

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Sepuluh tahun sudah usia reformasi belum juga mewujudkan *good clean government* dalam pemerintahan kita. Kompleksitas permasalahan di pusat dan di daerah semakin hari kian tinggi. Hingga hari ini, semakin terlihat ketidaktransparannya dalam penyelenggaraan pemerintahan. Korupsi, kolusi, dan nepotisme telah menguasai dan mencengkeram tiap jengkal tanah nusantara. Rakyat makin terpuruk dalam kemiskinan akibat salah mengatur negeri ini. Berbagai kebijakan yang memakan anggaran banyak sangat tidak efektif mengatasinya. Mengenai konversi dari minyak ke gas saja masih banyak meninggalkan masalah, uang-uang yang digunakan untuk kepentingan rakyat malah menjadi bancakan para pejabat. sangat ironis keadaan rakyat sampai sekarang ini.

Penyelenggaraan anggaran belanja Negara ataupun daerah menjadi penting untuk dibicarakan. Apalagi, mengenai masalah anggaran, banyak menyandung para pejabat hingga mereka harus mendekam di penjara. Para birokrat baik legislatif maupun eksekutif ramai-ramai ikut ambil jatah yang seharusnya dikembalikan pada rakyat.

Kini sudah saatnya masyarakat harus dilibatkan dalam pengaturan hal itu, bukan hanya menjadi objek melainkan harus menjadi subjek sehingga semakin mempersempit ruang para koruptor untuk bergerak.

Sebagai langkah pemahaman kepada masyarakat, bahwa itulah hak kita yang dikelola oleh Negara. Dan bagaimana kita sebagai rakyat biasa bisa belajar untuk mempunyai posisi dalam pengelolaan uang kita sendiri di pusat pada umumnya, dan daerah pada khususnya. Dalam hal ini, ada tiga syarat yang harus dipenuhi suatu negara, yaitu kekuasaan militer, legislatif, serta keuangan. Jika ketiga hal itu telah terpenuhi, kemudian pengakuan dunia internasional tentang kedaulatan suatu Negara akan mengesahkan. Ketiga kekuasaan itu akan bersinergi membentuk suatu Negara yang kuat. Kekuasaan keuangan dalam hal ini menentukan Anggaran Pendapatan Belanja Negara suatu Negara. Hal ini berlaku pula untuk tingkat pemerintahan yang dibawahnya, yaitu daerah dalam konteks APBD. Disinilah seharusnya masyarakat mempunyai posisi tawar yang kuat karena akan langsung menyangkutnyanya. Penentuan Anggaran Pendapatan Belanja Negara maupun APBD adalah hal yang krusial. Disini nanti, berbagai program kebijakan baik pembangunan fisik maupun kesejahteraan untuk rakyat banyak didanai, dan dampak dari kesalahan penggunaan anggaran akan dirasakan masyarakat lebih dari kurun waktu anggaran itu berlaku.

Dalam penggunaan anggaran merupakan peralatan yang digunakan sangat meluas dalam pemerintahannya. Penyiapan anggaran adalah suatu bagian integral dari proses perencanaan dan anggaran itu sendiri adalah hasil akhir dari proses perencanaan atau pernyataan rencana. Untuk menghindari reaksi negatif yang sering dihubungkan dengan konsep pengawasan banyak yang sering menyebut pengawasan anggaran sebagai rencana laba. Di dalam

pengawasan anggaran ada mekanisme non-kuantitatif, maksudnya adalah mekanisme yang digunakan dalam pelaksanaan fungsi-fungsi didalam mengatur anggaran yang ada. Pada umumnya hal ini mengawasi keseluruhan dan sebagian besar mengawasi sikap kepada bagian yang menjalankan penganggaran khususnya di bagian perbendaharaan. Metode yang digunakan yaitu pengamatan, inspeksi teratur dan langsung, pelaporan lisan maupun tertulis, evaluasi pelaksanaan dan diskusi antara atasan dan yang mengatur tentang pelaksanaan penganggaran itu sendiri. Metode tersebut biasanya digunakan dalam pengarahan dan pengaturan penganggaran, dan selanjutnya harus dapat dipertanggungjawabkan. Sistem anggaran dan mekanisme yang digunakan tujuan untuk mewujudkan penganggaran yang *accountable*.

