KAJIAN YURIDIS TERHADAP ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DAERAH KABUPATEN JEMBER TAHUN 2018 BERDASARKAN UNDANG-UNDANG NOMOR 23 TAHUN 2014 TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH

- Puri Rahayu

ABSTRACT

Local Governments should draw up budgets to ensure sufficient funds in conducting the affairs of government. Therefore, we should note the correspondence between governmental authority and funding sources. All receipts and expenditures of local government in the form of money, goods and / or services in respect of fiscal year should be budgeted in the budget. Budgeting revenues and expenditures of the budget must have a legal basis for budgeting. In the framework of the implementation of the Local Government authority as stipulated in Law No. 23 of 2014 on Regional Government of rights and obligations arising areas that can be valued in money that needs to be managed in a system of financial management. Financial management referred to a subsystem of the country's financial management system and an essential element in local governance.

I. PENDAHULUAN

Seiring berjalannya waktu hukum di Indonesia telah banyak merubah berbagai sisi kehidupan dan seringkali menimbulkan berbagai permasalahan dalam pelaksanaan sistem Pemerintahan Indonesia. Sejalan dengan ikut campur tangannya pemerintah di hampir semua sisi kehidupan warga negara, sehingga dalam penyelenggaraan pemerintahan tidak luput dari konflik kepentingan. Pemahaman terhadap norma hukum administrasi menjadi sangat penting bukan saja bagi aparatur pemerintahan, tetapi juga bagi warga negara dan tak kalah pentingnya bagi para penegak hukum.

Mengingat bahwa sistem penyelenggaraan Pemerintahan Negara Reahaypublik Indonesia harus berdasarkan pada prinsip kedaulatan rakyat dan prinsip negara hukum. Sebagaimana ketentuan yang tertuang dalam Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun

1945, menentukan bahwa "*Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar*", dan pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menentukan bahwa "*Negara Indonesia adalah negara hukum*". Maka berdasarkan prinsip-prinsip tersebut segala bentuk Tindakan Administrasi Pemerintahan harus berdasarkan atas kedaulatan rakyat dan hukum yang merupakan refleksi dari Pancasila sebagai ideologi negara. Begitu juga dengan pelaksanaan demokrasi atau kedaulatan rakyat yang tercermin melalui lembaga negara baik di pusat maupun daerah haruslah selalu berdasarkan ketentuan hukum yang berlaku, baik itu Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, peraturan perundang-undangan maupun jenis-jenis hukum lainnya.

Berhubungan dengan pilar utama negara hukum, yaitu asas legalitas (*legaliteitsbeginsel*) yang dijadikan sebagai dasar dalam setiap penyelenggaraan pemerintahan, maka berdasarkan prinsip ini tersirat bahwa wewenang pemerintahan berasal dari peraturan perundang-undangan, artinya sumber wewenang bagi pemerintah adalah peraturan perundang-undangan. Dengan demikian tidak berdasarkan kekuasaan yang melekat pada kedudukan penyelenggara pemerintahan itu sendiri. Dengan negara hukum, hukum ditempatkan sebagai aturan main dalam penyelenggaraan kenegaraan, pemerintahan, dan kemasyarakatan yang bertumpu pada keadilan, kedamaian, dan kemanfaatan atau kebermaknaan.[1]

Pada tahun 1999 dengan diberlakukannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah terjadi perubahan sistem pemerintahan Indonesia dari pola pemerintahan yang bersifat sentralistis menjadi desentralistis baru dapat terwujud yang sekaligus mencabut berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah. Hal ini berdampak yakni penyerahan wewenang yang sebelumnya kewenangan pemerintah pusat menjadi kewenangan pemerintah daerah, sehingga pemerintah daerah mempunyai kewenangan untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan daerah serta berwenang untuk mengatur dan mengurus urusannya sendiri secara otonom.

[1] Ridwan HR, 2010, *Hukum Admiinistrasi Negara*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, hlm 90

Sebagaimana ketentuan yang tertuang dalam pasal 18 ayat (2) dan ayat (5) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa Pemerintahan Daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan diberikan otonomi yang seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh Undang-Undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat. Perubahan sistem pemerintahan pada hakekatnya bertujuan sebagai upaya menciptakan penyelenggaraan pemerintahan yang lebih baik dengan menerapkan prinsip-prinsip *good governance.*[2]

Berdasarkan Pasal 18A dan Pasal 18B Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 juga dituangkan ketentuan mengenai hubungan kewenangan-kewenangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah sebagai berikut:

"*Pasal 18A Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945:*

1. *Hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota, atau antara provinsi dan kabupaten dan kota, diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah.*
2. *Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang.*

Pasal 18B Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945:

1. *Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang.*
2. *Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik*

[2] Rasyid Thaha. *Penataan Kelembagaan Pemerintah Daerah*. Jurnal ilmiah Ilmu Pemerintahan vol.1 no.3 juni 2012. google scholar

Indonesia,yang diatur dalam undang-undang."

