

# URGENSI ANGGARAN PENDAPATAN BELANJA DAERAH (APBD) TERHADAP PERENCANAAN PEMBANGUNAN DAERAH

**Yuliastati K**

*dhaniu879@gmail.com*

*Mahasiswa Program Studi Magister Ilmu Hukum Pascasarjana Universitas Tadulako*

## **Abstract**

*The research was to identify whether or not the provincial development could create people welfare and prosperity through provincial budgets and how the control over the provincial budgets. It was a normative research. The results of the research showed that in planning the provincial development programs using the provincial budgets, the provincial government still needed grass root aspirations in order to secure the provincial developments were consistent with the people expectations in accordance with the potencies in the province.*

**Keywords:** *Provincial Development Plans*

Perkembangan arus globalisasi yang terjadi saat ini, membuat Indonesia dihadapkan pada kompetensi pasar modal yang mengharuskan Indonesia untuk lebih mandiri dan mampu bersaing dengan negara lain khususnya di bidang ekonomi. Oleh karena itu, hal ini menjadi tugas yang sangat penting bagi pemerintah daerah dalam mengembangkan daerahnya, agar dapat mensejahterakan masyarakatnya.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disingkat UUD NRI Tahun 1945), secara konstitusional, daerah diberikan kewenangan untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Sebagaimana dalam Pasal 18 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945, dinyatakan bahwa:

“Pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan”.

Penyelenggaraan pemerintahan daerah yang diamanatkan oleh UUD NRI Tahun 1945, diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan, pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi,

pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Hal ini dapat menjadi acuan bagi pemerintah daerah dalam melakukan perencanaan penyusunan anggaran untuk dapat membangun potensi daerahnya.

Pemerintah daerah dalam penyusunan rancangan anggaran, mempunyai kewajiban untuk membuat dokumen perencanaan berupa Program Pembangunan Daerah (Properda) dan Rencana strategis daerah (Renstrada) kedua dokumen tersebut merupakan acuan rencana 5 (lima) tahunan yang dijabarkan dalam kerangka tahunan. Anggaran yang dikeluarkan suatu daerah setiap tahunnya, merupakan suatu rencana kegiatan dan pembiayaan penyelenggaraan tugas-tugas pemerintahan dan pembangunan daerah otonom dituangkan dalam dokumen yang disebut dengan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah.

Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Pemerintahan Daerah, Pasal 1 angka 32 yang dinyatakan bahwa:

“Anggaran Pendapatan Belanja Daerah selanjutnya disingkat APBD adalah rencana keuangan tahunan Daerah yang ditetapkan dengan Perda”.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara, Pasal 1 angka 8 yang dinyatakan bahwa:

“Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, selanjutnya disebut APBD, adalah rencana keuangan tahunan pemerintahan daerah yang disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah”.

APBD merupakan dasar pengelolaan keuangan daerah dalam masa satu tahun anggaran, terhitung mulai tanggal 1 Januari sampai dengan tanggal 31 Desember. Kepala daerah dalam penyusunan rancangan APBD menetapkan prioritas dan plafon anggaran, sebagai dasar penyusunan rencana kerja dan anggaran satuan perangkat daerah. Berdasarkan prioritas dan plafon anggaran ini, kepala satuan kerja perangkat daerah menyusun rencana kerja dengan pendekatan berdasarkan potensi kerja yang akan dicapai.

Rencana kerja dan anggaran satuan kerja perangkat daerah disampaikan kepada pejabat pengelola keuangan daerah sebagai bahan penyusunan rancangan perda tentang APBD tahun berikutnya. Pejabat pengelola keuangan daerah mengelola keuangan daerah, yang mempunyai tugas menyusun dan melaksanakan kebijakan pengelolaan APBD, menyusun rancangan APBD, dan menyusun perubahan APBD, mengelola akuntansi, menyusun laporan keuangan daerah dalam rangka pertanggung jawaban APBD. Perubahan APBD dapat dilakukan apabila terjadi:

- a. Perkembangan yang tidak sesuai dengan asumsi kebijakan umum APBD,
- b. Keadaan yang menyebabkan harus dilakukan pergeseran anggaran antar unit, antar kegiatan, dan antar jenis belanja,
- c. Keadaan yang menyebabkan sisa lebih perhitungan anggaran tahun sebelumnya, harus digunakan untuk pembiayaan dalam tahun anggaran berjalan.

APBD merupakan instrumen yang menjamin terciptanya disiplin dalam proses pengambilan keputusan terkait dengan kebijakan pendapatan maupun belanja daerah. Dalam rangka disiplin anggaran, penyusunan anggaran, baik pendapatan maupun belanja, juga harus mengacu pada aturan atau

pedoman yang melandasinya. Oleh karena itu, dalam proses penyusunan APBD, pemerintah daerah harus mengikuti prosedur administratif yang ditetapkan.

Pendapatan daerah pada hakikatnya diperoleh melalui mekanisme pajak dan retribusi atau pungutan lainnya yang dibebankan pada seluruh masyarakat. Dalam konteks belanja, pemerintah daerah harus mengalokasikan belanja daerah secara adil dan merata agar relatif dapat dinikmati oleh seluruh kelompok masyarakat tanpa diskriminasi, khususnya dalam pemberian pelayanan umum. Oleh karena itu, untuk dapat mengendalikan tingkat efisiensi dan efektivitas anggaran, maka dalam perencanaan anggaran perlu diperhatikan:

1. Penetapan secara jelas tujuan dan sasaran, hasil dan manfaat, serta indikator kinerja yang ingin dicapai;
2. Penetapan prioritas kegiatan dan penghitungan beban kerja, serta penetapan harga satuan yang rasional.

