

**POLITIK HUKUM PENYUSUNAN ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA
DAERAH BERDASARKAN UNDANG-UNDANG NOMOR 23 TAHUN 2014 TENTANG
PEMERINTAHAN DAERAH**
Oleh: Sodikun¹

ABSTRACT

Legal politics determines the direction of legal development, if the direction of legal development is laid on a solid foundation and foundation, then the law will provide protection for people's lives. The policy of developing national law is in line with the ideals of the proclamation of the Indonesian nation, to achieve a just and prosperous Indonesia. The preparation of regional budgets has a very important meaning in the same goal of achieving a prosperous society.

Legal politics is directed towards the creation of regional revenue and expenditure budgets in accordance with laws and regulations, implementation of the vision, mission and development programs of regional governments, both the Regional Development Work Plan (RKPD), the Regional Medium-Term Development Plan (RPJMD), and the Regional Long-Term Development Plan (RPJPD).

The Regional Revenue and Expenditure Budget (APBD) is the basis for regional financial management within 1 (one) fiscal year. The Regional Head is required to prepare a General Budget Policy (KUA)/Priority and Temporary Budget Ceiling (PPAS) based on the Regional Development Work Plan (RKPD). The KUA PPAS, which has been agreed by the regional head with the DPRD, becomes the guideline for regional apparatuses in preparing work plans and budgets for regional apparatus work units. The work plan and budget of the SKPD are submitted to the Regional Financial Management Officer (PPKD) as material for the preparation of the draft Perda APBD for the following year. The process of preparing the Regional Revenue and Expenditure Budget (APBD) begins with the preparation of the draft General Budget Policy (KUA) as well as the Priority and Temporary Budget Ceiling (PPAS) document. Then the two documents were discussed with the DPRD to produce a Memorandum of Understanding between KUA and PPA. Based on the Memorandum of Understanding, the Regional Head submits a circular containing the Guidelines for the Preparation of the RKA-SKPD followed up by the SKPD-SKPD by preparing the RKA SKPD. Furthermore, the Regional Financial Management Officer (PPKD) compiles the RKA SKPD into a Raperda APBD to be discussed and obtain joint approval with the DPRD before being submitted to the evaluation process.

Keywords: Legal Politics, Budgeting, Local Government

ABSTRAK

Politik hukum menentukan arah pembangunan hukum, jika arah pembangunan hukum diletakkan di atas dasar dan landasan yang kuat, maka hukum akan memberikan perlindungan bagi kehidupan masyarakat. Kebijakan pembangunan hukum nasional selaras dengan cita-cita proklamasi bangsa Indonesia, untuk mencapai Indonesia yang adil dan sejahtera. Penyusunan anggaran daerah mempunyai makna yang sangat penting dalam tujuan yang sama untuk mencapai masyarakat yang sejahtera.

Politik hukum diarahkan terciptanya penyusunan anggaran pendapatan dan belanja daerah yang sesuai dengan peraturan perundangan, pelaksanaan visi, misi dan

¹ Kasi Pemerintahan Desa Sidamulya, Kemranjen, Banyumas, Email: sodikun100178oke@gmail.com

program pembangunan pemerintah daerah baik Rencana Kerja Pembangunan Daerah (RKPD), Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD), dan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD).

Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) merupakan dasar pengelolaan keuangan daerah dalam masa 1 (satu) tahun anggaran. Kepala Daerah wajib menyusun Kebijakan Umum Anggaran (KUA)/Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara (PPAS) berdasarkan Rencana Kerja Pembangunan Daerah (RKPD). KUA PPAS yang telah disepakati kepala daerah bersama DPRD menjadi pedoman perangkat daerah dalam menyusun rencana kerja dan anggaran satuan kerja perangkat daerah. Rencana kerja dan anggaran SKPD disampaikan kepada Pejabat Pengelola Keuangan Daerah (PPKD) sebagai bahan penyusunan rancangan Perda APBD tahun berikutnya. Proses penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) dimulai dengan penyusunan rancangan Kebijakan Umum APBD (KUA) serta dokumen Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara (PPAS). Kemudian kedua dokumen tersebut dibahas bersama DPRD untuk menghasilkan sebuah Nota Kesepakatan KUA dan PPA. Berdasarkan Nota Kesepakatan tersebut, Kepala Daerah menyampaikan surat edaran yang berisi Pedoman Penyusunan RKA-SKPD ditindaklanjuti oleh SKPD-SKPD dengan melakukan penyusunan RKA SKPD. Selanjutnya, Pejabat Pengelola Keuangan Daerah (PPKD) melakukan kompilasi RKA SKPD menjadi Raperda APBD untuk dibahas dan memperoleh persetujuan bersama dengan DPRD sebelum diajukan dalam proses evaluasi.