Mengenai APBD DKI Jakarta, tanggal 11 maret 2008 salah satu contohnya para pegawai tidak tetap dapat bernafas lega. Pasalnya tentang penggajiannya sudah diberikan. Biasanya pada awal tahun penggajian sangat terlambat di berikan, tutur salah satu pegawai pemadam kebakaran pemerintahan provinsi DKI Jakarta. Anggota pemadam kebakaran sangat mengharapkan dan membutuhkan kehidupan yang sejahtera.¹

Dalam mekanisme penganggaran kuantitatif cenderung untuk menggunakan data khusus dan untuk mengukur, memeriksa kuantitas dan kualitas pengeluaran. Yang mekanisme itu sendiri terdiri dari anggaran seperti anggaran operasi, anggaran kas. Di dalam perkembangan proses penganggaran akhir-akhir ini berasal dari pemerintahan yaitu perencanaan

¹ Salah satu anggota pemadam kebakaran pemprov DKI Jakarta, Seputar Indonesia 11 maret 2008.

kerja, hal ini dikembangkan untuk membantu dalam melakukan identifikasi dan program yang memakan biaya. Pelaksanaan implementasi dalam bentuk yang sistematis dan teratur sehingga keputusan-keputusan anggaran di waktu yang akan datang menjadi sasaran yang baik. Untuk memeriksa semua program dan kegiatan setiap tahunnya bukan hanya penambahan atas anggaran tahun sebelumnya. Dengan kata lain, alokasi anggaran tahun sebelumnya tidak dipertimbangkan sebagai dasar untuk anggaran tahun ini.²

Seperti yang telah kita ketahui, penguasaan atas keuangan Negara tidak secara langsung melainkan melalui dua cara yaitu umum dan khusus. Yang di tunjuk untuk menjalankan pengurusan khusus yakni bendaharawan. Bendaharawan pula sebagai pemegang uang rutin. Mereka dibebani tugas pengurusan dan penyimpanan sebagian kekayaan Negara berupa uang dan barang. Adapun UU yang mengatur tentang perbendaharaan yakni UU No. 1 Tahun 2004.³ Dalam prakteknya tugas pengurusan uang diwujudkan dalam penerimaan, penyimpanan, dan pembayaran atas perintah yang datang dari atasan. Pengurus barang meliputi penerimaan, penyimpanan, pengeluaran atau penyerahan dan pemeliharaan. Sanksi terhadap penyalahgunaan wewenang dapat merugikan Negara, sanksi kepada oknum-oknum yang tidak bertanggung jawab dalam melakukan penganggaran dapat diberikan dalam bentuk penerapan sanksi atau tuntutan perbendaharaan ganti rugi yakni pengembalian dana yang telah dialokasikan yang terbukti disalahgunakan kepada kas Negara. Dalam penyalahgunaan wewenang ada

² T. Hani Handoko, Manajemen, UGM, Yogyakarta, 2003, hal. 378.

³ www.google.com, biro keuangan.

proses penyelidikan, penyidikan, dan proses peradilan bagi pihak yang diduga atau telah terbukti melakukan penyimpangan penganggaran.

Adapun Pendekatan penganggaran tradisional, yang dengan menentukan suatu prosentasi kenaikan atau penurunan dalam alokasi anggaran suatu departemen atas dasar alokasi tahun sebelumnya. Selain itu, ada yang mengabaikan anggaran tahun yang sebelumnya dan menggunakan dasar nol untuk menentukan kenaikan atau penurunan anggaran itu sendiri. Tetapi mekanisme ini tidak dapat memecahkan semua masalah yang berhubungan dengan pengawasan penganggaran, melainkan menciptakan suatu system dimana sumber daya organisasi di alokasikan ke program yang prioritas yang lebih tinggi.

Selain menjadi alat perencanaan dan pengawasan dalam penganggaran juga merupakan alat utama pengkoordinasian kegiatan-kegiatan yang berhubungan dengan pelaksanaan penganggaran. Interaksi antara atasan dan yang mengatur keuangan yang dimaksud adalah bendaharawan selama dalam proses penyusunan anggaran akan membantu dalam penentuan dan integritas kegiatan yang akan dilaksanakan. Yang dimaksud dengan pengawasan anggaran adalah suatu system penggunaan bentuk-bentuk sasaran yang telah ditetapkan dalam suatu anggaran untuk mengawasi suatu kegiatan dengan melakukan perbandingan pelaksanaan nyata sesuai dengan pelaksanaan yang direncanakan. Jadi, perencanaan anggaran adalah penetapan standar sebagai langkah pertama dalam pengawasan penganggaran dan harus dapat dipertanggungjawabkan untuk

kemudian diketahui. Ini merupakan aplikasi sederhana dan langsung dari prinsip-prinsip proses pengawasan anggaran. Anggaran disusun, kemudian laporan penerimaan dan pengeluaran yata dibuat. Setiap jenis anggaran kemudian dibandingkan dengan pelaksanaan nyata dan jika ada penyimpangan –penyimpangan maka dapat dicatat. Hal ini dapat memudahkan informasi yang dibutuhkan untuk mengambil tindakan korektif, seperti menaikkan penerimaan, mengurangi pengeluaran dan memperbaiki anggaran.

