

PENYUSUNAN PERATURAN DAERAH TENTANG ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DAERAH DALAM PERSPEKTIF HUKUM KEUANGAN NEGARA

THE FORMULATION OF REGIONAL REGULATIONS ON REGIONAL REVENUE AND EXPENDITURE BUDGET IN THE PERSPECTIVE OF STATE FINANCIAL LAW

Elsa Sepriani

Paralegal, Politeknik Pengadaan Nasional

elsasepriani@polteknas.ac.id

Abstrak

Peraturan Daerah tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) merupakan instrumen fundamental dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah dan pelaksanaan desentralisasi fiskal. Penyusunan Perda APBD tidak semata-mata bersifat teknokratis, melainkan memiliki dimensi hukum tata negara dan hukum administrasi negara yang kuat karena ditetapkan dalam bentuk peraturan perundang-undangan yang mengikat secara umum. Artikel ini bertujuan untuk menganalisis konsep ideal penyusunan Perda APBD dalam perspektif hukum keuangan negara, mengkaji problematika normatif yang kerap muncul dalam praktik penyusunannya, serta menilai relevansi prinsip good governance sebagai parameter normatif dalam pengelolaan keuangan daerah. Metode penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum normatif dengan pendekatan peraturan perundang-undangan dan pendekatan konseptual. Hasil kajian menunjukkan bahwa permasalahan penyusunan Perda APBD umumnya bersumber dari ketidakpatuhan terhadap tahapan prosedural, lemahnya sinkronisasi antara dokumen perencanaan dan penganggaran, serta belum efektifnya mekanisme pengawasan dan sanksi administratif. Oleh karena itu, penyusunan Perda APBD harus diposisikan sebagai proses hukum strategis yang menjamin kepastian hukum, akuntabilitas, dan keberpihakan pada kepentingan publik.

Kata kunci: Peraturan Daerah, APBD, Keuangan Negara, Good Governance.

Abstract

Regional Regulation on the Regional Revenue and Expenditure Budget (Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah/APBD) constitutes a fundamental instrument in the administration of regional government and the implementation of fiscal decentralization. The formulation of the APBD Regional Regulation is not merely technocratic in nature; rather, it embodies strong dimensions of constitutional law and administrative law, as it is enacted in the form of generally binding legislation. This article aims to analyze the ideal concept of drafting the APBD Regional

Regulation from the perspective of state financial law, to examine the normative problems that frequently arise in its formulation, and to assess the relevance of good governance principles as normative parameters in regional financial management. The research employs normative legal research methods with statutory and conceptual approaches. The findings indicate that problems in the formulation of the APBD Regional Regulation generally stem from non-compliance with procedural stages, weak synchronization between planning and budgeting documents, and the ineffectiveness of supervisory mechanisms and administrative sanctions. Therefore, the formulation of the APBD Regional Regulation must be positioned as a strategic legal process that ensures legal certainty, accountability, and alignment with the public interest.

Keywords: *Regional Regulation, APBD, State Finance, Good Governance.*

PENDAHULUAN

Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) merupakan manifestasi konkret dari pelaksanaan kewenangan pemerintahan daerah dalam kerangka negara kesatuan yang menganut asas desentralisasi. APBD tidak hanya berfungsi sebagai dokumen keuangan tahunan, melainkan juga sebagai instrumen hukum yang ditetapkan melalui Peraturan Daerah dan memiliki kekuatan mengikat secara umum.¹ Dengan demikian, penyusunan APBD tidak dapat dilepaskan dari prinsip negara hukum yang menuntut adanya kepastian hukum, akuntabilitas, dan keteraturan administrasi pemerintahan.

Dalam perspektif hukum keuangan negara, APBD merupakan bagian integral dari sistem pengelolaan keuangan negara sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.² Undang-undang tersebut menegaskan bahwa seluruh pengelolaan keuangan negara dan daerah harus dilaksanakan secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, transparan, dan bertanggung jawab.³ Oleh karena itu, setiap tahapan penyusunan Perda APBD mengandung konsekuensi hukum yang menentukan sah atau tidaknya penggunaan keuangan daerah.