Penyusunan APBD pada dasarnya bertujuan untuk menyelaraskan kebijakan ekonomi makro dan sumber daya yang tersedia, mengalokasikan sumber daya secara tepat sesuai kebijakan pemerintah dan mempersiapkan kondisi bagi pelaksanaan pengelolaan anggaran secara baik. Dalam penyusunan APBD yang dilakukan oleh kepala daerah yang dijabarkan lebih lanjut dalam Raperda APBD yang disetujui atau tidak disetujui oleh DPRD.

Tahapan persetujuan DPRD merupakan titik awal yang rawan terjadinya penyimpangan dalam perencanaan pengelolaan keuangan daerah. Beberapa fenomena yang sering terjadi dalam tahapan persetujuan DPRD atas Raperda APBD, antara lain:

1. Terjadinya kolusi kelembagaan antara DPRD dengan pemerintah daerah, dimana DPRD akan menyetujui RAPBD jika kepala daerah menyetujui pencairan dana tertentu.

2. Terjadinya kolusi individu antara oknum anggota DPRD dengan pimpinan SKPD atau oknum pemerintah daerah lainnya untuk meloloskan program atau proyek tertentu dengan imbalan uang tertentu atau pekerjaan proyek oleh kolega oknum anggota DPRD tersebut.

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui Perencanaan Pembangunan Daerah Dapat Mewujudkan Kesejahteraan Rakyat melalui APBD.

## METODE

Penelitian ini dilakukan dengan metode penelitian hukum normatif. Penelitian hukum normatif digunakan untuk mengidentifikasi konsep atau gagasan dan asas-asas hukum dalam menelaah dan mengkaji secara mendalam mengenai tegaknya peraturan perundang-undangan dan tujuan negara hukum Indonesia yang demokratis, khususnya yang digunakan sebagai acuan dasar di dalam UUD NRI Tahun 1945 maupun peraturan perundang-undangan yang lainnya yang berkaitan dengan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD).

Mengingat Permasalahan yang akan dibahas dalam penelitian adalah Urgensi Penerapan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) Terhadap Perencanaan Pembangunan, maka pendekatan yang digunakan antara lain pendekatan keilmuwan yaitu pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*).

Pengumpulan bahan hukum dalam penelitian ini dilakukan dengan inventarisasi dokumen melalui studi pustaka dengan cara mencari bahan hukum dengan mengkaji dokumen hukum berupa buku-buku hukum, jurnal hukum dan ketentuan hukum perundang-undangan baik berupa naskah Undang-undang Pemerintahan Daerah. Inventarisasi dokumen dilakukan dengan tiga bentuk, yaitu, Bahan hukum primer, Bahan hukum sekunder dan Bahan hukum tersier.

Adapun analisis yang digunakan adalah analisis bahan hukum terhadap isi suatu ketentuan hukum yang berkaitan dengan isi peraturan perundang-undangan tentang pemerintahan daerah, keuangan daerah, dan penyusunan APBD. Sehubungan dengan hal tersebut ada tiga tahapan analisis bahan hukum.

Pertama bahan hukum atau fakta yang dikumpulkan disistimatisir yakni ditata dan disesuaikan dengan objek yang diteliti, Kedua bahan yang telah disistimatisir kemudian dieksplikasi yakni diuraikan dan dijelaskan sesuai objek yang diteliti berdasarkan teori, Ketiga bahan yang telah dieksplikasi dilakukan evaluasi yakni dinilai dengan menggunakan ukuran ketentuan hukum yang berlaku, sehingga ditemukan ada yang tidak sesuai atau bertentangan dengan hukum, kemudian ketentuan yang tidak sesuai ditinggalkan.

Langkah analisis tersebut dilakukan secara integral dalam satu kesatuan sehingga hasilnya merupakan kesimpulan yang komprehensif, kritis, dan sekaligus evaluatif sebagai tahap preskripsi, yakni menentukan hukum yang berlaku dan kemudian dikembangkan, sehingga menemukan hukum baru. Analisis secara integral-integratif, dapat dikonstruksikan dalam bentuk fakta, teori dan nilai.

## HASIL DAN PEMBAHASAN

Anggaran merupakan instrumen kebijakan yang dimiliki oleh Pemerintah untuk menggambarkan pernyataan komprehensif tentang prioritas negara. Anggaran juga dapat diartikan sebagai kebijakan pemerintah di bidang keuangan yang merupakan pedoman dalam pengambilan kebijakan alokasi anggaran dan membiayai tugas-tugas Negara.

