

**PENGARUH KEBIJAKAN RASIONALISASI ANGGARAN TERHADAP  
PELAKSANAAN APBD PEMERINTAH DAERAH PROVINSI RIAU  
TAHUN ANGGARAN 2018**

**Oleh : Ilham Azhari**

**Pembimbing 1 : Dr. Mexsasai Indra, S.H., M.H  
Pembimbing 2 : Dr. Zulfikar Jayakusuma, S.H., M.H**

Jurusan Ilmu Hukum  
Fakultas Hukum Universitas Riau  
Alamat : Jln. Gunung Gayo I, Pekanbaru  
Email :ilhamazhari6@gmail.com - Telepon : 082389206552

**ABSTRACT**

*Local government budgets of Riau Province have deficits. The local government of Riau Province assigns budget rationalization policy to the implementation of the regional budget. this research intends to find out impact budget rationalization policy towards the implementation of regional budget and learn any factor causative local government applies budget rationalization policy.*

*This research is sociological law research because it is based on field research using the interview method as primary data supported by library research as secondary data. this study uses qualitative data analysis and produces descriptive data.*

*Conclusions in this research, first are concluded that budget rationalization policy has an impact very influential to Local government department indicative funding ceilings for all department local governments, but not very impactful to Riau province development. second, the factor causative applied factor budget rationalization policy because local revenue that received not according to revenue target.*

*The author's advice is, first, to the regional government of Riau province, please use the budget principles appropriate with the general principles of regional financial. second, within in preparing the budget should more carefully in setting the regional revenue target. because planning is the key to success towards good regional financial governance*

**Keywords: Impact – Local Government Budget - Deficit**

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Dalam rangka pelaksanaan Otonomi Daerah dan Desentralisasi Fiskal, pemerintah daerah diberi kekuasaan (diskresi) untuk mengelola dan memanfaatkan sumber penerimaan daerah yang dimilikinya sesuai dengan aspirasi masyarakat daerah. Pemerintah Daerah harus mengoptimalkan sumber-sumber penerimaan daerah tersebut agar tidak mengalami defisit fiskal<sup>1</sup> (atau biasanya disebut Defisit APBD).

Defisit APBD merupakan selisih kurang antara Pendapatan Daerah dengan Belanja Daerah pada tahun anggaran yang sama. Defisit terjadi apabila jumlah pendapatan lebih kecil dari pada jumlah belanja. Dalam hal APBD mengalami defisit, tidak ada pendanaan khusus yang disalurkan dari APBN kepada daerah untuk menutupi defisit tersebut<sup>2</sup>. Dalam hal APBD diperkirakan defisit, ditetapkan pembiayaan untuk menutup defisit tersebut yang diantaranya dapat bersumber dari sisa lebih perhitungan anggaran (SiLPA) tahun anggaran sebelumnya, pencairan cadangan, hasil penjualan kekayaan daerah yang dipisahkan, penerimaan pinjaman, dan penerimaan kembali pemberian pinjaman atau penerimaan piutang. Batas maksimal defisit APBD untuk setiap tahun anggaran berpedoman pada penetapan batas maksimal defisit APBD oleh Menteri Keuangan<sup>3</sup>.

Defisit Anggaran merupakan salah satu permasalahan yang harus dihadapi oleh setiap Daerah, terutama dalam konteks pengelolaan keuangan daerah dalam rangka Pembangunan Daerah.

Seperti yang terjadi di Pemerintahan Daerah Provinsi Riau Tahun Anggaran 2018

Pemerintahan Daerah Provinsi Riau pada Tahun Anggaran 2018 mengalami Defisit Anggaran mencapai 1 Triliun<sup>4</sup>. Oleh sebab itu Pemerintah Daerah Provinsi Riau kemudian mengambil kebijakan untuk melakukan Rasionalisasi Anggaran. Berdasarkan hasil wawancara yang penulis lakukan di BPKAD, Rasionalisasi Anggaran adalah penyesuaian antara realisasi Pendapatan Daerah semester I (pertama) dengan belanja daerah yang sudah di anggarkan pada tahun berkenaan.

Penulis tertarik untuk mengkaji pengaruh kebijakan rasionalisasi anggaran terhadap pelaksanaan APBD di Pemerintahan Daerah Provinsi Riau Tahun Anggaran 2018. Karena APBD merupakan dasar pengelolaan keuangan daerah dalam masa satu tahun anggaran, terhitung mulai tanggal 1 Januari sampai dengan tanggal 31 Desember dan APBD merupakan suatu perencanaan yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah dalam membangun daerahnya<sup>5</sup>.

Oleh karena itu ketika anggaran tersebut disesuaikan antara pendapatan dengan belanja, bagaimana pemerintah daerah mengalokasikan besaran belanja untuk penyelenggaraan urusan pemerintahan?

Dari uraian diatas, penulis bermaksud melakukan penelitian dalam menganalisa kebijakan rasionalisasi anggaran terhadap Pelaksanaan APBD yang penulis beri judul ***“Pengaruh Kebijakan Rasionalisasi***

---

<sup>1</sup> Mardiasmo, *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah*, ANDI, Yogyakarta: 2002, hlm. 26

<sup>2</sup> <<http://www.djpk.kemenkeu.go.id/?ufaq=apa-yang-dimaksud-dengan-defisit-apbd-dan-bagaimana-tindak-lanjutnya-2>>, diakses tanggal 27 Oktober 2019.

