

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Otonomi daerah memberikan kewenangan yang luas, nyata, bertanggung jawab kepada daerah dan membuka jalan bagi daerah dalam mengembangkan kreatifitasnya dan produktifitasnya sesuai dengan kepentingan dan keperluan daerah masing-masing. Hal yang menjadi fokus otonomi daerah adalah adanya kewenangan bagi daerah untuk menggali potensi sumber keuangan daerahnya. Pemerintah daerah dituntut untuk jeli mengamati kondisi daerahnya dan selanjutnya melakukan upaya-upaya yang mengarah pada cara meningkatkan pendapatan daerahnya. Hal ini tentu saja selain memperhatikan kondisi daerah, harus diperhatikan juga kemampuan masyarakat yang merupakan pendukung utama dalam pelaksanaan otonomi daerah ini.

Kewenangan yang luas untuk mengatur dan menyelenggarakan pemerintah daerah itu bisa dilihat dalam Pasal 10 Undang-Undang No 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, yaitu :

- (1) Pemerintahan Daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh Undang-Undang ini ditentukan menjadi urusan pemerintah.
- (2) Dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), pemerintahan daerah

menjalankan otonomi seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan.

Urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah untuk Kabupaten/kota, merupakan urusan yang berskala kabupaten/kota berdasarkan Pasal 14 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, meliputi 16 bidang yaitu :

- a. Perencanaan dan pengendalian pembangunan;
- b. Perencanaan, pemanfaatan, dan pengawasan tata ruang;
- c. Penyelenggaraan ketertiban umum, dan ketentraman masyarakat;
- d. Penyediaan sarana dan prasarana umum;
- e. Penanganan bidang kesehatan;
- f. Penyelenggaraan pendidikan;
- g. Penanggulangan masalah sosial
- h. Pelayanan bidang ketenaga kerjaan;
- i. Fasilitasi pengembangan koperasi, usaha kecil, dan menengah;
- j. Pengendalian lingkungan hidup;
- k. Pelayanan pertahanan;
- l. Pelayanan kependudukan, dan catatan sipil;
- m. Pelayanan administrasi umum pemerintahan;
- n. Pelayanan administrasi penanaman modal;
- o. Penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya; dan

- p. Urusan wajib lainnya yang di amanatkan oleh peraturan perundang-undangan.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah, merupakan landasan hukum penyelenggaraan desentralisasi, kewenangan secara luas bagi daerah untuk membentuk dan melaksanakan kebijakan sesuai prakarsa, aspirasi masyarakat, dan kondisi daerah itu sendiri.

Peraturan daerah yang telah ditetapkan oleh Pemerintah Daerah bersama-sama dengan Kepala Daerah mengatur segala permasalahan yang memerlukan Peraturan Daerah sebagai dasar hukum pelaksanaannya. APBD berisi pembiayaan atau rencana keuangan kegiatan serta program-program Pemerintah Daerah dalam periode tertentu. Semua pengeluaran serta penerimaan-penerimaan yang digunakan untuk membiayai kegiatan-kegiatan dan program-program kerja pemerintah dalam satu tahun anggaran termasuk dalam APBD. APBD dijadikan dasar keuangan bagi pelaksanaan roda Pemerintahan Daerah oleh karena itu sangat tepat apabila APBD ditetapkan sebagai Peraturan Daerah.

Penyusunan APBD merupakan tanggungjawab Pemerintah Daerah, yakni Kepala Daerah bersama-sama DPRD, sedang pelaksanaan APBD dilakukan oleh eksekutif atau Bupati sebagai Kepala Pemerintahan di tingkat Kabupaten, dan memberikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada Pemerintah, dan memberikan laporan

keterangan pertanggungjawaban kepada DPRD, serta menginformasikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada masyarakat.

