatkan persetujuan bersama, pembahasan harus dilakukan secara bersama atau bersama-sama. Dalam Pasal 17 ayat (3) *juncto* ayat (2) PP No. 12 Tahun 2018 ditentukan, RAPBD dibahas oleh Banggar bersama TAPD dengan berpedoman pada RKPD, KUA, dan PPAS untuk mendapatkan persetujuan bersama. Selanjutnya, mengenai persetujuan bersama tersebut, ditentukan dalam Pasal 106 ayat (1) PP No. 12 Tahun 2019 bahwa kepala daerah dan DPRD

¹⁷⁰ Pasal 101 ayat (2) PP No. 12 Tahun 2019 menyatakan, verifikasi oleh TAPD ini dilakukan untuk menelaah kesesuaian RKA-SKPD dengan (a) KUA dan PPAS; (b) prakiraan maju yang telah disetujui tahun sebelumnya; (c) dokumen perencanaan lainnya; (d) capaian kinerja; (e) indikator kinerja; (f) analisis standar belanja; (g) standar harga satuan; (h) perencanaan kebutuhan BMD; (i) standar pelayanan minimal; (j) proyeksi perkiraan maju untuk tahun anggaran berikutnya; dan (k) program dan kegiatan antarRKA SKPD.

wajib menyetujui bersama RAPBD paling lambat satu bulan sebelum dimulainya tahun anggaran setiap tahun. Menurut ketentuan Pasal 107 ayat (1), apabila kepala daerah dan DPRD tidak mengambil persetujuan bersama dalam waktu enam puluh hari sejak disampaikan RAPBD oleh kepala daerah kepada DPRD, kepala daerah menyusun dan menetapkan Perkada penjabaran APBD paling tinggi sebesar angka APBD tahun anggaran sebelumnya untuk membiayai keperluan setiap bulan.

UU No. 17 Tahun 2003 tidak mengatur secara *expressis verbis* ketentuan persetujuan bersama antara DPRD dan pemerintah daerah. Dalam Pasal 20 ayat (6) undang-undang ini disebutkan bahwa 'Apabila DPRD tidak menyetujui Rancangan Peraturan Daerah . . ., untuk membiayai keperluan setiap bulan Pemerintah Daerah dapat melaksanakan pengeluaran setinggi-tingginya sebesar angka APBD tahun anggaran sebelumnya'. Dengan ketentuan ini, DPRD dapat saja tidak menyetujui rancangan Perda APBD yang diajukan oleh kepala daerah, meskipun hal itu telah diadakan pembahasan bersama.

RAPBD yang telah disetujui bersama sebelum ditetapkan oleh kepala daerah disampaikan kepada Mendagri bagi provinsi dan gubernur bagi kabupaten/kota untuk dievaluasi, hasilnya dijadikan bahan penyempurnaan RAPBD. Penyempurnaan tersebut, menurut Pasal 13 *juncto* Pasal 54 huruf d PP No. 12 Tahun 2018, dilakukan oleh Banggar bersama TAPD, hasilnya

ditetapkan dengan keputusan pimpinan DPRD, yang selanjutnya menjadi dasar penetapan APBD.

D. Kerangka Pikir

APBD bukan sekadar wujud pengelolaan keuangan daerah. Lebih dari itu, APBD merupakan perwujudan kedaulatan rakyat di daerah. Rakyat bersangkutan sendiri yang mempunyai otoritas dalam menentukan wajah anggaran secara perwakilan melalui fungsi anggaran yang dimiliki DPRD. Dengan otoritas itu, setiap rencana penarikan dan penggunaan uang publik harus disetujui oleh DPRD. Tidak ada APBD tanpa persetujuan DPRD. Fungsi anggaran DPRD, jadinya dilukiskan sebagai sebagai aktivitas membahas dan menyetujui RAPBD. Rangkaian aktivitas ini tidak dilaksanakan sendiri oleh DPRD melainkan bersama kepala daerah. Dengan pola seperti itu, aktivitas membahas RAPBD menjadi wewenang bersama (*joint authority*) antara DPRD dan kepala daerah seperti otoritas ganda yang dimiliki oleh DPRD dan kepala daerah dalam pembentukan Perda (non-APBD).