Anggaran secara umum diartikan sebagai suatu perhitungan keuangan yang menggambarkan aktifitas suatu organisasi berdasarkan perhitungan perbelanjaan yang

didukung oleh perhitungan pendapatan yang telah direncanakan sebelumnya. Secara teknis anggaran adalah suatu dokumen yang terdiri atas kata-kata dan angka-angka. Anggaran Negara yang ditetapkan dalam bentuk Undang-Undang, mengandung unsur-unsur antara lain:

1. Dokumen hukum yang memiliki kekuatan hukum mengikat;
2. Rencana penerimaan Negara, baik dari sektor pajak, bukan pajak dan hibah;
3. Rencana pengeluaran Negara, baik bersifat rutin maupun pembangunan;
4. Kebijakan Negara terhadap kegiatan-kegiatan di bidang pemerintahan yang memperoleh prioritas atau tidak memperoleh prioritas;
5. Masa berlaku hanya satu tahun, kecuali diberlakukan untuk tahun anggaran Negara ke depan.

Kelima unsur anggaran Negara di atas merupakan satu kesatuan tak terpisahkan sehingga menggambarkan kemampuan Negara dalam jangka waktu satu tahun untuk mewujudkan tujuannya. Unsur-unsur yang terdapat dalam anggaran negara merupakan hal-hal yang bersifat esensial yang bertujuan untuk mensejahterakan rakyat.

Penganggaran dilakukan melalui mekanisme perencanaan pembangunan dari atas ke bawah dan dari bawah ke atas. Perencanaan operasional tahunan yang tertuang dalam anggaran pendapatan dan belanja negara (APBD) merupakan penjabaran dari pokok-pokok kebijaksanaan yang telah ditetapkan dalam dokumen rencana pembangunan daerah. Dengan demikian, maka penganggaran merupakan suatu bentuk pertanggungjawaban politik yang utama dari pelaksanaan demokrasi.

Tahap penganggaran menjadi sangat penting, karena anggaran yang tidak efektif dan tidak berorientasi pada kinerja akan dapat menggagalkan perencanaan yang telah disusun. Sehingga tujuan dari penganggaran harus dipahami oleh perumusan kebijakan anggaran, yaitu anggaran harus berbasis

kinerja dan sebesar-besarnya untuk kemakmuran masyarakat. Richard Goode, mengungkapkan bahwa ada beberapa tujuan dari penganggaran, yaitu:

1. Penganggaran merupakan penjabaran kerangka kerja dari kebijaksanaan yang telah ditetapkan;
2. Penganggaran merupakan alat implementasi dari kebijakan tersebut, yang merupakan standar dari ekonomi dan efisiensi. Penganggaran merupakan alat manajemen dan sekaligus prosedurnya merupakan alat kontrol administrasi;
3. Penganggaran merupakan alat kontrol hukum;
4. Dokumen anggaran dapat merupakan sumber informasi bagi masyarakat luas mengenai kegiatan yang telah dilakukan, keputusan yang diambil, dan gambaran yang datang mengenai kegiatan pembangunan.

Anggaran disamping sebagai bentuk perencanaan bidang penggunaan uang atau dana, anggaran juga memiliki fungsi. Anggaran dilihat dalam tiga disiplin ilmu yang membahas tentang perlunya fungsi anggaran, sebagai berikut:

Pertama, dalam konsep ilmu keuangan negara, anggaran berfungsi:

1. Sebagai alat perencanaan, yaitu dengan adanya anggaran, organisasi (pemerintahan) akan mengetahui apa yang harus dilakukan dan arah mana kebijakan itu dibuat dan dilaksanakan;
2. Sebagai alat kebijakan, yaitu melalui anggaran kita dapat menentukan arah atas kebijakan tertentu ;
3. Sebagai alat politik, yaitu melalui anggaran kita dapat melihat komitmen pengelolaan dalam melaksanakan program-program yang telah dijanjikan;
4. Sebagai alat koordinasi dan komunikasi, yaitu melalui dokumen anggaran yang komprehensif sebuah bagian atau unit kerja atau departemen yang merupakan sub organisasi dapat mengetahui apa yang

harus dilakukan dan juga apa yang akan dilakukan oleh bagian/unit kerja;

5. Sebagai alat penilai kinerja, yaitu karena anggaran berbentuk dokumen, maka anggaran sebagai ukuran yang menjadi patokan apakah suatu bagian/unit kerja telah memenuhi target baik berupa terealisasinya program maupun terpenuhinya prinsip efisiensi anggaran;
6. Sebagai alat motivasi, artinya anggaran dapat digunakan sebagai alat komunikasi dan menjadikan nilai-nilai nominal yang tercantum sebagai target pencapaian;
7. Sebagai alat pengendalian, yaitu dengan adanya anggaran, organisasi sektor publik dapat menghindari adanya pengeluaran yang terlalu besar atau adanya penggunaan dana yang tidak semestinya.

Kedua, dari sisi ilmu akuntansi sektor publik, anggaran mempunyai fungsi:

1. Fungsi otorisasi;
2. Fungsi konfrehensif atau menyeluruh;
3. Fungsi keutuhan, artinya semua penerimaan dan pengeluaran tercakup dalam satu dana umum;
4. Fungsi nondiscretionary apropriasi, yaitu jumlah yang disetujui legislatif harus bermanfaat secara ekonomis;
5. Periodik dan berkeseimbangan;
6. Akurat dan terpercaya;
7. Jelas; dan
8. Transparan.