Penyusunan RAPBD Kabupaten Bantul tahun 2008 ada yang menarik yaitu RAPBD 2008 Kabupaten Bantul, Anggaran bagi dunia pendidikan termasuk alokasi gaji tenaga pendidikan sudah mencapai 35 %. Dari hitungan belanja langsung juga diketahui bahwa anggaran Rp. 50 milyar untuk dunia pendidikan sudah mencapai sekitar 20 % dari anggaran yang diperuntukan bagi masyarakat. Angka tersebut belum termasuk bantuan langsung dari pemerintah kepada sekolah. Sehingga Pemkab tetap komitmen terhadap kemajuan dunia pendidikan, menyangkut rencana anggaran APBD 2008, total anggaran adalah Rp.807.010.630.818. Anggaran tersebut terdiri dari belanja tidak langsung Rp. 557.217.145.895 dan belanja langsung Rp. 249.793.484.923. Defisit anggaran Rp. 43.755.683.628,95. Defisit ini akan ditutup dari perhitungan sisa anggaran tahun 2007. Dalam RAPBD 2008 ada prioritas kegiatan yaitu masalah Ketenagakerjaan, Pendidikan, Kesehatan, Industri, Perdagangan dan koperasi, Infrastruktur, Pengelolaan lingkungan, Penanganan masalah sosial serta masalah strategis lainnya. Khusus ketenagakerjaan diupayakan untuk menurunkan angka kemiskinan sebesar 10 % per tahun. ¹

Terkait dengan penyusunan RAPBD Tahun 2008 baru Provinsi Papua dan Jawa Timur yang menunjukkan performa terbaik dengan

¹ Gendut Sudarto, *RAPBD Bantul 2008; Anggaran Bagi Sektor Pendidikan Mencapai 35%*, www.bantul.go.id, Kamis Kliwon, 29 November 2007

menuntaskan APBD masing-masing pada November 2007, sedangkan Kabupaten Bantul telah menjanjikan penyelesaian APBD mereka pada pekan kedua Desember 2007. Keterlambatan penyusunan RAPBD Kabupaten Bantul tahun 2008 yang seharusnya selesai bulan November 2007 tetapi mengalami kemunduran hingga pertengahan bulan Desember 2007 kendala utama yang dihadapi mayoritas daerah dalam pengesahan APBD adalah proses pembahasan APBD di tingkat DPRD.

Berdasarkan latar belakang di atas maka penulis tertarik untuk mengambil judul “MEKANISME PENYUSUNAN RANCANGAN ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DAERAH DI KABUPATEN BANTUL TAHUN ANGGARAN 2008“

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimanakah mekanisme penyusunan Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Bantul Tahun Anggaran 2008?
2. Apakah hambatan dalam penyusunan Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Bantul Tahun Anggaran 2008 ?

C. Tinjauan Pustaka

Otonomi daerah dan desentralisasi merupakan salah satu prioritas utama yang harus dilaksanakan pemerintah Indonesia dalam rangka merealisasikan agenda reformasi, agenda otonomi daerah dalam arti yang seluas-luasnya merupakan keputusan politik untuk mengakomodir tuntutan

daerah dan dinamika masyarakat yang semakin kritis dan responsive untuk memaknai pembangunan.²

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, pada prinsipnya mengatur penyelenggaraan pemerintahan daerah yang lebih mengutamakan pelaksanaan asas desentralisasi. Peraturan daerah bersifat *administratief rechtelijk* tidak bersifat *staatsrechtelijk* karena hanya berfungsi mengatur kekuasaan daerah otonom dibidang administrasi negara disini antara lain perbedaan dasar hubungan antara pada pusat dengan negara bagian dalam bentuk negara federal yang lebih bersifat kenegaraan.³

Andi Malaranggeng menyatakan bahwa :

Tujuan pemberian otonomi kepada daerah adalah untuk memungkinkan daerah yang bersangkutan mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna, penyelenggaraan pemerintahan dalam rangka pelayanan terhadap masyarakat dan pembangunan. Untuk melaksanakan tujuan tersebut, kepada daerah perlu di berikan kewenangan-kewenangan sebagai urusan rumah tangganya.⁴

Namun manakala daerah diberi otonomi untuk mengatur urusan rumah tangganya sendiri, persoalan klasik yang senantiasa muncul adalah berkaitan dengan masalah keuangan.

Menurut Syaukani, persoalan klasik yang selalu muncul ketika membicarakan masalah pemerintah daerah adalah yang berkaitan dengan masalah keuangan sangat masuk akal. Persoalan ini selalu muncul karena uang jelas sangat mutlak di perlukan dalam rangka penyelenggaraan tugas pemerintahan, baik dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat ataupun guna memberikan perlindungan. Dana yang sangat besar diperlukan untuk membayar belanja pegawai, dan juga segala bentuk pembiayaan lainnya yang biasanya diwujudkan dalam bentuk proyek”.⁵

Tjana Supriana menyatakan bahwa :

² Sudjaipul Rahman, 2004, *Pembangunan dan Otonomi Daerah, Realisasi Program Gotong Royong*, P.T Pancar Suwuh, Jakarta, hlm. 150.

