

BAB II

PEMBAHASAN

A. Pengelolaan Dana Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah Dalam Pembangunan Insfrastruktur Di Kabupaten Merauke

1. Tinjauan Umum Dana APBD

a. Pengertian APBD

Pasal 1 butir 8 Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara menyatakan APBD adalah rencana keuangan tahunan daerah yang dibahas dan disetujui bersama oleh pemerintah daerah yang disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dan ditetapkan melalui Peraturan Daerah. Dalam penerapannya APBD dapat menggambarkan kebutuhan dan kemampuan setiap daerah sesuai dengan keunikan dan potensinya tersendiri.¹

b. Fungsi APBD

Pasal 66 Undang-undang Nomor 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah menyatakan bahwa fungsi APBD tersebut berupa fungsi otorisasi, fungsi perencanaan, fungsi pengawasan, fungsi alokasi, fungsi distribusi, dan fungsi stabilisasi.

¹ <http://www.ilmudasar.com/2017/08/Pengertian-Fungsi-Struktur-Anggaran-Pendapatan-dan-Belanja-Daerah-APBD-Adalah.html>, diakses pada 8 April 2018.

- 1) Fungsi otorisasi mengandung arti bahwa APBD menjadi dasar dan pedoman utama bagi Pemerintah Daerah untuk melaksanakan pendapatan dan belanja pada tahun yang bersangkutan.
- 2) Fungsi perencanaan berarti APBD menjadi pedoman bagi pemerintah daerah untuk merencanakan kegiatan pada tahun yang bersangkutan. Fungsi perencanaan APBD berguna dalam merumuskan sasaran kebijakan, program kerja, mengalokasikan dana dan menentukan indikator kinerja.
- 3) Fungsi pengawasan berarti APBD menjadi pedoman untuk menilai (mengawasi) apakah kegiatan penyelenggaraan pemerintah daerah sudah sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan. Dengan adanya fungsi pengawasan, maka APBD dapat disalurkan pada sektor yang membutuhkan dan tidak ada anggaran yang tidak tepat sasaran.
- 4) Fungsi alokasi berarti bahwa APBD dalam pembagiannya harus diarahkan dengan tujuan untuk mengurangi pengangguran, pemborosan sumber daya, serta meningkatkan efisiensi dan efektivitas perekonomian. APBD juga harus dialokasikan untuk meningkatkan kualitas dan kuantitas pelayanan publik sehingga berguna bagi masyarakat banyak.
- 5) Fungsi distribusi mengandung arti bahwa APBD yang diperoleh melalui masyarakat harus didistribusikan dan

disalurkan kembali kepada masyarakat untuk membantu hajat hidup orang banyak.

- 6) Fungsi Stabilisasi berarti bahwa APBD juga dapat menjadi alat yang menstabilkan ekonomi jika terjadi masalah masalah ekstrim seperti inflasi yang meningkat tajam, pengangguran berkembang pesat, dan lain-lain. APBD dapat memelihara dan mengupayakan pemecahan masalah tersebut sehingga keseimbangan perekonomian daerah tetap terjaga.

c. Tujuan APBD

Pada dasarnya APBD disusun oleh pemerintah daerah sebagai bentuk pelaksanaan otonomi daerah sehingga memberikan kebebasan kepada pemerintah daerah menentukan kebijakan yang bermanfaat untuk masyarakat di daerahnya. Berikut ini adalah beberapa tujuan penyusunan APBD :

- 1) Membantu pemerintah daerah untuk mencapai tujuan fiskal dan ekonomi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat.
- 2) Meningkatkan koordinasi kerja antar organisasi dan lembaga daerah sehingga tidak menghasilkan kerja yang tumpang tindih.
- 3) Menjadi pedoman pemerintah untuk menentukan prioritas kerja sesuai dengan kebutuhan masyarakat.

- 4) Mencegah terjadinya pemborosan dan penyelewengan dana masyarakat untuk kepentingan yang belum dibutuhkan masyarakat.²

2. Struktur APBD

Struktur APBD merupakan satu kesatuan yang terdiri dari Pendapatan Daerah, Belanja Daerah, Pembiayaan. Dalam format dan struktur *I-account* yang baru dimana format ini menggantikan format yang lama yaitu *T-account*, belanja negara diklasifikasikan menurut jenis belanjanya (klasifikasi ekonomi) sehingga tidak ada lagi pemisahan antara belanja rutin dan belanja pembangunan.³

Tabel 1
Jenis Belanja Negara Dalam *T-account* dan *I-account*

<i>T-account</i>	<i>I-account</i>
I. Belanja Pemerintah Pusat	I. Belanja Pemerintah Pusat
1. Pengeluaran Rutin : a. Belanja Pegawai b. Belanja Barang c. Pembayaran Bunga Utang d. Subsidi e. Pengeluaran Rutin Lainnya	1. Belanja Pegawai 2. Belanja Barang 3. Belanja Modal 4. Pembayaran Bunga Utang 5. Subsidi 6. Belanja Hibah 7. Bantuan Sosial 8. Belanja Lain-lain
II. Belanja Untuk Daerah	II. Belanja Untuk Daerah

² <http://www.sumberilmuhukum.com/2018/01/fungsi-dan-tujuan-apbd.html>, diakses pada 29 Agustus 2018.

³ W.Riawan Tjandra, 2014, Hukum Keuangan Negara, Penerbit PT Gramedia Widiasarana Indonesia, Jakarta, hlm 98

1. Dana Perimbangan	1. Dana Perimbangan
2. Dana Otonomi Khusus dan Penyesuaian	2. Dana Otonomi Khusus dan Penyesuaian ⁴

Tabel di atas menggambarkan bahwa dalam format *T-account*, membagi dua pembelanjaan negara menjadi Belanja Pemerintah Pusat dan Belanja Untuk Daerah dimana Belanja Pemerintah Pusat di buat menjadi dua bagian yaitu pengeluaran rutin dan pengeluaran pembangunan, tetapi di dalam format *I-account* tidak ada lagi pembagian pengeluaran rutin dan pengeluaran pembangunan semuanya dijadikan satu. Belanja pembangunan di dalam format *I-account* masuk di dalam belanja modal.

Menurut Standar Akuntansi Pemerintah (SAP), pengertian belanja modal adalah pengeluaran yang dilakukan dalam rangka pembentukan modal yang sifatnya menambah aset tetap/inventaris yang memberikan manfaat lebih dari satu periode akuntansi, termasuk di dalamnya adalah pengeluaran untuk biaya pemeliharaan yang sifatnya mempertahankan atau menambah masa manfaat, serta meningkatkan kapasitas dan kualitas aset⁵ sehigga dapat disimpulkan bahwa pengeluaran pembangunan yang sekarang dimasukan di dalam belanja modal diartikan sebagai suatu investasi yang dilakukan oleh pemerintah dalam menambah penerimaan negara melalui belanja modal ini. Dengan lahirnya format *I-account* tersebut, belanja untuk

⁴ ibid, hlm. 95

⁵ <https://www.e-akuntansi.com/2015/09/belanja-modal.html>, diakses pada 6 November 2018.

pembangunan baik dalam APBN maupun APBD masuk didalam belanja modal.

a. Pendapatan Daerah

Pendapatan daerah meliputi semua penerimaan uang melalui Rekening Kas Umum Daerah, yang menambah ekuitas dana lancar, yang merupakan hak daerah dalam satu tahun anggaran yang tidak perlu dibayar kembali oleh daerah. Pendapatan daerah terdiri atas:

- 1) Pendapatan Asli Daerah (PAD), terdiri dari :
 - a) Pajak daerah (Pajak kendaraan bermotor, pajak reklame, pajak hiburan, pajak hotel, bea balik nama), retribusi daerah (jasa parkir kendaraan, jasa angkut sampah, pelayanan pemakaman, retribusi pelelangan, retribusi izin trayek)
 - b) Hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan (BUMD, pengelolaan SDA daerah, Bank daerah, maupun pengelolaan swasta dengan kelompok masyarakat)
 - c) lain-lain PAD yang sah (hasil penjualan kekayaan daerah yang tidak dipisahkan, hasil pemanfaatan atau pendayagunaan kekayaan daerah yang tidak dipisahkan, jasa giro, pendapatan bunga, tuntutan ganti rugi, keuntungan selisih nilai tukar rupiah terhadap mata uang asing, komisi, potongan, ataupun bentuk lain sebagai

akibat dari penjualan dan pengadaan barang atau jasa oleh daerah).