B. Perumusan Masalah

Dari uraian di atas dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut

1. Bagaimanakah pengembangan mekanisme penganggaran pendapatan dan belanja daerah dalam mewujudkan sistem anggaran yang accountable (dapat dipertanggungjawabkan) di DKI Jakarta ?
2. Faktor dan pertimbangan apakah yang digunakan dalam mekanisme penganggaran di DKI Jakarta ?

C. Tujuan Penelitian

1. Penelitian yang dilakukan bertujuan untuk mengkaji dan mengetahui pengembangan mekanisme penganggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah dalam mewujudkan sistem anggaran yang *accountable* di DKI Jakarta.

2. Untuk mengetahui faktor dan pertimbangan yang digunakan dari mekanisme penganggaran di DKI Jakarta.

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat teoritis, Sebagai suatu sarana untuk mengembangkan ilmu, sebab hasil-hasil penelitian tersebut merupakan bagian-bagian yang dianalisis yang hasilnya akan bermanfaat bagi ilmu pengetahuan.
2. Manfaat praktis, Untuk menambah bahan pengetahuan dan bacaan dibidang Ilmu Hukum khususnya bagi Hukum Administrasi Negara, Serta menambah wawasan dan pengetahuan penulis.

E. Tinjauan Pustaka

Menghadapi tantangan yang lebih berat pada tahun ini sebagai akibat bahwa bangsa Indonesia masih dalam situasi krisis ekonomi yang berkepanjangan. Krisis ekonomi yang sangat drastis yang menyebabkan terjadi angka pengangguran bengkak, meningkatkan penduduk miskin yang sangat tajam, meningkatnya anak putus sekolah yang menuntut adanya perubahan di segala bidang yang meliputi perubahan ekonomi, social, politik dan budaya. Pengaruh kondisi inipun berdampak terhadap APBD yang pada umumnya mengalami penurunan yang sehingga pemerintah harus melakukan kebijakan Anggaran Daerah yang bertumpu pada kondisi nyata di daerah dengan tetap mempertimbangkan langkah-langkah kebijakan APBN. APBD harus secara riil mencerminkan niat Pemerintah Daerah untuk mengantisipasi

upaya pemenuhan kehendak masyarakat untuk melakukan perubahan-perubahan dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan daerah yang diselaraskan dengan prinsip keadilan dan kehati-hatian dalam pengalokasian dan pengelolaan Anggaran Daerah secara efisien dan efektif.⁴ Salah satu perencanaan yang harus diperhatikan adalah pembuatan anggaran terutama anggaran kas, sebab merupakan anggaran aktiva yang paling likuid sehingga mudah terjadi pencurian, pemborosan dan penyelewengan. Agar anggaran kas berjalan dengan baik maka harus dilakukan pengendalian kas dengan cara membandingkan antara anggaran kas dengan realisasinya, sehingga kemungkinan besar terdapat selisih, baik menguntungkan maupun merugikan. Dari selisih tersebut kemudian dibandingkan dengan standar toleransi yang ditentukan untuk melihat efektifitas pengendalian yang dicapai.

Fakta (forum warga kota Jakarta), APBD DKI berindikasi korupsi, JAKARTA, Rabu, akan mengajukan berkas anggaran penerimaan dan Belanja Daerah DKI Jakarta ke Departemen Dalam Negeri dan Komisi Pemberantasan korupsi. Sebab dalam APBD tersebut terdapat indikasi korupsi yang dilakukan oleh DPRD DKI Jakarta. Ketua Fakta, Azaz Tigor Nainggolan mengatakan, beberapa proyek Pemprov DKI Jakarta yang berpihak pada rakyat, seperti pengadaan jalur hijau telah dicoret dari RAPBD DKI Jakarta 2008 tersebut. Proyek rakyat sebesar Rp.500 juta, dicoret DPRD dan diganti dengan proyek sebesar Rp.2,5 triliun, seperti biaya penggusuran pemukiman rakyat. Selain itu ada beberapa yayasan tentatif yang diajukan oleh DPRD untuk dibiayai, ini