Ketiga, dari sisi ilmu hukum keuangan negara, fungsi anggaran negara, meliputi fungsi:

1. Fungsi hukum tata negara, meliputi alat otorisasi;
2. Fungsi hukum administrasi, berkaitan dengan sumber wewenang dan penggunaan wewenang;
3. Fungsi teknis pengurusan atau mikro-ekonomi, meliputi dasar pengurusan secara tertib, wajar, serasi, transparan, berdayaguna, berhasil guna, serta sebagai dasar pertanggung jawaban bagi pelaksana

4. Fungsi makro-ekonomi, yaitu alat kebijaksanaan dalam penentuan tingkat belanja nasional;
5. Fungsi lain-lainnya yang melekat dan terpraktek dalam penyusunan dan penggunaan anggaran.

Menurut Gildenhuyts, anggaran memiliki enam fungsi, yaitu:

1. Sebagai kebijakan yang menggambarkan tujuan dan sasaran khusus yang hendak dicapai melalui suatu pengeluaran dalam anggaran;
2. Sebagai sarana redistribusi kekayaan sebagai salah satu fungsi publik yang paling utama dari anggaran;
3. Sebagai program kerja pemerintah;
4. Sebagai sumber informasi;
5. Sebagai sarana koordinasi kegiatan pemerintahan;
6. Sebagai alat pengawasan legislatif terhadap eksekutif.

Simmons mengungkapkan bahwa fungsi anggaran negara adalah sebagai berikut:

1. Fungsi hukum tata Negara;
2. Fungsi teknis pengurusan atau biasa juga disebut fungsi mikro-ekonomi;
3. Fungsi makro-ekonomis. Anggaran ini merupakan landasan bagi kebijaksanaan yang ditujukan kepada perkembangan yang seimbang daripada rumah tangga masyarakat.

Pemerintah dalam melaksanakan otonomi daerah yang luas, memerlukan dana yang cukup dan terus meningkat sesuai dengan meningkatnya tuntutan masyarakat, kegiatan pemerintahan dan pembangunan. Dana tersebut diperoleh dari kemampuan menggali sumber keuangan sendiri didukung oleh perimbangan keuangan pusat dan daerah sebagai sumber pembiayaan.

Keuangan daerah merupakan tolak ukur bagi penentuan kapasitas dalam menyelenggarakan tugas-tugas otonomi, disamping tolak ukur lain seperti kemampuan sumber daya alam, kondisi demografi, potensi daerah, serta partisipasi masyarakat. Oleh

karena itu, pemerintahan dalam mengatur anggaran keuangan daerah haruslah memiliki perencanaan di dalam melakukan pembangunan daerah.

### 1. Perencanaan Pembangunan Tingkat Nasional

Perencanaan merupakan seluruh tindakan pemerintah dalam mewujudkan suatu keadaan yang teratur. Sebagaimana dalam Ketentuan Umum Pasal 1 angka 1, Undang-Undang No. 25 Tahun 2004 Tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, yaitu:

“Perencanaan adalah suatu proses untuk menentukan tindakan masa depan yang tepat, melalui urutan pilihan, dengan memperhitungkan sumber daya yang tersedia”.

Defenisi Perencanaan menurut P. de Haan dan kawan-kawannya, sebagai berikut:

“Konsep perencanaan pemerintah dalam arti luas didefinisikan sebagai persiapan dan pelaksanaan yang sistematis dan terkoordinasi mengenai keputusan-keputusan kebijakan yang didasarkan pada suatu rencana kerja yang terkait dengan tujuan-tujuan dan cara-cara pelaksanaannya”.

Perencanaan pembangunan bagi suatu bangsa yang sedang mengejar ketinggalan dengan bangsa-bangsa yang sudah maju terkait dengan pandangan hidup bangsa yang bersangkutan. Perencanaan pembangunan diperlukan agar pembangunan itu tetap konsisten pada tujuan nasional yang sudah disepakati, sebagai upaya penerobosan menuju pembaruan struktur ekonomi, politik dan sosial, serta agar arah pembangunan untuk kepentingan keadilan sosial menjadi upaya terpenting.

Perencanaan pembangunan dilihat dari segi sebagai sarana cara mencapai tujuan mempunyai makna sebagai arah atau pedoman untuk bekerja, perkiraan (*forecasting*) dalam upaya mencapai efisiensi dan mengurangi resiko, kesempatan untuk

menentukan berbagai alternatif yang terbaik dalam pembangunan, dan standarisasi untuk melakukan pengawasan / evaluasi pengendalian.

Pembangunan nasional merupakan usaha peningkatan kualitas manusia dan masyarakat Indonesia secara berkelanjutan dengan memanfaatkan kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi serta memperhatikan tantangan perkembangan global. Pelaksanaannya mengacu pada kepribadian bangsa dan nilai luhur yang universal untuk mewujudkan kehidupan bangsa yang berdaulat, mandiri, berkeadilan, sejahtera, maju serta kukuh kekuatan moral dan etikanya.

Perencanaan Pembangunan Nasional merupakan satu kesatuan tata cara perencanaan pembangunan untuk menghasilkan rencana-rencana pembangunan dalam jangka panjang, jangka menengah, dan tahunan yang dilaksanakan oleh unsur penyelenggara negara dan masyarakat di tingkat Pusat dan Daerah. Sebagaimana dalam Undang-Undang No. 25 Tahun 2004 Tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, Ketentuan Umum Pasal 1 angka 2, bahwa:

“Pembangunan Nasional adalah upaya yang dilaksanakan oleh semua komponen bangsa dalam rangka mencapai tujuan negara”.

