

**Pemberian Dana APBD Bagi Klub Sepak Bola PSS Sleman
Ditinjau Dari Permendagri No 13 Tahun 2006 Tentang Pedoman Pengelolaan
Keuangan Daerah**

PROPOSAL SKRIPSI



No. Mhs : 03.410.448

Program Studi : Ilmu Hukum

**FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
YOGYAKARTA
2007**

**PEMBERIAN DANA APBD BAGI KLUB SEPAK BOLA PSS SLEMAN
DITINJAU DARI PERMENDAGRI NO 13 TAHUN 2006 TENTANG PEDOMAN
PENGELOLAAN KEUANGAN DAERAH**

SKRIPSI

Diajukan Untuk Memenuhi Sebagian Persyaratan
Guna Memperoleh Gelar Sarjana (STRATA-1) Pada Fakultas Hukum
Universitas Islam Indonesia
Yogyakarta



Oleh:

TRİYOGA

No Mhs : 03410448

Program Studi : Ilmu Hukum

**UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
FAKULTAS HUKUM
YOGYAKARTA
2007**

SKRIPSI

**PEMBERIAN DANA APBD BAGI KLUB SEPAK BOLA PSS SLEMAN
DITINJAU DARI PERMENDAGRI NO 13 TAHUN 2006 TENTANG PEDOMAN
PENGELOLAAN KEUANGAN DAERAH**

Telah dipertahankan di hadapan Tim Penguji dalam ujian pendadaran pada
Tanggal 26 Oktober 2007 dan dinyatakan LULUS

Yogyakarta, 26 Oktober 2007

Tim Penguji

1. Ketua : Dr. H. Mustaqiem, S.H., M.Si.
2. Anggota : Mila Karmila Adi, S.H., M.Hum.
3. Anggota : Ridwan, S.H., M.Hum.

Tanda Tangan

Disahkan oleh :
Universitas Islam Indonesia
Fakultas Hukum

Dekan,

Dr. H. Mustaqiem, S.H., M.Si.

**PEMBERIAN DANA APBD BAGI KLUB SEPAK BOLA PSS SLEMAN
DITINJAU DARI PERMENDAGRI NO 13 TAHUN 2006 TENTANG PEDOMAN
PENGELOLAAN KEUANGAN DAERAH**

SKRIPSI



Oleh:

TRİYOGA

No Mhs : 03410448

Program Studi : Ilmu Hukum

**UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
FAKULTAS HUKUM
YOGYAKARTA
2007**

DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN JUDUL.....	i
HALAMAN PENGESAHAN SKRIPSI.....	iii
MOTTO.....	iv
HALAMAN PERSEMBAHAN.....	v
KATA PENGANTAR.....	vi
DAFTAR ISI.....	xi
ABSTRAK.....	xiii
 BAB I	
PENDAHULUAN.....	1
A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Rumusan Masalah.....	5
C. Tujuan Penelitian.....	5
D. Tinjauan Pustaka.....	5
E. Metode Penelitian.....	8
 BAB II	
TINJAUAN UMUM TENTANG ANGGARAN PENDAPATAN	
BELANJA DAERAH (APBD).....	11
A. Pengertian APBD	11
1. Arti dan Fungsi APBD.....	11
2. Sumber-Sumber APBD.....	17
3. Peruntukan APBD.....	19
4. Prinsip-Prinsip Penyusunan APBD.....	22

5. Struktur atau Muatan APBD.....	25
B. Peranan Kepala Daerah Dalam Pembentukan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).....	35
C. Peranan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Dalam Pembentukan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).....	38

BAB III

PEMBERIAN DANA APBD PADA KLUB SEPAK BOLA PSS SLEMAN DITINJAU DARI PERMENDAGRI NO 13 TAHUN 2006 TENTANG PEDOMAN PENGELOLAAN KEUANGAN DAERAH.....

A. Keabsahan Hukum Pemberian Dana APBD Kepada Klub Sepak Bola PSS Sleman Di Kabupaten Sleman.....	.42 42
B. Pertimbangan hukum yang dipakai untuk memberikan dana bagi Klub Sepak Bola PSS Sleman melalui APBD Kabupaten Sleman.....	58

BAB IV

PENUTUP.....	64
A. Kesimpulan.....	64
B. Saran.....	68

DAFTAR PUSTAKA

LAMPIRAN

ABSTRAK

Penelitian ini berjudul Pemberian Dana APBD Bagi Klub Sepak Bola PSS Sleman Ditinjau Dari Permendagri No 13 Tahun 2006 Tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah. Penelitian ini dilatarbelakangi bahwa ada suatu indikasi pelanggaran aturan dalam pemberian dana APBD Kabupaten Sleman kepada Klub Sepak Bola PSS Sleman.

Permasalahan utama yang ingin di jawab melalui penelitian ini adalah, Apakah pemberian dana APBD tersebut telah sesuai dengan aturan yang berlaku, yaitu Permendagri No 13 Tahun 2006 Tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah, serta pertimbangan hukum apa yang dipakai dalam pemberian dana APBD tersebut.

Penelitian dilakukan dengan pendekatan yuridis normatif, yang disebut juga dengan istilah Pendekatan undang-undang (*tatute approach*), yang dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkutan dengan obyek penelitian untuk mencari tahu *ratio legis* dan ontologisnya sebuah undang-undang.

Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa pemberian dana tersebut tidak sah secara hukum karena tidak memenuhi syarat-syarat yang telah ditetapkan menurut peraturan perundangan berupa Permendagri No 13 Tahun 2006 Tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, dan Undang-Undang No 3 Tahun 2005 Tentang sistem Keolahragaan Nasional merupakan salah satu pertimbangan dan dijadikan alasan untuk mengucurkan dana APBD kepada Klub Sepak Bola, hal ini sesuai dengan pasal 69 ayat (2) yang mewajibkan pemerintah dan pemerintah daerah untuk mengalokasikan anggaran keolahragaan melalui APBN dan APBD

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Buruknya kualitas kompetisi sepak bola di negeri ini tak hanya tergambar dari keributan yang sering terjadi, di lapangan maupun di luar lapangan. Tidak juga dari minimnya pemain andalan untuk tim nasional. Carut marutnya kompetisi sepak bola Indonesia bisa dilihat dari skenario awal saat PSSI (Persatuan Sepak Bola Seluruh Indonesia) menggabungkan kompetisi Galatama yang berstatus semiprofessional dan kompetisi perserikatan yang amatir dalam Liga Indonesia sejak tahun 1994.¹

Latar belakang dari penggabungan tersebut bertujuan ingin membuat suatu wadah kompetisi yang profesional, sehingga status klub-klub yang menjadi peserta kompetisi yang bernama Liga Indonesia tersebut “dinaikkan” pula menjadi profesional sebagaimana status dari kompetisi yang diikuti.

Diharapkan dari kompetisi yang katanya berstatus profesional tersebut dapat menciptakan iklim kompetisi yang sportif dan penuh persaingan untuk menjadi yang terbaik, dan tentu saja dapat berbanding lurus dengan prestasi dari tim nasional Indonesia.

Dalam artian dengan adanya kompetisi Liga Indonesia ini, dapat “lahir” pemain-pemain, yang nantinya dapat mengisi tempat di tim nasional Indonesia, membawa prestasi bagi nama baik Negara Indonesia, khususnya dalam cabang

¹ Yulia Saphthiani dan Mh Samsul Hadi, “Kembalilah Seperti Dulu”, artikel pada *Kompas*, tanggal 12 Januari 2007, hal 37

olah raga sepak bola, baik di tingkat regional Asia Tenggara contohnya : *Sea Games*, *AFF Cup* dan lain-lain, atau bahkan tingkat dunia seperti : *World Cup*, *Olympic Games* dan lain-lain.

Namun idealita dan realita tidaklah dapat selalu sejalan, ini terbukti dengan buruknya kualitas dari pengelolaan kompetisi Liga Indonesia, aturan yang sering berubah-ubah di tengah jalan, sanksi yang sangat kurang tegas, kalau tidak dapat dikatakan sangat tidak tegas, untuk diterapkan oleh pengurus PSSI maupun BLI (Badan Liga Indonesia) sebagai pemegang otoritas sepak bola negeri ini.

Imbasnya pun sangat terasa pada tim nasional sepak bola Indonesia, terbukti sejak terakhir kali berprestasi yaitu pada tahun 1991, dimana Indonesia memperoleh medali emas pada *Sea Games XVI* yang berlangsung di Filipina dengan mengalahkan tim nasional Thailand 4-3 melalui adu penalti, tim nasional Indonesia tidak lagi dapat meraih gelar juara, di tingkat regional Asia Tenggara sekalipun.²

Disamping itu, klub-klub yang di “naikkan” statusnya dari amatir ke profesional, maupun semiprofesional ke profesional pun, ternyata menyimpan masalah tersendiri dalam hal sumber dana utama bagi kepentingan operasional klub untuk mengikuti kompetisi, baik kompetisi dalam negeri maupun kompetisi luar negeri seperti *Liga Champion Asia* yang diikuti oleh klub-klub sepak bola yang ada di wilayah Asia.

Sumber pembiayaan utama bagi klub-klub “profesional” tersebut ternyata sebagian besar berasal dari “uang rakyat” atau dengan kata lain berasal dari

² Ibid

APBD (Anggaran Pendapatan Belanja Daerah) dimana klub tersebut berada, tidak tanggung-tanggung uang rakyat yang diberikan kepada klub bukan lagi dalam tataran ratusan juta, tapi sudah mencapai miliaran rupiah, nilai yang sangat besar di tengah keprihatinan rakyat Indonesia saat ini.

PSS Sleman, klub yang mengikuti kompetisi divisi utama Liga Indonesia yang berasal dari Sleman, Daerah Istimewa Yogyakarta, yang seperti kita tahu, daerah yang saat ini sedang menjalani *recovery* pasca gempa, pun ternyata tak lepas penggunaan APBD untuk membiayai operasional Klub. PSS Sleman bahkan mengundurkan diri ketika Kompetisi Divisi Utama Liga Indonesia sedang berjalan, karena gempa yang mengguncang DIY dan sekitarnya.