Kata Kunci : Politik Hukum, Penyusunan Anggaran, Pemerintahan Daerah

A. PENDAHULUAN

Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 merumuskan bahwa Negara Indonesia ialah negara kesatuan yang berbentuk republik.² Berdasarkan rumusan pasal ini diketahui bahwa Indonesia adalah negara kesatuan dengan bentuk republik. Negara kesatuan adalah suatu negara merdeka dan berdaulat di seluruh wilayahnya, hanya ada satu pemerintah yang mengatur seluruh daerah.³

Menurut Padmo Wahyono politik hukum adalah kebijakan dasar yang

menentukan arah, bentuk, dan isi hukum yang akan dibentuk.⁴ Penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah didanai dari anggaran pendapatan dan belanja daerah yang merupakan dasar pengelolaan keuangan daerah dalam masa satu tahun anggaran. APBD adalah uang rakyat yang harus dikelola dan diperuntukkan sebesar-besar kepentingan rakyat. Tanpa capaian itu pengelolaan keuangan daerah akan terdistorsi oleh kepentingan-kepentingan sempit yang tidak berpihak kepada kepentingan publik.⁵

² Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

³ C.S.T. Kansil dan Christine ST. Kansil, *Sistem Pemerintahan Indonesia*, Jakarta : PT. Bumi Aksara, 2005, hlm 3

⁴ Sri Sumantri M, *Hukum Tata Negara Indonesia, Pemikiran dan Pandangan*, Bandung : PT Remaja Rosdakarya, 2015, hlm 123

⁵ Hendra Karianga, *op.cit*, hlm 13

Distribusi anggaran harus lebih banyak membuka aksesibilitas publik dalam penyerapan tenaga kerja, mengatasi pengangguran dan kemiskinan, mengatasi aksesibilitas kewilayahan antara desa, kecamatan, dan kabupaten/kota, sehingga disparitas kewilayahan yang menimbulkan ketidakadilan dan kesenjangan antara sektor pembangunan dapat diatasi.⁶ APBD harus berfungsi sebagai alat pembangunan sosial untuk pengentasan kemiskinan, akselerasi pembangunan infrastruktur dan menunjang pelaksanaan aktifitas pemerintah daerah. APBD tidak semata menjadi sarana penyediaan modal pemerintah, akan tetapi didistribusikan untuk memobilisasi pembangunan pada semua aspek kehidupan manusia.⁷ APBD merupakan wujud pengelolaan keuangan daerah yang ditetapkan dengan Peraturan Daerah, yang terdiri atas anggaran pendapatan, belanja dan pembiayaan. APBD disusun sesuai dengan kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan dan kemampuan pendapatan daerah.⁸

Membiayai diri sendiri menunjukkan bahwa daerah harus mempunyai sumber-sumber pendapatan sendiri, salah satunya adalah pungutan yang diperoleh dari pajak dan retribusi.

Kewenangan untuk mengenakan pungutan, bukan sekedar sebagai sumber pendapatan, tetapi sekaligus melambangkan kebebasan untuk menentukan sendiri cara-cara mengatur dan mengurus urusan rumah tangga daerah yang bersangkutan.⁹ Kebebasan untuk melakukan pungutan atas sumber pajak dan retribusi daerah sebagai upaya untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan daerah akan mengalami kesulitan untuk menutup segala keperluan yang dibutuhkan daerah jika sumber-sumber pajak maupun retribusi daerah bukanlah merupakan sumber yang potensial mendatangkan pemasukan. Karena berdasarkan sejarah penyelenggaraan pemerintahan daerah, sumber-sumber pendapatan daerah dari sektor ini ini justru merupakan sumber yang tidak menjanjikan bagi pembiayaan penyelenggaraan pemerintahan daerah.¹⁰ Permasalahannya karena sumber-sumber pendapatan daerah dari sektor pajak dan retribusi daerah sebagai sumber pendapatan utama sulit untuk mengikuti perkembangan dan beragamnya jenis pelayanan yang harus dilaksanakan oleh pemerintah daerah sebagai satuan pemerintahan yang mempunyai hubungan sangat dekat dengan masyarakat.¹¹

⁶ *ibid*

⁷ *ibid*, hlm 17

⁸ Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara

⁹ *ibid*

¹⁰ *ibid*, hlm 228

¹¹ *ibid*

B. PERUMUSAN MASALAH

1. Bagaimana politik hukum penyusunan APBD sesuai dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah ?
2. Bagaimana penyusunan APBD untuk menyejahterakan masyarakat daerah ?

C. METODE PENELITIAN

Metode pendekatan yang dipergunakan adalah yuridis, dengan pendekatan perundang-undangan. Sumber data yang digunakan adalah data sekunder, dengan spesifikasi penelitian deskriptif.

D. PEMBAHASAN

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244) telah membawa perubahan yang signifikan terhadap desentralisasi dan otonomi daerah. Undang-undang tersebut memiliki perspektif yang lebih jelas dan rinci dalam pendelegasian kewenangan. Aspek penting pelaksanaan pemerintahan di era otonomi daerah adalah pengelolaan keuangan daerah, yang bersumber dari pengelolaan sumber daya alam termasuk pembayaran pajak, retribusi, dan pendapatan daerah lain yang sah. Pasal 1 ayat (5) Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan

Keuangan Daerah menegaskan bahwa keuangan daerah adalah semua hak dan kewajiban daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dapat dinilai dengan uang, termasuk di dalamnya semua bentuk kekayaan yang berhubungan dengan hak dan kewajiban daerah tersebut, dalam rangka anggaran pendapatan dan belanja daerah.¹²