Perencanaan Pembangunan Nasional dalam Undang-Undang No. 25 Tahun 2004 Tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, mencakup lima pendekatan dalam seluruh rangkaian perencanaan, yaitu:

1. Politik;
2. Teknokratik;
3. Partisipatif;
4. Atas-Bawah (*Top-Down*); dan
5. Bawah-Atas (*Bottom-Up*).

Pendekatan politik memandang bahwa pemilihan Presiden/Kepala Daerah adalah proses penyusunan rencana, karena rakyat memilih menentukan pilihannya berdasarkan program-program pembangunan yang ditawarkan masing-masing calon Presiden/Kepala Daerah. Oleh karena itu,

rencana pembangunan adalah penjabaran dari agenda-agenda pembangunan yang ditawarkan Presiden/Kepala Daerah pada saat kampanye ke dalam rencana pembangunan jangka menengah. Perencanaan dengan pendekatan teknokratik dilaksanakan dengan menggunakan metode dan kerangka berpikir ilmiah oleh lembaga atau satuan kerja yang secara fungsional bertugas untuk itu.

Perencanaan dengan pendekatan partisipatif dilaksanakan dengan melibatkan semua pihak yang berkepentingan (*stakeholder*) terhadap pembangunan. Pelibatan mereka adalah untuk mendapatkan aspirasi dan menciptakan rasa memiliki. Sedangkan, pendekatan atas-bawah dan bawah-atas dalam perencanaan dilaksanakan menurut jenjang pemerintahan. Rencana hasil proses atas-bawah dan bawah-atas diselenggarakan melalui musyawarah yang dilaksanakan baik di tingkat Nasional, Provinsi, Kabupaten/Kota, Kecamatan, dan Desa.

Penjelasan Undang-Undang No. 25 Tahun 2004 Tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, Perencanaan pembangunan terdiri dari empat (4) tahapan yakni:

1. Penyusunan rencana;
2. Penetapan rencana;
3. Pengendalian Pelaksanaan Rencana; dan
4. Evaluasi Pelaksanaan Rencana.

Keempat tahapan diselenggarakan secara berkelanjutan sehingga secara keseluruhan membentuk satu siklus perencanaan yang utuh. Tahap penyusunan rencana dilaksanakan untuk menghasilkan rancangan lengkap suatu rencana yang siap untuk ditetapkan yang terdiri dari 4 (empat) langkah. Langkah pertama adalah penyiapan rancangan rencana pembangunan yang bersifat teknokratik, menyeluruh, dan terukur.

Langkah kedua, masing-masing instansi pemerintah menyiapkan rancangan rencana kerja dengan berpedoman pada rancangan rencana pembangunan yang telah disiapkan. Langkah berikutnya adalah melibatkan

masyarakat (*stakeholders*) dan menyelaraskan rencana pembangunan yang dihasilkan masing-masing jenjang pemerintahan melalui musyawarah perencanaan pembangunan. Sedangkan langkah keempat adalah penyusunan rancangan akhir rencana pembangunan.

Tahap berikutnya adalah penetapan rencana menjadi produk hukum sehingga mengikat semua pihak untuk melaksanakannya. Menurut Undang-Undang ini, rencana pembangunan jangka panjang Nasional/Daerah ditetapkan sebagai Undang-Undang/Peraturan Daerah, rencana pembangunan jangka menengah Nasional/Daerah ditetapkan sebagai Peraturan Presiden/Kepala Daerah, dan rencana pembangunan tahunan Nasional/Daerah ditetapkan sebagai Peraturan Presiden/Kepala Daerah. Pengendalian pelaksanaan rencana pembangunan dimaksudkan untuk menjamin tercapainya tujuan dan sasaran pembangunan yang tertuang dalam rencana melalui kegiatan-kegiatan koreksi dan penyesuaian selama pelaksanaan rencana tersebut oleh pimpinan Kementerian/Lembaga/Satuan Kerja Perangkat Daerah. Selanjutnya, Menteri/Kepala Bappeda menghimpun dan menganalisis hasil pemantauan pelaksanaan rencana pembangunan dari masing-masing pimpinan Kementerian/ Lembaga/Satuan Kerja Perangkat Daerah sesuai dengan tugas dan kewenangannya.

Evaluasi pelaksanaan rencana adalah bagian dari kegiatan perencanaan pembangunan yang secara sistematis mengumpulkan dan menganalisis data dan informasi untuk menilai pencapaian sasaran, tujuan dan kinerja pembangunan. Evaluasi ini dilaksanakan berdasarkan indikator dan sasaran kinerja yang tercantum dalam dokumen rencana pembangunan. Indikator dan sasaran kinerja mencakup masukan (*input*), keluaran (*output*), hasil (*result*), manfaat (*benefit*) dan dampak (*impact*).

## 2. Perencanaan Pembangunan Tingkat Provinsi

Perencanaan wilayah di tingkat provinsi yang dikenal pada masa orde baru adalah penyusunan Repelita daerah tingkat provinsi. Berdasarkan ketetapan yang dibuat pemerintah pusat, setiap daerah provinsi harus menyiapkan buku Repelita dengan berpedoman pada model Repelita Nasional. Repelita ini kemudian lebih diperinci dalam bentuk Sarlita (sasaran pelita). Setelah di berlakukannya undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah maka pemerintah daerah wajib menyusun RPJP (Rencana Pembangunan Jangka Panjang) dengan masa perencanaan 20 tahun ke depan dan RPJM (Rencana pembangunan Jangka Menengah) dengan masa perencanaan 5 tahun ke depan. RPJM dirinci ke dalam rencana tahunan yang disebut RKPD (Rencana Kerja pembangunan Daerah).