<sup>3</sup> Deddi Nordiwan *et. al.*, *Akuntansi Pemerintahan*, Salemba Empat, Jakarta: 2009, hlm. 42

---

<sup>4</sup> <<https://sumatra.bisnis.com/read/20180824/533/831344/apbd-defisit-rp1-triliun-sejumlah-proyek-riau-bakal-dipangkas>>, diakses, tanggal 5 September 2019

<sup>5</sup> Yuliasati K, “Urgensi Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) Terhadap Perencanaan Pembangunan Daerah”, *Jurnal Katalogis*, Vol 5 Nomor 4, April 2017 hlm. 206

## ***Anggaran Terhadap Pelaksanaan APBD di Pemerintahan Daerah Provinsi Riau Tahun Anggaran 2018***

### **B. Rumusan Masalah**

1. Bagaimana Pengaruh Kebijakan Rasionalisasi Anggaran Terhadap Pelaksanaan APBD di Pemerintahan Daerah Provinsi Riau Tahun Anggaran 2018?
2. Apa saja faktor yang mempengaruhi diterapkannya kebijakan Rasionalisasi Anggaran?

### **C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian**

#### **1. Tujuan Penelitian**

- a. Untuk mengetahui Pengaruh Kebijakan Rasionalisasi Anggaran Terhadap Pelaksanaan APBD di Pemerintahan Daerah Provinsi Riau Tahun Anggaran 2018;
- b. Untuk mengetahui saja faktor yang mempengaruhi diterapkannya kebijakan Rasionalisasi Anggaran.

#### **2. Kegunaan Penelitian**

Adapun kegunaan yang diharapkan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

- a. Sebagai persyaratan penulis untuk memperoleh gelar Sarjana Hukum di Fakultas Hukum Universitas Riau;
- b. Penelitian ini diharapkan memberikan pemahaman mengenai pengaruh Kebijakan Rasionalisasi Anggaran terhadap Pelaksanaan APBD dan mengetahui peran Hukum Administrasi Negara dalam pengelolaan keuangan di daerah;
- c. Bagi mahasiswa Fakultas Hukum khususnya Progam kekhususan Hukum Administrasi Negara, diharapkan dapat memberikan sumbangan dan pengetahuan dan wawasan mengenai disiplin ilmu Hukum Administrasi terutama mengenai Pengelolaan Keuangan Daerah dan Sistem Perencanaan Pembangunan di daerah;

- d. Bagi pemerintah daerah khususnya instansi terkait yang diberikan kewenangan dalam menjalankan pengelolaan keuangan daerah.

### **D. Kerangka Teori**

#### **1. Teori Hukum Pembangunan**

Teori Hukum Pembangunan dikenalkan oleh Mochtar Kusumaatmadja. Beliau berpendapat bahwa “hukum merupakan sarana pembangunan dan pembaharuan di masyarakat”. Hal ini didasarkan atas anggapan bahwa adanya keteraturan dan ketertiban dalam usaha pembangunan dan pembaharuan itu merupakan sesuatu yang diinginkan atau dipandang (mutlak) perlu.

Kemudian beliau menjelaskan bahwa anggapan lain yang terkandung dalam konsepsi hukum sebagai sarana pembangunan adalah bahwa “hukum dalam arti kaidah atau peraturan hukum memang bisa berfungsi sebagai alat (pengatur) atau sarana pembangunan dalam arti penyalur arah kegiatan manusia kearah yang dikehendaki oleh pembangunan atau pembaharuan”. Kedua fungsi tersebut diharapkan dapat dilakukan oleh hukum di samping fungsinya yang tradisional yakni untuk menjamin kepastian dan ketertiban<sup>6</sup>.

#### **2. Konsep Pengelolaan Keuangan Daerah**

Keuangan Daerah berhubungan erat dengan hak dan kewajiban daerah terkait dengan penerimaan, pengeluaran keuangan dan juga pemanfaatan barang milik daerah, yang dimulai dari perencanaan, pelaksanaan dan pertanggungjawaban.

Jika dikaji lebih mendalam pengertian keuangan negara dengan keuangan daerah hampir tidak ada perbedaan, yang membedakan hanya pada frasa negara dan daerah, negara

---

<sup>6</sup> Mochtar Kusumaatmadja, *Konsep dalam Hukum Pembangunan*, PT Alumni, Bandung:2006, hlm. 88

menunjuk pada pemerintah pusat, daerah menunjuk pada pemerintah daerah. Perbedaan kedua hal tersebut terkait dengan desentralisasi keuangan sebagai konsekuensi logis pelaksanaan otonomi daerah<sup>7</sup>.

APBD merupakan dasar pengelolaan keuangan daerah dalam tahun anggaran tertentu. Ketentuan ini berarti bahwa APBD merupakan rencana pelaksanaan semua pendapatan daerah dan semua belanja daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi dalam tahun anggaran tertentu. Dengan demikian, pemungutan semua penerimaan daerah dalam pelaksanaan desentralisasi bertujuan untuk memenuhi target yang ditetapkan dalam APBD. Semua pengeluaran daerah dan ikatan yang membebani daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi dilakukan sesuai jumlah dan sasaran yang ditetapkan dalam APBD, sehingga APBD menjadi dasar bagi kegiatan pengendalian, pemeriksaan dan pengawasan Keuangan Daerah<sup>8</sup>.

## E. Kerangka Konseptual

1. Otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem negara kesatuan republik Indonesia<sup>9</sup>.
2. Kebijakan publik adalah semacam jawaban terhadap suatu masalah karena merupakan upaya memecahkan, mengurangi, dan mencegah suatu keburukan serta sebaliknya, menjadi

penganjur, inovasi terjadinya kebaikan dengan cara terbaik dan tindakan terarah<sup>10</sup>.

3. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, selanjutnya disingkat APBD adalah rencana keuangan tahunan pemerintahan Daerah yang dibahas dan disetujui Bersama oleh pemerintahan daerah dan DPRD, dan ditetapkan dengan peraturan daerah<sup>11</sup>.
4. Rasionalisasi menurut Banki merujuk pada prinsip, metode dan proses yang ditujukan dan digunakan dalam mencapai, mempertahankan atau meningkatkan efisiensi organisasi atau sistem secara keseluruhan<sup>12</sup>.
5. Perangkat Daerah adalah unsur pembantu Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah. Pembentukan perangkat daerah didasarkan pada Asas Efisiensi, Efektivitas, pembagian habis tugas, rentang kendali, tata kerja yang jelas, fleksibilitas, urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan kewenangan daerah, dan intensitas urusan pemerintahan dan potensi daerah. Organisasi Perangkat Daerah terdiri dari Sekretariat Daerah Provinsi, Sekretariat DPRD Provinsi, Dinas Daerah Provinsi, dan Badan Daerah Provinsi<sup>13</sup>.

## F. Metode Penelitian

### 1. Jenis Penelitian

Dalam penelitian ini akan digunakan jenis penelitian hukum

---

<sup>7</sup> Hendra Karianga, *Partisipasi Masyarakat Dalam Pengelolaan Keuangan Daerah (Perspektif Hukum dan Demokrasi)*, Alumni, Bandung: 2011 hlm. 37

<sup>8</sup> Deddy Supriady Bratakusumah dan Dadang Solihin, *Otonomi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta: 2004, hlm. 209

<sup>9</sup> Undang- Undang Nomor 23 tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah Pasal 1 Ketentuan Umum

---

<sup>10</sup> Inu Kencana Syafii, *Ilmu Administrasi Publik*, Rineka Cipta, Jakarta: 2010, hlm. 104

<sup>11</sup> Pasal 1 Angka 7 Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah

<sup>12</sup> Kabelle Boikutso Moeti, "Rationalization of Government structures concerned with foreign direct investmen policy in South Africa", *Dissertations, Faculty Of Economic And Management Sciences At The University Of Pretoria*, Pretoria: 2005, hlm. 169.

<sup>13</sup> Lihat di Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah

empiris. Menurut Soerjono Soekanto dan Sri Mamuji, penelitian hukum empiris atau sosiologis adalah penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti data primer<sup>14</sup>.

Adapun objek kajian penelitian hukum empiris pada penelitian ini adalah sebagai berikut:

- a. Implementasi aturan hukum;
- b. Efektivitas Hukum<sup>15</sup>.

Penelitian ini adalah penelitian yang bersifat deskriptif. Penelitian yang bersifat deskriptif merupakan suatu metode penelitian yang menggambarkan keadaan yang sebenarnya pada saat berlangsungnya penelitian melalui pengumpulan data yang kemudian diinterpretasikan satu sama lain sehingga diperoleh perumusan dan analisa terhadap masalah yang ada<sup>16</sup>.

## 2. Sumber Data

Dalam sebuah penelitian hukum sosiologis terbagi menjadi 3 yaitu:

### a. Data Primer

Data primer yaitu, bahan penelitian yang berupa fakta-fakta empiris sebagai perilaku manusia, baik perilaku verbal yang nyata, maupun perilaku yang terdokumentasi dalam berbagai hasil perilaku atau catatan-catatan yang didapat melalui wawancara atau pengamatan langsung.

## b. Data Sekunder

1) **Bahan Hukum Primer**, yaitu bahan-bahan hukum mengikat yang berhubungan dengan penelitian yang dilakukan antara lain yaitu:

- a) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 sebagaimana telah mengalami Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah;
- b) Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah. Peraturan ini sebenarnya sudah dicabut dan digantikan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah. Namun karena permasalahan ini terjadi di tahun 2018 dan PP 58 2005 masih berlaku, maka Peraturan ini masih dijadikan sebagai sumber data.

2) **Bahan Hukum Sekunder**, Merupakan bahan hukum berupa semua publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen-dokumen resmi. Publikasi tentang hukum meliputi buku-buku teks, kamus-kamus hukum, jurnal-jurnal hukum, dan komentar-komentar atas putusan pengadilan<sup>17</sup>.

3) **Bahan Hukum Tersier**, Yaitu bahan-bahan yang memberikan petunjuk ataupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder, misalnya kamus, ensiklopedi, dan lainnya.

---

<sup>14</sup> Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Raja Grafindo Persada, Jakarta: 2014, hlm. 14

<sup>15</sup> Ishaq, *Metode Penelitian Hukum dan Penulisan Skripsi, Tesis, serta Disertasi*, Alfabeta, Bandung: 2017, hlm. 70

<sup>16</sup> Wahyu Okta Prasetyo, Zulfikar Jaya Kusuma dan Ledy Diana, Implikasi Kebijakan Anti-Dumping Terhadap Hubungan Perdagangan Internasional antara Indonesia dan Uni Eropa (*Europa Union*), *Jurnal Online Mahasiswa*, Fakultas Hukum Universitas Riau, Volume V Nomor 2, Oktober 2018, hlm. 7

---

<sup>17</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana, Jakarta: 2009, hlm. 141

### 3. Teknik Pengumpulan Data

Metode penulisan dalam karya ilmiah ini adalah penelitian sosiologis. Pengumpulan data dilakukan dengan metode :

- a. Kajian Kepustakaan, metode ini digunakan dalam kategori penelitian hukum sosiologis sebenarnya hanya untuk mencari data sekunder guna mendukung data primer;
- b. Wawancara, dilakukan dengan cara menentukan jumlah populasi, lalu dari populasi tersebut diambil beberapa sampel (melalui teknik *purposive sampling*).