2) Dana Perimbangan terdiri dari :

- a) Dana Bagi Hasil
- b) Dana Alokasi Umum (DAU)
- c) Dana Alokasi Khusus (DAK)

3) Lain-lain pendapatan daerah yang sah meliputi hibah, dana darurat, dan lain-lain pendapatan yang ditetapkan oleh pemerintah. Hibah yang merupakan bagian dari lain-lain pendapatan daerah yang sah merupakan bantuan berupa uang, barang, atau jasa yang berasal dari pemerintah, masyarakat, dan badan usaha dalam negeri atau luar negeri yang tidak mengikat.

b. Belanja Daerah

Komponen berikutnya dari APBD adalah belanja daerah. Belanja daerah meliputi semua pengeluaran dari Rekening Kas Umum Daerah yang mengurangi ekuitas dana lancar, yang merupakan kewajiban daerah dalam satu tahun anggaran yang tidak akan diperoleh pembayarannya kembali oleh daerah. Belanja daerah dipergunakan dalam rangka pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan provinsi atau kabupaten/kota yang terdiri dari urusan wajib dan urusan pilihan yang ditetapkan dengan ketentuan perundang-undangan. Urusan wajib adalah urusan yang sangat

mendasar yang berkaitan dengan hak dan pelayanan dasar kepada masyarakat yang wajib diselenggarakan oleh pemerintah daerah. Sedangkan urusan pilihan adalah urusan pemerintah yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai kondisi, kekhasan, dan potensi keunggulan daerah. Belanja penyelenggaraan urusan wajib tersebut diprioritaskan untuk melindungi dan meningkatkan kualitas kehidupan masyarakat dalam upaya memenuhi kewajiban daerah yang diwujudkan dalam bentuk peningkatan pelayanan dasar, pendidikan, kesehatan, fasilitas sosial dan fasilitas umum yang layak serta mengembangkan sistem jaminan sosial. Peningkatan kualitas kehidupan masyarakat diwujudkan melalui prestasi kerja dalam pencapaian standar pelayanan minimal berdasarkan urusan wajib pemerintahan daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Belanja daerah diklasifikasikan menurut organisasi, fungsi, program dan kegiatan, serta jenis belanja. Klasifikasi belanja menurut organisasi disesuaikan dengan susunan organisasi pemerintahan daerah. Klasifikasi belanja menurut fungsi terdiri dari klasifikasi berdasarkan urusan pemerintahan dan klasifikasi fungsi pengelolaan keuangan negara. Klasifikasi belanja berdasarkan urusan pemerintahan diklasifikasikan menurut kewenangan pemerintahan provinsi dan kabupaten/kota. Sedangkan klasifikasi

belanja menurut fungsi pengelolaan negara digunakan untuk tujuan keselarasan dan keterpaduan pengelolaan keuangan negara yang terdiri dari:

- 1) Pelayanan Umum
- 2) Ketertiban Dan Keamanan
- 3) Ekonomi
- 4) Lingkungan Hidup
- 5) Perumahan Dan Fasilitas Umum
- 6) Kesehatan
- 7) Pariwisata Dan Budaya
- 8) Agama
- 9) Pendidikan
- 10) Perlindungan Sosial

Klasifikasi belanja menurut program dan kegiatan disesuaikan dengan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah.

Sedangkan klasifikasi belanja menurut jenis belanja terdiri dari:

- 1) Belanja Pegawai
- 2) Belanja Barang Dan Jasa
- 3) Belanja Modal
- 4) Bunga
- 5) Subsidi
- 6) Hibah
- 7) Bantuan Sosial

8) Belanja Bagi Hasil Dan Bantuan Keuangan

9) Belanja Tidak Terduga

c. Pembiayaan Daerah

Pembiayaan daerah meliputi semua penerimaan yang perlu dibayar kembali dan/atau pengeluaran yang akan diterima kembali, baik pada tahun anggaran yang bersangkutan maupun pada tahun-tahun anggaran berikutnya. Pembiayaan daerah tersebut terdiri dari penerimaan pembiayaan dan pengeluaran pembiayaan. Penerimaan pembiayaan mencakup SiLPA tahun anggaran sebelumnya yang mencakup :

- 1) pencairan dana cadangan;
- 2) hasil penjualan kekayaan daerah yang dipisahkan;
- 3) penerimaan pinjaman; dan
- 4) penerimaan kembali pemberian pinjaman.

Pengeluaran pembiayaan mencakup :

- 1) pembentukan dana cadangan
- 2) penyertaan modal pemerintah daerah
- 3) pembayaran pokok utang
- 4) pemberian pinjaman.

Pembiayaan neto merupakan selisih lebih penerimaan pembiayaan terhadap pengeluaran pembiayaan. Jumlah pembiayaan neto harus dapat menutup defisit anggaran.⁶

Mengenai struktur pendapatan APBD Kabupaten Merauke adapun rinciannya adalah Sebagai Berikut :

Tabel 2
Struktur Penerimaan APBD Kabupaten Merauke Tahun 2016 dan 2017

NO	Penerimaan APBD	Jumlah
1	PAD	Rp. 137.000.000.000
2	Dana Bagi Hasil	Rp. 65.000.000.000
3	DAU	Rp.1.581.000.000.000
4	DAK	Rp. 284.000.000.000
5	Pendapatan lain yang sah	Rp. 320.000.000.000 ⁷

Pendapatan lain yang sah yang dimaksudkan diatas terdiri atas Dana Otsus, Hibah, Dana Bagi Hasil Provinsi yang terdiri dari presentase yang diperoleh dari PT. Freeport Indonesia.

3. Pengelolaan Dana APBD

APBD merupakan sebuah dasar didalam pengelolaan keuangan daerah. APBD menjadi tolak ukur kinerja pengelolaan keuangan dari

⁶ <https://info-anggaran.com/ensiklopedia/pedoman-pengelolaan-keuangan-daerah/> diakses pada 31 agustus 2018.

⁷ Berdasarkan hasil wawancara dengan Bapak Ir. Drs. Benjamin Izaac. R. Latumahina selaku Wakil Ketua II DPRD Kabupaten Merauke, Tanggal 30 April 2018.

pemerintah daerah dalam satu tahun periode.⁸ Pengelolaan keuangan daerah harus didasari pada prinsip pengelolaan keuangan daerah tersebut yang meliputi :

a. Akuntabilitas

Akuntabilitas mensyaratkan bahwa pengambilan keputusan berperilaku sesuai dengan mandat yang telah diterimanya. Untuk itu perumusan kebijakan bersama-sama dengan cara dan hasil kebijakan tersebut harus dapat diakses dan dikomunikasikan baik secara vertikal maupun horizontal dengan baik.

b. *Value For Money*

Dalam konteks otonomi daerah, *value for money* merupakan jembatan untuk menghantarkan pemerintah daerah mencapai *good governance*. *Value for money* tersebut harus dioperasikan dalam pengelolaan keuangan daerah dan anggaran belanja. Hal tersebut dapat tercapai apabila pemerintah daerah memiliki sistem akuntansi yang baik.

c. Kejujuran

Pengelolaan keuangan daerah harus dipercayakan staf yang memiliki integritas dan kejujuran yang tinggi sehingga kesempatan korupsi dapat diminimalkan.