DPRD merupakan wujud pelembagaan fungsi kekuasaan penyelenggaraan pemerintahan (administrasi negara). DPRD adalah lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah bersama kepala daerah. Kedudukan

demikian yang menimbulkan tafsir dan kesan seakan-akan DPRD ikut menyusun anggaran (*budget making*). Apalagi, lembaga DPRD itu juga dapat mengajukan usul atau saran yang mengakibatkan perubahan substansi dan besaran angka dalam dokumen penganggaran.

Untuk kejelasan dan ketegasan mengenai hal ini, perlu didalami makna hukum dari fungsi anggaran DPRD. Apa hakikat keterlibatan DPRD dalam proses penyusunan APBD? Pendalaman dilakukan dengan menggunakan teori kedaulatan rakyat dan teori pembatasan kekuasaan. Di samping itu, pendalaman makna fungsi anggaran DPRD juga diperlukan untuk menentukan lingkup wewenang DPRD membahas RKUA, RPPAS, dan RAPBD. Untuk bahasan itu digunakan teori kewenangan dan teori pengawasan.

Pada sisi lain, upaya perbaikan mekanisme pembahasan RKUA, RPPAS, dan RAPBD di dalam forum DPRD juga perlu dilakukan untuk menemukan mekanisme baru yang lebih sederhana namun menjaga konsistensi keputusan penganggaran dengan perencanaannya.

Secara sederhana, kerangka pemikiran di atas dapat dipresentasikan dalam *flow chart* berikut ini:

F. Definisi Operasional

Untuk menjelaskan makna ragam peristilahan dalam penelitian ini, dirumuskan definisi operasional sebagai berikut:

1. Perencanaan adalah suatu proses untuk menghasilkan dokumen perencanaan yang berupa RKPD.
2. Penganggaran adalah keseluruhan kegiatan untuk menghasilkan dokumen penganggaran yang berupa KUA, PPAS, dan APBD.
3. Konsistensi perencanaan dan penganggaran adalah kesesuaian atau keterkaitan antara perencanaan dan penganggaran yang tercermin dalam dokumen perencanaan dan penganggaran.
6. Rencana kerja pemerintah yang selanjutnya disingkat RKPD adalah dokumen yang memuat rancangan kerangka ekonomi daerah, prioritas pembangunan daerah, serta rencana kerja dan pendanaan untuk jangka waktu satu tahun.
7. Anggaran pendapatan dan belanja daerah yang selanjutnya disingkat APBD adalah rencana keuangan tahunan daerah yang berisi rencana pendapatan, belanja, dan pembiayaan.
8. Pendapatan adalah semua hak pemerintah daerah yang diakui sebagai penambah nilai kekayaan bersih.
9. Belanja adalah kewajiban pemerintah daerah yang diakui sebagai pengurang nilai kekayaan bersih.

10. Pembiayaan adalah setiap penerimaan yang perlu dibayar kembali dan/atau pengeluaran yang akan diterima kembali, baik pada tahun anggaran yang bersangkutan maupun tahun-tahun anggaran berikutnya.
11. Kebijakan umum APBD yang selanjutnya disingkat KUA adalah dokumen yang memuat kebijakan bidang pendapatan, belanja, dan pembiayaan serta asumsi yang mendasarinya.
12. Prioritas dan plafon anggaran sementara yang selanjutnya disingkat PPAS adalah program prioritas dan patokan batas maksimal anggaran untuk setiap program dan kegiatan.
13. Rencana kerja dan anggaran satuan kerja perangkat daerah yang selanjutnya disingkat RKA SKPD adalah dokumen yang memuat rencana pendapatan dan belanja SKPD atau dokumen yang memuat rencana pendapatan, belanja, dan pembiayaan SKPD yang melaksanakan fungsi bendahara umum daerah.
14. Rekonstruksi adalah pengembalian sesuatu ke makna asalnya.
15. Lingkup wewenang adalah aktivitas atau kegiatan yang tercakup dalam kekuasaan hukum (*rechtsmacht*).
16. Mekanisme pembahasan adalah cara kerja atau proses yang digunakan untuk melakukan kegiatan pengambilan keputusan.