Dengan demikian, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan landasan yang kuat untuk menyelenggarakan otonomi dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata, dan bertanggung jawab kepada daerah, sebagaimana tertuang dalam ketetapan MPR-RI Nomor XV/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah: Pengaturan, Pembagian, dan Pemanfaatan Sumber Daya Nasional yang Berkeadilan, serta Pertimbangan Keuangan Pusat dan Daerah Dalam Kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.[3] Daerah Indonesia akan dibagi dalam Daerah Propinsi dan Daerah Propinsi akan dibagi dalam daerah yang lebih kecil. Di daerah-daerah yang bersifat otonom (*streek en locale rechtgemeenschappen)* atau bersifat administrasi belaka, semuanya menurut aturan yang akan di tetapkan dengan Undang-Undang".

Perubahan paradigma yang dituangkan dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 kemudian dirubah dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan disempurnakan lagi dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang mengedepankan asas otonomi dengan diberikan otonomi yang seluas-luasnya. Maksud asas otonomi itu sendiri adalah prinsip dasar penyelenggaraan Pemerintahan Daerah berdasarkan Otonomi Daerah. Berdasarkan Pasal 11 Undang-Undang No.23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan bahwa "*Tugas Pembantuan adalah penugasan dari Pemerintah Pusat kepada daerah otonom untuk melaksanakan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat atau dari Pemerintah Daerah provinsi kepada Daerah kabupaten atau kota untuk melaksanakan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah provinsi*". Kemudian pemberian kewenangan otonomi yang seluas-luasnya kepada daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat.

Salah satu tugas yang dimiliki kepala daerah adalah menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang APBD kepada DPRD untuk dibahas bersama sebagaimana disebutkan dalam

[3] Deddy Supriyady Bratakusumah dan Dadang Solihin, 2003, *Otonomi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, hlm.1.

Pasal 65 ayat (1) huruf d Undang-Undang No.23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang berbunyi "*Kepala daerah mempunyai tugas: Menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang APBD, rancangan Perda tentang perubahan APBD, dan rancang Perda tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD kepada DPRD untuk dibahas bersama*". Undang-Undang No.23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah terhitung mulai disahkan pemerintah terhitung mulai tanggal 30 September 2014 merupakan awal perubahan sistem dalam Pemerintahan Daerah. Pasal 1 angka 32 Undang-Undang No.23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah juga menyebutkan bahwa "*Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah yang selanjutnya disingkat APBD adalah rencana keuangan tahunan Daerah yang selanjutnya di tetapkan dengan Perda*".

Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah merupakan rencana pelaksanaan semua Pendapatan Daerah dan semua Belanja Daerah dalam rangka pelaksanaan Desentralisasi dalam tahun anggaran tertentu. Pemungutan semua penerimaan Daerah bertujuan untuk memenuhi target yang ditetapkan dalam APBD. Demikian pula semua pengeluaran daerah dan ikatan yang membebani daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi dilakukan sesuai jumlah dan sasaran yang ditetapkan dalam APBD. Karena APBD merupakan dasar pengelolaan keuangan daerah, maka APBD menjadi dasar pula bagi kegiatan pengendalian, pemeriksaan dan pengawasan keuangan daerah. Tahun anggaran APBD yaitu mulai 1 Januari dan berakhir tanggal 31 Desember tahun yang bersangkutan. Sehingga pengelolaan, pengendalian, dan pengawasan keuangan daerah dapat dilaksanakan berdasarkan kerangka waktu tersebut. Jumlah pendapatan yang dianggarkan dalam APBD merupakan perkiraan yang terukur secara rasional yang dapat tercapai untuk setiap sumber pendapatan. Pendapatan dapat direalisasikan melebihi jumlah anggaran yang telah ditetapkan. Berkaitan dengan belanja, jumlah belanja yang dianggarkan merupakan batas tertinggi untuk setiap jenis belanja. Jadi, realisasi belanja tidak boleh melebihi jumlah anggaran belanja yang telah ditetapkan. Penganggaran pengeluaran harus didukung dengan adanya kepastian tersedianya penerimaan dalam jumlah yang cukup. Untuk menghindari defisit anggaran maka dibutuhkan plafon dan sistematika anggaran yang disusun dalam bentuk naskah. Kemudian Pemerintah sebagai penyusun dari naskah rancangan anggaran pendapatan dan belanja daerah tersebut akan mengajukan dan membahas

secara bersama-sama dengan DPRD. Dalam hal ini Pemerintahan Daerah Kabupaten Jember hingga saat ini APBD Jember tahun 2018, belum bisa diberlakukan secara efektif, karena masih dalam tahap evaluasi Gubernur[4].

Posisi Gubernur selain sebagai kepala daerah di wilayah Provinsi, juga sebagai Wakil Pemerintah Pusat di wilayah Provinsi memiliki tugas dan fungsi yang sangat strategis dalam mensinergikan penyelenggaraan pemerintah pusat, provinsi maupun kabupaten/kota demi kepentingan dan kesejahteraan masyarakat. Gubernur Jawa Timur menegur Bupati Faida terkait besarnya anggaran makanan dan minuman dalam APBD Kabupaten Jember 2018. Teguran ini termaktub dalam Surat Keputusan Eveluasi terhadap Rancangan APBD Kabupaten Jember 2018 dan Rancangan Peraturan Bupati tentang Penjabaran APBD 2018 yang terbit pada 4 April 2018[5].

