

PELAKSANAAN FUNGSI ANGGARAN DPRD DALAM PEMBENTUKAN APBD UNTUK MEWUJUDKAN PEMBANGUNAN DAERAH DI PROVINSI BALI*

Oleh

Ni Komang Ayu Indah Trisnasari**
I Ketut Sudiarta ***

Program Kekhususan Pemerintahan Fakultas Hukum Universitas
Udayana

ABSTRAK

Fungsi anggaran merupakan salah satu fungsi dari DPRD Provinsi dalam menyusun dan menetapkan APBD bersama dengan pemerintah daerah yang dalam hal ini adalah Kepala Daerah. Fungsi anggaran pada dasarnya memiliki peran penting dalam membiayai semua kegiatan yang sudah direncanakan oleh pemerintah guna mewujudkan kesejahteraan masyarakat yaitu untuk meningkatkan perekonomian masyarakat. Kajian ini membahas tahapan penyusunan dan penetapan APBD dan fungsi anggaran DPRD dalam menyusun APBD untuk mewujudkan pembangunan daerah. Penulisan jurnal ini menggunakan metode yuridis empiris. Kesimpulan penulisan ini yaitu terdapat beberapa tahapan dalam dimulai dari tahap penyusunan sampai tahap penetapan APBD serta APBD berperan dalam mewujudkan program-program yang telah direncanakan oleh Pemerintah.

Kata Kunci: DPRD, APBD, Pembangunan Daerah

ABSTRACT

The function of the budgeting is one of the functions of the DPRD province in preparation and stipulation the APBD together with the regional government which in this case is the Regional Head. The budget function basically has an important role in financing all activities that have been planned by the government and realizing public welfare, namely to improve the economy of the community. This

* PELAKSANAAN FUNGSI ANGGARAN DPRD DALAM PEMBENTUKAN APBD
UNTUK MEWUJUDKAN PEMBANGUNAN DAERAH DI PROVINSI BALI

**Ni Komang Ayu Indah Trisnasari adalah mahasiswa Fakultas Hukum
Universitas Udayana. Korespondensi: ayuindaht@yahoo.com

***I Ketut Sudiarta adalah dosen Fakultas Hukum Universitas Udayana.
Korespondensi: sudiartaflunud.ac.id

journal discusses the stages of the preparation and determination of the Regional Budget and the function of the DPRD budget in preparing the Regional Budget to realize regional development. Writing this journal uses an empirical juridical method. The conclusion of this writing is that there are several stages in starting from the preparation stage to the APBD determination stage and the Regional Budget plays a role in realizing the programs planned by the Government.

Keywords: DPRD, APBD, Regional Development

I. PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

DPRD merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai unsur dari penyelenggara pemerintahan daerah dan memiliki tanggung jawab yang sama dengan pemerintah daerah dalam rangka menjalankan roda pemerintahan daerah. DPRD sebagai organisasi politik yang berjuang untuk menyuarakan aspirasi rakyat. Adapun Tugas pokok dan Fungsi DPRD yaitu sebagai berikut:¹

1. Fungsi Pembentukan Perda atau legislasi adalah fungsi membentuk Peraturan Daerah bersama sama dengan kepala daerah.
2. Fungsi Anggaran atau budgeting, yaitu bersama kepala daerah menyusun dan menetapkan anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD) tiap tahun bersama kepala daerah.
3. Fungsi Pengawasan atau controlling, yaitu mengawasi pelaksanaan Undang-Undang, Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah.