Asas umum pengelolaan keuangan daerah yang telah menjadi komitmen pemerintah daerah, bahwa keuangan daerah dikelola dalam suatu sistem yang terintegrasi secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efektif, efisien, ekonomis, transparan dan bertanggungjawab dengan memperhatikan asas keadilan, kepatutan, dan manfaat untuk masyarakat yang diwujudkan dalam APBD setiap tahun ditetapkan dengan peraturan daerah. APBD merupakan instrumen pendukung utama terciptanya disiplin dalam proses pengambilan keputusan terkait dengan kebijakan pendapatan maupun belanja daerah.¹³

Hak dan kewajiban dalam pengertian pengelolaan keuangan daerah adalah berkaitan dengan pelayanan publik oleh daerah kepada rakyat dilakukan dalam suatu sistem pengelolaan keuangan berdasarkan asas hukum keuangan yaitu tertib, taat pada undang-undang, efisien, ekonomi, efektif, transparan dan

¹² *ibid*, hlm 143

¹³ *ibid*

bertanggungjawab serta mengedepankan kaidah sosial yakni berkeadilan dan kepatutan.¹⁴

Perlu ada kejelasan dan kesamaan pandang tentang penyusunan dan pengelolaan APBD untuk menciptakan ketaatan terhadap asas hukum, dan menertibkan ketidakteraturan hukum, sehingga APBD yang dikelola setiap tahun oleh pemerintah daerah, benar-benar melahirkan tata kelola keuangan yang baik, menciptakan lapangan kerja, mengurangi angka kemiskinan, membangun infrastruktur, membangun pembangunan ekonomi, meningkatkan kecerdasan, kesehatan serta kesejahteraan rakyat dan menggelorakan semangat otonomi daerah. Tanpa semua itu kita berjalan pada jalan yang salah, rakyatlah yang menjadi korban dari sebuah proses kebijakan pembangunan yang mengatasnamakan rakyat, tegasnya kebijakan pengelolaan anggaran tidak boleh mengorbankan kepentingan publik.¹⁵

1. Beberapa teori yang digunakan untuk menganalisis politik hukum penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah adalah sebagai berikut :
 - a. Negara Hukum dan Negara Hukum Kesejahteraan

Teori tentang lahirnya negara mempersepsikan bahwa tanpa ada rakyat tidak mungkin ada negara, tanpa rakyat tidak mungkin ada pemerintahan, tanpa rakyat tidak mungkin ada kekuasaan, karena sesungguhnya rakyatlah yang memilih pemimpin idealnya pemimpin tersebut harus mengabdikan untuk rakyat.¹⁶

Negara adalah *be koinonia politike* (persekutuan yang berbentuk polis) yang dibentuk demi kebaikan tertinggi (*the biggest good*) bagi manusia. Oleh karenanya, negara harus mengupayakan dan menjamin kesejahteraan bersama yang sebenar-benarnya karena hanya dalam kesejahteraan umum maka kesejahteraan individu dapat diperoleh.¹⁷ Pandangan ini sejalan dengan ajaran demokrasi, dimana pusat kekuasaan ada pada rakyat. Rakyatlah yang berdaulat, kekuasaan itu dibentuk oleh rakyat dan harus dapat mempertanggungjawabkan kepada rakyat. APBD yang struktur anggarannya terdiri dari pendapatan dan belanja, pendapatan diperoleh dari dana transfer pusat berupa DAU yang

¹⁴ *ibid*

¹⁵ *ibid*, hlm 144

¹⁶ *ibid*

¹⁷ Hesti Puspitosati, Khalikussabir dan Lithfi J Kurniawan, *Filosofi Pelayan Publik*, Malang : Setara Pres, 2012, hlm 2

diperoleh dari pengelolaan sumber daya alam. Selain DAU ada juga DAK, selain DAK ada pajak dan retribusi, dan pendapatan lain yang sah yang dikelola oleh daerah, semuanya bersumber dari partisipasi masyarakat dan eksploitasi kekayaan alam harus bermanfaat untuk kesejahteraan rakyat.¹⁸

Berdasarkan pada teori lahirnya negara dan negara demokrasi, maka dapat disimpulkan bahwa APBD adalah milik rakyat, harus digunakan untuk kepentingan rakyat. Seberapa besar uang rakyat yang dikelola harus dapat dipertanggungjawabkan kepada publik sesuai ketentuan hukum keuangan daerah.¹⁹ Sebagai pemilik keuangan/APBD, rakyat memiliki kedaulatan yang kuat melalui wakilnya yang ada di DPRD, untuk menyatakan persetujuannya dan/atau penolakan atas semua usulan yang diajukan oleh eksekutif. Penolakan atau persetujuan merupakan hak *budgeting* yang melekat karena undang-undang, bersifat mutlak karena tanpa persetujuan, maka APBD tidak dapat dilaksanakan.²⁰

Negara hukum telah mengalami transformasi menjadi negara hukum kesejahteraan. Peran negara menjadi sangat besar dan intervensionis, karena tugas negara untuk menyelenggarakan kesejahteraan masyarakat. Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 serta Pasal 2 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244) mengatur bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas daerah kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah. Apabila dikaitkan dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244) maka tugas Pemerintah Daerah adalah sebagaimana diatur dalam Pasal 12 yang mengatur urusan pemerintahan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar, urusan wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar, serta urusan pemerintahan pilihan.