II. METODE PENELITIAN

A. JENIS PENELITIAN

Jenis penelitian yang penulis gunakan adalah penelitian normatif. Penelitian normatif merupakan penelitian yang digunakan untuk menyelidiki, menemukan, menggambarkan,dan menjelaskan kualitas atau keistimewaan yang diukur, atau digambarkan melalui pendekatan kuantitatif. Jenis penelitian ini di fokuskan untuk mengkaji suatu perundang-undangan yang berlaku.

B. BAHAN HUKUM

Bahan hukum adalah bagian terpenting dalam penelitian hukum. Tanpa bahan hukum tidak mungkin dapat ditemukan jawaban atas isu hukum yang dibahas. Guna memecahkan isu hukum yang dihadapi digunakan bahan hukum sebagai sumber penelitian hukum. Pada penelitian karya ilmiah ini penyusun menggunakan sumber bahan hukum yang meliputi bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier.

1. Bahan hukum primer, yaitu "Bahan-bahan hukum yang mengikat"[6], yaitu berupa peraturan perundang-undangan dan peraturan-peraturan yang berkaitan dengan penulisan ini seperti:

---

[4] Suarajatim, 2018 , *APBD jember tahun 2018 masih belum efektif,* http://www.suarajatimpost.com/read/13119/20180310/203429/apbd-jember-tahun-2018-masih-belum-efektif/, diakses pada 24 april 2018 , pukul 15.25 WIB

[5] Beritajatim, 2018, *Anggaran makan minum rp 13 m dalam apbd jember pemborosan,* http://m.beritajatim.com/politik_pemerintahan/326360/gubernur_jatim:_anggaran_makan_minum_rp_13_m_dalam_apbd_jember_pemborosan.html , diakses pada 24 april 2018, pukul 16.05 WIB

[6] Bambang Sunggono, 2013, *Metodologi Penelitian Hukum*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 113.

a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945, selanjutnya disebut (UUD NRI 1945)
b. Undang-Undang No.17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, selanjutnya disebut (UU No.17 Tahun 2003)
c. Undang-Undang No.12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, selanjutnya disebut (UU No.12 Tahun 2011).
d. Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, selanjutnya disebut (UU No.23 Tahun 2014)
e. Peraturan Pemerintah No. 58 Tahun 2005 tentang Penggelolaan Keuangan Daerah, selanjutnya disebut (PP No.58 Tahun 2005)
f. Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah, selanjutnya disebut (PP No.18 Tahun 2016)
g. Peraturan Menteri Dalam Negeri No.21 Tahun 2011 Tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah, selanjutnya disebut (PERMENDAGRI No.21 Tahun 2011)
h. Peraturan Menteri Dalam Negeri No.33 Tahun 2017 tentang Pedoman Penyusunan APBD Tahun 2018, selanjutnya disebut (PERMENDAGRI No.33 Tahun 2017).

2. Bahan hukum sekunder, yaitu "Bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer"[7], berupa literatur-literatur tertulis yang berkaitan dengan pokok masalah dalam studi ini, baik berbentuk buku-buku, makalah-makalah, hasil penelitian, hasil karya ilmiah, artikel, surat kabar dan lain sebagainya.
3. Bahan hukum tertier, yakni bahan-bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder, misalnya : kamus-kamus (hukum), ensiklopedia, indeks kumulatif, dan sebagainya

C. ANALISA DATA

Studi kepustakaan yaitu pengumpulan data melalui buku-buku tentang hukum, Undang-Undang, Peraturan Pemerintah dan sumber lain yang berkaitan dengan penelitian untuk mendapatkan landasan teoritis. Pengumpulan data hukum dilakukan dengan cara mencatat segala informasi terkini tentang isu dalam penelitian. Disamping itu juga penelitian dilakukan melalui meneliti buku-buku

[8] *Ibid., hlm 114.*

literatur untuk mendapatkan landasan teoritis pendapat para ahli.

Bahan hukum penelitian ini kemudian dianalisis dan bertujuan untuk memecahkan permasalahan yang diangkat, sedangkan jalan pemikiran yang digunakan dalam menganalisis bahan hukum memakai metode deduktif yaitu memperoleh gambaran dengan menarik pengetahuan dari hal-hal [8]

III. HASIL DAN PEMBAHASAN

1. Mekanisme Penyusunan Peraturan Daerah

Rancangan Peraturan Daerah (Raperda) dapat berasal dari DPRD atau Kepala Daerah (Gubernur, Bupati, atau Walikota). Raperda yang disiapkan oleh Kepala Daerah disampaikan kepada DPRD. Sedangkan Raperda DPRD yang dibuat anggota DPRD dan Gubernur atau Bupati/Walikota disampaikan oleh Pimpinan DPRD kepada Gubernur atau Bupati/Walikota untuk disahkan menjadi Perda, dalam jangka waktu paling lambat 7 hari sejak tanggal persetujuan bersama. Raperda tersebut disahkan oleh Gubernur atau Bupati/Walikota dengan menandatangani dalam jangka waktu 30 hari sejak Raperda tersebut disetujui oleh DPRD dan Gubernur atau Bupati/Walikota. Jika dalam waktu 30 hari sejak Raperda tersebut disetujui bersama tidak ditandangani oleh Gubernur atau Bupati/Walikota, maka Raperda tersebut sah menjadi Perda dan wajib diundangkan.[9]

Proses Penyusunan Peraturan Daerah melalui tahapan sebagai berikut:

1. Tahapan Pengajuan Peraturan Daerah (PERDA)

   Pada tahap ini, pengajuan rancangan peraturan daerah dapat dilakukan oleh Pemerintah Daerah maupun oleh DPRD.