¹ Dadang Suwanda, *Peningkatan Fungsi DPRD Dalam Penyusunan PERDA yang Responsif*, (Bandung: PT Remaja Rosdakarya, 2016) hlm. 17

Mengenai Tugas dan wewenang DPRD telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam tulisan ini akan membahas tentang fungsi anggaran DPRD Provinsi, karena fungsi anggaran pada dasarnya memiliki peran penting dalam membiayai semua kegiatan yang sudah direncanakan oleh pemerintah dan mewujudkan kesejahteraan masyarakat yaitu untuk meningkatkan perekonomian masyarakat. Fungsi anggaran merupakan salah satu fungsi dari DPRD dalam menyusun dan menetapkan APBD Bersama dengan pemerintah daerah yang dalam hal ini adalah Kepala Daerah. Hal tersebut telah tertuang dalam Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 Pasal 101 ayat (1) huruf b yang menyatakan bahwa: “membahas dan memberikan persetujuan Rancangan Perda Provinsi tentang APBD Provinsi yang diajukan oleh gubernur”. DPRD dalam melaksanakan fungsi anggaran harus terlibat secara aktif dan proaktif dalam setiap proses penyusunan APBD dan memahami makna anggaran dengan baik. Dalam hal ini, DPRD harus pintar dalam menyusun APBD agar sesuai dengan perencanaan pembangunan dan kebutuhan masyarakat. DPRD harus berperan serta dalam setiap proses penyusunan APBD dengan menyusun menjunjung *fiduciary duty*. Dalam perencanaan penggunaan keuangan daerah akan dibahas dan ditetapkan dalam bentuk APBD oleh DPRD bersama kepala daerah dalam bentuk peraturan daerah (PERDA) dalam setiap tahunnya. Maka DPRD mempunyai kewenangan untuk menyetujui atau

menolak serta menetapkan RAPBD yang diajukan oleh pihak pemerintah daerah menjadi APBD.

1.2. Rumusan Masalah

1. Apakah semua tahapan harus dilalui dalam penyusunan dan penetapan APBD serta apa akibat hukum apabila dalam penetapan APBD mengalami keterlembatan?
2. Bagaimana peran APBD dalam mewujudkan pembangunan daerah di Provinsi Bali?

1.3. Tujuan Penulisan

Tujuan dari penulisan jurnal ini adalah untuk mengetahui bagaimana pelaksanaan fungsi anggaran Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam pembentukan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah untuk mewujudkan pembangunan daerah .

II. ISI MAKALAH

2.1. Metode Penelitian

Penulisan jurnal ini menggunakan metode penelitian jenis yuridis empiris yaitu penelitian yang berdasarkan aturan hukum sesuai dengan judul dan ruang lingkup yang akan dibahas dalam mengkaji permasalahan yang didasarkan pada kenyataan yang ada dan khususnya yang terdapat di DPRD Provinsi Bali.

2.2 Hasil dan Pembahasan

2.21 Tahapan Penyusunan dan Penetapan APBD

Dalam melaksanakan pembangunan daerah yang terencana dan berkelanjutan pemerintah daerah harus menyusun APBD sebagai anggaran oprasional keuangan dengan mekanisme penyusunannya. Penyusunan APBD berdasarkan pada rencana

yang sudah ditetapkan terlebih dahulu, mengenai program dan kegiatan yang akan dilaksanakan oleh pemerintah daerah. Dalam pembentukan APBD harus melewati beberapa tahapan. Kepala Pusat Kajian Anggaran Badan Keahlian DPR RI Asep Ahmad Saefuloh mengatakan “bahwa seluruh tahapan dalam penyusunan RAPBD harus dilalui tanpa satu tahapanpun yang dilewatkan, karena untuk menghindari persoalan hukum”. Bagi pemerintah daerah dan DPRD dalam pembahasan APBD harus berhati-hati agar tidak ada satu tahapan yang dilewatkan.²

Penyusunan APBD hendaknya mengacu pada norma dan prinsip anggaran yakni sebagai berikut:³

1. Transparansi dan Akuntabilitas

Pemerintah daerah harus transparansi dalam memberikan informasi mengenai tujuan, sasaran, hasil dan manfaat kepada masyarakat mengenai APBD dan setiap dana yang diperoleh penggunaannya harus dipertanggungjawabkan.