⁴ Lukas Setia Atmaja., Manajemen Keuangan Buku I, Penerbit Andi Offset, 2002, Yogyakarta.

berindikasi korupsi. Dua proyek yayasan saja sudah dapat satu mobil Inova. Namun, sebelum menyerahkan berkas tersebut Fakta Ingin membuktikan apakah proyek tersebut benar adanya atau tidak dan akan melakukan investigasi untuk memperkuat bukti dan akan berlangsung selama dua minggu tapi secara acak. Mereka ingin Departemen Dalam Negeri mencermati betul dana yang keluar dari kas daerah. Ada kekhawatiran anggaran daerah akan jatuh ke tangan pihak yang tidak bertanggung jawab.⁵ Yang tidak bertanggungjawab disini maksudnya, oknum-oknum yang merupakan pejabat Negara. Maka dari itu Instansi Pemerintah Daerah harus memberikan laporan pertanggungjawaban kepada Pemerintah Pusat agar mengetahui anggaran yang diberikan digunakan untuk kegiatan apa saja.

Ada banyak alasan untuk menentukan penyebab kegagalan atau keberhasilan suatu departemen. Tetapi masalah selalu berulang-ulang dalam kegagalan ada tidaknya atau kurangnya pengawasan yang memadai. Pengawasan di dalam penganggaran sebenarnya mengandung arti penjagaan stabilitas, untuk mencapai keseimbangan bagaimanapun juga harus selalu merubah apa yang dikerjakan atau merubah standart yang digunakan sekarang untuk mengukur pelaksanaan penganggaran. Dan mekanisme atau metode penganggaran hendaknya digunakan secara simultan, tidak berdiri sendiri.

Prinsip-prinsip Penyusunan dan fungsi APBD DKI Jakarta tahun 2004 yakni,

1. Melibatkan Partisipasi Masyarakat (*Public Participation*)
2. APBD dengan pendekatan kinerja (*Budget Performance*)

⁵ www.compas.com,. Rabu 27 Februari 2008.

Fungsi APBD, Penyelenggaraan Pemerintah (Pelayanan, Pembangunan, dan Pemberdayaan) Stimulus Pertumbuhan Ekonomi.⁶

Adapun Peraturan Mendagri Nomor 2 Tahun 1996 tentang Perubahan Peraturan Mendagri Nomor 2 Tahun 1994 tentang Pelaksanaan Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah. Anggaran itu sendiri adalah laporan-laporan formal atau sumber daya keuangan yang disisihkan untuk melaksanakan kegiatan-kegiatan tertentu selama periode waktu yang ditetapkan. Anggaran menunjukkan pengeluaran, penerimaan atau keuntungan yang direncanakan diwaktu yang akan datang. Anggaran mencerminkan sasaran rencana dan program-program yang dinyatakan dalam bentuk bilangan. Angka-angka perencanaan ini menjadi standar di mana pelaksanaan yang akan datang akan di ukur. Anggaran merupakan bagian yang fundamental dari banyak program pengawasan departemen. Setelah anggaran direncanakan, pengukuran dilakukan dan dibandingkan dengan jumlah yang dianggarkan secara periodik.

Dalam hal penganggaran dapat menggunakan standar ini sebagai pelaksanaan yang jelas, biasanya dalam bentuk moneter (rupiah), yang mudah digunakan sebagai penyebut bagi berbagai jenis kegiatan apapun dan dapat juga digunakan bagi system yang ada untuk meliputi seluruh departemen. Disamping itu, aspek moneter dari anggaran dapat secara langsung memberikan informasi sumber daya pokok dan tujuan keuntungan. Anggaran juga dapat digunakan untuk memperbaiki tingkat kegunaan sumber daya personalia, waktu, ruang dan bahan baku. Bentuk anggaran ini dinyatakan

⁶ www.google.com, <http://keuangan>, Jakarta.com.

bukan dalam aspek moneter tetapi dalam tingkat kapasitas, jumlah unit produksi dan sebagainya yang dapat dilakukan harian, mingguan, bulanan, atau tahunan. Ada beberapa jenis anggaran yakni dibagi di dalam dua kelompok :

- a. Anggaran operasional, menunjukkan barang dan jasa yang diperkirakan akan dikonsumsi oleh organisasi dalam periode anggaran, biasanya dinyatakan dengan ukuran kuantitas fisik dan biaya.
- b. Anggaran *financial*, memuat perincian jumlah uang yang akan dikeluarkan dalam periode yang sama dan dari mana uang tersebut akan didapat.