Pada Liga Indonesia (LI) 2006 misalnya, PSS mendapat sokongan dana APBD sekitar Rp 8,6 miliar. Dibandingkan dengan sumber pendanaan klub lainnya, yaitu dari penyelenggara liga sebesar Rp 800 juta dan sponsor lokal sekitar Rp 300 juta, kontribusi dana APBD untuk klub berjudul "Elang Jawa" itu mencapai 88,67 persennya.³

Mengingat begitu besarnya dana APBD Kabupaten Sleman yang mengucur bagi Klub PSS Sleman maka alangkah bijak jika kita melihat secara lebih obyektif apakah memang sudah sepatutnya kah suatu klub sepak bola mendapatkan dana sedemikian besarnya, mengingat masih banyak hal-hal lain yang mungkin lebih *urgent* dan membutuhkan dana yang tidak sedikit dan juga mempunyai landasan hukum konstitusional, seperti misalnya bidang pendidikan yang merupakan

³ <http://www.kompas.com/kompas-cetak/0702/05/jogja/1033410.htm>

amanat dari pasal 31 UUD 1945, dimana dana yang seharusnya dialokasikan sebesar minimal 20 % dari anggaran yang ada.

Dilihat dari segi yuridis pemberian dana APBD bagi Klub PSS Sleman diindikasikan telah melanggar Pasal 37 huruf g Permendagri No 13 tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah, yang berisi bahwa Kelompok belanja tidak langsung sebagaimana dimaksud dalam Pasal 36 ayat (1) huruf a dibagi menurut jenis belanja yang salah satunya adalah bantuan keuangan, sedangkan menurut pasal 47 ayat (1) Bantuan keuangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 37 huruf g digunakan untuk menganggarkan bantuan keuangan yang bersifat umum atau khusus dari provinsi kepada kabupaten/kota, pemerintah desa dan kepada pemerintah daerah lainnya atau dari pemerintah kabupaten/kota kepada pemerintah desa dan pemerintah daerah lainnya dalam rangka pemerataan dan/ atau peningkatan kemampuan keuangan.

Atas dasar inilah pada kesempatan kali ini penulis tertarik untuk meneliti mengenai pemberian dana APBD Kabupaten Sleman bagi klub sepak bola PSS Sleman yang kemudian diberi judul **“PEMBERIAN DANA APBD BAGI KLUB SEPAK BOLA PSS SLEMAN DITINJAU DARI PERMENDAGRI NO 13 TAHUN 2006 TENTANG PEDOMAN PENGELOLAAN KEUANGAN DAERAH ”**

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana keabsahan hukum pemberian dana APBD pada Klub Sepak Bola PSS Sleman dilihat dari Permendagri No 13 Tahun 2006 Tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah?
2. Pertimbangan hukum apa yang dipakai dalam pemberian dana APBD bagi Klub PSS Sleman?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui keabsahan hukum pemberian dana APBD pada Klub Sepak Bola PSS Sleman dilihat dari Permendagri No 13 Tahun 2006 Tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah.
2. Untuk mengetahui pertimbangan hukum yang dipakai dalam pemberian dana APBD bagi Klub PSS Sleman.

D. Tinjauan Pustaka

Menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah Pasal 1 angka 6, Keuangan Daerah adalah semua hak dan kewajiban daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dapat dinilai dengan uang termasuk di dalamnya segala bentuk kekayaan yang berhubungan dengan hak dan kewajiban daerah tersebut. Tentunya Keuangan Daerah seperti tersebut diatas perlu dikelola, dan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 156 angka 1 menyebutkan bahwa Kepala Daerah (Gubernur, Bupati,

Walikota) adalah pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan daerah. Mengingat begitu istimewanya kewenangan ini, tentunya tidak boleh disalahgunakan oleh Kepala Daerah, karena begitu besarnya uang yang harus dikelola untuk kepentingan kesejahteraan rakyat sebagaimana tersebut dalam pembukaan Undang-Undang Dasar 1945.

Permendagri No 13 tahun 2006 pada Pasal 1 angka 8 memberikan pengertian bahwa Pengelolaan Keuangan Daerah adalah keseluruhan kegiatan yang meliputi perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, pertanggungjawaban, dan pengawasan keuangan daerah.

Bentuk dari pengelolaan keuangan daerah itu sendiri berupa pembentukan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), setelah adanya kesepakatan antara eksekutif dan legislatif daerah, karena seperti yang diketahui bahwasanya pelaksanaan dari APBD harus berdasar persetujuan dari Legislatif daerah (DPRD) yang nantinya akan berbentuk sebuah Peraturan Daerah (Perda).

Secara umum, APBD (Anggaran Pendapatan Belanja Daerah) adalah rencana pendapatan dan belanja suatu daerah untuk satu tahun berjalan (1 periode) yang ditetapkan dengan Peraturan Daerah (Perda). Istilah lain dari APBD adalah anggaran publik, kita bisa melihat bagaimana “wajah” pemerintahan dalam satu tahun kedepan, salah satunya adalah dengan bercermin pada APBD.⁴

Anggaran adalah suatu rencana terperinci yang dinyatakan secara formal dalam ukuran kuantitatif, biasanya dalam satuan uang (perencanaan keuangan) untuk menunjukkan perolehan dan penggunaan sumber-sumber suatu organisasi.