2. Disiplin Anggaran

Penyusunan APBD harus sesuai dengan kebutuhan masyarakat dan adanya keseimbangan antara pembiayaan penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan masyarakat serta harus berlandaskan asas efisiensi, tepat guna, tepat waktu dan dapat dipertanggungjawabkan.

3. Keadilan Anggaran

² Sekretariat Jenderal, 2018, <http://dpr.go.id/berita/detail/id/21658/t/Proses+Penyusunan+RAPBD-P+Harus+Sesuai+Tahapan> diakses pada 6 Juli 2019

³ HAW Widjaja, *Otonomi Daerah dan Daerah Otonom*, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2002), hlm. 67

Pengalokasian anggaran yang dilakukan oleh pemerintah harus digunakan secara adil agar dapat dinikmati oleh seluruh kelompok masyarakat tanpa adanya diskriminasi dalam memberikan pelayanan.

4. Efisiensi dan Efektifitas Anggaran

Dana yang sudah tersedia harus digunakan sebaik-baiknya agar dapat menghasilkan mutu pelayanan dan kesejahteraan guna kepentingan masyarakat. Dalam perencanaan anggaran harus ditetapkan secara jelas mengenai tujuan, sasaran hasil serta manfaat yang akan didapat oleh masyarakat dari suatu kegiatan yang diprogramkan.

5. Format Anggaran

APBD harus disusun berdasarkan format anggaran deficit untuk mengetahui adanya selisih antara pendapatan dan belanja yang akan mengakibatkan terjadinya surplus atau defisit anggaran.

Penyusunan dan penetapan APBD telah diatur di dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara pada Bab IV. Tahapan penyusunan Perda APBD akan dimulai dari kegiatan penyiapan Rancangan Peraturan Daerah APBD, sosialisasi, penyampaian keada DPRD, pembahasan, pengambilan keputusan, evaluasi dan yang terakhir adalah penetapan APBD.⁴

Dalam proses penyusunan APBD dimulai dari penyusunan rancangan kebijakan umum anggaran (KUA) dan dokumen prioritas dan plafon anggaran sementara (PPAS). Dari kedua

⁴ Dadang Suwanda, *Peningkatan Fungsi DPRD*, (Bandung: PT Remaja Rosdakarya, 2016), hlm. 152

dokumen itu kemudian akan dibahas bersama DPRD untuk menghasilkan sebuah nota kesepahaman. Kepala Daerah menyampaikan surat edaran yang berisi pedoman penyusunan Rancangan Kerja Anggaran – Organisasi Perangkat Daerah (RKA-OPD) yang kemudian ditindaklanjuti oleh Organisasi Perangkat Daerah (OPD) dengan melakukan penyusunan RKA-OPD berdasarkan nota kesepahaman yang telah dibahas tersebut. Pelaksana Pengelolaan Keuangan Desa (PPKD) melakukan kompilasi RKA-OPD menjadi Raperda APBD untuk dibahas serta memperoleh persetujuan Bersama dengan DPRD sebelum diajukan dalam proses evaluasi. Proses penetapan Perda APBD baru akan dilakukan apabila telah dinyatakan tidak bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan yang lebih tinggi oleh Menteri dalam negeri atau gubernur.⁵

Berikut langkah-langkah dalam proses penyusunan rancangan APBD berdasarkan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara yaitu:

1. Penyusunan rencana kerja pemerintah daerah disampaikan oleh Kepala Satuan Kerja Perangkat Daerah kepada DPRD untuk dibahas dalam pembicaraan pendahuluan RAPBD.
2. Penyusunan kebijakan umum anggaran (KUA) dan prioritas dan plafon anggaran sementara (PPAS).
3. Pembahasan KUA dan PPAS oleh Pemerintah Daerah Bersama dengan DPRD.
4. Surat edaran kepala daerah tentang penyusunan RKA-OPD.