⁸ Bachrul Amiq, Op. Cit., hlm. 24.

d. Transparansi

Transparansi adalah keterbukaan pemerintah dalam membuat kebijakan-kebijakan keuangan daerah sehingga dapat diketahui dan diawasi oleh DPRD dan masyarakat yang akan menciptakan *horizontal accountability* antara pemerintah daerah dan masyarakatnya sehingga tercipta pemerintahan daerah yang bersih, efektif, efisien, akuntabel dan responsif terhadap aspirasi dan kepentingan masyarakat.

e. Pengendalian

Penerimaan dan pengeluaran daerah (APBD) harus sering di monitor yaitu dengan membandingkan antara yang dianggarkan dan yang telah dicapai. Untuk itu perlu dilakukan analisis *varians* (selisih) terhadap penerimaan dan pengeluaran daerah agar dapat sesegera mungkin dicari penyebab timbulnya *varians* dan tindakan antisipasi kedepan.⁹

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

⁹ Muhamad Djumhana, 2007, *Pengantar Hukum Keuangan Daerah*, Penerbit PT Citra Aditya Bakti, Bandung, Hal. 51-52

a. Penyusunan Rancangan APBD

APBD dalam penyusunannya dilakukan melalui beberapa tahapan yaitu :

1) Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD)

Penyusunan APBD berpedoman kepada RKPD. Karena itu kegiatan pertama dalam penyusunan APBD adalah penyusunan RKPD. Pemerintah daerah menyusun RKPD yang merupakan penjabaran dari Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) dengan menggunakan bahan dari Renja SKPD untuk jangka waktu 1 (satu) tahun yang mengacu kepada Rencana Kerja Pemerintah Pusat. RKPD tersebut memuat rancangan kerangka ekonomi daerah, prioritas pembangunan dan kewajiban daerah, rencana kerja yang terukur dan pendanaannya, baik yang dilaksanakan langsung oleh pemerintah, pemerintah daerah maupun ditempuh dengan mendorong partisipasi masyarakat. Secara khusus, kewajiban daerah mempertimbangkan prestasi capaian standar pelayanan minimal yang ditetapkan sesuai dengan peraturan perundang-undangan. RKPD disusun untuk menjamin keterkaitan dan konsistensi antara perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, dan pengawasan. Penyusunan RKPD diselesaikan paling lambat akhir bulan Mei sebelum tahun anggaran berkenaan dan RKPD ditetapkan

dengan peraturan kepala daerah, untuk di tingkat Provinsi ditetapkan oleh Gubernur, sedangkan di tingkat Kabupaten/Kota ditetapkan oleh Bupati/Walikota.

2) Kebijakan Umum APBD



Setelah Rencana Kerja Pemerintah Daerah ditetapkan, Pemerintah daerah perlu menyusun Kebijakan Umum APBD (KUA) serta Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara (PPAS) yang menjadi acuan bagi Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) dalam menyusun Rencana Kerja dan Anggaran (RKA) SKPD. Kepala daerah menyusun rancangan KUA berdasarkan RKPD dan pedoman penyusunan APBD yang ditetapkan Menteri Dalam Negeri setiap tahun. Pedoman penyusunan APBD yang ditetapkan Menteri Dalam Negeri tersebut memuat antara lain:

- a) Pokok-pokok kebijakan yang memuat sinkronisasi kebijakan pemerintah pusat dengan pemerintah daerah
- b) Prinsip dan kebijakan penyusunan APBD tahunan anggaran berkenaan
- c) Teknis penyusunan APBD
- d) Hal-hal khusus lainnya

Rancangan KUA memuat target pencapaian kinerja yang terukur dari program-program yang akan dilaksanakan oleh pemerintah daerah untuk setiap urusan pemerintahan daerah



yang disertai dengan proyeksi pendapatan daerah, alokasi belanja daerah, sumber dan penggunaan pembiayaan yang disertai dengan asumsi yang mendasarinya. Program-program diselaraskan dengan prioritas pembangunan yang ditetapkan oleh pemerintah pusat. Sedangkan asumsi yang mendasari adalah pertimbangan atas perkembangan ekonomi makro dan perubahan pokok-pokok kebijakan fiskal yang ditetapkan oleh pemerintah pusat. Dalam menyusun rancangan KUA, kepala daerah dibantu oleh Tim Anggaran Pemerintah Daerah (TAPD) yang dipimpin oleh sekretaris daerah. Rancangan KUA yang telah disusun, disampaikan oleh sekretaris daerah selaku koordinator pengelola keuangan daerah kepada kepala daerah, paling lambat pada awal bulan Juni. Rancangan KUA disampaikan kepala daerah kepada DPRD paling lambat pertengahan bulan Juni tahun anggaran berjalan untuk dibahas dalam pembicaraan pendahuluan RAPBD tahun anggaran berikutnya. Pembahasan dilakukan oleh TAPD bersama panitia anggaran DPRD. Rancangan KUA yang telah dibahas selanjutnya disepakati menjadi KUA paling lambat minggu pertama bulan Juli tahun anggaran berjalan.

3) Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara (PPAS)

Selanjutnya berdasarkan KUA yang telah disepakati, pemerintah daerah menyusun rancangan Prioritas dan Plafon

Anggaran Sementara (PPAS). Rancangan PPAS tersebut disusun dengan tahapan :

- a) menentukan skala prioritas untuk urusan wajib dan urusan pilihan
- b) menentukan urutan program untuk masing-masing urusan
- c) menyusun plafon anggaran sementara untuk masing-masing program.

Kepala daerah menyampaikan rancangan PPAS yang telah disusun kepada DPRD untuk dibahas paling lambat minggu kedua bulan Juli tahun anggaran berjalan. Pembahasan dilakukan oleh Tim Anggaran Pemerintah Daerah (TAPD) bersama panitia anggaran DPRD. Rancangan PPAS yang telah dibahas selanjutnya disepakati menjadi PPAS paling lambat akhir bulan Juli tahun anggaran berjalan. KUA serta PPAS yang telah disepakati, masing-masing dituangkan ke dalam nota kesepakatan yang ditandatangani bersama antara kepala daerah dengan pimpinan DPRD. Dalam hal kepala daerah berhalangan, yang bersangkutan dapat menunjuk pejabat yang diberi wewenang untuk menandatangani nota kesepakatan KUA dan PPAS.

4) Penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran SKPD

Berdasarkan nota kesepakatan yang berisi KUA dan PPAS, TAPD menyiapkan rancangan surat edaran kepala

daerah tentang pedoman penyusunan RKA SKPD sebagai acuan kepala SKPD dalam menyusun RKA-SKPD. Rancangan surat edaran kepala daerah tentang pedoman penyusunan RKA-SKPD mencakup :

- 
- a) PPAS yang dialokasikan untuk setiap program SKPD berikut rencana pendapatan dan pembiayaan
 - b) Sinkronisasi program dan kegiatan antar SKPD dengan kinerja SKPD berkenaan sesuai dengan standar pelayanan minimal yang ditetapkan
 - c) Batas waktu penyampaian RKA-SKPD kepada PPKD
 - d) Hal-hal lainnya yang perlu mendapatkan perhatian dari SKPD terkait dengan prinsip-prinsip peningkatan efisiensi, efektifitas, tranparansi dan akuntabilitas penyusunan anggaran dalam rangka pencapaian prestasi kerja
 - e) Dokumen sebagai lampiran meliputi KUA, PPA, kode rekening APBD, format RKA-SKPD, analisis standar belanja dan standar satuan harga.

Surat edaran kepala daerah perihal pedoman penyusunan RKA-SKPD diterbitkan paling lambat awal bulan Agustus tahun anggaran berjalan. Berdasarkan pedoman penyusunan RKA-SKPD, kepala SKPD menyusun RKA-SKPD.

5) Penyiapan Raperda



Selanjutnya berdasarkan RKA-SKPD yang telah disusun oleh SKPD dilakukan pembahasan penyusunan Raperda oleh TAPD. Pembahasan oleh TAPD dilakukan untuk menelaah kesesuaian antara RKA-SKPD dengan KUA, PPA, prakiraan maju yang telah disetujui tahun anggaran sebelumnya, dan dokumen perencanaan lainnya, serta capaian kinerja, indikator kinerja, kelompok sasaran kegiatan, standar analisis belanja, standar satuan harga, standar pelayanan minimal, serta sinkronisasi program dan kegiatan antar SKPD. Dalam hal hasil pembahasan RKA-SKPD terdapat ketidaksesuaian, kepala SKPD melakukan penyempurnaan. RKA-SKPD yang telah disempurnakan oleh kepala SKPD disampaikan kepada PPKD sebagai bahan penyusunan rancangan peraturan daerah tentang APBD dan rancangan peraturan kepala daerah tentang penjabaran APBD. Rancangan peraturan daerah tentang APBD dilengkapi dengan lampiran yang terdiri dari:

- a) Ringkasan APBD
- b) Ringkasan APBD menurut urusan pemerintahan daerah dan organisasi
- c) Rincian APBD menurut urusan pemerintahan daerah, organisasi, pendapatan, belanja dan pembiayaan