⁴ Tim MCW, *Panduan Memahami APBD*, ctk. Pertama, diterbitkan atas kerja sama YAPPIKA, MCW, In-TRANS dan UMM, 2005, hlm. 4

Menurut Edwards, et.al (1959), istilah anggaran yang dalam Bahasa Inggris dikenal dengan kata *budget* berasal dari bahasa Prancis “*bougette*” yang berarti tas kecil. Secara historis istilah itu muncul merujuk pada peristiwa tahun 1733 ketika Menteri Keuangan Inggris menyimpan proposal keuangan Pemerintah yang akan dilaporkan kepada parlemen dalam sebuah tas kulit kecil. Anggaran umumnya dibuat dalam jangka pendek, yaitu untuk durasi waktu satu tahunan atau kurang. Namun, tidak jarang juga ditemui anggaran yang dibuat untuk jangka menengah (2-3 tahun) dan anggaran jangka panjang (3 tahun lebih).⁵

Anggaran publik (APBD) adalah daulat rakyat yang dipercayakan pada pemerintah. Artinya, rakyat yang mempunyai hak dan kuasa atas APBD karena uang yang dikumpulkan lewat APBD berasal dari rakyat dan harus dipergunakan selaras dengan kepentingan rakyat juga, bukan sekedar mengatasnamakan kepentingan rakyat, karena itu berarti menggadaikan kepercayaan rakyat.⁶

Pemerintah yang dalam hal ini adalah eksekutif, hanyalah sebagai pengelola dari uang rakyat tadi, yang nantinya anggaran publik tadi digunakan hanya bagi kepentingan rakyat, bukannya menghambur-hamburkan uang rakyat tanpa hasil dan manfaat yang jelas bagi rakyat.

Tentunya dalam hal pengelolaan anggaran publik oleh pemerintah diperlukan partisipasi dari rakyat, bahkan wajib hukumnya bagi rakyat untuk mengawasi pengelolaan dari anggaran publik tersebut agar tidak terjadi penyimpangan yang nantinya dapat merugikan rakyat sendiri.

⁵ Sony Yuwono, Tengku Agus Indrajaya dan Hariyandi, *Penganggaran Sektor Publik*, ctk. Pertama, Banyumedia, Malang, 2005, hlm 27

⁶Tim MCW, Op cit, hlm 6

Selama ini bisa dikatakan ada anggapan bahwasanya Anggaran publik (APBD) tidak memiliki keterkaitan dengan kepentingan rakyat, dan bisa dikatakan pemerintah, Pemda khususnya beranggapan bahwa anggaran publik merupakan rahasia negara. Ini tentu saja bertentangan dengan logika dari anggaran publik itu sendiri, dengan kata lain namanya saja anggaran publik, berarti anggaran itu merupakan anggaran milik publik dan bukan milik pemerintah. Pemerintah hanya mendapat mandat dari rakyat untuk menjalankannya saja.⁷

E. Metode Penelitian

1. Objek penelitian

Dalam penelitian ini yang menjadi objek penelitian adalah. Pemberian Dana APBD Bagi Klub Sepak Bola PSS Sleman Ditinjau Dari Permendagri No 13 Tahun 2006 Tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah.

2. Subyek Penelitian

Kepala Dinas Badan Pengelolaan Keuangan dan Kekayaan Daerah Kabupaten Sleman (BPKKD)

3. Sumber Data

Sumber data dalam penelitian ini berasal dari data primer, yaitu data yang diperoleh langsung dari subyek penelitian, dan data sekunder yang terdiri dari:

⁷ Ibid, hlm 3

a. Bahan Hukum Primer

Yaitu data yang diperoleh dari peraturan perundang-undangan, diantaranya adalah, UUD 1945, UU No 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, UU No 33 Tahun 2004 Tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, UU No 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara, UU No 3 Tahun 2005 Tentang Sistem Keolahragaan Nasional, PP No 58 Tahun 2005 Tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, Permendagri No 13 Tahun 2006 Tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah dan lain-lain.

b. Bahan Hukum Sekunder

Yaitu bahan-bahan yang erat kaitannya dengan bahan hukum primer dan dapat membantu menganalisis dan memahami bahan hukum primer, yaitu pendapat dan pemikiran para pakar yang tertuang dalam berbagai buku, jurnal, makalah atau literatur yang ada kaitannya dengan bahan hukum primer.

4. Teknik Pengumpulan Data

Metode yang digunakan dalam pengumpulan data pada penelitian ini adalah:

a. Wawancara

Penulis mengadakan wawancara secara langsung atau lisan kepada subyek penelitian di lapangan guna memperoleh data yang diperlukan bagi kepentingan penelitian penulis.

b. Studi kepustakaan

Yaitu dengan menelaah dan mengkaji secara mendalam literatur-literatur dan buku-buku, termasuk juga peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan permasalahan penelitian ini.

5. Metode Pendekatan

Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah Yuridis Normatif yang merupakan metode pendekatan dengan menganalisis permasalahan dari sudut pandang atau menurut ketentuan hukum dan perundang-undangan yang berlaku. Metode ini digunakan oleh penulis karena sesuai dengan judul skripsi ini, maka penulis akan menganalisis beberapa aturan perundang-undangan yang berkaitan dengan judul skripsi.

6. Analisis Data

Metode analisis yang digunakan dalam penelitian ini adalah dengan metode analisis deskriptif kualitatif. Dalam metode tersebut data yang diperoleh akan disajikan secara deskriptif dan dianalisis secara kualitatif (*Content analysis*) dengan langkah sebagai berikut:

- a. Data penelitian diklasifikasikan sesuai dengan permasalahan penelitian
- b. Hasil klasifikasi data selanjutnya disistematiskan
- c. Data yang telah disistematiskan kemudian dianalisis untuk dijadikan dasar dalam mengambil kesimpulan.