³ Djuanda, 2004, *Hukum Pemerintahan Daerah : Pasang Surut Hubungan Kewenangan antara DPRD dan Kepala Daerah*, P.T Alumni Bandung, Bandung, hlm. 203.

⁴ Andi Malaranggeng, 2001, *Otonomi Daerah Perspektif Teoritis Dan Praktis*, Bigraf: Publising, hlm 45

⁵ Syaukani, dkk., 2004, *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*, Yogyakarta : Pustaka Pelajar, hlm 202

Kuangan daerah adalah kemampuan pemerintah daerah untuk mengelola mulai dari merencanakan, melaksanakan, mengawasi, mengendalikan dan mengevaluasi berbagai sumber keuangan sesuai dengan kewenangannya dalam rangka pelaksanaan asas desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan di daerah yang diwujudkan dalam APBD.⁶

Pasal 25 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 menyatakan bahwa Kepala daerah mempunyai tugas dan wewenang:

- a. memimpin penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD;
- b. mengajukan rancangan Perda;
- c. menetapkan Perda yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD;
- d. menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang APBD kepada DPRD untuk dibahas dan ditetapkan bersama;
- e. mengupayakan terlaksananya kewajiban daerah;
- f. mewakili daerahnya di dalam dan di luar pengadilan, dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan peraturan perundang-undangan; dan
- g. melaksanakan tugas dan wewenang lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Kepala Daerah dalam melaksanakan tugas dan wewenang juga mempunyai kewajiban yang diatur dalam Pasal 27 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, yaitu::

⁶ Tjanya Supriatna, 2001, *Sistem Administrasi Pemerintahan di Daerah*, Bumi Aksara, Jakarta, hlm 74.

- a. memegang teguh dan mengamalkan Pancasila, melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 serta mempertahankan dan memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- b. meningkatkan kesejahteraan rakyat;
- c. memelihara ketenteraman dan ketertiban masyarakat;
- d. melaksanakan kehidupan demokrasi;
- e. menaati dan menegakkan seluruh peraturan perundang-undangan;
- f. menjaga etika dan norma dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah;
- g. memajukan dan mengembangkan daya saing daerah;
- h. melaksanakan prinsip tata pemerintahan yang bersih dan baik;
- i. melaksanakan dan mempertanggungjawabkan pengelolaan keuangan daerah;
- j. menjalin hubungan kerja dengan seluruh instansi vertikal di daerah dan semua perangkat daerah;
- k. menyampaikan rencana strategis penyelenggaraan pemerintahan daerah di hadapan Rapat Paripurna DPRD.

Pasal 179 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 menyatakan bahwa, APBD merupakan dasar pengelolaan keuangan daerah dalam masa 1 (satu) tahun anggaran terhitung mulai 1 Januari sampai dengan tanggal 31 Desember.

Dalam melaksanakan APBD Kepala Daerah atau Bupati dapat mengadakan perubahan APBD apabila terjadi :

- a. perkembangan yang tidak sesuai dengan asumsi kebijakan umum APBD;
- b. keadaan yang menyebabkan harus dilakukan pergeseran anggaran antar unit organisasi, antarkegiatan, dan antarjenis belanja; dan
- c. keadaan yang menyebabkan sisa lebih perhitungan anggaran tahun sebelumnya harus digunakan untuk pembiayaan dalam tahun anggaran berjalan.

Pemerintah daerah dalam mengajukan rancangan Perda tentang perubahan APBD, disertai penjelasan dan dokumen-dokumen pendukungnya kepada DPRD. Pengambilan keputusan mengenai rancangan Perda tentang perubahan APBD dilakukan oleh DPRD paling lambat 3 (tiga) bulan sebelum tahun anggaran yang bersangkutan berakhir. Pertanggungjawaban Pelaksanaan APBD.

Pasal 67

- (1) Peraturan Daerah tentang APBD merupakan dasar bagi Pemerintah Daerah untuk melakukan Penerimaan dan Pengeluaran Daerah.
- (2) Setiap pejabat dilarang melakukan tindakan yang berakibat pada pengeluaran atas beban APBD, jika anggaran untuk mendanai pengeluaran tersebut tidak tersedia atau tidak cukup tersedia.