### 4. Analisis Data

Dalam penelitian hukum empiris ini, pengolahan data berupa analisis data secara yuridis kualitatif, yaitu merupakan uraian-uraian yang dilakukan terhadap bahan-bahan hukum yang terkumpul dan dikarenakan data tersebut tidak berbentuk angka-angka yang akan disusun secara logis dan sistematis serta tanpa menggunakan rumus statistik. Dalam menarik kesimpulan, penulis menggunakan metode berpikir deduktif, yaitu cara berfikir yang menarik kesimpulan dari satu pernyataan atau dalil yang bersifat umum menjadi suatu pernyataan atau dalil serta kasus yang bersifat khusus<sup>18</sup>.

## TINJAUAN PUSTAKA

### A. Tinjauan tentang Kewenangan

Kewenangan adalah apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan legislatif (diberi oleh Undang-Undang) atau dari kekuasaan eksekutif (*administrative*). Untuk itu tipe kewenangan tersebut menurut Prajudi Atmosidurdjo

berdasarkan jenisnya, yaitu: Kewenangan Prosedural, yaitu berasal dari peraturan perundang-undangan. Kewenangan Substansial, yaitu berasal dari tradisi, kekuatan sakral, kualitas pribadi dan instrumental. Sedangkan jenis-jenis wewenang berdasarkan sumbernya wewenang, dibedakan menjadi dua yaitu wewenang personal dan wewenang official. Wewenang Personal bersumber pada intelegensi, pengalaman, nilai atau norma, dan kesanggupan untuk memimpin. Wewenang Official Merupakan wewenang resmi yang diterima dari wewenang yang berada di atasnya<sup>19</sup>.

Ateng Syafrudin berpendapat ada perbedaan antara pengertian kewenangan dan wewenang. Kita harus membedakan antara kewenangan (*authority, gezag*) dengan wewenang (*competence, bevoegheid*). Kewenangan adalah apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan yang diberikan oleh undang-undang, sedangkan wewenang hanya mengenai suatu "*onderdeel*" (bagian) tertentu saja dari kewenangan. Di dalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang (*rechtsbevoegdheden*). Wewenang merupakan lingkup tindakan hukum publik, lingkup wewenang pemerintahan, tidak hanya meliputi wewenang membuat keputusan pemerintah (*bestuur*), tetapi meliputi wewenang dalam rangka pelaksanaan tugas, dan memberikan wewenang serta distribusi wewenang utamanya ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan<sup>20</sup>. Wewenang dalam arti Yuridis adalah

<sup>18</sup> Wahyu Okta Prasetyo, Zulfikar Jaya Kusuma dan Ledy Diana, *Op.cit*, hlm. 8

<sup>19</sup> Enny Agustina, Kewenangan Wakil Menteri di Indonesia ditinjau dari Hukum Administrasi Negara, *Jurnal Hukum Media Bhakti*, Vol. 2 No.1, 2018, hlm 37

<sup>20</sup> M. Rendi Aridhayandi Peran Pemerintah Daerah Dalam Pelaksanaan Pemerintahan Yang Baik (*Good Governance*) Dibidang Pembinaan dan Pengawasan Indikasi Geografis *Jurnal Hukum & Pembangunan*, No. IV 2018 hlm. 888

suatu kemampuan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku dapat menimbulkan akibat-akibat hukum<sup>21</sup>.

## B. Tinjauan Umum tentang Perencanaan Pembangunan Daerah

Tujuan perencanaan pembangunan daerah adalah menyusun suatu rencana pembangunan yang merupakan pegangan atau acuan pemerintah daerah untuk melaksanakan pembangunannya yang didasarkan pada kemampuan dan potensi sumber daya (alam dan manusia) serta peluang-peluang ekonomi yang ada, sehingga memungkinkan dapat ditangkap secara cepat. Manfaat yang diharapkan adalah terjadinya peningkatan kualitas/ taraf hidup masyarakat sehingga menikmati kehidupan yang lebih baik dari sebelumnya dan daerah dapat berkembang secara cepat dan berkelanjutan.

Perencanaan pembangunan daerah menghasilkan Rencana Pembangunan Daerah yang menetapkan kegiatan-kegiatan pembangunan sosial-ekonomi, fisik (infrastruktur), yang dihasilkan secara terpadu oleh sektoral, publik, dan swasta<sup>22</sup>.

## C. Tinjauan Umum tentang *Freies Ermessen*

Secara Bahasa *freies ermessen* berasal dari kata *frei* artinya bebas, lepas, tidak terikat, dan merdeka. Sedangkan *ermessen* berarti mempertimbangkan, menilai, menduga, dan memperkirakan. *Freies ermessen* berarti orang yang memiliki kebebasan untuk menilai,

menduga, dan mempertimbangkan sesuatu. Istilah ini kemudian secara khas digunakan dalam bidang pemerintahan, sehingga *freies ermessen* (*diskresionare power*) diartikan sebagai salah satu sarana yang memberikan ruang bergerak bagi pejabat atau badan-badan administrasi negara untuk melakukan tindakan tanpa harus terikat sepenuhnya pada undang-undang<sup>23</sup>.

*Freies ermessen* juga disebut sebagai diskresi<sup>24</sup>, menurut Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang administrasi pemerintahan, diskresi adalah keputusan dan/atau tindakan yang ditetapkan dan/atau dilakukan oleh pejabat pemerintahan untuk mengatasi persoalan konkret yang dihadapi dalam penyelenggaraan pemerintahan dalam hal peraturan perundang-perundangan yang memberikan pilihan, tidak mengatur, tidak lengkap atau tidak jelas, dan/atau adanya stagnasi pemerintahan<sup>25</sup>.