Sistem penganggaran dalam pendapatan dan belanja daerah dapat dilakukan untuk memonitoring fungsi-fungsi dalam departemen, maksudnya di sini untuk menjamin bahwa kegiatan tertentu dilaksanakan dengan tepat. Penganggaran terhadap suatu fungsi akan menjamin bahwa hasil akhir tertentu telah tercapai atau diselesaikan. Anggaran dapat digunakan untuk kedua jenis system penganggaran tersebut. Setiap unit fungsional dapat dipimpin oleh bagian perbendaharaan khususnya seorang bandahara yang mengatur seluruh pemasukan dan pengeluaran kemudian harus dapat bertanggungjawab atas kegiatan-kegiatan yang dilakukan.

Anggaran yang disusun itu harus mencerminkan kebijaksanaan pemerintah yang akan dijalankan selama tahun anggaran tersebut. Dalam menyusun anggaran harus diperhatikan unsur-unsur yang mempengaruhi

usaha, sampai dimana dijalankan dengan memperhitungkan keadaan keuangan, keadaan tenaga dan bahan yang tersedia dalam negeri, keadaan tenaga dan bahan yang tersedia dalam negeri dan yang dapat didatangkan dari luar negeri, dan pengalaman tentang pelaksanaan anggaran tahun yang lalu.⁷ Selain itu dalam pertanggungjawaban anggaran daerah yakni instansi Pemerintah daerah seperti Gubernur atau Bupati atau Walikota harus menyampaikan rancangan peraturan daerah tentang pertanggungjawaban kepada DPRD berupa laporan keuangan yang telah diperiksa oleh Badan Pemeriksa Keuangan selambat-lambatnya 6 (enam) bulan setelah tahun anggaran berakhir. Laporan yang dimaksud adalah Laporan realisasi APBD, neraca, laporan arus kas, dan catatan atas laporan keuangan yang dilampiri dengan laporan keuangan perusahaan daerah. Hal ini mengacu kepada Peraturan Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara Republik Indonesia pada Bab VIII Pasal 31 mengenai pertanggungjawaban pelaksanaan APBD. Bentuk dan isi laporan pertanggungjawaban pelaksanaan APBD disusun dan disesuaikan dengan standar akuntansi pemerintah yang telah disusun oleh komite standar yang independent dan ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah setelah terlebih dahulu mendapat pertimbangan dari Badan Pemeriksa Keuangan.

⁷ M. Subagio , Hukum Keuangan Negara RI, Rajawali Pers, Jakarta, hal. 82.

F. Metode Penelitian

1. Metode Pengumpulan Data

a. Data Primer

Data yang diperoleh dari penelitian lapangan dengan melakukan wawancara kepada responden, adapun alatnya yakni pedoman wawancara yang telah dipersiapkan terlebih dahulu.

b. Data Sekunder

Data yang diperoleh dari studi kepustakaan, data sekunder terdiri dari bahan-bahan hukum antara lain ;

1) Bahan Hukum Primer

Yaitu mendapatkan informasi atau bahan hukum yang mempunyai kekuatan mengikat seperti perundang-undangan.

2) Bahan Hukum Sekunder

Yaitu yang memperoleh data dengan jalan mempelajari literature-literatur atau buku-buku ilmiah, surat kabar, dan internet.

2. Responden

Sebagai responden untuk melengkapi data penelitian ini ditentukan sebagai berikut :

- 1) Dirjen Perbendaharaan atau seksi bendahara Kantor wilayah DJP
DKI Jakarta (Jakarta Barat)
- 2) Kepala BAPEDA DKI Jakarta

3) Kepala Badan Pengelolaan Keuangan Aset Daerah/ Dirjen
Perbendaharaan Depkeu

3. Lokasi Penelitian

Lokasi untuk penelitian dilakukan di DKI Jakarta.

4. Analisis Data

Dalam menganalisis data, penulis menggunakan analisis kualitatif dengan metode deduktif, induktif dan data yang diperoleh disusun secara sistematis untuk memperoleh kejelasan dari masalah yang akan dibahas.

a. Deduktif

Yaitu mengambil kesimpulan dari permasalahan-permasalahan yang sifatnya umum kemudian ditarik menjadi kesimpulan yang sifatnya khusus.

b. Induktif

Yaitu mengambil kesimpulan dari permasalahan-permasalahan yang sifatnya khusus kemudian ditarik menjadi suatu kesimpulan yang sifatnya umum.