¹⁸ Hendra Karianga, *Politik Hukum...*, *loc.it*

¹⁹ *ibid*, hlm 145

²⁰ *ibid*

Fungsi dasar negara adalah mengatur untuk menciptakan *law and order* dan mengurus untuk mencapai *welfare/kesejahteraan*. Kesejahteraan rakyat merupakan tanggung jawab negara sebagaimana dimuat dalam alinea ke-empat Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Tahun 1945. Keberadaan peran negara dalam upaya menyejahterakan ini dikemukakan oleh Joseph Agassi bahwa "*there are, broadly speaking three or four patterns of government, the traditional, the collective*" (ada, secara umum, tiga atau empat pola pemerintah, tradisional, kolektif individualis, dan kesejahteraan).²¹

Peran negara dalam pembangunan, termasuk peran kesejahteraan, mencakup lima hal, yaitu :²²

- 1) Peran ekstraksi, yaitu mengumpulkan sumber daya. Misalnya eksploitasi sumber daya alam, menarik pajak warga atau menggali pendapatan asli daerah.
- 2) Peran regulasi, yaitu melancarkan kebijakan dan peraturan yang digunakan untuk mengatur dan mengurus

barang-barang publik dan warga.

- 3) Peran konsumsi, yaitu menggunakan alokasi anggaran negara untuk membiayai birokrasi agar fungsi pelayanan publik berjalan secara efektif dan profesional.
- 4) Peran investasi ekonomi, yaitu mengeluarkan biaya untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi dan membuka lapangan kerja bagi warga.
- 5) Peran distribusi sosial, yaitu negara mengeluarkan belanja untuk membiayai pembangunan sosial atau kebijakan sosial. Wujud kongkritnya adalah pelayanan publik untuk memenuhi hak-hak dasar warga.

Peran negara tersebut menunjukkan bahwa negara dalam kedudukannya sebagai pengatur dan pengurus penciptaan *welfare state* melaksanakan peran mulai dari tahap awal berupa pengumpulan sumber daya sampai pada distribusi sosial. Keseluruhan proses pembangunan merupakan bagian dari peran negara dalam mewujudkan kesejahteraan.²³

²¹ *ibid*, hlm 175

²² *ibid*

²³ *ibid*

Dengan menggunakan teori negara hukum kesejahteraan, maka politik hukum penyusunan APBD menjadi semakin nyata. Di Indonesia, hal ini dapat dilihat dari ragam kegiatan yang dibiayai oleh APBD seperti penyelenggaraan pendidikan dasar, kesehatan, pembukaan lapangan kerja dan lainnya yang menjadi kewenangan daerah sesuai urusan pemerintahan konkuren. Urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar sebagaimana dimaksud dalam Pasal 12 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244) meliputi : pendidikan, kesehatan, pekerjaan umum dan penataan ruang, perumahan rakyat dan kawasan permukiman, ketenteraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat, serta sosial. Sedangkan Urusan Pemerintahan Wajib yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar meliputi : tenaga kerja, pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak, pangan, pertanahan, lingkungan hidup, administrasi kependudukan dan pencatatan sipil, pemberdayaan masyarakat dan Desa, pengendalian penduduk dan keluarga berencana,

perhubungan, komunikasi dan informatika, koperasi, usaha kecil, dan menengah, penanaman modal, kepemudaan dan olah raga, statistic, persandian, kebudayaan, perpustakaan, serta kearsipan. Urusan Pemerintahan Pilihan meliputi : kelautan dan perikanan, pariwisata, pertanian, kehutanan, energi dan sumber daya mineral, perdagangan, perindustrian, dan transmigrasi.²⁴

Menurut Esping Andersen negara kesejahteraan dibangun atas dasar nilai-nilai sosial, yaitu : kewarganegaraan sosial, demokrasi penuh, sistem hubungan industri modern, dan hak atas pendidikan dan perluasan pendidikan massal yang modern.²⁵

Apabila konsep negara kesejahteraan menurut Esping Andersen dihubungkan dengan tujuan pengelolaan keuangan daerah di Indonesia, sesuai ketentuan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, maka pengelolaan keuangan daerah bertujuan untuk memenuhi kebutuhan dasar masyarakat, meningkatkan pendapatan asli daerah, mengurus pemerintahan dan

²⁴ Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

²⁵ Hendra Karianga, *Politik Hukum Keuangan...*, op.cit, hlm 180

masyarakat. Dalam konteks itu pemerintah memiliki tanggung jawab penuh untuk terkelolanya keuangan daerah dengan baik sehingga tujuan negara kesejahteraan sebagaimana amanat konstitusi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dapat tercapai. Politik anggaran harus diletakkan pada konsep “uang negara adalah uang rakyat”, “APBD adalah milik rakyat.” Pemerintah diberikan kewenangan berdasarkan kekuasaan desentralisasi fiskal untuk mengelola, mengatur dan menyalurkan kepada rakyat, sehingga anggaran harus dikelola dengan baik sebagai ciri negara kesejahteraan.²⁶

b. Otonomi Daerah

Otonomi daerah saat ini dianggap sebagai *panacea* (obat mujarab) penyakit pemerintahan. Otonomi daerah merupakan bagian dari reformasi pemerintahan dan bagian tak terpisahkan dari upaya demokrasi. Tidak akan ada reformasi tanpa otonomi dan tidak akan ada demokrasi tanpa otonomi daerah. Otonomi daerah dilahirkan sebagai wujud kepercayaan

Pemerintah pada daerah.²⁷ Melalui kepercayaan tersebut diharapkan pemerintah daerah dapat mengelola daerahnya dengan lebih baik, efisien, adil dan merata.