BAB II

TINJAUAN UMUM TENTANG ANGGARAN PENDAPATAN BELANJA DAERAH

A. Pengertian APBD

1. Arti dan Fungsi APBD

Berbicara mengenai arti dari APBD, tentu sebaiknya kita mengetahui pengertian dari anggaran maupun penganggaran itu sendiri. Pemahaman mengenai anggaran lebih dikenal dalam ilmu ekonomi secara umum, padahal sesungguhnya konsep anggaran sangat berkaitan dengan aspek ilmu sosial lainnya sebagaimana ilmu hukum, ilmu administrasi, maupun ilmu pemerintahan.¹

Dalam perspektif ekonomi secara umum, Anggaran adalah suatu rencana terperinci yang dinyatakan secara formal dalam ukuran kuantitatif, biasanya dalam satuan uang (perencanaan keuangan) untuk menunjukkan perolehan dan penggunaan sumber-sumber suatu organisasi. Menurut Edwars, *et.al* (1959), istilah anggaran yang dalam Bahasa Inggris dikenal dengan kata *budget* berasal dari bahasa Prancis "*bougette*" yang berarti tas kecil. Secara historis istilah itu muncul merujuk pada peristiwa tahun 1733 ketika Menteri Keuangan Inggris menyimpan proposal keuangan Pemerintah yang akan dilaporkan kepada parlemen dalam sebuah tas kulit kecil. Anggaran umumnya dibuat dalam jangka pendek, yaitu untuk durasi waktu satu tahunan atau

¹ Dian Puji. N. Simatupang, *Determinasi Kebijakan Anggaran Negara Indonesia: Studi Yuridis*, Papas Sinar Sinanti, Jakarta, 2005

kurang. Namun, tidak jarang juga ditemui anggaran yang dibuat untuk jangka menengah (2-3 tahun) dan anggaran jangka panjang (3 tahun lebih).²

Sederhananya, jika dikaitkan dengan anggaran dalam konteks Pemerintah Daerah, anggaran adalah suatu perincian yang lengkap tentang pengeluaran-pengeluaran dan penerimaan-penerimaan yang diperkirakan oleh pemerintah. Cabang eksekutif dari pemerintah mencapai keputusan-keputusan pengeluaran dan perpajakan dalam menyiapkan dokumen ini; cabang legislatifnya mempelajari usul-usul yang dikemukakan dan memberikan suaranya tentang rencana-rencana perpajakan pemerintah sehingga menjadi undang-undang.³

Menurut M. Subagio, anggaran negara adalah suatu rencana yang diperlukan untuk membiayai segala kegiatan, begitu pula biaya yang diperlukan untuk menjalankan pemerintahan disertai taksiran besarnya penerimaan yang didapat dan digunakan membelanjakan pengeluaran tersebut.⁴

Dari pengertian di atas dapat disimpulkan bahwa dalam menganggarkan dana bagi kegiatan pemerintahan, pemerintah (daerah) dalam hal ini Kepala Daerah, haruslah mempunyai perencanaan yang matang, dengan mempertimbangkan dana yang ada agar digunakan seefisien dan seefektif mungkin. Disini pula letak dari peran serta DPRD dalam proses pengelolaan

² Sony Yuwono, Tengku Agus Indrajaya dan Hariyandi, *Penganggaran Sektor Publik*, ctk. Pertama, Bayumedia, Malang, 2005, hlm 27

³ Otto Eckstein, *Keuangan Negara*, Bina Aksara, Jakarta, 1981, hlm 45

⁴ W.Riawan Tjandra, *Hukum Keuangan Negara*, Grasindo, Jakarta, 2006, hlm 7

keuangan daerah, dimana DPRD lah yang mengesahkan boleh tidaknya suatu anggaran digunakan dan “mengawal” pelaksanaan dari anggaran tersebut.

Sedangkan penganggaran adalah suatu proses menyusun rencana keuangan yaitu pendapatan dan pembiayaan, kemudian mengalokasikan dana ke masing-masing kegiatan sesuai dengan fungsi dan sasaran yang hendak dicapai. Masing-masing kegiatan tersebut kemudian dikelompokkan ke dalam program berdasarkan tugas dan tanggung jawab dari satuan kerja tertentu. Misalnya Dinas Pendidikan; kata Dinas disini berarti satuan kerja, dan pendidikan akan terdiri dari sejumlah aktivitas, misalnya penyusunan kurikulum, pemeliharaan gedung, dan sebagainya. Selanjutnya kepada masing-masing kegiatan dialokasikan sejumlah dana (*cost centre*) sesuai dengan standar biaya yang berlaku. Penentuan standar biaya untuk setiap kegiatan dilakukan dengan cara membuat kalkulasi atau perhitungan, misalnya satu kelas akan menampung 40 murid, maka diperlukan 20 meja tulis (satu meja untuk 2 orang), satu meja tulis dan kursi untuk guru. Kemudian dihitung harga-harga barang tersebut menurut harga yang berlaku.⁵

Mengenai APBD sendiri, Pasal 1 angka 9 Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) No 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah, memberi pengertian bahwa Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) adalah rencana keuangan tahunan pemerintahan daerah yang dibahas dan disetujui bersama oleh pemerintah daerah dan DPRD, dan ditetapkan dengan peraturan daerah.

⁵ Bachrul Elmi, *Keuangan Pemerintah Daerah Otonom di Indonesia*, UI-Press, Jakarta, 2002, hlm 37

APBD atau yang juga bisa disebut Anggaran publik, merupakan suatu rencana terperinci yang dibuat oleh kepala daerah (Gubernur, Bupati, Walikota), hal ini dimaksudkan agar pengelolaan keuangan daerah yang diformulasikan dalam bentuk APBD dapat mencapai target-target yang telah ditetapkan dalam rangka pelayanan dan peningkatan bagi kesejahteraan rakyat di daerah.