RPJM juga dirinci masing-masing instansi pelaksana dengan menyusun Renstra SKPD (Rencana Strategis Satuan Kerja Perangkat Daerah). Di masa lalu perencanaan ini dilakukan berdasarkan pendekatan sektoral sehingga laporannya berupa gabungan perencanaim sektor dan masih sedikit menyinggung lokasi atau *less-spatial* dan biasanya tidak dibarengi dengan peta-peta. Repelita ini kemudian dijabarkan ke dalam pro\$am tahunan dalam rencana Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (RAPBD). Akan tetapi dalam pelaksanaannya, penyusunan RAPBD seringkali tidak terlihat dengan jelas terhadap Repelita.

Setelah era reformasi istilah yang dipakai adalah Propeda (program pembangunan daerah), yang isinya lebih kurang sama dengan Repelita. Adapun rinciannya lebih lanjut dinamakan Renstra (rencana strategi). Sekarang istilah yang digunakan adalah RPJM yang kemudian dirinci ke dalam rencana tahunan yang disebut RKPD (Rencana Kerja Pembangunan Daerah). Di masa lalu perencanaan seperti ini belum mengemukakan proyek, paling-paling

hanya sampai pada penetapan program. Semestinya dalam RKPD telah menyebutkan proyek, lokasinya, dan sumber pembiayaannya. Selain itu, saat ini sudah disusun Rencana Struktur Tata Ruang Provinsi (RSTRP). Rencana ini sudah bersifat spasial, berupa arahan atau petunjuk tetapi belum menunjuk lokasi berbagai kegiatan secara tegas. Di luar penyusunan buku Repelita/Propeda dan RSTRP maka perencanaan pada level tingkat provinsi yang mencakup seluruh provinsi belum ada yang umum dilakukan oleh pemda provinsi, kecuali yang bersifat sektoral yang dilakukan oleh dinas masing-masing.

Undang-Undang No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, mengisyaratkan bahwa setiap daerah harus menyusun rencana pembangunan daerah secara sistematis, terarah, terpadu dan tanggap terhadap perubahan (Pasal 2 ayat 2), dengan jenjang perencanaan jangka panjang (25 tahun), jangka menengah (5 tahun) maupun jangka pendek atau tahunan (1 tahun). Setiap daerah (propinsi/kabupaten/kota) harus menetapkan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD), Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) dan Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD).

Penyusunan rencana pembangunan ini tersebut dirumuskan melalui forum Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang). Dalam musrenbang tersebut seluruh pelaku/aktor pembangunan dilibatkan dalam penyusunan rencana pembangunan. Dalam sistem perencanaan pembangunan ini, rencana dibagi dalam Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP), Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM), dan Rencana Pembangunan Tahunan.

Rencana Pembangunan Tahunan merupakan bentuk rencana operasional dari RPJP dan RPJM. Rencana Pembangunan Tahunan atau yang disebut sebagai Rencana Pembangunan Tahunan Daerah (RKPD) inilah yang menjadi pedoman untuk



penyusunan Rencana Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (RAPBD). Di dalam RAPBD, terdapat berbagai kegiatan yang diusulkan oleh masyarakat/ *stakeholders* melalui instansi atau Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) yang relevan dengan bidang tugasnya dalam rangka mencapai tujuan pembangunan sesuai dengan apa yang digariskan dalam visi dan misi daerah.

Pelaksanaan pembangunan daerah, sesuai dengan peran pemerintah daerah dalam era otonomi luas, perencanaan pembangunan daerah diperlukan karena pelaksanaan pembangunan didesentralisasikan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. perencanaan pembangunan daerah adalah suatu proses perencanaan yang dimaksudkan untuk melakukan perubahan menuju arah yang lebih baik bagi suatu komunitas masyarakat, pemerintah dan lingkungannya dalam wilayah/daerah tertentu dengan memanfaatkan atau mendayagunakan berbagai sumber daya yang ada dan harus memiliki orientasi yang bersifat menyeluruh, lengkap, tetapi tetap berpegang pada azas prioritas.

Perencanaan pembangunan yang berkualitas menjadi salah satu kunci keberhasilan pembangunan yang baik dalam skala nasional maupun daerah. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN) menisyaratkan bahwa setiap daerah agar menyusun Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD), Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD), dan Rencana Kerja Pembangunan Daerah (RKPD).

### **3. Perencanaan Pembangunan Tingkat Kabupaten/Kota**

Kabupaten/Kota dalam melakukan suatu perencanaan pembangunan, melihat sejarahnya, kabupaten/kota sama seperti pada tingkat provinsi. Yang dimana perencanaan dalam tingkat kabupaten atau kota adalah Repelita (Propeda) dan saat ini RPJM. Isi dan

metode penyusunannya lebih kurang sama dengan yang dilakukan pada tingkat provinsi. Padahal semestinya makin sempit daerah perencanaan, semakin mungkin membuat perencanaan yang lebih bersifat spesial. Semestinya perencanaan jangka menengah tingkat kabupaten atau kota, selain lebih spesial juga dapat mengarah pada penetapan proyek tahunan untuk kabupaten atau kota yang bersangkutan.