---

<sup>23</sup> Ridwan Hr *Op. cit* hlm. 169

<sup>24</sup> Menurut kamus hukum, diskresi berarti kebebasan mengambil keputusan dalam setiap situasi yang dihadapi menurut pendapatnya sendiri. Ada beberapa pakar hukum yang memberikan definisi diskresi diantaranya S. Prajudi Atmosudirjo yang mendefinisikan diskresi, *Discretion* (Inggris), *Discretionair* (Perancis), *freies ermessen* (jerman) sebagai kebebasan bertindak atau mengambil keputusan dari para pejabat administrasi negara yang berwenang dan berwajib menurut pendapat sendiri lihat di Yuniar Kurniawaty, *Op cit* hlm. 55.

<sup>25</sup> Lihat di dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan Pasal 1 mengenai Ketentuan Umum

---

<sup>21</sup> Sufriadi, Tanggung Jawab Jabatan dan Tanggung Jawab Pribadi dalam Penyelenggaraan Pemerintahan di Indonesia, *Jurnal Yuridis* Vol. 1 No. 1, Juni 2014: 57 – 72 hlm. 60

<sup>22</sup> Ali Kabul Mahi dan Sri Indra Trigunarto, *Perencanaan Pembangunan Daerah Teori dan Aplikasi*, Kencana, Depok: 2017, hlm. 48

## **GAMBARAN UMUM LOKASI PENELITIAN**

### **A. Gambaran Umum Perangkat Daerah untuk Lokasi Penelitian**

#### **1. Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Provinsi Riau**

Badan Perencanaan Pembangunan Daerah mempunyai tugas membantu Gubernur melaksanakan fungsi penunjang Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah di bidang Perencanaan Pembangunan Daerah. Dasar Hukum Pembentukan Badan Perencanaan Pembangunan Daerah yaitu Peraturan Gubernur Riau Nomor 91 Tahun 2016.

#### **2. Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah Provinsi Riau**

Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah merupakan unsur penunjang Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah. Dasar Hukum pembentukan BPKAD yaitu Peraturan Gubernur Nomor 92 Tahun 2016 tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas dan Fungsi, Serta Tata Kerja Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah Provinsi Riau.

Kepala Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah mempunyai tugas membantu Gubernur melaksanakan fungsi penunjang Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah pada bidang Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah.

### **3. Badan Pendapatan Daerah Riau**

Badan Pendapatan Daerah merupakan unsur penunjang Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah. Dasar Hukum Pembentukan Badan Pendapatan Daerah Riau yaitu Peraturan Gubernur Riau Nomor 93 Tahun 2016 tentang Kedudukan, Susunan dan Organisasi, Tugas dan Fungsi, serta Tata Kerja Badan Pendapatan Daerah Provinsi Riau.

Kepala Badan Pendapatan Daerah mempunyai tugas membantu Gubernur melaksanakan fungsi penunjang Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah pada bidang Pendapatan Daerah

### **B. Gambaran Umum Dewan Perwakilan Daerah Provinsi Riau**

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang selanjutnya disingkat DPRD adalah Lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menegaskan DPRD adalah lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang mempunyai fungsi pembentukan Perda, anggaran, dan pengawasan, yang dijalankan dalam kerangka representasi rakyat di daerah. Oleh karena itu, DPRD merupakan mitra sejajar Kepala Daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah yang memiliki peran dan tanggung jawab dalam mewujudkan efisiensi, efektivitas, produktivitas, dan akuntabilitas penyelenggaraan pemerintahan daerah, melalui pelaksanaan hak, kewajiban, tugas, wewenang, dan fungsi DPRD

sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

## HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

### A. Pengaruh Kebijakan Rasionalisasi Anggaran Terhadap Pelaksanaan APBD di Pemerintahan Daerah Provinsi Riau Tahun Anggaran 2018

#### 1. Perubahan Pagu Anggaran untuk setiap Perangkat Daerah di Pemerintahan Daerah Provinsi Riau

Rasionalisasi Anggaran merupakan salah satu alasan dilakukannya Perubahan APBD. hal ini dilakukan dengan cara menyesuaikan antara pendapatan riil dengan belanja daerah yang dianggarkan dengan cara memangkas Anggaran yang sudah ditetapkan untuk disesuaikan kembali dengan pendapatan riil yang diterima berdasarkan hasil evaluasi Triwulan ke-II (dua).

Dalam menetapkan perubahan APBD tentunya Pemerintah Daerah melakukan perubahan RKPD terlebih dahulu karena APBD dalam penetapannya berpedoman kepada Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD). Dalam perubahan RKPD tersebut Pemerintah Daerah Provinsi Riau menetapkan perubahan Pagu Anggaran untuk setiap Perangkat Daerah. berdasarkan hasil penelitian dapat disimpulkan Pagu Anggaran untuk setiap perangkat daerah turun.

#### 2. Pengaruh kebijakan Rasionalisasi Anggaran terhadap Pelaksanaan Pengadaan Barang dan Jasa yang dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah Provinsi Riau Pada Tahun Anggaran 2018

Hal selanjutnya yang diperhatikan adalah melihat pengaruh kebijakan rasionalisasi anggaran terhadap pelaksanaan Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah Daerah Provinsi Riau. Jika dihubungkan dengan surat edaran, maka alternatif penyelesaian pembayaran kontrak pengadaan barang dan jasa dapat dilihat pada surat edaran Nomor 900/BPKAD/95.22 poin ke dua dan ketiga yang menyatakan:

2. Memerintahkan kepala OPD untuk membuat daftar kegiatan tunda bayar pada belanja langsung yang sudah dilaksanakan per tanggal 30 Oktober 2018;
3. Tunda bayar sebagaimana dimaksud pada poin 2 (dua) di atas, akan dibayarkan pada Tahun Anggaran berikutnya.

Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah (BPKAD) memiliki peran penting dalam penentuan pencairan dana pada belanja pengadaan barang dan jasa dilihat berdasarkan seberapa penting pengadaan tersebut karena kondisi keuangan daerah yang kurang memadai.