- 
- d) Rekapitulasi belanja menurut urusan pemerintahan daerah, organisasi, program dan kegiatan
 - e) Rekapitulasi belanja daerah untuk keselarasan dan keterpaduan urusan pemerintahan daerah dan fungsi dalam kerangka pengelolaan keuangan negara
 - f) Daftar jumlah pegawai per golongan dan per jabatan
 - g) Daftar piutang daerah
 - h) Daftar penyertaan modal (investasi) daerah
 - i) Daftar perkiraan penambahan dan pengurangan aset tetap daerah
 - j) Daftar perkiraan penambahan dan pengurangan aset lain-lain
 - k) Daftar kegiatan-kegiatan tahun anggaran sebelumnya yang belum diselesaikan dan dianggarkan kembali dalam tahun anggaran ini
 - l) Daftar dana cadangan daerah
 - m) Daftar pinjaman daerah

Bersamaan dengan penyusunan rancangan Perda APBD, disusun rancangan peraturan kepala daerah tentang penjabaran APBD. Rancangan peraturan kepala daerah tersebut dilengkapi dengan lampiran yang terdiri dari:

- a) Ringkasan penjabaran APBD

- b) Penjabaran APBD menurut urusan pemerintahan daerah, organisasi, program, kegiatan, kelompok, jenis, obyek, rincian obyek pendapatan, belanja dan pembiayaan

Rancangan peraturan kepala daerah tentang penjabaran APBD wajib memuat penjelasan sebagai berikut:

- a) Untuk pendapatan mencakup dasar hukum, target/volume yang direncanakan, tarif pungutan/harga
- b) Untuk belanja mencakup dasar hukum, satuan volume/tolok ukur, harga satuan, lokasi kegiatan dan sumber pendanaan kegiatan
- c) Untuk pembiayaan mencakup dasar hukum, sasaran, sumber penerimaan pembiayaan dan tujuan pengeluaran pembiayaan.

Rancangan peraturan daerah tentang APBD yang telah disusun oleh PPKD disampaikan kepada kepala daerah yang selanjutnya rancangan peraturan daerah tentang APBD sebelum disampaikan kepada DPRD disosialisasikan kepada masyarakat. Sosialisasi rancangan peraturan daerah tentang APBD tersebut bersifat memberikan informasi mengenai hak dan kewajiban pemerintah daerah serta masyarakat dalam pelaksanaan APBD tahun anggaran yang direncanakan. Penyebarluasan rancangan peraturan

daerah tentang APBD dilaksanakan oleh sekretaris daerah selaku koordinator pengelolaan keuangan daerah.

b. Penetapan APBD

Penetapan APBD dilakukan melalui beberapa tahapan yaitu :

1) Penyampaian dan Pembahasan Rancangan Peraturan Daerah tentang APBD



Kepala daerah menyampaikan rancangan peraturan daerah tentang APBD beserta lampirannya kepada DPRD paling lambat pada minggu pertama bulan Oktober tahun anggaran sebelumnya dari tahun yang direncanakan untuk mendapatkan persetujuan bersama. Pengambilan keputusan bersama DPRD dan kepala daerah terhadap rancangan peraturan daerah tentang APBD dilakukan paling lama 1 (satu) bulan sebelum tahun anggaran yang bersangkutan dilaksanakan. Penyampaian rancangan peraturan daerah tersebut disertai dengan nota keuangan. Penetapan agenda pembahasan rancangan peraturan daerah tentang APBD untuk mendapatkan persetujuan bersama, disesuaikan dengan tata tertib DPRD masing-masing daerah. Pembahasan rancangan peraturan daerah tersebut berpedoman pada KUA, serta PPA yang telah disepakati bersama antara pemerintah daerah dan DPRD. Dalam hal DPRD memerlukan tambahan penjelasan terkait dengan pembahasan program dan kegiatan tertentu, dapat meminta



RKA-SKPD berkenaan kepada kepala daerah. Apabila DPRD sampai batas waktu 1 bulan sebelum tahun anggaran berkenaan, tidak menetapkan persetujuan bersama dengan kepala daerah terhadap rancangan peraturan daerah tentang APBD, maka kepala daerah melaksanakan pengeluaran setinggi-tingginya sebesar angka APBD tahun anggaran sebelumnya untuk membiayai keperluan setiap bulan. Pengeluaran setinggi-tingginya untuk keperluan setiap bulan tersebut, diprioritaskan untuk belanja yang bersifat mengikat dan belanja yang bersifat wajib. Belanja yang bersifat mengikat 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. Sedangkan Belanja yang bersifat wajib adalah belanja untuk terjaminnya kelangsungan pemenuhan pendanaan pelayanan dasar masyarakat antara lain pendidikan dan kesehatan atau melaksanakan kewajiban kepada pihak ketiga. Atas dasar persetujuan bersama, kepala daerah menyiapkan rancangan peraturan kepala daerah tentang penjabaran APBD. Rancangan peraturan kepala daerah tentang Penjabaran APBD tersebut dilengkapi dengan lampiran yang terdiri dari :

- 
- a) Ringkasan APBD
 - b) Ringkasan APBD menurut urusan pemerintahan daerah dan organisasi
 - c) Rincian APBD menurut urusan pemerintahan daerah, organisasi, program, kegiatan, kelompok, jenis, obyek, rincian obyek pendapatan, belanja dan pembiayaan
 - d) Rekapitulasi belanja menurut urusan pemerintahan daerah, organisasi, program dan kegiatan
 - e) Rekapitulasi belanja daerah untuk keselarasan dan keterpaduan urusan pemerintahan daerah dan fungsi dalam kerangka pengelolaan keuangan negara
 - f) Daftar jumlah pegawai golongan dan perjabatan
 - g) Daftar piutang daerah
 - h) Daftar penyertaan modal (investasi) daerah
 - i) Daftar perkiraan penambahan dan pengurangan aset tetap daerah
 - j) Daftar perkiraan penambahan dan pengurangan aset lain-lain
 - k) Daftar kegiatan-kegiatan tahun anggaran sebelumnya yang belum diselesaikan dan dianggarkan kembali dalam tahun anggaran ini
 - l) Daftar dana cadangan daerah
 - m) Daftar pinjaman daerah

2) Persetujuan Rancangan Perda APBD

Dalam hal kepala daerah dan/atau pimpinan DPRD berhalangan hadir, maka pejabat yang ditunjuk dan ditetapkan oleh pejabat yang berwenang selaku penjabat/pelaksana tugas kepala daerah dan/atau selaku pimpinan sementara DPRD yang menandatangani persetujuan bersama. Rancangan peraturan kepala daerah tentang APBD dapat dilaksanakan setelah memperoleh pengesahan dari gubernur bagi kabupaten/kota. Sedangkan pengesahan rancangan peraturan kepala daerah tentang APBD ditetapkan dengan keputusan gubernur bagi kabupaten/kota. Penyampaian rancangan peraturan kepala daerah untuk memperoleh pengesahan paling lama 15 (lima belas) hari kerja terhitung sejak DPRD tidak menetapkan keputusan bersama dengan kepala daerah terhadap rancangan peraturan daerah tentang APBD. Apabila dalam batas waktu 30 (tiga puluh) hari kerja gubernur tidak mengesahkan rancangan peraturan kepala daerah tentang APBD, kepala daerah menetapkan rancangan peraturan kepala daerah dimaksud menjadi peraturan kepala daerah. Khusus untuk pengeluaran, diatur bahwa pelampauan batas tertinggi dari jumlah pengeluaran, hanya diperkenankan apabila ada kebijakan pemerintah untuk kenaikan gaji dan tunjangan pegawai negeri sipil serta penyediaan dana pendamping atas

program dan kegiatan yang ditetapkan oleh pemerintah serta bagi hasil pajak daerah dan retribusi daerah yang ditetapkan dalam undang-undang.

3) Evaluasi Rancangan Peraturan Daerah tentang APBD dan Rancangan Peraturan Kepala Daerah tentang Penjabaran APBD

Rancangan peraturan daerah Kabupaten/Kota tentang APBD yang telah disetujui bersama DPRD dan rancangan peraturan Bupati/Walikota tentang penjabaran APBD sebelum ditetapkan oleh Bupati paling lama 3 (tiga) hari kerja disampaikan terlebih dahulu kepada Gubernur untuk dievaluasi. Penyampaian rancangan disertai dengan:

- a) Persetujuan bersama antara pemerintah daerah dan DPRD terhadap rancangan peraturan daerah tentang APBD
- b) KUA dan PPA yang disepakati antara kepala daerah dan pimpinan DPRD
- c) Risalah sidang jalannya pembahasan terhadap rancangan peraturan daerah tentang APBD
- d) Nota keuangan dan pidato kepala daerah perihal penyampaian pengantar nota keuangan pada sidang DPRD.