Pada tahun-tahun terakhir masa orde baru, Repelita juga ditindak lanjuti dengan penyusunan sasaran pelita (Sarlita). Pada saat itu sudah dibuat sasaran berdasarkan lokasi tetapi belum dibarengi dengan pembiayaan proyek. Setelah era reformasi istilah yang digunakan untuk Sarlita adalah Renstra (rencana strategi). Saat ini istilah yang digunakan adgfah RKPD. Selain itu, sebagian besar kabupaten atau kota juga sudah membuat rencana tata ruang wilayah (RTRW) yang sifatnya lebih detail dibanding RSTRP provinsi. Di luar kedua bentuk perencanaan itu, belum ada perencanaan lain yang dipraktikkan secara umum yang mencakup seluruh wilayah kabupaten. Berbeda dengan di kabupaten, kota sudah mengenal bentuk perencanaan lain, terutama yang menyangkut tata ruang perkotaan. Telah banyak kota yang menyusun *master plan* kota atau rencana induk tata ruang kota, rencana detail tata ruang kota. Selain itu sejak tahun 1986, telah dimulai apa yang disebut Penyusunan Program Prasarana Kota secara Terpadu (PPPKT). PPPKT menghasilkan Program Jangka Menengah (PJM), yaitu program pembangunan untuk masa 5-6 tahun. PJM P3KT ini sudah menyebutkan proyek, di mana lokasinya, kapan dilaksanakan, dan dari mana sumber dananya.

Perencanaan model P3KT selain bersifat spesial (lokasi proyek terlihat di dalam peta) sekaligus dilengkapi rencana proyek untuk setiap tahun disertai besarnya biaya yang dibutuhkan dan perkiraan sumber dana untuk membiayai proyek tersebut. Sayangnya, PJM P3KT hanya menyangkut

wilayah yang sudah dikategorikan sebagai kota (termasuk beberapa ibukota kecamatan di kabupaten yang sudah dianggap memiliki ciri-ciri perkotaan), tetapi belum mencakup wilayah pedesaan.

#### **4. APBD dan Rencana Pembangunan Sebagai Instrumen penyelesaian Kesejahteraan Sosial**

Karakteristik Negara Hukum Kesejahteraan adalah memberikan kesejahteraan kepada rakyatnya. Maka dapat diartikan, bahwa segala kegiatan dalam menyelenggaraan pemerintahan haruslah memperhatikan kesejahteraan rakyatnya. Sebagaimana telah diamanatkan di dalam Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 alinea ke empat, dimana negara dalam menyelenggarakan pemerintahan negara dapat memajukan kesejahteraan rakyat diseluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Salah satu syarat untuk mensejahterakan rakyatnya adalah persoalan sistem keuangan negara. Keuangan negara merupakan sumber pendanaan untuk penyelenggaraan pemerintah dan pemerintahan daerah dalam mensejahterakan rakyatnya. Pemerintahan daerah dalam menyelenggarakan sistem keuangan negara diberikan kewenangan untuk mengatur daerahnya secara otonomi. Oleh karena itu, pemerintahan daerah berhak mengurus dan mengatur keuangannya sendiri untuk mensejahterakan rakyatnya. Sebagaimana yang diamanatkan dalam UUD NRI Tahun 1945 untuk diselenggarakan otonomi seluas-luasnya dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pemerintah pada hakikatnya mengemban tiga fungsi utama, yakni fungsi distribusi, fungsi stabilisasi, dan fungsi alokasi. Fungsi distribusi dan fungsi stabilisasi pada umumnya lebih efektif dan tepat dilaksanakan oleh pemerintah, sedangkan fungsi alokasi oleh pemerintahan daerah yang lebih mengetahui kebutuhan, kondisi, dan situasi masyarakat setempat.

Pengelolaan keuangan daerah menjadi instrumen yang sangat penting dalam penyelenggaraan otonomi daerah, utamanya dalam rangka melihat kinerja pengelolaannya dikaitkan dengan peningkatan kesejahteraan rakyat. Kinerja tersebut dapat dilihat dari proses penyusunan APBD, pelaksanaan dan penerapannya serta bagaimana pertanggung jawaban penggunaannya.

Transparan merupakan prinsip keterbukaan yang memungkinkan masyarakat untuk mengetahui dan mendapatkan akses informasi seluas-luasnya tentang keuangan daerah. Bertanggung jawab merupakan perwujudan kewajiban seseorang atau satuan kerja untuk mempertanggung jawabkan pengelolaan dan pengendalian sumber daya dan pelaksanaan kebijakan yang dipercayakan kepadanya dalam rangka pencapaian tujuan yang telah ditetapkan.

Peraturan pada aspek perencanaan diarahkan agar seluruh proses penyusunan APBD sedapat mungkin menunjukkan latar belakang pengambilan keputusan dalam penetapan kebijakan umum, skala prioritas dan penetapan alokasi, serta distribusi sumber daya dengan melibatkan partisipasi masyarakat. Dalam kerangka pembangunan yang mempunyai cakupan sangat luas, perencanaan mempunyai kedudukan penting dalam menentukan prioritas dan strategi dalam pembangunan.