Jadi dalam tahap ini lah BPKAD melihat sejauh mana pentigannya Pengadaan Barang dan Jasa berdasarkan kebutuhan Daerah dengan kondisi keuangan daerah yang defisit. Berdasarkan hasil wawancara yang penulis lakukan di BPKAD, dalam rangka pengendalian kas daerah, BPKAD menerapkan Prinsip *Money Follow Progam*.

Prinsipnya tidak semua fungsi pemerintahan yang didanai, jika memang tidak memberikan manfaat yang lebih besar kepada rakyat, maka

tidak perlu didanai<sup>26</sup>. Oleh karena itu dibuatlah surat edaran yang ditujukan kepada setiap perangkat daerah sebagai bentuk pengendalian kas daerah. hal ini bisa dilihat dalam poin pertama surat edaran tersebut yakni perangkat daerah dilarang menggunakan anggaran jika tidak bersifat wajib. Wajib disini sebenarnya sesuai dengan Prioritas Daerah, yang bisa diterjemahkan lagi merupakan bentuk penyelenggaraan Urusan Pemerintahan Wajib dan Juga Urusan Pemerintahan Pilihan yang merupakan kewajiban Pemerintahan Daerah sebagai bentuk penyelenggaraan Pemerintahan di Daerah.

## **B. Faktor yang mempengaruhi diterapkannya kebijakan Rasionalisasi Anggaran Tahun 2018**

### **1. Pendapatan Asli Daerah**

Untuk target pendapatan asli daerah yang ditetapkan didalam APBD merupakan kesepakatan antara Pemerintah Daerah bersama dengan DPRD, jadi untuk pencapaian target pada pendapatan asli daerah tergantung dari kinerja masing-masing aparatur pemerintah daerah, baik itu pada Perangkat Daerah, Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) maupun Badan Layanan Umum Daerah (BLUD) yang ada di Pemerintah Daerah Provinsi Riau.

Adapaun Upaya yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah Provinsi Riau untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah yakni dengan mengadakan Intensifikasi Pendapatan Asli Daerah. Intensifikasi Pendapatan Daerah adalah upaya peningkatan pendapatan daerah

melalui optimalisasi pengelolaan sumber-sumber pendapatan daerah. Upaya ini dilakukan untuk memaksimalkan pungutan penerimaan daerah yang berasal dari Penerimaan Asli Daerah (PAD).

Selanjutnya berdasarkan Perubahan RKPD 2018 target Penerimaan Pendapatan Asli Daerah menurun yang semula ditarget didalam APBD 2018 sebesar 3,96 Triliun menjadi 3,68 Triliun<sup>27</sup>. Tentu dengan penurunan target PAD juga menjadi faktor diterapkannya kebijakan rasionalisasi anggaran.

### **2. Dana Perimbangan**

Berdasarkan hasil wawancara penulis, Dana Perimbangan bersifat dinamis karena berasal dari APBN (dana yang berasal dari Pemerintah Pusat). Untuk sumber pendapatan daerah yang berasal dari Dana Perimbangan, jumlah dana yang ditransfer oleh Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah merupakan kewenangan Pusat melalui Peraturan Menteri Keuangan (PMK). Sistemnya juga tidak diberikan secara langsung, melainkan diberikan secara bertahap selama satu tahun Anggaran.

Oleh karena itu upaya yang bisa dilakukan Pemerintah Daerah Provinsi Riau dalam meningkatkan Pendapatan Daerah dari Dana Perimbangan adalah dengan ekstensifikasi Pendapatan. Ekstensifikasi Pendapatan Daerah adalah upaya peningkatan pendapatan daerah melalui perluasan dan atau penambahan objek pungutan baru.

Tetapi dalam realisasinya, Dana Perimbangan dari sisi Dana Bagi Hasil

---

<sup>26</sup> Septy Nadya Saputri, "Prinsip *Money Follow Progam* Dalam Perencanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Berbasis Kinerja di Provinsi Lampung", *Skripsi*, Fakultas Hukum Universitas Lampung, Bandar Lampung, 2019, hlm. 4-5.

---

<sup>27</sup> Lihat dalam Peraturan Gubernur Nomor 55 Tahun 2018 tentang Perubahan Rencana Kerja Pemerintah Daerah Provinsi Riau 2018.

sering mengalami tunda salur. Untuk Provinsi Riau sendiri mengalami penundaan transfer (tunda salur) sejak tahun anggaran 2017. Jika ditotalkan tunda salur dana bagi hasil sampai tahun Anggaran 2018 berjumlah 2,6 Triliun berupa Dana Bagi Hasil Minyak dan Gas (DBH Migas) senilai Rp 1,9 triliun dan Pajak Air Permukaan sebesar Rp 700 miliar<sup>28</sup>.

Kebijakan tunda salur tersebut lahir karena penetapan DBH Sumber Daya Alam Minyak Bumi dan/ Gas Bumi juga menggunakan perkiraan alokasi. Perkiraan alokasi tersebut ternyata dalam realisasinya tidak berjalan sesuai rencana. Hal ini disebabkan karena perencanaan yang kurang baik, perubahan kebijakan, informasi yang tidak valid, harga komoditi, kurs dan piutang dari Penerimaan Negara Bukan Pajak<sup>29</sup>. Selanjutnya berdasarkan hasil wawancara penulis, Pemerintah Pusat ingin fokus terhadap pembangunan infrastruktur yang berasal dari APBN dan juga Pemerintah Pusat ingin kemandirian daerah lebih ditekankan lagi dengan mencari potensi-potensi pendapatan daerah yang berasal dari Pendapatan Asli Daerah. Oleh karena itu dengan kebijakan Pemerintah Pusat mengadakan tunda salur tentu sangat berdampak terhadap pendapatan daerah.