   - Pengajuan Rancangan Perda oleh Kepala Daerah, Proses pengajuan rancangan peraturan daerah dari kepala daerah adalah sebagai berikut:
     a. Konsep rancangan peraturan daerah disusun oleh dinas atau biro yang berkaitan dengan perda yang dibuat.
     b. Konsep rancangan perda yang telah disusun diajukan kepada biro hukum untuk dilakukan pemeriksaan secara teknis.

[8] Ronny Hanitiyo Soemitro, 2012, *Metodologi Penelitian Hukum,* Jakarta: Ghalia, Hlm. 93.

[9] https://id.wikipedia.org/wiki/Peraturan_Daerah_(Indonesia) diakses pada pukul :12.00 WIB tanggal: 10 Juli 2018

c. Biro hukum selanjutnya mengundang dinas atau biro yang mengajukan rancangan perda untuk melakukan penyempurnaan konsep rancangan perda yang bersangkutan.
d. Biro hukum menyerahkan hasil penyempurnaan rancangan perda kepada kepala daerah untuk disetujuinya.
e. Konsep rancangan perda yang telah disetujui oleh kepala daerah berubah menjadi rancangan peraturan daerah.
f. Rancangan peraturan daerah kemudian oleh kepala daerah disampaikan kepada ketua DPRD yang disertai dengan surat pengantar untuk memperoleh persetujuan dari DPRD.

- Pengajuan Rancangan Peraturan Daerah oleh DPRD, Proses pengajuan Rancangan Peraturan Daerah oleh DPRD adalah sebagai berikut:
  a. Usulan rancangan peraturan daerah dapat diajukan oleh sekurang-kurangnya lima anggota DPRD.
  b. Usulan rancangan peraturan daerah tersebut disampaikan kepada pimpinan DPRD untuk dibahas dalam sidang paripurna DPRD.
  c. Pembahasan usulan rancangan peraturan daerah dalam sidang paripurna DPRD dilakukan oleh anggota DPRD bersama kepala daerah.
  2. Tahap Pembahasan dalam Sidang DPRD

     Setelah proses pengajuan tersebut di atas, akan dilakukan pembahasan rancangan peraturan daerah melalui empat tahap sebagai berikut.

     a. Tahap Pertama

     Pada tahap ini dilakukan pembahasan rancangan peraturan daerah dalam sidang paripurna DPRD. Rancangan perda yang datang dari kepala daerah, penyampainnya dilakukan oleh kepala daerah, sedang yang datang dari DPRD penyampaiannya dilakukan oleh pimpinan gabungan komisi.

     b. Tahap Kedua

     Pada tahap ini adalah acara pemandangan umum. Pemandangan umum tentang rancangan perda yang datang dari kepala daerah dilakukan oleh anggota fraksi, dan kepala daerah yang memberikan jawaban atas pemandangan umum tersebut. Sebaliknya,

untuk rancangan perda dari DPRD, pemandangan umum disampaikan oleh kepala daerah, dan DPRD memberikan jawaban atas pendapat kepala daerah.

c. Tahap Ketiga

Pada tahap ini adalah kegiatan rapat komisi atau gabungan komisi yang dihadiri oleh kepala daerah. Tujuan dalam kegiatan rapat ini adalah memperoleh kesepakatan tentang rancangan perda antara kepala daerah dan DPRD.

d. Tahap Keempat

Kegiatan dalam tahap keempat adalah sidang paripurna untuk mengambil keputusan dan persetujuan DPRD atas rancangan perda. Setelah diputuskan dan disetujui, maka rancangan perda ditetapkan dan ditanda tangani oleh kepala daerah dan DPRD. Kemudian dilanjutkan dengan pengumuman peraturan daerah pada lembaran daerah.

2. Proses Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Jember Tahun 2018

Pemerintah Daerah perlu menyusun APBD untuk menjamin kecukupan dana dalam menyelenggarakan urusan pemerintahannya. Karena itu, perlu diperhatikan kesesuaian antara kewenangan pemerintahan dan sumber pendanaannya. Pengaturan kesesuaian kewenangan dengan pendanaannya adalah sebagai berikut:

a. Penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah didanai dari dan atas beban APBD.
b. Penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat di daerah didanai dari dan atas beban APBN.
c. Penyelenggaraan urusan pemerintahan provinsi yang penugasannya dilimpahkan kepada kabupaten/kota dan/atau desa, didanai dari dan atas beban APBD provinsi.
d. Penyelenggaraan urusan pemerintahan kabupaten/kota yang penugasannya dilimpahkan kepada desa, didanai dari dan atas beban APBD kabupaten/kota.

Seluruh penerimaan dan pengeluaran pemerintahan daerah baik dalam bentuk uang, barang dan/atau jasa pada tahun anggaran yang berkenaan harus dianggarkan dalam APBD. Penganggaran penerimaan dan pengeluaran APBD harus memiliki dasar hukum penganggaran.