Evaluasi bertujuan untuk tercapainya keserasian antara kebijakan daerah dan kebijakan nasional, keserasian antara



kepentingan publik dan kepentingan aparatur serta untuk meneliti sejauh mana APBD Kabupaten/Kota tidak bertentangan dengan kepentingan umum, peraturan yang lebih tinggi dan/atau peraturan daerah lainnya yang ditetapkan oleh Kabupaten/Kota bersangkutan. Untuk efektivitas pelaksanaan evaluasi, Gubernur dapat mengundang pejabat pemerintah daerah Kabupaten/Kota yang terkait. Hasil evaluasi dituangkan dalam keputusan Gubernur dan disampaikan kepada Bupati/Walikota paling lama 15 (lima belas) hari kerja terhitung sejak diterimanya rancangan dimaksud. Apabila Gubernur menyatakan hasil evaluasi atas rancangan peraturan daerah tentang APBD dan rancangan peraturan Bupati/Walikota tentang penjabaran APBD sudah sesuai dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, Bupati/Walikota menetapkan rancangan dimaksud menjadi peraturan daerah dan peraturan Bupati/Walikota. Dalam hal Gubernur menyatakan bahwa hasil evaluasi rancangan peraturan daerah tentang APBD dan rancangan peraturan Bupati/Walikota tentang penjabaran APBD bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, Bupati/Walikota bersama DPRD melakukan penyempurnaan paling lama 7 (tujuh) hari kerja terhitung sejak diterimanya hasil evaluasi.



Apabila hasil evaluasi tidak ditindaklanjuti oleh Bupati/Walikota dan DPRD, dan Bupati/Walikota tetap menetapkan rancangan peraturan daerah tentang APBD dan rancangan peraturan Bupati/Walikota tentang penjabaran APBD menjadi peraturan daerah dan peraturan Bupati/Walikota, Gubernur membatalkan peraturan daerah dan peraturan Bupati/Walikota dimaksud sekaligus menyatakan berlakunya pagu APBD tahun sebelumnya. Pembatalan peraturan daerah dan peraturan bupati/walikota dan pernyataan berlakunya pagu APBD tahun sebelumnya ditetapkan dengan peraturan gubernur. Paling lama 7 (tujuh) hari kerja setelah pembatalan, kepala daerah harus memberhentikan pelaksanaan peraturan daerah dan selanjutnya DPRD bersama kepala daerah mencabut peraturan daerah dimaksud. Pencabutan peraturan daerah tersebut dilakukan dengan peraturan daerah tentang pencabutan peraturan daerah tentang APBD. Pelaksanaan pengeluaran atas pagu APBD tahun sebelumnya, ditetapkan dengan peraturan kepala daerah. Penyempurnaan hasil evaluasi dilakukan oleh kepala daerah bersama dengan Badan anggaran DPRD. Hasil penyempurnaan ditetapkan oleh pimpinan DPRD. Keputusan pimpinan DPRD dijadikan dasar penetapan peraturan daerah tentang APBD. Keputusan pimpinan DPRD bersifat final dan dilaporkan pada sidang

paripurna berikutnya. Sidang paripurna berikutnya yakni setelah sidang paripurna pengambilan keputusan bersama terhadap rancangan peraturan daerah tentang APBD. Keputusan pimpinan DPRD disampaikan kepada gubernur bagi APBD kabupaten/kota paling lama 3 (tiga) hari kerja setelah keputusan tersebut ditetapkan. Dalam hal pimpinan DPRD berhalangan tetap, maka pejabat yang ditunjuk dan ditetapkan oleh pejabat yang berwenang selaku pimpinan sementara DPRD yang menandatangani keputusan pimpinan DPRD. Gubernur menyampaikan hasil evaluasi yang dilakukan atas rancangan peraturan daerah kabupaten/kota tentang APBD dan rancangan peraturan bupati/walikota tentang penjabaran APBD kepada Menteri Dalam Negeri.

4) **Penetapan Peraturan Daerah tentang APBD dan Peraturan Kepala Daerah tentang Penjabaran APBD**

Rancangan peraturan daerah tentang APBD dan rancangan peraturan kepala daerah tentang penjabaran APBD yang telah dievaluasi ditetapkan oleh kepala daerah menjadi peraturan daerah tentang APBD dan peraturan kepala daerah tentang penjabaran APBD. Penetapan rancangan peraturan daerah tentang APBD dan peraturan kepala daerah tentang penjabaran APBD tersebut dilakukan paling lambat tanggal 31 Desember tahun anggaran sebelumnya. Dalam hal kepala daerah

berhalangan tetap, maka pejabat yang ditunjuk dan ditetapkan oleh pejabat yang berwenang selaku penjabat/pelaksana tugas kepala daerah yang menetapkan peraturan daerah tentang APBD dan peraturan kepala daerah tentang penjabaran APBD.

Kepala daerah menyampaikan peraturan daerah tentang APBD dan peraturan kepala daerah tentang penjabaran APBD kepada gubernur bagi kabupaten/kota paling lama 7 (tujuh) hari kerja setelah ditetapkan.¹⁰

c. Pelaksanaan APBD

Pada tahapan pelaksanaan APBD, dilaksanakan didasarkan pada Asas-asas Umum APBD yang atur dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah Pasal 16 sampai dengan Pasal 19. Selain didasarkan pada Asas-asas Umum APBD, dalam tahap pelaksanaan APBD ini pemerintah daerah harus melakukan persiapan dengan menyusun dokumen pelaksanaan anggaran SKPD. Pejabat Pengelola Keuangan Daerah (PPKD) memberitahukan kepada semua Kepala Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) agar menyusun dan menyampaikan rancangan Dokumen Pelaksanaan Anggaran SKPD (DPA-SKPD) paling lambat 3 hari kerja setelah APBD ditetapkan. Rancangan DPA-SKPD memuat rincian sasaran yang hendak dicapai, fungsi, program, kegiatan, anggaran yang

¹⁰ Op. Cit <https://info-anggaran.com/ensiklopedia/pedoman-pengelolaan-keuangan-daerah/>

disediakan untuk mencapai sasaran tersebut, dan rencana penarikan dana tiap-tiap satuan kerja serta pendapatan yang diperkirakan. Kemudian Kepala SKPD menyerahkan rancangan DPA-SKPD yang telah disusunnya kepada PPKD. Tim anggaran pemerintah daerah bersama dengan kepala SKPD yang bersangkutan melakukan verifikasi rancangan DPA-SKPD. DPA-SKPD yang telah disahkan disampaikan kepada Kepala SKPD yang bersangkutan, Kepala satuan kerja pengawasan daerah, dan BPK paling lambat 7 hari kerja sejak tanggal disahkan. Pelaksanaan APBD terdiri dari pelaksanaan anggaran pendapatan, belanja dan pembiayaan. Kemudian setelah satu semester, Pemerintah daerah menyusun laporan realisasi semester pertama APBD dan prognosis untuk 6 bulan berikutnya. Laporan tersebut disampaikan kepada DPRD selambat-lambatnya pada akhir bulan Juli tahun anggaran yang bersangkutan, untuk dibahas bersama antara DPRD dan pemerintah daerah. Penyesuaian APBD dengan perkembangan dan/atau perubahan keadaan, dibahas bersama DPRD dengan pemerintah daerah dalam rangka penyusunan prakiraan perubahan atas APBD tahun anggaran yang bersangkutan.¹¹

d. Penatausahaan Keuangan Daerah

Dalam pelaksanaan penatausahaan keuangan daerah kepala daerah menetapkan pejabat yang dilakukan sebelum dimulainya tahun

¹¹ <http://www.djpk.kemenkeu.go.id/?p=5750> diakses pada 2 September 2018.

anggaran berkenaan. Pejabat yang ditetapkan oleh kepala daerah antara lain :

- a) Pejabat yang diberi wewenang menandatangani SPD
 - b) Pejabat yang diberi wewenang menandatangani SPM
 - c) Pejabat yang diberi wewenang mengesahkan surat pertanggungjawaban (SPJ)
 - d) Pejabat yang diberi wewenang menandatangani SP2D
 - e) Bendahara penerimaan/pengeluaran
 - f) Pejabat lainnya yang ditetapkan dalam rangka pelaksanaan APBD
- e. Pengawasan Pelaksanaan APBD

Dalam pengawasan terhadap pelaksanaan APBD terdapat pengawasan pelaksanaan Internal dan Eksternal. Pengawasan Internal dilakukan oleh Pemerintah Daerah melalui Kepala Daerah, BPKP (Badan Pemeriksa Keuangan dan Pembangunan), Itjen (Inspektorat Jendral) Dalam Negeri, Inspektorat Provinsi, Kabupaten dan Inspektorat Kota yang dulu disebut Badan Pengawas Daerah (BAWASDA), sedangkan pengawasan Eksternal dilakukan oleh DPRD dan BPK.