⁵ Dadang Suwanda, *Fungsi Penganggaran DPRD*, (Bandung: PT Remaja Rosdakarya, 2016), hlm. 67

5. Penyusunan rencana kerja anggaran dan Hasil pembahasan rencana kerja dan anggaran disampaikan kepada pejabat pengelola keuangan daerah sebagai bahan penyusunan Rancangan Peraturan Daerah tentang APBD tahun berikutnya.
6. Pemerintah Daerah mengajukan Rancangan Peraturan Daerah tentang APBD, disertai penjelasan dan dokumen-dokumen pendukungnya kepada DPRD pada minggu pertama bulan Oktober tahun sebelumnya.
7. Pengambilan keputusan oleh DPRD mengenai Rancangan Peraturan Daerah tentang APBD dilakukan selambat-lambatnya satu bulan sebelum tahun anggaran yang bersangkutan dilaksanakan.

Pada dasarnya APBD merupakan rencana kegiatan pemerintah daerah untuk jangka waktu satu tahun yang disebut Rancangan Kerja Perangkat Daerah (RKPD). Kemudian penyusunan APBD didasarkan pada kewenangan penyelenggaraan urusan pemerintahan yang terdiri dari dari urusan wajib dan urusan pilihan. Maka dari itu, anggaran belanja daerah harus diprioritaskan untuk melaksanakan kewajiban pemerintah daerah yang telah ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan. Secara garis besar penetapan APBD dapat diuraikan sebagai berikut:⁶

1. Penyampaian Raperda APBD yang dilakukan oleh kepala daerah kepada DPRD dan Pembahasan menitikberatkan pada kesesuaian antara KUA dan PPAS dengan program dan

⁶ Ibid., hlm. 72

- kegiatan yang diusulkan agar mendapat persetujuan Bersama.
2. Persetujuan Raperda APBD yaitu pengambilan keputusan Bersama DPRD dengan kepala daerah terhadap RAPERDA DPRD yang dilakukan paling lambat satu bulan sebelum tahun anggaran tersebut dilaksanakan. Kemudian kepala daerah menyiapkan rancangan peraturan kepala daerah tentang penjabaran APBD.
 3. Raperda APBD dan Peraturan kepala daerah tentang penjabaran APBD harus disampaikan kepada Menteri Dalam Negeri untuk di evaluasi dalam waktu paling lama 3 hari kerja yang bertujuan untuk tercapainya keserasian antara kebijakan daerah dan kebijakan nasional, kepentingan publik dan kepentingan aparatur, serta untuk meneliti apakah APBD tidak bertentangan dengan kepentingan umum atau peraturan yang lebih tinggi atau perda yang lainnya.
 4. Penetapan Perda tentang APBD dan Peraturan Kepala Daerah tentang penjabaran APBD paling lambat dilakukan pada tanggal 31 Desember tahun anggaran sebelumnya.

Dengan ditetapkannya APBD dan Peraturan Kepala Daerah tentang Penjabaran APBD, maka berarti bahwa seluruh materi atau muatan yang ada dalam Rancangan APBD telah disetujui untuk dilaksanakan, dengan kata lain bahwa tahapan perencanaan, pembahasan dan penetapan anggaran telah berakhir untuk tahun anggaran yang bersangkutan. Tetapi dalam penetapan APBD sering mengalami keterlambatan karena beberapa factor yaitu Sumber daya manusia, hubungan eksekutif dengan legislatif, regulasi dan kinerja. Dengan adanya keterlambatan