Pemerintahan Daerah adalah sebagai penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Daerah dan DPRD menurut asas otonomi

dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam UUD NRI Tahun 1945. Sebagai penjabaran atau pelaksanaan prinsip otonomi tersebut maka dibentuklah UU No 23 tahun 2014 yang merupakan tonggat dan tolak ukur dalam setiap daerah dalam menjalakan roda pemerintahan di daerah. Ada beberapa yang menjadi kewenangan pemerintah daerah dalam undang-undang ini namun Salah satu yang menarik adalah kewenangan sentralistik pemerintah daerah dalam penyusunan Rancangan Anggaran pendapatan dan Belanja Daerah. Dalam rangka pelaksanaan kewenangan Pemerintah Daerah sebagaimana ditetapkan dalam Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah timbul hak dan kewajiban daerah yang dapat dinilai dengan uang sehingga perlu dikelola dalam suatu sistem pengelolaan keuangan daerah. Pengelolaan keuangan daerah sebagaimana dimaksud merupakan subsistem dari sistem pengelolaan keuangan negara dan merupakan elemen pokok dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Berdasarkan Pasal 91 ayat (2) UU No.23 Tahun 2014 Dalam melaksanakan pembinaan dan pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat mempunyai tugas:

a. mengoordinasikan pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan Tugas Pembantuan di Daerah kabupaten/kota;
b. melakukan monitoring, evaluasi, dan supervisi terhadap penyelenggaraan Pemerintahan Daerah kabupaten/kota yang ada di wilayahnya;
c. memberdayakan dan memfasilitasi Daerah kabupaten/kota di wilayahnya;
d. melakukan evaluasi terhadap rancangan Perda Kabupaten/Kota tentang RPJPD, RPJMD, APBD, perubahan APBD, pertanggungjawaban pelaksanaan APBD, tata ruang daerah, pajak daerah, dan retribusi daerah;
e. melakukan pengawasan terhadap Perda Kabupaten/Kota; dan
f. melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Desentralisasi adalah penyerahan wewenang Pemerintahan oleh Pemerintah Pusat kepada Daerah. Otonomi Daerah adalah kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat. Seperti yang diatur dalam Pasal 65 ayat 1 huruf d UU No.23 Tahun 2014 bahwa Kepala Daerah (Bupati) Kabupaten Jember mempunyai wewenang bersama DPRD Kabupaten Jember untuk

membahas dan menyetujui Perda APBD Kabupaten Jember tahun 2018. Tetapi Perda APBD Kabupaten Jember sampai pada waktu yang ditetapkan sesuai UU No.23 Tahun 2014 belum juga di tetapkan, sehingga proses pembangunan Kabupaten Jember di tahun 2018 terus berjalan dengan menggunakan Peraturan Bupati (Perbup), hal ini di buktikan dengan dikeluarkannya Surat Keputusan Gubernur Jawa Timur Nomor : 188/208.K/KPTS/013.4/2017 Tentang Pengesahan Rancangan Peraturan Bupati Jember Tentang Penggunan APBD Jember Tahun 2018. Bahwa Peraturan Bupati ini wajib ada sebagai pengganti Perda APBD 2018 karena sesuai ketentuan Pasal 312 ayat (1) UU No.23 Tahun 2014 disebutkan bahwa Bupati dan DPRD wajib menyetujui bersama rancangan Perda tentang APBD paling lambat 1 (satu) bulan sebelum dimulainya tahun anggaran setiap tahun. Jika kemudian ternyata tidak ada persetujuan terhadap Rancangan Perda APBD maka Bupati diberikan sanksi sesuai Pasal 313 ayat (1) UU No.23 Tahun 2014, Bupati diberikan wewenang menyusun dan menetapkan Peraturan Bupati tentang APBD paling tinggi sebesar angka APBD tahun anggaran sebelumnya untuk membiayai keperluan setiap bulan.

Dengan konstruksi hukum yang demikian tersebut, maka Peraturan Bupati tentang penggunaan APBD 2018 merupakan landasan hukum yang sah untuk dijadikan dasar penggunaan anggaran dalam rangka pelaksanaan program pembangunan daerah dan pelayanan publik di Jember tahun 2018. Dalam Undang-Undang No.23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah disebutkan Besaran APBD yang ditetapkan dengan Peraturan Bupati sebagai pengganti Perda APBD adalah paling tinggi (maksimum) sama dengan besaran angka APBD tahun anggaran sebelumnya. Perlu dipahami bahwa UU No.23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah hanya mengatur mengenai besarannya saja yang tidak boleh lebih tinggi dari APBD 2017, sedangkan program dan kegiatan dalam APBD 2018 tentu diperbolehkan program dan kegiatan baru yang berbeda dengan program dan kegiatan dalam APBD 2017 sepanjang pengeluaran dalam APBD tahun 2018 tidak lebih tinggi dari pengeluaran dalam APBD 2017 atau Perubahan APBD 2017 apabila melakukan Perubahan APBD Tahun Anggaran 2017.