Namun dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan daerah, penyusunan Perda APBD kerap menghadapi berbagai persoalan normatif, seperti keterlambatan penetapan, disharmoni antara dokumen perencanaan dan penganggaran, serta dominasi kepentingan politik dalam proses pembahasan anggaran.⁴ Kondisi tersebut berimplikasi pada terganggunya fungsi APBD sebagai instrumen perencanaan pembangunan dan pelayanan publik. Berdasarkan hal tersebut, artikel ini

¹ Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

² Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.

³ *Ibid.*, Pasal 3.

⁴ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Hukum Tata Negara*, Jakarta: Rajawali Pers, 2014, hlm. 287

berupaya mengkaji penyusunan Perda APBD secara konseptual dalam perspektif hukum keuangan negara.

METODE PENELITIAN

Artikel ini menggunakan metode penelitian hukum normatif dengan pendekatan peraturan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*).⁵ Bahan hukum primer terdiri atas peraturan perundang-undangan di bidang keuangan negara dan pemerintahan daerah, sedangkan bahan hukum sekunder meliputi literatur hukum, doktrin, dan karya ilmiah yang relevan. Analisis dilakukan secara kualitatif dengan metode penalaran deduktif.

PEMBAHASAN

Penyusunan Perda APBD sebagai Proses Hukum dalam Sistem Keuangan Negara

Penyusunan Perda APBD harus dipahami sebagai proses hukum, bukan sekadar aktivitas administratif atau teknokratis. Hal ini disebabkan karena APBD ditetapkan dalam bentuk peraturan daerah yang bersifat *algemeen verbindend voorschrift* dan menjadi dasar legal bagi seluruh tindakan keuangan pemerintah daerah.⁶ Dalam kerangka negara hukum, setiap pengeluaran dan penerimaan keuangan daerah harus memperoleh legitimasi melalui mekanisme penganggaran yang sah.⁷

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 menegaskan bahwa anggaran daerah disusun berdasarkan rencana kerja pemerintah daerah dan ditetapkan setiap tahun dengan peraturan daerah.⁸ Dengan demikian, penyimpangan terhadap tahapan dan prosedur penyusunan APBD tidak dapat dipandang sebagai pelanggaran administratif biasa, melainkan sebagai cacat prosedural dalam pembentukan produk hukum daerah.

Relasi Eksekutif dan Legislatif dalam Penyusunan APBD

Penyusunan Perda APBD melibatkan relasi antara kepala daerah sebagai pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan daerah dan DPRD sebagai lembaga yang menjalankan fungsi anggaran (*budgeting function*).⁹ Relasi ini secara normatif dirancang sebagai mekanisme checks and balances dalam pengelolaan keuangan daerah. Namun dalam praktik, relasi tersebut sering mengalami distorsi akibat kuatnya kepentingan politik dalam pembahasan anggaran. Fungsi anggaran tidak jarang dimanfaatkan sebagai alat negosiasi politik, sehingga menggeser orientasi APBD dari kepentingan publik menuju kepentingan kelompok tertentu.¹⁰ Dalam perspektif hukum

⁵ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta: Kencana, 2017, hlm. 133.

⁶ Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, New York: Russell & Russell, 1961, hlm. 124.

⁷ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika, 2010, hlm. 211.

⁸ Pasal 20 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.

⁹ Pasal 65 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

¹⁰ Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi*, Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2010, hlm. 143.

tata negara, kondisi ini berpotensi melemahkan legitimasi substantif Perda APBD sebagai instrumen kesejahteraan masyarakat.

Ketidapatuhan Prosedural dan Implikasi Hukumnya

Ketidapatuhan terhadap tahapan dan jadwal penyusunan APBD merupakan persoalan normatif yang kerap terjadi dalam praktik pemerintahan daerah. Secara hukum administrasi negara, keterlambatan atau penyimpangan prosedural tersebut dapat dikualifikasikan sebagai bentuk maladministrasi, karena berpotensi merugikan kepentingan publik.¹¹

Meskipun peraturan perundang-undangan telah mengatur sanksi administratif terhadap keterlambatan penetapan APBD, lemahnya implementasi sanksi tersebut menunjukkan rendahnya efektivitas hukum.¹² Kondisi ini mencerminkan adanya kesenjangan antara norma hukum (*das sollen*) dan praktik penyelenggaraan pemerintahan (*das sein*).