Secara umum, APBD (Anggaran Pendapatan Belanja Daerah) adalah rencana pendapatan dan belanja suatu daerah untuk satu tahun berjalan (1 periode) yang ditetapkan dengan Peraturan Daerah (Perda). Istilah lain dari APBD adalah anggaran publik, kita bisa melihat bagaimana “wajah” pemerintahan dalam satu tahun ke depan, salah satunya adalah dengan bercermin pada APBD.⁶

Mengenai fungsi dari APBD, terdapat beberapa fungsi yang dikelompokkan menjadi dua, yaitu sebagai fungsi kebijakan fiskal dan sebagai fungsi manajemen.

A. Fungsi Kebijakan Fiskal

Pertama, anggaran dapat digunakan untuk mengatur alokasi belanja untuk pengadaan barang-barang dan jasa-jasa public (*public good and services*).

Kedua, sebagai alat distribusi yang bertujuan untuk menciptakan pemerataan atau mengurangi kesenjangan antar wilayah, kelas sosial maupun sektoral.

⁶ Tim MCW, *Panduan Memahami APBD*, ctk. Pertama, diterbitkan atas kerja sama YAPPIKA, MCW, In-TRANS dan UMM, 2005, hlm. 4

Ketiga, sebagai fungsi stabilisasi, misalnya jika terjadi ketidakseimbangan yang sangat ekstrem maka pemerintah dapat melakukan intervensi melalui anggaran untuk mengembalikan pada keadaan normal.

B. Fungsi Manajemen

Pertama, memberi pedoman bagi pemerintah untuk melakukan tugas-tugasnya pada periode mendatang.

Kedua, anggaran sebagai alat kontrol masyarakat terhadap kebijakan yang telah dibuat oleh pemerintah.

Ketiga, untuk menilai seberapa jauh pencapaian pemerintah dalam melaksanakan kebijakan dan program-program yang direncanakan.

Selain fungsi teknis di atas, dalam perspektif lain APBD berfungsi sebagai instrumen demokrasi ekonomi dan keadilan, karena APBD juga sebagai:

1. Penerjemahan kebijakan politik
2. Keputusan politik untuk memutuskan kemana uang APBD dibelanjakan dan darimana saja dikumpulkan
3. Sebagai bentuk jaminan sosial dan kesejahteraan rakyat.⁷

Permendagri No 13 Tahun 2006 menyebutkan fungsi dari APBD pada pasal 16 ayat 1 – 6, yaitu:

- 1) Fungsi Otorisasi mengandung arti bahwa anggaran daerah menjadi dasar untuk melaksanakan pendapatan dan belanja pada tahun yang bersangkutan

⁷ *Ibid*, hlm 8

- 2) Fungsi Perencanaan mengandung arti bahwa anggaran daerah menjadi pedoman bagi manajemen dalam merencanakan kegiatan pada tahun yang bersangkutan.
- 3) Fungsi Pengawasan mengandung arti bahwa anggaran daerah menjadi pedoman untuk menilai apakah kegiatan penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan.
- 4) Fungsi Alokasi mengandung arti bahwa anggaran daerah harus diarahkan untuk menciptakan lapangan kerja/mengurangi pengangguran dan pemborosan sumber daya, serta meningkatkan efisiensi dan efektivitas perekonomian.
- 5) Fungsi Distribusi mengandung arti bahwa kebijakan anggaran daerah harus memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan.
- 6) Fungsi Stabilisasi mengandung arti bahwa anggaran pemerintah daerah menjadi alat untuk memelihara dan mengupayakan keseimbangan fundamental perekonomian daerah.

Pada intinya, adanya APBD berfungsi sebagai petunjuk bagi pemerintah daerah untuk menjalankan segala program yang telah direncanakan, dengan menggunakan dana yang ada semaksimal mungkin, dengan tujuan bagi kepentingan dan kesejahteraan rakyat.

Selain fungsi-fungsi tersebut APBD juga mempunyai peranan yang sangat penting diantaranya:

- 1) Menentukan jumlah pajak yang dibebankan kepada rakyat daerah yang bersangkutan

- 2) Merupakan sarana untuk mewujudkan otonomi yang nyata dan bertanggung jawab
- 3) Memberi isi dan arti tanggung jawab Pemerintah Daerah
- 4) Merupakan sarana untuk melaksanakan pengawasan terhadap daerah dengan cara yang mudah dan berhasil
- 5) Merupakan pemberian kuasa kepada Kepala Daerah untuk melakukan penyelenggaraan keuangan daerah di dalam batas-batas tertentu.⁸

Oleh karena itu, penyusunan APBD haruslah dipertimbangkan secara cermat dengan memperhatikan skala prioritas dan kepentingan daerah⁹.

2. Sumber-Sumber APBD

Sumber anggaran publik (APBD) berasal dari:

- 1) Pajak, yaitu dana yang dipungut dari rakyat, misalnya: Pajak Bumi dan Bangunan (PBB), Pajak Kendaraan Bermotor (PKB), Pajak Toko/ Restoran/ Hotel dll.