### 3. Sisa Lebih Perhitungan Anggaran (SiLPA) Tahun Sebelumnya

Sumber atau cakupan SiLPA tahun Anggaran tertentu dapat dikelompokkan ke dalam SiLPA Aktif maupun SiLPA Pasif. SiLPA Aktif terdiri dari kewajiban kepada pihak ketiga sampai dengan akhir tahun yang belum terselesaikan dan juga sisa dana kegiatan lanjutan. SiLPA Aktif diartikan sebagai selisih lebih realisasi penerimaan dan pengeluaran anggaran selama satu periode anggaran atau Sisa Lebih Perhitungan Anggaran Tahun Sebelumnya yang sudah jelas peruntukannya atau pemanfaatannya dan sudah diatur di dalam peraturan perundang-undangan. SiLPA Aktif diartikan juga sebagai anggaran bertuan yang ada pemiliknya<sup>30</sup>.

Sedangkan SiLPA Pasif terdiri dari pelampauan penerimaan PAD, pelampauan penerimaan Dana Perimbangan, pelampauan penerimaan pembiayaan, dan penghematan belanja. SiLPA Pasif bisa diartikan sebagai selisih lebih perhitungan anggaran tahun sebelumnya yang belum jelas peruntukannya atau pemanfaatannya. SiLPA Pasif dapat diartikan sebagai Anggaran tidak bertuan atau tidak ada pemiliknya yang benar-benar menjadi kas daerah<sup>31</sup>.

Namun dalam realisasinya SiLPA yang digunakan sebagai Pembiayaan Daerah ternyata tidak mampu untuk menutup Defisit APBD Riau Tahun 2018. Dari total 1 triliun SiLPA yang ditargetkan didalam struktur APBD ternyata setelah mendapatkan hasil audit Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) hanya berkisar 58 Miliar saja

---

<sup>28</sup><<https://kumparan.com/selasarriau/utang-rp-2-6-tak-dibayar-jokowi-pemprov-riau-umumkan-kondisi-keuangan-defisit-kas-1540964738752732722/full>>.

diakses, tanggal 5 September 2019

<sup>29</sup>Berdasarkan hasil penelitian oleh Yosua Martin Teguh dan Muhammad Ichsan, Kurang/Lebih Bayar Transfer Antar Pemerintah Pada Sektor Mineral dan Batubara, *Jurnal Pendidikan dan Akuntansi Keuangan*, Vol. 7 No. 2 2019

---

<sup>30</sup> *Ibid*

<sup>31</sup> *ibid*

yang bisa digunakan, hal ini disebabkan karena masih ada pengerjaan proyek-proyek pembangunan yang belum terselesaikan. Jelas keadaan tersebut menyebabkan kondisi APBD Riau Tahun 2018 mengalami defisit.

Menurut penulis disinilah letak kesalahan Pemerintahan Daerah dalam menerjemahkan Pembiayaan Defisit APBD berdasarkan Pasal 107 huruf a Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah. Adapun bunyi pasalnya adalah sebagai berikut: "Defisit APBD dapat ditutup dari sumber pembiayaan: a. Sisa Lebih Perhitungan Tahun Anggaran Sebelumnya". Untuk diketahui jumlah Sisa lebih Tahun Anggaran sebelumnya yang digunakan sebagai pembiayaan daerah dalam struktur APBD Provinsi Riau Tahun 2018 belum diaudit oleh BPK. Hal ini terjadi karena adanya perbedaan waktu antara penetapan APBD dengan jadwal Audit BPK.

SiLPA yang digunakan dalam Penetapan APBD masih aktif atau dalam artian masih bisa berkurang yang terdiri dari kewajiban kepada pihak ketiga sampai dengan akhir tahun belum terselesaikan dan sisa dana kegiatan lanjutan.

Menurut Penulis, SiLPA yang dimaksud dalam Peraturan Pemerintah Daerah Nomor 58 Tahun 2005 Pasal 107 huruf a merupakan SiLPA pasif yang merupakan Sisa Lebih Perhitungan Anggaran sebelumnya yang tidak ada kewajiban kepada pihak ketiga atau sisa lebih penerimaan Pendapatan Daerah Tahun Anggaran sebelumnya. Seharusnya SiLPA yang digunakan untuk menutup pembiayaan belanja daerah pada saat penetapan APBD

adalah SiLPA Pasif yang jumlah perkiraan dananya tidak ada kewajiban pembayaran kepada pihak ketiga atau sudah menjadi Kas Daerah. Menurut penulis seharusnya Pemerintah Daerah bisa menargetkan SiLPA pasif yang akan diterima dilihat dari Dana yang ada di Kas Daerah.

Kualitas Anggaran sangat bergantung pada proses Anggaran tersebut disusun<sup>32</sup>. Jauhnya perbedaan perkiraan SiLPA yang ditetapkan oleh Pemerintah Daerah menurut penulis merupakan suatu kesalahan yang harus diperbaiki.

## **PENUTUP**

### **A. Kesimpulan**

Kebijakan Rasionalisasi Anggaran memiliki dampak yang besar terhadap Pagu Anggaran untuk setiap Perangkat Daerah, namun tidak terlalu berpengaruh terhadap Pembangunan Daerah Provinsi Riau Tahun 2018. Adapun faktor penyebab diterapkannya Kebijakan Rasionalisasi Anggaran yaitu pendapatan daerah yang diterima jauh dari target pendapatan.