Penggunaan Peraturan Bupati untuk menetapkan APBD 2018 tentunya tidak membatasi Bupati dan Wakil Bupati untuk memenuhi kewajiban konstitusionalnya dalam melakukan pelayanan publik dan melakukan pembangunan daerah. Berdasarkan PERMENDAGRI No.33 Tahun 2017 tentang Pedoman Penyusunan APBD Tahun 2018 menyebutkan dengan

tegas Belanja dalam APBD yang ditetapkan dengan Peraturan Bupati maka Belanja daerah diprioritaskan untuk belanja yang bersifat mengikat, yaitu belanja yang dibutuhkan secara terus menerus dan harus dialokasikan oleh Pemerintah Daerah dengan jumlah yang cukup untuk keperluan dalam tahun anggaran yang bersangkutan, seperti belanja pegawai, belanja barang dan jasa serta belanja yang bersifat wajib, yaitu belanja untuk terjaminnya kelangsungan pemenuhan pendanaan pelayanan dasar masyarakat antara lain pendidikan dan kesehatan dan/atau melaksanakan kewajiban kepada pihak ketiga.

Mengenai jenis Belanja yang bersifat wajib selain kesehatan dan pendidikan dapat kita rujuk dalam Pasal 32 ayat (2) PEMENDAGRI No.13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah sebagaimana diubah terakhir dengan PERMENDAGRI No.21 Tahun 2011 yang disebutkan antara lain adalah belanja pekerjaan umum, perumahan rakyat, perhubungan, lingkungan hidup, kependudukan dan catatan sipil, kepemudaan dan olahraga, pemberdayaan perempuan dan anak, sosial, koperasi dan usaha kecil menengah, ketenagakerjaan, pemberdayaan masyarakat dan desa, dll. Dengan ruang lingkup belanja wajib yang bersifat luas tersebut maka dipastikan pelayanan dasar warga jember tidak akan terganggu. Selain Belanja yang bersifat wajib, dalam Perbup APBD 2018 pun dimungkinkan belanja pilihan hal ini dikarenakan kata “diprioritaskan” dalam PERMENDAGRI mempunyai arti bahwa Bupati dan Wakil Bupati jika sudah dapat memenuhi segala kebutuhan belanja yang bersifat mengikat dan wajib tadi maka juga dimungkinkan menggunakan anggaran untuk keperluan belanja urusan pilihan sesuai kebutuhan dan aspirasi masyarakat Jember. Belanja pilihan dalam Pasal 32 ayat (3) PERMENDAGRI 13 Tahun 2006 diantaranya adalah pariwisata, perdagangan, perikanan, energi, dll.

Mengenai jangka waktu berlakunya Peraturan Bupati ini baik UU No.23 Tahun 2014 maupun PERMENDAGRI No.21 Tahun 2011 tidak menyebutkan secara tegas bagaimana pengaturan masa berlakunya. Namun jika mengingat tujuan Perbup ini adalah sebagai pengganti Perda APBD maka masa berlakunya dapat disamakan dengan masa berlakunya Perda APBD yang menurut UU No.23 Tahun 2014 Pasal 309 adalah selama satu tahun anggaran. Dengan pengertian persamaan yang sedemikian maka dipastikan bahwa selama satu tahun anggaran 2018 maka Perbup ini dapat terus digunakan sebagai dasar hukum Penggunaan APBD 2018 di Kabupaten Jember.

Dapat dikatakan sebagai sebuah cela terhadap ketentuan Pasal 313 ayat (1) UU No.23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan

Daerah. Sehingga Perbup APBD Jember 2018 perlu dipertanyakan legalitasnya dan dapat dibatalkan karena telah dihasilkan melalui prosedur yang cacat secara yuridis. Terlepas dari kemungkinan dapat dibatalkannya perbup APBD berdasarkan penafsiran tersebut di atas, hal yang tak kalah penting adalah terkait kedudukan dan masa keberlakuan perbup APBD itu sendiri. Pembahasan ini untuk merespon pendapat beberapa pihak yang mengatakan bahwa Perbub APBD dapat menggantikan posisi Perda APBD sehingga dapat diberlakukan selama satu tahun anggaran juga.

Mengenai kedudukan Perbup APBD, secara toeritis ia terikat pada ilmu perundang-undangan. Dalam hal ini, ia dapat ditinjau dari hierarki peraturan perundang-undangan dan materi muatannya. Perbup merupakan jenis peraturan perundang-undangan yang dimungkinkan keberadaannya berdasarkan ketentuan Pasal 8 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Pasal 8 ini menentukan bahwa jenis peraturan perundang-undangan selain yang tercantum dalam ketentuan Pasal 7 Undang-Undang tersebut, diakui keberadaannya dan memiliki kekuatan hukum mengikat selama ia diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasar kewenangan.

Berdasarkan ketentuan tersebut, maka Perbup APBD dapat dikategorikan pada jenis peraturan perundang-undangan yang secara hierarkis berada di bawah perda. Selain itu dari aspek materi muatan, memang benar bahwa isi perbup APBD adalah rencana anggaran keuangan daerah. Akan tetapi, tentu saja isinya tidak sama persis seperti Perda APBD. Dalam perbup hanya diperkenankan untuk mengatur tentang belanja rutin saja. Berkenaan dengan hal tersebut bahwa Perbup APBD keberadaannya sementara selama belum ada Perda APBD. Perbup ini dapat dianalogikan sebagai Pelaksana tugas dalam sebuah jabatan[10], ia hanya berlaku selama belum ada pejabat definitif yang dilantik. Artinya secara kedudukan ia tidak dapat dikatakan sama dengan pejabat definitif. Sehingga termasuk kewenangannya juga terbatas tidak seluas kewenangan pejabat definitif yang dapat mengambil kebijakan-kebijakan strategis.