dalam penetapan APBD akan memberikan dampak negatif yakni terlambatnya pelaksanaan program pemerintah daerah yang umumnya sebagian besar pendanaan program yang telah direncanakan tersebut berasal dari APBD. Namun belum ada sanksi yang mengikat terhadap keterlambatan dalam penetapan APBD menjadi kelemahan dalam penyusunan APBD, ketepatan waktu hanya didasarkan pada kesadaran dan komitmen daerah untuk menetapkan APBD tepat waktu. Sanksi administratif yang dikenakan berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah ketentuan Pasal 311 ayat (2) bahwa “Kepala daerah yang tidak mengajukan rancangan Perda tentang APBD sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dikenai sanksi administratif berupa tidak dibayarkan hak-hak keuangannya yang diatur dalam ketentuan Perundang-undangan selama 6 (enam) bulan.” Sedangkan pada ketentuan Pasal 312, dalam ayat (2) bahwa: “DPRD dan Kepala daerah yang tidak menyetujui bersama rancangan Perda tentang APBD sebelum dimulainya tahun anggaran setiap tahun sebagaimana dimaksud ayat (1) dikenai sanksi administratif berupa tidak dibayarkan hak-hak keuangan yang diatur dalam ketentuan perundang-undangan selama 6 (enam) bulan.”

2.2.2. Peran APBD dalam Mewujudkan Pembangunan Daerah di Provinsi Bali

Fungsi anggaran DPRD untuk membentuk APBD sangat penting dalam mewujudkan pembangunan dan penyelenggaraan pemerintahan di Provinsi Bali. Karena tidak hanya pembangunan saja yang harus diperhatikan tetapi juga harus mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik. Tentu pembangunan secara umum

baik infrastruktur maupun sumber daya manusia yang harus diwujudkan dalam satu kesatuan yang utuh oleh pemerintah Provinsi Bali agar menjadi pembangunan yang holistik. Untuk mewujudkan Bali Era Baru, Pemerintah Provinsi Bali memiliki visi Pembangunan Bali dengan tema : “Nangun Sat Kerthi Loka Bali” melalui pola pembangunan semesta berencana dengan 5 Prioritas Bidang Pembangunan Bali yaitu:

1. Bidang 1 yaitu Pangan, Sandang, dan Papan.
2. Bidang 2 yaitu Kesehatan dan Pendidikan.
3. Bidang 3 yaitu Jaminan Sosial dan Ketenagakerjaan.
4. Bidang 4 yaitu Adat, Agama, Tradisi, Seni dan Budaya.
5. Bidang 5 yaitu Pariwisata.

5 bidang tersebut didukung dengan pembangunan infrastruktur darat, laut dan udara secara terintegrasi dan terkoneksi yaitu salah satunya pembangunan jalan singkat (*short cut*) di seluruh wilayah Provinsi Bali dan pembangunan bandar udara di Bali Utara. Program yang telah direncanakan oleh Pemerintah Bali tersebut harus segera terealisasi sesuai dengan target yang harus dicapai untuk menyejahterakan rakyat Bali.⁷ Pembangunan daerah Bali bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat daerah, agar daerah tumbuh menjadi daerah yang berkesinambungan dan sejahtera. Pemerintah daerah dan DPRD harus melakukan upaya dengan nyata serta terstruktur untuk menghasilkan APBD yang dapat memenuhi kebutuhan masyarakat sesuai dengan potensi daerah di Provinsi Bali serta

⁷ Wawancara dengan Ibu I.G. A.A. Eka Putri Kusumayoni, SH., MSi. selaku Kepala Bagian Keuangan di Sekretariat DPRD Provinsi Bali, pada tanggal 11 Juni 2019

dapat terciptanya anggaran daerah yang mementingkan kepentingan masyarakat daerah.⁸

Terselenggaranya good governance dapat mewujudkan aspirasi rakyat untuk tercapainya cita cita dan tujuan bersama, oleh karena itu diperlukan pengembangan serta penerapan sistem pertanggungjawaban pemerintah yang jelas dan nyata sehingga pembangunan dan penyelenggaraan pemerintahan dapat berdaya guna dan bertanggungjawab serta bebas dari KKN. Menurut Sedarmayanti harus diperhatikan adanya mekanisme untuk mengatur regulasi akuntabilitas pada setiap instansi pemerintah dan dapat memperkuat peran serta kapasitas dewan dan tersedianya akses yang sama pada informasi yang seluas-luasnya.⁹ Dalam meningkatkan kesejahteraan rakyat daerah, pemerintah provinsi bali harus mengadakan kerjasama dengan daerah lain yang didasarkan pada pertimbangan efisiensi dan efektivitas pelayanan publik, saling bersinergi dan saling menguntungkan yang dapat dibentuk badan kerja sama/badan pengelolaan publik yang dapat dilaksanakan oleh pemerintah.¹⁰