Pasal 1 angka 6 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244) merumuskan bahwa : otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Urusan pemerintahan konkuren yang diserahkan ke daerah menjadi dasar pelaksanaan otonomi daerah. Daerah-daerah otonom dalam menyelenggarakan pemerintahannya diberi wewenang untuk mengatur dan mengelola sumber-sumber pendapatan daerah, sehingga pemberian wewenang diharapkan dapat membiayai atau membelanjai aktivitasnya.²⁸

²⁶ *ibid*, hlm 181

²⁷ Arenawati, *Administrasi Pemerintahan Daerah*, Yogyakarta : Graha Ilmu, 2016, hlm 39

²⁸ Muhammad Fauzan, *Hukum Pemerintahan Daerah..*, *op.cit*, hlm 228

Inti otonomi daerah adalah memandirikan dan memberdayakan daerah. Politik hukum Penyusunan APBD yang didahului dengan penyusunan KUA PPAS, menunjukkan bahwa daerah diberikan kewenangan untuk mengelola keuangan di daerah sesuai mekanisme yang telah ditentukan oleh peraturan perundang-undangan sekaligus memberdayakan daerah melalui program kerja masing-masing SKPD.

Salah satu kriteria penting untuk mengetahui kemampuan daerah dalam mengatur dan mengurus rumah tangganya adalah *self-supporting* dalam bidang keuangan. Faktor keuangan merupakan faktor esensial dalam mengukur tingkat kemampuan daerah dalam melaksanakan otonominya. Dalam menyelenggarakan urusan rumah tangganya, daerah membutuhkan dana. Keadaan keuangan daerah sangat menentukan corak, bentuk, serta kemungkinan-kemungkinan yang akan dilakukan oleh pemerintah daerah.²⁹ Sehubungan dengan pentingnya posisi keuangan, Pamudji menegaskan bahwa pemerintah daerah tidak

akan dapat melaksanakan fungsinya dengan efektif dan efisien tanpa biaya yang cukup untuk memberikan pelayanan dan pembangunan. Pendapat yang relatif sama juga dikemukakan oleh Ibnu Syamsi yang menempatkan keuangan daerah sebagai salah satu indikator untuk mengetahui kemampuan daerah dalam mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri.³⁰

c. Demokrasi

Kata demokrasi atau *democracy* dalam bahasa Inggris diadaptasi dari kata *demokratie* dalam bahasa Perancis pada abad ke-16. Namun asal katanya sebenarnya berasal dari bahasa Yunani.³¹

Menurut tafsir R. Kranenburg³² di dalam bukunya "*Inleiding in de vergelijkende staats rechtwetenschap*", perkataan demokrasi maknanya adalah cara memerintah oleh rakyat. Menurut M. Duverger³³ di dalam bukunya "*les Regimes Politiques*", maka dalam artian demokrasi itu termasuk cara pemerintahan dimana golongan yang memerintah dan yang diperintah itu adalah sama dan

²⁹ Josef Riwu Kaho, *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia*, Jakarta : PT Rajagrafindo Persada, 2005, hlm 138

³⁰ *ibid*, hlm 139

³¹ Ni'matul Huda, *Ilmu Negara*, Jakarta : PT Rajagrafindo Persada, 2014, hlm 200

³² *ibid*

³³ *ibid*

tidak terpisah-pisah. Artinya satu sistem pemerintahan negara dimana dalam pokoknya semua orang (rakyat) berhak sama untuk memerintah dan juga untuk diperintah. Menurut Lincoln bahwa demokrasi merupakan sistem pemerintahan yang diselenggarakan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat. Demokrasi sebagai asas yang digunakan dalam kehidupan ketatanegaraan berasal sejak zaman Yunani, terdiri atas *demos* yang berarti rakyat dan *kratos* atau *cratein* yang berarti pemerintah, menunjukkan bahwa demokrasi adalah pemerintahan rakyat, yang kemudian diartikan sebagai pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat.³⁴

Demokrasi mempunyai arti penting bagi masyarakat yang menggunakannya karena dengan demokrasi hak masyarakat untuk menentukan sendiri jalannya organisasi negara dijamin. Hampir semua pengertian yang diberikan untuk istilah demokrasi selalu memberikan posisi penting bagi rakyat, kendati secara operasional

implikasinya tidak selalu sama.³⁵ Demokrasi sebagai dasar hidup bernegara memberi pengertian bahwa pada tingkat terakhir rakyat memberikan ketentuan dalam masalah-masalah pokok yang mengenai kehidupannya, termasuk dalam menilai kebijakan negara/daerah, karena kebijakan tersebut menentukan kehidupan rakyat.³⁶