Lebih dari itu, memang benar bahwa secara tekstual formal Perbup tersebut dapat berlaku selama satu tahun selama belum ada kesepakatan terkait Raperda APBD. Akan tetapi, harus dipahami pula bahwa keberadaan Pemerintahan dalam sebuah negara adalah dalam rangka

[10] Ridwan H.R op cit, hal.99

melakukan pembangunan untuk kesejahteraan rakyat. Tujuan ini tentu saja tidak akan tercapai jika Pemerintah Kabupaten Jember tidak dapat melakukan pembangunan karena terganjal oleh tidak adanya anggaran yang hanya dapat disediakan melalui Perda APBD, bukan melalui Perbup APBD. Perbup APBD merujuk pada perda APBD sebelumnya hanya terkait belanja rutin. Keberadaannya hanyalah untuk mengisi kekosongan hukum anggaran di Kabupaten Jember. Atau dengan kata lain keberadaannya adalah untuk menghindari stagnasi pemerintahan sehingga roda pemerintahan di Kabupaten Jember tetap berjalan.

Di samping itu, objek APBD adalah uang rakyat dan penggunaannya harus ditujukan untuk kepentingan rakyat sehingga ia juga harus ditetapkan melalui persetujuan rakyat. Persetujuan rakyat tersebut direpresentasikan oleh DPRD yang merupakan personifikasi rakyat itu sendiri. Mengabaikan persetujuan DPRD dengan mengatakan bahwa Perbup APBD sebagai pengganti Perda APBD dan dapat menjadi dasar hukum selama satu tahun anggaran sama saja dengan menghilangkan keberadaan rakyat itu sendiri tentu saja hal ini pada gilirannya akan sangat melukai perasaan warga Kabupaten Jember.

Berdasarkan pemikiran tersebut di atas, maka harus dipahami bahwa keberadaan perbup APBD tidak sama dan tidak dapat menggantikan perda APBD. Sehingga secara filosofis yuridis, keberadaan Perbup APBD tidak menggugurkan kewajiban Bupati Jember untuk tetap segera membahas dan menyepakati Raperda APBD 2018 dengan DPRD Kabupaten Jember. Dalam surat itu, Gubernur Jatim menimbang beberapa hal. Antara lain, sampai batas waktu sebagaimana ditentukan Pasal 312 ayat 1 UU 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, DPRD Jember dan Bupati Jember belum dapat menyetujui bersama terhadap Raperda Tentang APBD Tahun Anggaran 2018.

Berdasarkan hal tersebut Gubernur mengesahkan Rancangan Perbup Jember Tahun 2017 Tentang Penggunaan APBD Jember Tahun 2018 dengan menuangkan dalam Keputusan Gubernur Jawa Timur. Gubernur Jatim kemudian memutuskan beberapa hal. Di dalamnya menyebutkan yang Pertama, mengesahkan Perbup Jember Tahun 2017 Tentang Penggunaan APBD Jember Tahun 2018 dengan ketentuan sebagai berikut : Raperbup Tahun 2017 supaya disesuaikan dengan Lampiran XIX PERMENDAGRI No.13 Tahun 2006 Tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah sebagaimana telah diubah terakhir kali dengan PERMENDAGRI No.21 Tahun 2011, khususnya konsideran “menimbang” dengan diktum “menetapkan”, sedangkan

terhadap dasar hukum "mengingat" agar mengacu ketetuan Lampiran II Poin B.4 Dasar Hukum, UU No.12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Perundang-undangan sehingga agar diubah dan disesuaikan.

Selanjutnya, berdasarkan Pasal 106 PERMENDAGRI No.13 Tahun 2006 Tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah sebagaimana telah diubah terakhir kali dengan PERMENDAGRI No.21 Tahun 2011. Sesuai surat gubernur, mengingat DPRD Jember sampai batas waktu yang telah ditentukan tidak menetapkan persetujuan bersama dengan Bupati Jember terhadap Raperda Tentang APBD Jember Tahun 2018, maka Bupati Jember melaksanakan pengeluaran setinggi-tingginya sebesar angka APBD Tahun Anggaran 2017 untuk membiayai keperluan setiap bulan. Bupati diperbolehkan pengeluaran setinggi-tingginya untuk keperluan setiap bulan sebagaimana dimaksud pada angka 1, diprioritaskan untuk belanja yang bersifat mengikat dan belanja yang bersifat wajib. Tidak hanya itu, belanja yang bersifat mengikat sebagaimana dimaksud pada angka 2 merupakan belanja yang dibutuhkan secara terus menerus dan harus dialokasikan oleh pemerintah daerah dengan jumlah yang cukup untuk keperluan setiap bulan dalam tahun anggaran yang bersangkutan, seperti belanja pegawai, belanja barang dan jasa.