III. PENUTUP

3.1. Kesimpulan

1. Peraturan Daerah APBD berfungsi sebagai dasar dari pelaksanaan anggaran yang akan dijabarkan secara teknis

⁸ Tunggal, A., 2013, *Peran DPRD Dalam Pengawasan Terhadap Pelaksanaan Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah Di Kabupaten Sleman*. Jurnal Hukum Universita Atma Jaya, Vol. 3, No. 4, Januari 2014, hlm. 7

⁹ Sedarmayanti, *Good Governance (Kepemerintahan Yang Baik) Dalam Rangka Otonomi Daerah*, (Bandung: Mandar Maju, 2003), hlm. 2

¹⁰ Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2008), hlm. 98

oleh pemerintah daerah dengan menetapkan peraturan kepala daerah. Tahapan penyusunan Perda APBD akan dimulai dari kegiatan penyiapan Rancangan Peraturan Daerah APBD, sosialisasi, penyampaian keada DPRD, pembahasan, pengambilan keputusan, evaluasi dan yang terakhir adalah penetapan APBD.

2. Fungsi anggaran sangat berperan penting dalam mewujudkan pembangunan dan penyelenggaraan pemerintahan di Provinsi Bali. Pemerintah Provinsi Bali telah memiliki 5 prioritas bidang Pembangunan Bali yang didukung dengan pembangunan infrastruktur darat, laut dan udara secara terintegrasi dan terkoneksi. Program yang telah direncanakan oleh Pemerintah Bali tersebut harus segera terealisasi sesuai dengan target yang harus dicapai untuk menyejahterakan rakyat Bali.

3.2 Saran

Diharapkan DPRD Provinsi benar-benar mampu berperan dalam arti mampu menggunakan hak-haknya secara tepat, melaksanakan tugas dan kewajibannya secara efektif dan menempatkan kedudukannya secara proporsional. Dalam melaksanakan fungsi anggaran, DPRD harus jujur dalam menganggarkan apa saja yang dibutuhkan oleh daerah karena DPRD bertanggung jawab dalam pengelolaan asset daerah yang digunakan untuk mewujudkan pembangunan daerah di Provinsi Bali.

DAFTAR PUSTAKA

Buku-Buku

- Dadang Suwanda, 2016, *Peningkatan Fungsi DPRD Dalam Penyusunan PERDA yang Responsif*, PT Remaja Rosdakarya, Bandung
- Dadang Suwanda, 2016, *Peningkatan Fungsi DPRD*, PT Remaja Rosdakarya, Bandung
- Dadang Suwanda, 2016, *Fungsi Penganggaran DPRD*, PT Remaja Rosdakarya, Bandung
- HAW Widjaja, 2002, *Otonomi Daerah dan Daerah Otonom*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta
- Sedarmayanti, 2003, *Good Governance (Kepemerintahan Yang Baik) Dalam Rangka Otonomi Daerah*, Mandar Maju, Bandung
- Siswanto Sunarno, 2008, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta

Jurnal Ilmiah

- Tunggal, A., 2013, *Peran DPRD Dalam Pengawasan Terhadap Pelaksanaan Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah Di Kabupaten Sleman*, Jurnal Hukum Universita Atma Jaya, Vol. 3 No. 4, Januari 2014

Artikel

- Sekretariat Jenderal, 2018,
<http://dpr.go.id/berita/detail/id/21658/t/Proses+Penyusunan+RAP+BD+Harus+Sesuai+Tahapan> diakses pada 6 Juli 2019