- (3) Semua Pengeluaran Daerah, termasuk subsidi, hibah, dan bantuan keuangan lainnya yang sesuai dengan program Pemerintah Daerah didanai melalui APBD.
- (4) Keterlambatan pembayaran atas tagihan yang berkaitan dengan pelaksanaan APBD dapat mengakibatkan pengenaan denda dan/atau bunga.
- (5) APBD disusun sesuai dengan kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan dan kemampuan Keuangan Daerah.
- (6) Dalam hal APBD diperkirakan defisit, ditetapkan sumber-sumber pembiayaan untuk menutup defisit tersebut dalam Peraturan Daerah tentang APBD.
- (7) Dalam hal APBD diperkirakan surplus, ditetapkan penggunaan surplus tersebut dalam Peraturan Daerah tentang APBD.

Tahun anggaran APBD sama dengan tahun anggaran APBN, yang meliputi masa 1 (satu) tahun mulai tanggal 1 Januari sampai dengan tanggal 31 Desember.

D. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui dan mengkaji mekanisme penyusunan Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Bantul Tahun Anggaran 2008 .

2. Untuk mengetahui hambatan dan upaya dalam penyusunan Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Bantul Tahun Anggaran 2008 .

E. Manfaat Penelitian

Manfaat penelitian adalah :

1. Bagi Ilmu Pengetahuan.

Untuk menambah ilmu pengetahuan dibidang Hukum Tata Negara,

2. Bagi Pembangunan.

Sebagai bahan masukan bagi Pemerintah Daerah Kabupaten Bantul dalam rangka manajemen pemerintahan dan bahan informasi bagi masyarakat.

F. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

- a. Penelitian Lapangan, yang dilakukan langsung ke lokasi penelitian, dengan tujuan untuk mencari data-data primer yang berhubungan dengan permasalahan yang dibahas
- b. Penelitian kepustakaan, dilakukan dengan cara membaca dan mempelajari literatur, peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan permasalahan.

3. Jenis Data yang dibutuhkan

a. Data primer

Data yang diperoleh langsung dari tempat yang diteliti dengan cara tanya jawab langsung pada pihak-pihak yang berkepentingan

b. Data Sekunder

- 1) Bahan hukum primer, yaitu terdiri dari peraturan perundang-undangan termasuk norma dasar, dan peraturan dasar
 - a. Undang-Undang Dasar 1945 Amandemen
 - b. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah
 - c. Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pusat dan Daerah
 - d. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 30 Tahun 2007 tentang Pedoman Penyusunan Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2008
- 2) Bahan hukum sekunder, yaitu bahan hukum yang memberi penjelasan terhadap bahan hukum primer terdiri dari :
 - a. Hasil penelitian
 - b. Majalah
 - c. Surat Kabar
- 3) Bahan hukum tersier yaitu berupa bahan hukum yang menjelaskan bahan hukum primer maupun bahan hukum sekunder
 - a. Ensiklopedia
 - b. Kamus

4. Teknik Pengumpulan Data

- a. Studi lapangan, yaitu penelitian yang dilakukan langsung ke tempat atau instansi yang berhubungan dengan obyek penelitian dan melakukan wawancara langsung dengan narasumber.
 - 1) Bupati Kabupaten Bantul
 - 2) Sekretaris Daerah Kabupaten Bantul
 - 3) Ketua DPRD Kabupaten Bantul
- b. Studi Pustaka yaitu dengan membaca dan mempelajari buku-buku dan peraturan perundang-undangan yang ada kaitannya dengan metode penelitian.

5. Teknik Pengolahan Data

Data yang telah diperoleh dan dikumpulkan dalam penelitian ini disusun secara sistematis, logis, dan yuridis untuk mendapatkan gambaran obyek penelitian dengan senyatanya, untuk memudahkan penyelesaian masalah.

6. Teknik Analisis Data.

Metode analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah analisis deskriptif kualitatif dengan pendekatan yuridis. Deskriptif adalah pemecahan masalah yang diteliti dengan menggambarkan atau melukiskan obyek penelitian berdasarkan fakta, sedangkan yang dimaksud dengan kualitatif adalah mengkaji data pokok yang ada kaitannya dengan permasalahan yang dibahas.