Prinsip Good Governance sebagai Parameter Normatif

Prinsip good governance menjadi parameter normatif penting dalam menilai kualitas penyusunan Perda APBD. Menurut UNDP, good governance mensyaratkan adanya transparansi, partisipasi, akuntabilitas, efektivitas, dan kepastian hukum dalam setiap proses pemerintahan.¹³

Dalam konteks penyusunan Perda APBD, prinsip transparansi menuntut keterbukaan informasi anggaran, sementara prinsip partisipasi menghendaki keterlibatan masyarakat dalam proses perencanaan dan penganggaran. Prinsip akuntabilitas mengharuskan setiap keputusan anggaran dapat dipertanggungjawabkan secara hukum dan moral.¹⁴ Tanpa internalisasi prinsip-prinsip tersebut, Perda APBD berpotensi menjadi produk hukum yang sah secara formal, tetapi lemah secara substantif.

Rekonstruksi Konseptual Penyusunan Perda APBD

Berdasarkan analisis di atas, penyusunan Perda APBD perlu direkonstruksi secara konseptual dengan menempatkannya sebagai proses hukum strategis dalam sistem keuangan negara. Rekonstruksi tersebut meliputi penegasan karakter APBD sebagai produk hukum, penguatan kepatuhan terhadap prosedur pembentukan peraturan daerah, pengendalian relasi politik eksekutif–legislatif melalui norma hukum, serta internalisasi prinsip good governance secara konsisten.

¹¹ Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2011, hlm. 245.

¹² Pasal 321 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

¹³ United Nations Development Programme (UNDP), *Governance for Sustainable Human Development*, New York, 1997

¹⁴ LAN RI, *Good Governance dan Akuntabilitas Publik*, Jakarta, 2003.

PENUTUP

KESIMPULAN DAN SARAN

Kesimpulan

Penyusunan Perda APBD merupakan proses hukum strategis dalam sistem keuangan negara yang tidak dapat dipisahkan dari prinsip negara hukum dan good governance. Problematika normatif yang muncul dalam praktik menunjukkan perlunya penguatan kepatuhan prosedural dan efektivitas pengawasan guna menjamin kepastian hukum dan perlindungan kepentingan publik.

Saran

Diperlukan penguatan regulasi dan pengawasan terhadap penyusunan Perda APBD, termasuk penerapan sanksi administratif yang tegas dan konsisten, agar APBD benar-benar berfungsi sebagai instrumen hukum dan kebijakan publik yang berorientasi pada kesejahteraan masyarakat.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

Asshiddiqie, Jimly. *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika, 2010.

Asshiddiqie, Jimly. *Pengantar Hukum Tata Negara*. Jakarta: Rajawali Pers, 2014.

Donner, A.M., dan E.H. Wiarda. *Algemene Beginselen van Behoorlijk Bestuur*. Deventer: Kluwer, 1987.

Hadjon, Philipus M. *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2011.

Isra, Saldi. *Pergeseran Fungsi Legislasi: Menguatnya Model Legislasi Parlementer dalam Sistem Presidensial Indonesia*. Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2010.

Kelsen, Hans. *General Theory of Law and State*. New York: Russell & Russell, 1961.

Manan, Bagir. *Hubungan Pusat dan Daerah Menurut Undang-Undang Dasar 1945*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1994.

Manan, Bagir. *Hukum Keuangan Negara*. Bandung: Alumni, 1999.

Marzuki, Peter Mahmud. Penelitian Hukum. Jakarta: Kencana, 2017.

Maria Farida Indrati S. Ilmu Perundang-undangan: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan. Yogyakarta: Kanisius, 2007.

Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Dokumen dan Laporan Lembaga

Lembaga Administrasi Negara Republik Indonesia (LAN RI). Good Governance dan Akuntabilitas Publik. Jakarta: LAN RI, 2003.

United Nations Development Programme (UNDP). Governance for Sustainable Human Development. New York: UNDP, 1997.