APBD merupakan suatu perencanaan yang dilakukan pemerintah daerah dalam membangun daerahnya. Oleh karena itu, perencanaan merupakan tahapan yang awal dari sebuah proses manajemen, maka harus dilakukan secara cermat, tepat dan akurat, membuat perencanaan berarti menetapkan suatu tujuan dan memilih instrumen dan langkah dalam mencapai tujuan yang ditetapkan.

Pemerintah daerah dalam melakukan penyusunan APBD, tidak terlepas dari proses perencanaan dan penganggaran. Karena perencanaan dan penganggaran merupakan dua proses yang tidak dapat dipisahkan.

Penganggaran bisa disusun atas dasar sebuah perencanaan yang menjadi acuan dalam membuatnya, demikian juga dengan perencanaan akan terlaksana jika didukung dengan anggaran yang tersedia. Oleh karena itu, perencanaan pembangunan yang telah dibuat harus menjadi dasar dalam penyusunan APBD.

Rencana pembangunan daerah yang dimiliki setiap daerah merupakan satu kesatuan dalam sistem perencanaan pembangunan nasional, sebagaimana diatur dalam Undang-Undang No. 17 Tahun 2007 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025. Dalam UU tersebut, RPJPD merupakan dokumen perencanaan pembangunan daerah untuk priode 20 tahun yang memuat visi, misi dan arah pembangunan daerah, selanjutnya dijabarkan dalam RPJMD dalam 5 (lima).

## **KESIMPULAN DAN REKOMENDASI**

### **Kesimpulan**

Berdasarkan hasil penelitian penulis, maka dapat disimpulkan bahwa Perencanaan pembangunan daerah melalui APBD yang dilakukan oleh kepala daerah dan disetujui bersama dengan DPRD, belum dapat mensejahterakan masyarakat secara keseluruhan. Karena kurangnya partisipasi masyarakat dalam penyusunan perencanaan APBD untuk melakukan pembangunan daerah.

### **Rekomendasi**

Oleh karena kesimpulan diatas tersebut, dalam tulisan ini direkomendasikan agar Pemerintah daerah haruslah mengikut sertakan masyarakat dalam perencanaan pembangunan daerah melalui perencanaan penyusunan APBD.

## **UCAPAN TERIMA KASIH**

Penulis mengucapkan terima kasih atas dukungan semua pihak sehingga penelitian

sekaligus penyelesaian tulisan ini dapat terselesaikan, khususnya kepada tim pembimbing Dr. H. M. Yasin Nahar, SH, MH dan Dr. Mohammad Tavip, SH, MH, sekaligus sebagai koordinator program studi magister ilmu hukum, serta pihak-pihak yang tidak dapat penulis sebutkan semuanya dalam tulisan ini.

## **DAFTAR RUJUKAN**

- Abdullah, Rozali. 2010. *Pelaksanaan Otonomi Luas Dengan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung*. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada;
- Amiq, H. Bachrul. 2010. *Aspek Hukum Pengawasan Pengelolaan Keuangan Daerah Dalam Perspektif Penyelenggaraan Negara Yang Bersih*, Yogyakarta: LaksBang Pressindo;
- Asshiddiqie, Jimly. 2008. *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*. Jakarta: Bhuana Ilmu Populer;
- HR, Ridwan. 2013. *Hukum Administrasi Negara edisi revisi*. Jakarta: Penerbit Rajawali Pres;
- Latif. Abdul. 2007, *Fungsi Mahkamah Konstitusi dalam Upaya Mewujudkan Negara Hukum Demokrasi*, Yogyakarta: Kreasi Total Media;
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2006 Tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah;
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 37 Tahun 2014 Tentang Pedoman Penyusunan Anggaran Dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2015 (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 680).
- Peraturan Pemerintah Nomor 55 Tahun 2005 Tentang Dana Perimbangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2005 Nomor 137, Tambahan Lembaran

- Negara Republik Indonesia Nomor 4575);
- Peraturan Pemerintah Nomor 56 Tahun 2005 Tentang Sistem Informasi Keuangan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2005 Nomor 138, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4576);
- Peraturan Pemerintah Nomor 57 Tahun 2005 Tentang Hibah Kepada Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2005 Nomor 139, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4577);
- Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 Tentang Pengelolaan Keuangan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2005 Nomor 140, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4578);
- Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2008 Tentang Tahapan, Tata Cara Penyusunan, Pengendalian Dan Evaluasi Pelaksana Rencan Pembangunan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 21, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4817);
- Saidi, Muhammad Djafar. 2008. *Hukum Keuangan Negara*. Jakarta: Rajawali Pers
- Subagio, M.1991. *Hukum Keuangan Negara RI*, Jakarta: Rajawali Pers;
- T. Triwulan, Titik dan Widodo, Gunadi, Ismu. 2011. *Hukum Tata Usaha Negara dan Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara Indonesia*. Jakarta: Kencana.
- Thalib, H. Rasyid. 2008. *Hukum Keuangan Negara/Daerah dan Tindak Pidana Korupsi*, Palu: Lembaga Pengkajian Pembaharuan Hukum dan Kebijakan Publik (LP2HKP);
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 Tentang Pembendaharaan Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 5, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4355);
- Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 Tentang Pemeriksaan Pengelolaan Dan Tanggung Jawab Keuangan Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 66, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4400);
- Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 47, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4286);
- Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2015 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2014 Tentang Anggaran Pendapatan Dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2015 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 44, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5669);
- Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 Tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 126, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4438);
- Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 58, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5679);
- Yani, Ahmad. 2013. *Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.