Terkait belanja yang bersifat wajib sebagaimana dimaksud angka 2, yaitu belanja untuk terjaminnya kelangsungan pemenuhan pendanaan pelayanan dasar masyarakat seperti pendidikan, kesehatan, dan atau melaksanakan kewajiban kepada pihak ketiga, bupati juga diperbolehkan menggunakan anggaran. Gubernur Soekarwo juga meminta kepada Bupati Jember supaya melaksanakan penggunaan APBD Tahun Angaran 2018 sesuai ketentuan perundang-undangan yang berlaku. Keputusan ini berlaku sampai ditetapkannya Perda Kabupaten Jember Tentang APBD Tahun Anggaran 2018 dan Perbup Jember Tentang Penjabaran APBD Tahun Anggaran 2018. Tetapi dengan adanya Perbup kabupaten Jember terkait APBD 2018 saat ini dapat dikatakan cacat procedural. Karena tidak memenuhi prosedur yang digariskan dalam pasal 313 UU No.23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan konsekuensinya dapat dibatalkan.

IV. KESIMPULAN DAN SARAN

1. KESIMPULAN

Salah satu tugas yang dimiliki kepala daerah adalah menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang APBD kepada DPRD untuk dibahas bersama sebagaimana disebutkan dalam Pasal 65 ayat (1) huruf d

UU No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah. Selanjutnya, berdasarkan ketentuan Pasal 312 ayat (1) UU No.23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah disebutkan bahwa Bupati dan DPRD wajib menyetujui bersama Raperda tentang APBD paling lambat 1 (satu) bulan sebelum dimulainya tahun anggaran setiap tahun. Jika kemudian ternyata tidak ada persetujuan terhadap Rancangan Perda APBD maka Bupati diberikan sanksi sesuai Pasal 313 ayat (1) UU No.23 Tahun 2014, Bupati diberikan wewenang menyusun dan menetapkan Peraturan Bupati tentang APBD paling tinggi sebesar angka APBD tahun anggaran sebelumnya untuk membiayai keperluan setiap bulan.

Bahwa sampai batas waktu yang sudah di tetapkan Bupati dan DPRD Kabupaten Jember belum pernah menyetujui bersama Raperda tentang APBD jember tahun 2018, maka Gubernur mengeluarkan Surat Keputusan Gubernur Jawa Timur Nomor : 188/208.K/KPTS/013.4/2017 Tentang Pengesahan Rancangan Peraturan Bupati Jember Tentang Penggunan APBD Jember Tahun 2018. Sesuai surat gubernur, mengingat DPRD Jember sampai batas waktu yang telah ditentukan tidak menetapkan persetujuan bersama dengan Bupati Jember terhadap Raperda Tentang APBD Jember Tahun 2018, maka Bupati Jember melaksanakan pengeluaran setinggi-tingginya sebesar angka APBD Tahun Anggaran 2017 untuk membiayai keperluan setiap bulan. Tetapi dengan adanya Perbup kabupaten Jember terkait APBD 2018 saat ini dapat dikatakan cacat procedural, karena tidak memenuhi prosedur yang digariskan dalam pasal 313 UU No.23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan konsekuensinya dapat dibatalkan. Selanjutnya, berdasarkan Pasal 308 UU No.23 Tahun 2014, Menteri menetapkan pedoman penyusunan APBD tahun 2018 yaitu PERMENDAGRI No.33 Tahun 2017 tentang Pedoman Penyusunan APBD Tahun 2018.

2. SARAN

Berdasarkan permasalahan dan kesimpulan yang telah dikemukakan, maka penulis berharap supaya Pemerintah Daerah Kabupaten Jember melaksanakan penggunaan APBD Tahun Angaran 2018 sesuai ketentuan Perundang-undangan yang berlaku dan Perbup Jember Tentang APBD Tahun Anggaran 2018 yang sudah diberlakukan merupakan sebuah sanksi yang diberikan oleh Gubernur kepada Bupati Jember karena penyampaian Raperda APBD tahun 2018 tidak tepat waktu supaya kedepan lebih tepat pada waktunya.

DAFTAR PUSTAKA

Bambang Sunggono, 2013, *Metodologi Penelitian Hukum*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta Deddy Supriyady Bratakusumah dan

Dadang Solihin, 2003, *Otonomi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.

Ridwan HR, 2010, *Hukum Admiinistrasi Negara*, Jakarta: Raja Grafindo Persada.

Ronny Hanitiyo Soemitro, 2012, *Metodologi Penelitian Hukum*, Jakarta: Ghalia Rasyid Thaha. *Penataan Kelembagaan Pemerintah Daerah*. Jurnal ilmiah Ilmu Pemerintahan vol.1 no.3 juni 2012. google scholar

Suarajatim, 2018 , *APBD jember tahun 2018 masih belum efektif*, http://www.suarajatimpost.com/read/13119/20180310/203429/apbd-jember-tahun-2018-masih-belum-efektif/, diakses pada 24 april 2018 , pukul 15.25 WIB

Beritajatim, 2018, *Anggaran makan minum rp 13 m dalam apbd jember pemborosan*, http://m.beritajatim.com/politik_pemerintahan/326360/gubernur_jatim:_anggaran_makan_minum_rp_13_m_dalam_apbd_jember_pemborosan.html , diakses pada 24 april 2018, pukul 16.05 WIB

https://id.wikipedia.org/wiki/Peraturan_Daerah_(Indonesia) diakses pada pukul :12.00 WIB tanggal : 10 Juli 2018