Hal pertama yang harus diperhatikan dalam penyusunan APBD adalah membentuk APBD yang demokratis dengan mengedepankan unsur peran serta masyarakat. Penyusunan APBD oleh pemerintah daerah dan DPRD dimaksudkan untuk mempertajam substansi APBD sebagai perwujudan dan amanah rakyat kepada pemerintah daerah dan DPRD dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan kualitas pelayanan terhadap masyarakat.³⁷ Memperhatikan substansi demokrasi, maka politik hukum penyusunan APBD sudah demokratis, karena sejak awal pembentukannya sudah diawali dengan nota kesepakatan bersama antara DPRD sebagai

³⁴ Beni Ahmad Saebani dan Ai Wati, *Perbandingan Hukum Tata Negara*, Bandung : Pustaka Setia, 2016, hlm 77

³⁵ Moh. Mahfud MD, *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia*, Jakarta :Rineka Cipta, 2003, hlm 19

³⁶ *ibid*

³⁷ Hendra Karianga, *Politik Hukum Keuangan...*, *op.cit*, hlm 206

representasi rakyat dengan Kepala Daerah.

d. Pemerintahan Daerah

Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan pemerintah oleh Kepala Daerah baik Gubernur maupun Bupati/Walikota dengan legislatif daerah (DPRD). Karenanya, apabila diperhatikan menggunakan perspektif pemerintahan daerah, maka politik hukum penyusunan APBD menjadi sangat relevan, karena arah dan kebijakan anggaran disepakati bersama antara kedua lembaga tersebut.

Dilihat dari perspektif pemerintahan, urusan pemerintahan ada yang bersifat konkuren maupun pemerintahan umum. Urusan pemerintahan konkuren adalah urusan pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota, yang terdiri dari urusan pemerintahan wajib dan urusan pemerintahan pilihan. Urusan wajib masih terbagi atas urusan pemerintahan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar dan urusan pemerintahan yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar. Merujuk Pasal 16 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara bahwa APBD merupakan wujud

pengelolaan keuangan daerah yang ditetapkan setiap tahun dengan Peraturan Daerah. Urusan daerah dan otonomi yang diberikan kepada daerah dalam pelaksanaannya membutuhkan dukungan keuangan.

e. Keuangan Daerah

Merujuk Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Keuangan daerah adalah segala hak dan kewajiban yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik daerah berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut. Mengingat keuangan daerah pada dasarnya adalah uang rakyat, maka pengelolaannya diarahkan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Anggaran merupakan daftar yang terperinci tentang penerimaan dan pengeluaran daerah yang diharapkan dalam jangka waktu tertentu. Adapun tujuannya meliputi³⁸ kesejahteraan masyarakat, membuka kesempatan kerja, mengurangi pengangguran, dan pelayanan masyarakat.

f. Pendapatan Daerah

³⁸ Rahardjo Adisasmita, *Pengelolaan Pendapatan dan Anggaran Daerah*, Yogyakarta : Graha Ilmu, 2011, hlm 33

Pendapatan daerah adalah hak pemerintah daerah yang diakui sebagai penambah nilai kekayaan bersih. Menurut Pasal 285 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, sumber pendapatan daerah terdiri atas : a. pendapatan asli daerah (PAD) yang meliputi : pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain pendapatan asli daerah yang sah; b. pendapatan transfer; dan c. lain-lain pendapatan daerah yang sah.

Jenis pendapatan asli daerah adalah pajak dan retribusi daerah, yang pelaksanaannya di daerah didasari dengan peraturan daerah. Menurut Feldmann,³⁹ pajak adalah prestasi yang terutang pada penguasa dan dipaksakan secara sepihak menurut norma-norma yang ditetapkan oleh penguasa itu sendiri, tanpa ada jasa balik dan semata-mata guna menutup pengeluaran-pengeluaran umum. Menurut Adriani,⁴⁰ pajak ialah pungutan oleh pemerintah dengan paksaan yuridis, untuk mendapatkan alat-alat penutup

bagi pengeluaran-pengeluaran umum (anggaran belanja) tanpa adanya jasa timbal khusus terhadapnya. Soeparman Soemahamidjaja⁴¹ mengemukakan bahwa pajak adalah iuran wajib, berupa uang atau barang, yang dipungut oleh penguasa berdasarkan norma-norma hukum guna menutup biaya produksi barang-barang dan jasa-jasa kolektif dalam mencapai kesejahteraan umum.

Bohari⁴² menyatakan bahwa melihat definisi yang dikemukakan oleh para sarjana, maka unsur-unsur yang terdapat dalam definisi tersebut adalah sebagai berikut :

- 1) Pajak adalah suatu iuran atau kewajiban menyerahkan sebagian kekayaan kepada negara.
- 2) Perpindahan atau penyerahan iuran itu adalah bersifat wajib.
- 3) Perpindahan itu berdasarkan undang-undang atau peraturan yang dibuat oleh pemerintah yang berlaku umum.
- 4) Tidak ada jasa timbal (tegen prestasi) yang dapat ditunjuk.
- 5) Uang yang dikumpulkan tadi oleh negara digunakan untuk membiayai pengeluaran umum yang berguna untuk rakyat.