1) Pengawasan Internal

- a) Kepala Daerah

Kepala Daerah harus memberikan pemahaman kepada para pimpinan organisasi perangkat daerah mulai dari

koordinator pengelola keuangan daerah yang dijabat oleh Sekretaris Daerah, Pejabat Pengelola Keuangan Daerah (PPKD) yang dijabat oleh Kepala Biro Keuangan atau Kepala Badan Pengelolaan Keuangan Daerah, sampai dengan para pimpinan SKPD bahwa para pejabat tersebut menjalankan pula fungsi pengawasan, busan sekedar pelaksanaan APBD. Dengan demikian tercipta sebuah sistem pengawasan internal dari perangkat pengelola keuangan daerah itu sendiri di bawah kendali Kepala Daerah. Dalam rangka menyelenggaran pengendalian internal, maka kepala daerah harus mendayagunakan kewenangan pengelolaan keuangan daerah untuk mewujudkan pengelolaan keuangan daerah yang bersih, anatara lain dengan memperhatikan hal-hal seperti memberikan keteladanan pelaksanaan aturan perilaku pada setiap tingkat pimpinan Instansi Pemerintah dan menegakan tindakan disiplin yang tepat atas penyimpangan terhadap kebijakan dan prosedur, atau pelanggaran terhadap aturan perilaku. Menyusun standar kompetensi untuk setiap tugas dan fungsi pada masing-masing posisi dalam Instansi Pemerintah dan memilih pimpinan Instansi Pemerintah yang memiliki kemampuan manajerial dan pengalaman teknis yang luas dalam

pengelolaan Instansi Pemerintah serta melakukan pendelegasian wewenang secara tepat dengan melakukan pemisahan fungsi. Merespon secara positif terhadap pelaporan yang berkaitan dengan keuangan, penganggaran, program, dan kegiatan. Pengendalian atas kegiatan pegawai melalui penggunaan prosedur, supervisi dan review, dengan diselenggarakannya pengendalian secara baik, maka dapat diketahui apabila terdapat penyimpangan yang dilakukan oleh para pejabat terkait dengan pengelolaan keuangan daerah.

b) **BPKP (Badan Pemeriksa Keuangan dan Pembangunan)**

Mekanisme atau tata cara pengawasan yang dilakukan oleh BPKP dapat dilihat dari beberapa kewenangan yang dimiliki olehnya seperti menyusun rencana nasional secara makro, merumuskan kebijakan untuk mendukung pembangunan secara makro, menetapkan sistem informasi, melakukan pembinaan dan pengawasan atas penyelenggaraan otonomi daerah yang meliputi pemberian pedoman, bimbingan, pelatihan, arahan, dan supervisi dibidangnya, menetapkan persyaratan akreditasi lembaga pendidikan dan sertifikasi tenaga profesional atau ahli sertaperyyaratan jabatan di bidangnya, kemudian kewenangan lain sesuai dengan ketentuan peraturan

perundang-undangan yang berlaku. Dari situ dapat dikemukakan bahwa pengawasan yang dilakukan oleh BPKP dapat berupa pengawasan langsung maupun pengawasan tidak langsung. Pengawasan langsung dapat dilakukan BPKP melalui observasi atau pemeriksaan secara fisik atas proyek pembangunan yang didanai oleh APBD. Sedangkan pengawasan tidak langsung dilakukan melalui pemeriksaan dokumen-dokumen terkait dengan proyek pembangunan tersebut.

c) Itjen (Inspektorat Jendral) Dalam Negeri

Ruang lingkup pengawasan fungsional oleh Irjen meliputi semua institusi atau lembaga di bawah koordinasi departemen dalam negeri, termasuk di dalamnya adalah pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintah daerah, dimana pengelolaan keuangan daerah berada didalamnya. Peran Itjen Depdagri dalam melakukan pengawasan fungsional terhadap pengelolaan keuangan daerah telah memiliki landasan hukum yaitu dalam Pasal 3 ayat (7) Keputusan Presiden Nomor 109 Tahun 2001.

d) Inspektorat atau Badan Pengawas Daerah (BAWASDA)

Inspektorat atau BAWASDA dibentuk secara khusus untuk menjalankan fungsi pengawasan internal di daerah yang kedudukannya berada di bawah Kepala Daerah.

Landasan pengaturan tentang Inspektorat Daerah ditemukan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 tentang Perangkat Organisasi Daerah. Salah satu tugas Inspektorat Daerah yaitu melaksanakan pengawasan fungsional, pengawasan fungsional yang dilakukan oleh Inspektorat memang tidak spesifik pada pengawasan pengelolaan keuangan daerah. Ruang lingkup pengawasan oleh Inspektorat sangat luas meliputi penyelenggaraan semua urusan pemerintah di daerah. kegiatan pengawasan dilaksanakan berdasarkan program kerja yang dibuat Inspektorat, yang pada umumnya menyangkut hal-hal seperti membina sistem pengawasan secara transparan dan akuntabel, menindaklanjuti hasil pengawasan internal secara transparan serta penegakan aturan disiplin Pegawai Negeri Sipil, mengembangkan sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (AKIP), memberikan dukungan kepada aparat penegak hukum untuk menyelesaikan masalah-masalah KKN.

2) Pengawasan Eksternal APBD

a) DPRD

Pengawasan DPRD difokuskan pada keputusan-keputusan kepala daerah dalam melaksanakan APBD, apakah keputusan-keputusan tersebut telah sesuai dengan RKPD,

dokumen KUA, dan juga norma-norma hukum pemerintahan. Pengawasan pelaksanaan APBD bisa dilakukan oleh organ Pimpinan DPRD dan Komisi, maka dalam hal tertentu dapat dibentuk panitia khusus (Pansus) yang bersifat non permanen (*ad hoc*) atas persetujuan rapat paripurna. Pansus bertujuan untuk menyelesaikan dan menyelidiki suatu masalah tertentu. Masalah tertentu tersebut bisa berkenaan dengan permasalahan yang timbul dalam pelaksanaan APBD. Misalnya terdapat kemacetan pelaksanaan proyek yang dibiayai APBD atau adanya pengaduan masyarakat tentang penyimpangan APBD dan lain-lain. Organ kelengkapan DPRD maupun anggota dalam menjalankan tugas pengawasan pelaksanaan APBD dapat menggunakan mekanisme-mekanisme yang diatur dalam Tata Tertib, di antaranya adalah melalui berbagai rapat DPRD, mulai dari rapat paripurna, rapat komisi, rapat gabungan, rapat kerja dengan eksekutif, rapat dengar pendapat dan sebagainya, atau dapat pula melalui kunjungan kerja, pemantauan langsung dilapangan (inspeksi) atau bahkan melalui kegiatan reses. Pada saat reses, setiap anggota DPRD dapat menyerap aspirasi masyarakat tentang pelaksanaan APBD di wilayah daerah pemilihannya, sekaligus melihat langsung kegiatan-

kegiatan yang dibiayai oleh APBD. Data-data yang diperoleh tersebut semakin meningkatkan kualitas pengawasan DPRD terhadap pelaksanaan APBD.

b) Badan Pemeriksa Keuangan (BPK)

Kewenangan BPK dalam melakukan pengawasan pengelolaan keuangan, khususnya keuangan daerah merupakan kewenangan yang bersifat atributif atau kewenangan yang melekat pada BPK dan langsung diberikan konstitusi. Berdasarkan Pasal 23 E UUD 1945 menegaskan bahwa kewenangan BPK adalah melakukan pemeriksaan atas pengelolaan keuangan negara dengan maksud agar pengelolaan tersebut dilaksanakan dengan penuh tanggungjawab (efisien dan efektif). Laporan Hasil Pemeriksaan BPK adalah sebuah produk yang bersifat final dan wajib ditindaklanjuti oleh institusi lain. Oleh karenanya bagi institusi atau pejabat yang tidak menindaklanjuti temuan BPK pada dasarnya telah melakukan tindakan yang inskonstitusional. Lingkup kewenangan BPK dalam melakukan pemeriksaan meliputi 3 (tiga) macam pemeriksaan sebagaimana diatur dalam Bab II Pasal 2 sampai dengan Pasal 5 Undang-undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggungjawab Keuangan Negara. Secara teoritis

kewenangan pengawasan BPK atas pengelolaan keuangan daerah dapat dikelompokkan dalam pengawasan represif, yaitu pengawasan atas pelaksanaan dari anggaran (ex post). tiga Pemeriksaan BPK, baik pemeriksaan keuangan, pemeriksaan kinerja, maupun pemeriksaan dengan tujuan tertentu merupakan bentuk-bentuk pengawasan terhadap tahapan pelaksanaan APBD, penatausahaan dan pertanggungjawaban APBD.¹²