### **B. Saran**

1. Kepada Pemerintah Daerah Provinsi Riau, dimohon dalam menggunakan Anggaran selalu menerapkan prinsip-prinsip sesuai dengan Asas Umum Pengelolaan Keuangan Daerah. Meskipun Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah sudah tidak berlaku, namun Prinsip-Prinsip tersebut masih ada didalam Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 dan Peraturan Menteri Dalam Negeri

---

<sup>32</sup> A. A. Widanaputra and N. P. S. H. Mimba. "The influence of participative budgeting on budgetary slack in composing local governments' budget in Bali province." *Procedia-Social and Behavioral Sciences* 164, 2014, 391-396, page 392 (diterjemahkan oleh Google Translate).

Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah.

2. Penulis memberikan saran sebaiknya dalam menyusun Anggaran lebih cermat lagi dalam menetapkan target Pendapatan Daerah. Karena perencanaan merupakan kunci sukses menuju tata kelola Keuangan Daerah yang baik (*good financial localm governance*).

## DAFTAR PUSTAKA

### A. Buku

- Bratakusumah, Deddy Supriady dan Dadang Solihin, 2004, *Otonomi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta
- Ishaq, 2017, *Metode Penelitian Hukum dan Penulisan Skripsi, Tesis, serta Disertasi*, Alfabeta, Bandung
- Kusumaatmadja Mochtar, 2006, *Konsep dalam Hukum Pembangunan*, PT Alumni, Bandung
- Karianga Hendra, 2011, *Partisipasi Masyarakat Dalam Pengelolaan Keuangan Daerah (Perspektif Hukum dan Demokrasi)*, Alumni, Bandung
- Mahi, Ali Kabul dan Sri Indra Trigunarso, 2017, *Perencanaan Pembangunan Daerah Teori dan Aplikasi*, Kencana, Depok
- Marzuki, Peter Mahmud, 2009, *Penelitian Hukum*, Kencana, Jakarta
- Mardiasmo, 2002, *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah*, ANDI, Yogyakarta
- Mardiasmo, 2002, *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah*, Andi, Yogyakarta
- Nordiwan Deddi et. al, 2009., *Akuntansi Pemerintahan*, Salemba Empat, Jakarta
- HR, Ridwan, 2004, *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, Bogor
- Soekanto, Soerjono dan Sri Mamudji, 2014, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Raja Grafindo Persada, Jakarta
- Syafiie, Inu Kencana 2010, *Ilmu Administrasi Publik*, Rineka Cipta, Jakarta

### B. Jurnal/Kamus/Makalah

- Enny Agustina, 2018, Kewenangan Wakil Menteri di Indonesia ditinjau dari Hukum Administrasi Negara, *Jurnal Hukum Media Bhakti*, Vol. 2 No.1
- Kabello Boikutso Moeti, 2005, "Rationalization of Government structures concerned with foreign direct investmen policy in South Africa", *Dissertations, Faculty Of Economic And Management Sciences At The University Of Pretoria*, Pretoria.
- M. Rendi Aridhayandi, 2018, Peran Pemerintah Daerah Dalam Pelaksanaan Pemerintahan Yang Baik (*Good Governance*) Dibidang Pembinaan dan Pengawasan Indikasi Geografis *Jurnal Hukum & Pembangunan*, No. IV
- Septy Nadya Saputri, 2019, "Prinsip Money Follow Progam Dalam Perencanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Berbasis Kinerja di Provinsi Lampung", *Skripsi*, Fakultas Hukum Universitas Lampung, Bandar Lampung
- Yuliastati K, 2017, "Urgensi Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) Terhadap Perencanaan Pembangunan Daerah", *Jurnal Katalogis*, Vol.5 No 4
- Yosua Martin Teguh dan Muhammad Ichsan, 2019, Kurang/Lebih Bayar Transfer Antar Pemerintah Pada Sektor Mineral dan Batubara, *Jurnal Pendidikan dan Akuntansi Keuangan*, Vol. 7 No. 2
- Yuniar Kurniawaty, 2016, Penggunaan Diskresi Dalam Pembentukan Produk Hukum (*The Use of Discretion in The Formation of a Legal Product*), *Jurnal Legislasi Indonesia*, Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM Gorontalo, Vol. 13, No. 01
- Wahyu Okta Prasetyo, Zulfikar Jaya Kusuma dan Ledy Diana, 2018,

Implikasi Kebijakan Anti-Dumping Terhadap Hubungan Perdagangan Internasional antara Indonesia dan Uni Eropa (*Europa Union*), *Jurnal Online Mahasiswa*, Fakultas Hukum Universitas Riau, Volume V Nomor 2

Widanaputra, A. A., and N. P. S. H. Mimba. "The influence of participative budgeting on budgetary slack in composing local governments' budget in Bali province." *Procedia-Social and Behavioral Sciences* 164, 2014.

### C. Peraturan Perundang-Undangan

Undang- Undang Nomor 23 tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan

Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah.

Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah

Peraturan Gubernur Nomor 55 Tahun 2018 tentang Perubahan Rencana Kerja Pemerintah Daerah Provinsi Riau 2018

### D. Website

<[http://www.djpk.kemenkeu.go.id/?ufaq=apa-yang-dimaksud-dengan-defisit-apbd-dan bagaimana-tindak-lanjutnya-2](http://www.djpk.kemenkeu.go.id/?ufaq=apa-yang-dimaksud-dengan-defisit-apbd-dan-bagaimana-tindak-lanjutnya-2)>, diakses tanggal 27 Oktober 2019

<<https://sumatra.bisnis.com/read/20180824/533/831344/apbd-defisit-rp1-triliun-sejumlah-proyek-riau-bakal-dipangkas>>, diakses, tanggal 5 September 2019

<<https://kumparan.com/selasarriau/utang-rp-2-6-t-tak-dibayar-jokowi-pemprov-riau-umumkan-kondisi-keuangan-defisit-kas1540964738752732722/full>>, diakses, tanggal 5 September 2019