³⁹ Muhammad Djafar Saidi, *Pembaruan Hukum Pajak*, Jakarta : PT Rajagrafindo Persada, 2010, hlm 27

⁴⁰ *ibid*, hlm 28

⁴¹ *ibid*

⁴² *ibid*

Kemudian Rachmat Soemitro⁴³ memandang bahwa pajak dapat ditinjau dari aspek ekonomis dan aspek hukum. Adapun pengertian pajak dari aspek ekonomis adalah peralihan kekayaan dari sektor swasta ke sektor publik berdasarkan undang-undang yang dapat dipaksakan dengan tidak mendapat imbalan (*tegenprestatie*) yang secara langsung dapat ditunjukkan, yang digunakan untuk membiayai pengeluaran umum dan yang digunakan sebagai alat pendorong, penghambat atau pencegah untuk mencapai tujuan yang ada di luar bidang keuangan negara. Sementara pengertian pajak dari aspek hukum adalah perikatan yang timbul karena undang-undang yang mewajibkan seseorang yang memenuhi syarat-syarat yang ditentukan oleh undang-undang (*tatsbentand*) untuk membayar sejumlah uang kepada negara yang dapat dipaksakan, tanpa mendapatkan suatu imbalan secara langsung dapat ditunjuk, yang digunakan untuk membiayai pengeluaran-pengeluaran negara dan yang digunakan sebagai alat pendorong atau penghambat untuk mencapai tujuan di luar bidang keuangan negara.

Selain pajak, dikenal pula retribusi. Menurut Munawir⁴⁴ retribusi adalah iuran kepada pemerintah yang dapat dipaksakan dan dapat jasa balik secara langsung dapat ditunjuk. Paksaan disini bersifat ekonomis karena siapa saja yang tidak merasakan jasa balik dari pemerintah, tidak dikenakan iuran. Misalnya retribusi pasar, retribusi air minum. Pendapat Munawir tersebut di atas perlu dilakukan perbaikan yaitu bahwa paksaan dalam retribusi tidak hanya bersifat ekonomis, melainkan memuat pula paksaan secara yuridis berupa sanksi administratif maupun sanksi pidana.

Politik hukum penyusunan APBD dilihat dari perspektif pendapatan, maka pendapatan dengan segala jenisnya mempunyai kontribusi besar terhadap penyelenggaraan berbagai program dan kegiatan di daerah untuk sebesar-besarnya kesejahteraan dan kemakmuran rakyat.

2. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah untuk kesejahteraan

Sila ke-lima Pancasila menyatakan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia dan Pasal 23 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun

⁴³ *ibid*, hlm 29

⁴⁴ *ibid*, hlm 31

1945 menyatakan bahwa anggaran pendapatan dan belanja negara sebagai wujud dari pengelolaan keuangan negara ditetapkan setiap tahun dengan undang-undang dan dilaksanakan secara terbuka dan bertanggung jawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. APBD adalah uang rakyat, karena berdasarkan desentralisasi fiskal pengelolaan sumber daya alam termasuk pembayaran pajak dan retribusi daerah perolehan dana transfer bersumber dari rakyat. Dengan demikian prinsip penggunaan APBD harus dikelola secara transparan, efisien, ekonomi, efektif, berkeadilan dan memenuhi asas akuntabilitas.⁴⁵

Spicker⁴⁶ mengemukakan pengertian kesejahteraan sedikitnya mengandung beberapa makna, yaitu :

- a) Sebagai kondisi sejahtera (*well-being*).⁴⁷
- b) Sebagai proses atau usaha terencana yang dilakukan oleh perorangan, lembaga-lembaga sosial, masyarakat maupun badan-badan pemerintah untuk meningkatkan kualitas kehidupan (pengertian pertama), melalui pemberian pelayanan sosial (pengertian ke-dua), dan

tunjangan sosial (pengertian ketiga).⁴⁸

Negara kesejahteraan terbaik adalah negara sebagai alat untuk melindungi anggota masyarakat dari kemiskinan dan melindungi masyarakat yang rentan terhadap resiko eksploitasi oleh orang-orang yang memiliki kontrol atas sumber daya yang mereka butuhkan.⁴⁹

Beberapa putusan Mahkamah Konstitusi terkait dengan elemen kesejahteraan adalah :

- 1) Putusan Nomor 13/PUU-VI/2008 : Anggaran Pendidikan Minimal 20% dari APBN dan dari APBD
- 2) Putusan Nomor 058-059-060-063/PUU-II/2004 dan Nomor 008/PUU-III/2005 : Konstitusional Bersyarat untuk Undang-undang tentang Sumber Daya Air
- 3) Putusan Nomor 007/PUU-III/2005 : Daerah berwenang mengembangkan Sistem jaminan Sosial
- 4) Putusan Nomor 28/PUU-XI/2013 : Koperasi harus mencerminkan Karakter Perekonomian Nasional

E. PENUTUP

1. Kesimpulan

- a. Politik hukum merupakan aktifitas yang menentukan pola atau cara membentuk hukum, mengawasi bekerjanya hukum, dan

⁴⁵ *ibid*, hlm 146

⁴⁶ *ibid*, hlm 177

⁴⁷ *ibid*

⁴⁸ *ibid*

⁴⁹ *ibid*

memperbaharui hukum untuk mencapai tujuan negara. Politik hukum diarahkan terciptanya penyusunan anggaran yang sesuai dengan peraturan perundangan, pelaksanaan visi, misi dan program pembangunan pemerintah daerah baik Rencana Kerja Pembangunan Daerah (RKPD), Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD), dan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD). Penyusunan anggaran daerah mempunyai makna yang sangat penting dalam tujuan yang sama untuk mencapai masyarakat yang sejahtera. Proses penyusunan APBD dimulai dengan penyusunan rancangan Kebijakan Umum APBD (KUA) serta dokumen Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara (PPAS). Kemudian kedua dokumen tersebut dibahas bersama DPRD untuk menghasilkan sebuah Nota Kesepakatan KUA dan PPA.