APBD Kabupaten Merauke pada tahun anggaran 2016 berkisar Rp.2.043.000.000.000 (dua triliun empat puluh tiga miliar rupiah) sedangkan pada tahun 2017 berkisar Rp.2.050.000.000.000 (dua triliun lima puluh miliar rupiah). Berikut adalah jumlah penggunaan Dana APBD dalam Pembangunan Infrastruktur di Kabupaten Merauke :

Tabel 3
Dana APBD Dalam Pembangunan Infrastruktur di Kabupaten Merauke

NO	Program Kegiatan	Besaran Anggaran Pertahun	
		2016	2017
1	Jalan	Rp. 154.012.635.720,00	Rp. 140.698.964.508,00
2	Jembatan/Box Culver	Rp. 8.324.400.000,00	Rp. 11.546.149.000,00
3	Air Bersih	Rp. 20.673.210.000,00	Rp. 3.625.000.000,00

¹² Bachrul Amiq, Op Cit, hlm 140-183

4	Sanitasi	Rp. 9.516.178.000,00	Rp. 7.533.000.000,00
5	Kanal/Drainase	Rp. 27.855.747.346,00	Rp. 10.244.557.716,00
6	Tanggul	Rp. 6.192.000.000,00	Rp. 5.000.000.000,00
7	Irigasi	Rp. 30.864.931.133,75	Rp. 21.593.359.400,00 ¹³

Dari total APBD Kabupaten Merauke Tahun anggaran 2016 yang berjumlah Rp. 2.043.000.000.000 (Dua triliun empat puluh tiga miliar rupiah), jumlah dana APBD yang dipergunakan untuk pembangunan Infrastruktur di Kabupaten Merauke pada tahun 2016 yaitu berkisar Rp. 256.439.102.799 (Dua ratus lima puluh enam miliar, empat puluh sembilan juta, seratus dua ribu, tujuh ratus sembilan puluh sembilan rupiah). Sedangkan untuk APBD Kabupaten Merauke Tahun Anggaran 2017 berjumlah Rp. 2.050.000.000.000 (Dua triliun lima puluh miliar rupiah), APBD yang dipergunakan untuk pembangunan Infrastruktur pada tahun 2017 yaitu berkisar Rp. 200.241.030.624 (Dua ratus miliar, dua ratus empat puluh satu juta, tiga puluh ribu, enam ratus dua puluh empat rupiah). Seluruh dana APBD tersebut dari tahun anggaran 2016 dan juga anggaran 2017 yang digunakan untuk pembangunan infrastruktur hanya berasal dari Dana Alokasi Khusus (DAK) yang merupakan bagian dari dana

¹³ Berdasarkan hasil perolehan data penelitian di Dinas Pekerjaan Umum Penataan Ruang dan Pertanahan, Tanggal 30 April 2018.

perimbangan dan juga dana Otsus Provinsi Papua yang merupakan bagian dari lain-lain pendapatan daerah yang sah.¹⁴

4. Pembangunan Infrastruktur di Kabupaten Merauke

Pembangunan daerah tidak terlepas dari analisis kondisi umum daerah. Analisis ini sangat penting artinya untuk dapat mengetahui secara jelas kondisi objektif yang terdapat pada daerah tersebut yang selanjutnya akan dijadikan sebagai landasan utama untuk menyusun rencana ke depan secara realistis. Analisis tentang kondisi umum daerah tersebut biasanya meliputi aspek geografis, sumber daya alam, agama dan budaya, penduduk dan sumberdaya manusia, potensi ekonomi daerah, hukum dan pemerintahan, dan lain-lainnya. Perencanaan yang baik seharusnya mempunyai sasaran dan target pembangunan secara jelas untuk periode waktu tertentu. Sasaran pada dasarnya adalah bentuk kongkret dari tujuan yang ingin dicapai melalui pelaksanaan pembangunan sesuai yang direncanakan. Penentuan sasaran dan target pembangunan daerah memerlukan teknik proyeksi tertentu karena menyangkut dengan prediksi masa datang.¹⁵ Pengertian infrastruktur merujuk pada sistem fisik dalam menyediakan transportasi, pengairan, drainase, bangunan-bangunan gedung dan fasilitas publik lain seperti listrik, telekomunikasi, air bersih dan sebagainya, yang dibutuhkan untuk memenuhi kebutuhan

¹⁴ Berdasarkan hasil wawancara dengan Bapak Ir. Drs. Benjamin Izaac. R. Latumahina selaku Wakil Ketua II DPRD Kabupaten Merauke, Tanggal 30 April 2018.

¹⁵ Sjafrizal, 2014, Perencanaan Pembangunan Daerah Dalam Era Otonom, Penerbit PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, Hlm.50 & 56

dasar manusia dalam lingkup sosial dan ekonomi. Sistem infrastruktur merupakan pendukung utama fungsi-fungsi sistem sosial dan sistem ekonomi dalam kehidupan masyarakat. Sistem infrastruktur dapat didefinisikan sebagai fasilitas-fasilitas atau struktur-struktur dasar, peralatan-peralatan, instalasi-instalasi yang dibangun dan dibutuhkan untuk berfungsinya sistem sosial dan sistem ekonomi masyarakat.¹⁶ Dalam setiap perencanaan pembangunan infrastruktur diperlukan adanya program atau proyek yang diperkirakan akan menunjang tercapainya sasaran pengembangan wilayah. Program atau proyek tersebut tentu memerlukan biaya yang jelas melampaui kemampuan dana pemerintah daerah, oleh sebab itu program atau proyek perlu diberi skala prioritas. Hal ini disebabkan jenis proyek yang diusulkan harus disesuaikan dengan sumber dana yang akan membiayai proyek tersebut.¹⁷

Sebelum pemekaran Kabupaten Merauke memiliki luas wilayah 119.749 Km² (29% dari luas wilayah Provinsi Papua). Setelah pemekaran Kabupaten Merauke saat ini memiliki luas wilayah 46.791,63 Km² membawahi 20 Distrik, 11 Kelurahan dan 179 Kampung. Kabupaten Merauke merupakan salah satu dari 29 Kabupaten/Kota yang ada di Provinsi Papua terletak dibagian selatan yang memiliki wilayah terluas diantara kabupaten/kota di Provinsi

¹⁶ Ferdy Posumah, 2015, Pengaruh Pembangunan Infrastruktur Terhadap Investasi Di Kabupaten Minahasa Tenggara, Jurnal Berkala Ilmiah Efisiensi, Volume 15 No. 02 Tahun 2015, *Fakultas Ekonomi dan Bisnis, Jurusan Ekonomi Pembangunan Universitas Sam Ratulangi Manado*

¹⁷ Robinson Tarigan, 2006, *Perencanaan Pembangunan Wilayah*, Penerbit PT Bumi Angkasa, Jakarta, Hlm.26

Papua. Secara geografis letak Kabupaten Merauke berada antara 137° - 141° BT dan $5^{\circ} 00' 9 00'$ LS. Kabupaten Merauke terletak paling timur wilayah nusantara dengan batas-batas sebagai berikut :

- a. Sebelah Utara dengan Kabupaten Boven Digoel dan Kabupaten Mappi
- b. Sebelah Timur dengan Negara Papua New Guinea
- c. Sebelah Selatan berbatasan dengan Laut Arafura
- d. Barat berbatasan dengan Laut Arafura