Menurut Prof. Dr. Rochmat Soemitro, SH. Pajak adalah iuran rakyat kepada kas Negara berdasarkan undang-undang (yang dapat dipaksakan) dengan tiada mendapat jasa timbale (kontra prestasi) yang langsung dapat ditunjukkan dan yang digunakan untuk membayar pengeluaran umum.¹⁰

Selain itu pajak juga mempunyai dua fungsi yaitu:

⁸ C.S.T. Kansil dan Christine S.T. Kansil, *Pemerintahan Daerah Di Indonesia: Hukum Administrasi Daerah*, Sinar Grafika, Jakarta, 2004, hlm 15

⁹ *Ibid*

¹⁰ Mardiasmo, *Perpajakan*, Andi, Yogyakarta, 2003, hlm 1

- a. Fungsi budgetair, dimana pajak merupakan sumber dana bagi pemerintah untuk membiayai pengeluaran-pengeluarannya dalam rangka peningkatan kesejahteraan rakyat. Disini terlihat jelas bahwa pajak yang merupakan iuran wajib rakyat kepada negara berupa uang merupakan salah satu sumber dari pendapatan Negara yang nantinya akan didistribusikan kembali melalui APBN/ APBD kepada rakyat.
 - b. Fungsi mengatur (*regulerend*) yaitu pajak sebagai alat untuk mengatur atau melaksanakan kebijaksanaan pemerintah dalam bidang sosial dan ekonomi. Contohnya, pajak yang tinggi dikenakan terhadap minuman keras untuk mengurangi konsumsi minuman keras.¹¹
- 2) Retribusi yaitu dana yang dipungut dari rakyat atau pembayaran kepada pemerintah dimana kita dapat melihat adanya hubungan antara balas jasa yang langsung diterima dengan adanya pembayaran retribusi tersebut, misalnya: Karcis untuk masuk tempat hiburan, uang langganan listrik, uang langganan air minum.¹²

¹¹ *Ibid*, hlm 1-2

¹² M. Suparmoko, *Keuangan Negara Dalam Teori dan Praktek Edisi 5*, BPFE, Yogyakarta, 2003, hlm 94

- 3) Laba BUMN/BUMD yaitu keuntungan yang diperoleh dari perusahaan milik daerah, dimana pengelolaan perusahaan tersebut dibiayai oleh uang rakyat yang berasal dari pajak/ retribusi dll.
- 4) Hutang yaitu dana yang dipinjam dari pemerintah pusat atau luar negeri dan nantinya hutang tersebut menjadi beban rakyat.
- 5) Hibah yaitu dana yang diberikan secara cuma-cuma oleh luar negeri atau lembaga lain yang disebabkan adanya kepentingan rakyat.¹³

Setelah mengetahui sumber-sumber dari APBD seperti tersebut di atas, tentunya dapat disimpulkan bahwasanya keuangan Negara maupun keuangan Daerah yang diformulasikan penggunaannya dalam bentuk APBN/ APBD, merupakan uang yang berasal dari rakyat, baik langsung seperti pajak, retribusi maupun tidak langsung seperti hutang ataupun hibah.

Pemerintah, pusat maupun daerah hanyalah sebagai pengelola dari uang rakyat tersebut, yang nantinya akan didistribusikan kembali kepada rakyat melalui pembangunan atau segala hal yang nantinya dapat dinikmati hasilnya oleh rakyat, baik langsung maupun tidak langsung.

3. Peruntukan APBD

Anggaran (APBD) dibuat adalah untuk membiayai seluruh belanja rutin pegawai dan kegiatan publik dalam rangka meningkatkan kesejahteraan

¹³ *Ibid*, hlm 10-11

rakyat. Walau pada kenyataannya APBD lebih banyak dipergunakan untuk kepentingan elit birokrasi atau DPRD atau bahkan hanya golongan tertentu saja.¹⁴

APBD yang disebut juga sebagai anggaran publik bersumber dari uang rakyat yang dipungut melalui pajak, retribusi, laba BUMN/BUMD dan lain-lain, oleh karena itu sudah sepatutnyalah pengelolaan keuangan daerah yang dikelola oleh pemerintah daerah dan disusun dalam bentuk APBD harus disalurkan atau didistribusikan dan mempunyai manfaat bagi rakyat banyak, bisa itu dalam bentuk pembangunan fisik maupun non fisik, yang dapat dinikmati langsung maupun tidak langsung.

Pemerintah Daerah yang mendapat mandat dari rakyat untuk mengelola keuangan daerah hendaknya memegang teguh dan menjalankan tugasnya dengan sebaik mungkin, dan tidak mengkhianati amanat atau mandat yang telah diberikan oleh rakyat, hal ini demi tercapainya tujuan yang telah diamanatkan oleh Konstitusi yang wajib untuk dipenuhi dalam kehidupan bernegara.

Anggaran (APBD) bagi rakyat mempunyai arti yang teramat penting, yaitu:

- 1) Untuk menciptakan kesejahteraan rakyat.
- 2) Menjamin hak-hak rakyat.
- 3) Menyelenggarakan atau membiayai pelayanan kepada rakyat.¹⁵

¹⁴ *Ibid*, hlm 21

¹⁵ *Ibid*, hlm 9

Idealnya setiap dana yang dianggarkan oleh pemerintah daerah haruslah bisa mengakomodir segala hal yang mencakup tujuan untuk mencapai kesejahteraan rakyat. Hal ini bisa dilakukan dengan melaksanakan langkah-langkah konkrit, seperti misalnya pendidikan yang murah dan berkualitas, akses ekonomi yang lebih mudah dan terbuka dan masih banyak lagi hal lain yang dapat dilakukan oleh pemerintah yang manfaatnya dapat dirasakan oleh rakyat.