- b. APBD adalah milik rakyat, harus digunakan untuk kepentingan rakyat. Sila ke-lima Pancasila menyatakan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia dan Pasal 23 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

menyatakan bahwa anggaran pendapatan dan belanja negara sebagai wujud dari pengelolaan keuangan negara ditetapkan setiap tahun dengan undang-undang dan dilaksanakan secara terbuka dan bertanggung jawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. APBD adalah uang rakyat, karena berdasarkan desentralisasi fiskal pengelolaan sumber daya alam termasuk pembayaran pajak dan retribusi daerah perolehan dana transfer bersumber dari rakyat. Dengan demikian prinsip penggunaan APBD harus dikelola secara transparan, efisien, ekonomi, efektif, berkeadilan dan memenuhi asas akuntabilitas.

2. Saran

1. Untuk Pemerintah Daerah agar mengoptimalkan *political will* dalam penyusunan RAPBD.
2. Untuk DPRD agar mengoptimalkan peran dan fungsi dalam pembahasan RAPBD.

DAFTAR PUSTAKA

- Adisasmita, Rahardjo, 2011. *Pengelolaan Pendapatan dan Anggaran Daerah*. Garaha Ilmu, Yogyakarta
- Azhary, 1995. *Negara Hukum Indonesia*. Universitas Indonesia (UI Press), Jakarta
- Fauzan, Muhammad, 2006. *Hukum Pemerintah Daerah, Kajian*

- tentang Hubungan Keuangan antara Pusat & Daerah*. UII Press, Yogyakarta
- Fuady, Munir, 2009. *Teori Negara Hukum Modern*. PT. Refika Aditama, Bandung
- Hariadi, Pramono dkk, 2010. *Pengelolaan Keuangan Daerah*. Salemba Empat, Jakarta
- HR, Ridwan, 2018. *Hukum Administrasi Negara*. PT. Rajagrafindo Persada, Depok
- Huda, Ni'matul, 2014. *Ilmu Negara*. PT. Rajagrafindo Persada, Depok
- Ilyas, Wirawan B dan Richard Burton, 2010. *Hukum Pajak*. Salemba Empat, Jakarta
- Kaho, Jisef Riwu, 2005. *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia*. PT. Rajagrafindo Persada, Depok
- Karianga, Hendra, 2015. *Politik Hukum Dalam Pengelolaan Keuangan Daerah*. Prenadamedia Group, Jakarta
- Marzuki, Peter Mahmud, 2017. *Penelitian Hukum*. Kencana, Jakarta
- Palguna, I D.G, 2019. *Welfare State Vs Globalisasi*. PT. Rajagrafindo Persada, Depok
- Rahadiansyah, Emil dkk, 2014. *Menuju Politik Anggaran Berbasis Kinerja*. Paramadina Public Policy Institute
- Rahayu, Ani Sri, 2018. *Pemerintahan Daerah, Kajian Teori, Hukum dan Aplikasinya*. Sinar Grafika, Jakarta
- Rosidin, Utang, 2015. *Otonomi Daerah dan Desentralisasi*. Pustaka Setia, Bandung
- Saidi, Muhammad Djafar dkk, 2017. *Hukum Keuangan Negara*. PT. Rajagrafindo Persada, Depok
- Salim HS dan Erlies Septiana Nurbani, 2016. *Penerapan Teori Hukum Pada Penelitian Tesis dan Disertasi*. PT. Rajagrafindo Persada, Depok
- Sarja, 2016. *Negara Hukum Teori dan Praktek*. Thafa Media, Yogyakarta
- Siregar, Baldric dan Bonni Siregar, 2001. *Akuntansi Pemerintahan dengan Sistem Dana*. STIE YKPN, Yogyakarta
- Soetomo, 2014. *Kesejahteraan dan Upaya Mewujudkannya dalam Perspektif Masyarakat Lokal*. Pustaka Pelajar, Yogyakarta
- Syafiie, Inu Kencana, 2017. *Ilmu Pemerintahan*. PT. Bumi Aksara, Jakarta
- Syaukani, Imam dan A. Ahsin Thohari, 2015. *Dasar-Dasar Politik Hukum*. PT. Rajagrafindo Persada, Depok
- Tuanaya, Wance dan Marno Wance, 2020. *Politik Anggaran, Dinamika Legislasi, Komunikasi Politik, Perencanaan Anggaran, dan Proyeksi Pembuatan APBD*. Manggu Makmur Tanjung Lestari, Bandung