Keadaan Topografi Kabupaten Merauke umumnya datar dan berawa disepanjang pantai dengan kemiringan 0-3% dan kearah utara yakni mulai dari Distrik Tanah Miring, Jagebob, Elikobel, Muting dan Ulilin keadaan Topografinya bergelombang dengan kemiringan 0 – 8%. Kondisi Geografis Kabupaten Merauke yang relatif masih alami, merupakan tantangan serta peluang pengembangan bagi Kabupaten Merauke yang masih menyimpan banyak potensi ekonomi untuk menunjang pembangunan. Kemudian berdasarkan peta dasar Kabupaten Merauke terlihat sebagian besar daerah merupakan areal dataran yang berada pada ketinggian antara 0–60 mdpl diatas permukaan laut. Wilayah yang benar-benar datar tersebut berada sebagian besar pada daerah selatan dan tengah. Daerah tersebut merupakan sentral penduduk yang memulai usaha pemanfaatan lahan untuk kegiatan budidaya dan konsentrasi

permukiman penduduk.¹⁸ Pembangunan infrastruktur di Kabupaten Merauke selama ini masih menggunakan Dana Perimbangan yang terdiri dari Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK) dan juga Dana Bagi Hasil serta juga Dana Otonomi Khusus (OTSUS).¹⁹

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 55 Tahun 2005 tentang Dana Perimbangan Pasal 1 butir 8 menyatakan bahwa Dana Perimbangan adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. Desentralisasi merupakan penyerahan sejumlah urusan pemerintahan dari pemerintah pusat atau dari pemerintah daerah tingkat yang lebih tinggi kepada pemerintah daerah tingkat yang lebih rendah, sehingga sepenuhnya menjadi tanggung jawab daerah tersebut, baik mengenai politik kebijaksanaan, perencanaan dan pelaksanaannya maupun mengenai segi-segi pembiayaan²⁰. Dalam Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia pasal 18 ayat 2 tentang Pemerintahan Daerah menyatakan bahwa terdapat Asas Otonomi dimana tiap-tiap Pemerintah Provinsi, Kabupaten dan Kota mengurus sendiri urusan pemerintahannya, hal itu merupakan desentralisasi yang diberikan langsung oleh konstitusi kepada Pemerintah Daerah. Provinsi Papua memperoleh hak Otonomi

¹⁸ <http://merauke.go.id/portal/news/view/7/geografis.html> di akses pada 8 April 2018.

¹⁹ Berdasarkan hasil wawancara dengan Bapak Ir. Drs. Benjamin Izaac. R. Latumahina selaku Wakil Ketua II DPRD Kabupaten Merauke, Tanggal 30 April 2018

²⁰ <http://www.informasiahli.com/2015/08/pengertian-asas-desentralisasi-dan-dekonsentrasi.html>, diunduh pada 11 Juli 2018.

Khusus melalui Undang-undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua.

B. Kendala-kendala Pengelolaan Dana Anggaran Belanja Daerah Dalam Pembangunan Infrastruktur di Kabupaten Merauke

Kendala-kendala yang dihadapi Kabupaten Merauke dalam Pengelolaan Dana Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah untuk Pembangunan Infrastruktur yaitu :

1. Dana APBD

Pemberian dana APBD pada setiap kabupaten dan kota disertai dengan Dana Perimbangan, dimana APBD yang diperoleh Kabupaten Merauke tidak dapat seluruhnya dipresentasikan untuk pembangunan infrastruktur, oleh karena itu Pemerintah Daerah Kabupaten Merauke menggunakan dana perimbangan. Dana perimbangan yang terdiri dari Dana Bagi Hasil (DBH), Dana Alokasi Umum (DAU) dan Dana Alokasi Khusus (DAK) yang merupakan sumbangsih dari Pemerintah Pusat diberikan secara nasional kepada seluruh daerah baik Provinsi, Kabupaten dan Kota di Indonesia. Dana perimbangan tersebut yang dialokasikan untuk pembangunan infrastruktur hanyalah Dana Alokasi Khusus (DAK) dimana diberikan kepada daerah sesuai jumlah penduduk bukan luas wilayah dan juga diberikan terbatas. Jika dilihat dari luas wilayah, tentu saja membutuhkan dana yang lebih besar lagi. Kabupaten Merauke agak kesulitan dengan pemberian dana dari pusat tersebut karena jumlah penduduknya sedikit tetapi luas wilayahnya

besar dan juga Pendapatan Asli Daerah yang terbilang kecil sehingga susah untuk menopang pembangunan infrastruktur di Kabupaten Merauke.

2. Sumber Daya Manusia (SDM)

Sumber Daya Manusia (SDM) yang menangani tentang Unit Layanan Pengadaan (ULP) dimana seharusnya orang yang berlatar belakang teknis yang dapat melakukan verifikasi Perusahaan dalam menangani tentang pengumuman pelelangan yang dilakukan secara online sehingga jika ada pelelangan mengenai suatu proyek pembangunan diatas Rp.500.000.000 (lima ratus juta rupiah), kelompok kerja yang bertugas untuk menyeleksi perusahaan tersebut kadang tidak berkompoten dikarenakan basic mereka yang tidak sesuai sehingga ada pemenang tender proyek pembangunan yang tidak sesuai spesifikasi.

3. Waktu

Waktu yang dimaksudkan adalah waktu dalam pelaksanaan pembangunan. Merupakan kekurangan bagi setiap Kabupaten khususnya bagi Kabupaten-kabupaten di Provinsi Papua karena dalam pelaksanaan pembangunan sering tidak tepat waktu. Hal yang menjadi faktor pelaksanaan pembangunan sering tidak selesai tepat waktu adalah masalah geografis karena ada daerah-daerah tertentu yang sulit terjangkau sehingga mempengaruhi kecepatan mobilisasi bahan, alat, dan perkembangan progres fisik. Tidak seperti daerah lain,

kebanyakan daerah pedalaman di Papua untuk melakukan pembangunan itu membutuhkan waktu untuk pengiriman alat serta bahan. Itulah yang menjadi kekurangan Kabupaten Merauke dan juga daerah-daerah lain di Papua karena tidak bisa menyesuaikan waktu secara nasional, akibatnya Dana Alokasi Khusus (DAK) yang diperoleh Kabupaten Merauke banyak yang dikembalikan ke Pemerintah Pusat karena tidak sesuai dengan waktu pelaksanaan pembangunan yang ditentukan oleh Pemerintah Pusat.

4. Penyusunan APBD

Dalam penyusunan dan pelaksanaan APBD sering dilakukan secara bersamaan dalam 1 tahun anggaran, hal tersebut yang mengakibatkan pekerjaan fisik dalam pembangunan infrastruktur sering tidak tepat waktu karena waktu sering tersita diperencanaan. Hal itu disebabkan karena keterlambatan penyusunan Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) pada tiap-tiap Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) yang dimana materinya harus disampaikan pada DPRD untuk dibahas.²¹

C. Upaya Dalam Mengatasi Kendala-kendala Pengelolaan Dana Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah untuk Pembangunan Infrastruktur di Kabupaten Merauke

Upaya yang dapat dilakukan untuk mengatasi kendala-kendala pengelolaan dana APBD untuk pembangunan infrastruktur antara lain yaitu :

²¹ Berdasarkan hasil wawancara dengan Bapak Ir. Drs. Benjamin Izaac. R. Latumahina selaku Wakil Ketua II DPRD Kabupaten Merauke, Tanggal 30 April 2018

1. Upaya yang dilakukan Pemerintah Daerah Kabupaten Merauke
 - a. Memangkas alokasi APBD yang selama ini banyak terserap untuk belanja pegawai demi pembiayaan infrastruktur, karena dalam beberapa tahun terakhir dana APBD banyak dialokasikan untuk belanja yaitu belanja pegawai.
 - b. Mengoptimalkan pelaksanaan penataan ruang wilayah agar terciptanya ruang wilayah yang aman, nyaman, produktif dan berkelanjutan, serta pengendalian pemanfaatan ruang wilayah untuk mencegah dampak negatif terhadap lingkungan akibat pemanfaatan ruang.
2. Upaya yang dilakukan DPRD Kabupaten Merauke
 - a. Proses perencanaan dan proses pelaksanaan APBD tidak dilaksanakan dalam 1 tahun anggaran, agar tidak terjadi keterlambatan maka perencanaan APBD baiknya dilakukan 1 tahun sebelum anggaran berkenan.
 - b. Penempatan SDM (Sumber Daya Manusia) terkhusus pada bidang teknis harus dimaksimalkan dalam bidang ULP (Unit Layanan Pengadaan) agar ada pemenangan tender yang sesuai klasifikasi dalam bidang teknis.