Mengenai pembiayaan bagi pelayanan kepada rakyat juga merupakan salah satu cara demi tercapainya kesejahteraan rakyat. Bukan rahasia umum lagi jika pelayanan publik yang ada sampai saat ini sangat jauh dari memuaskan, ini terlihat misalnya jika kita ingin mengurus KTP (Kartu Tanda Penduduk), SIM (Surat Izin Mengemudi) dimana seharusnya kita mendapatkan pelayanan gratis atau bebas biaya, walaupun harus membayar tidaklah sebanyak seperti dalam kenyataan selama ini, namun pada kenyataannya kita harus membayar, dan uang yang harus kita keluarkan tidaklah sedikit. Hal-hal seperti ini seharusnya tidak terjadi jika Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah benar-benar serius ingin meningkatkan pelayanan publik dengan menganggarkan dana sesuai yang dibutuhkan. Ketika upaya serius telah dilakukan oleh pemerintah daerah untuk meningkatkan pelayanan publik, namun masih juga terjadi pelayanan yang sangat buruk bagi publik tentu ini merupakan suatu hal yang mubazir, bisa dipastikan aparat pelayanan publiknyalah yang bermasalah dan harus diganti dengan aparat

yang mempunyai integritas tinggi, tentunya disertai dengan insentif yang sesuai pula.

4. Prinsip-Prinsip Penyusunan APBD

Adapun mengenai Prinsip-Prinsip yang digunakan dalam penyusunan APBD menurut Mardiasmo adalah sebagai berikut:

A. Akuntabilitas

Prinsip ini merupakan prinsip pertanggungjawaban publik, yang berarti proses penganggaran mulai dari perencanaan, penyusunan, dan pelaksanaan harus dilaporkan, dan dipertanggungjawabkan kepada DPRD dan masyarakat. Akuntabilitas mensyaratkan bahwa pengambil keputusan berperilaku sesuai dengan mandat yang diterimanya. Untuk itu perumusan kebijakan bersama-sama dengan cara dan hasil kebijakan tersebut harus dapat diakses dan dikomunikasikan secara vertikal maupun horisontal dengan baik.

B. Value for Money

Value for Money Berarti bahwa telah diterapkannya tiga prinsip dalam proses penganggaran yaitu ekonomi, efisiensi, dan efektivitas. Ekonomi berkaitan dengan pemilihan dan penggunaan sumber daya dalam jumlah dan kualitas tertentu pada harga yang paling murah. Efisiensi berarti bahwa penggunaan dana masyarakat (*Public Money*) tersebut dapat menghasilkan output yang maksimal (berdaya guna). Efektivitas berarti bahwa penggunaan anggaran tersebut harus mencapai target-target atau tujuan kepentingan publik.

Dalam konteks Otonomi daerah, *Value for Money* merupakan jembatan untuk mengantarkan pemerintah daerah mencapai *good governance*. *Value For Money* tersebut harus dioperasionalkan dalam pengelolaan keuangan daerah dan anggaran daerah. Untuk mendukung dilakukannya pengelolaan dana publik (*public money*) yang mendasarkan konsep *Value for Money* diperlukan sistem pengelolaan keuangan daerah dan anggaran daerah yang baik. Hal tersebut dapat tercapai apabila pemerintah daerah memiliki sistem akuntansi yang baik.

C. Kejujuran dalam Pengelolaan Keuangan Publik (*Probity*)

Pengelolaan keuangan daerah harus dipercayakan kepada staf yang memiliki integritas dan kejujuran yang tinggi, sehingga kesempatan untuk melakukan penyimpangan dapat diminimalisasi. Kejujuran juga menyangkut integritas moral untuk mendokumentasikan dan mengadministrasikan keuangan daerah secara apa adanya sesuai transaksi yang wajar dengan para pihak. Substansi harus dipertimbangkan secara seksama daripada sekedar formalitas.

D. Transparansi

Transparansi adalah keterbukaan pemerintah dalam membuat kebijakan-kebijakan keuangan daerah, sehingga dapat diketahui dan diawasi oleh DPRD dan masyarakat. Transparansi pengelolaan keuangan daerah pada akhirnya akan menciptakan *horizontal accountability* antara pemerintah daerah dengan 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 selalu dimonitor, yaitu dibandingkan antara yang dianggarkan dengan yang dicapai. Untuk itu perlu dilakukan analisis varians (selisih) terhadap penerimaan dan pengeluaran daerah, agar dapat sesegera mungkin dicari penyebab timbulnya varians dan tindakan antisipasi ke depan.¹⁶

Selain Prinsip-Prinsip tersebut di atas, terdapat pula prinsip keadilan anggaran¹⁷ yang dapat diartikan bahwasanya, dalam menganggarkan dana bagi satu sektor tidak harus selalu sama anggaran dananya dengan sektor lain. Harus dilihat segala aspek untuk dijadikan dasar pertimbangan bagi penganggaran dana, tentunya kebutuhan antara sektor yang satu dengan sektor yang lain tidak sama. Sehingga dapat dimungkinkan sektor yang satu dapat dana yang lebih besar ketimbang sektor lainnya, karena dipandang memang sangat diperlukan dan *urgent* untuk dipenuhi, dalam hal ini skala prioritaslah yang “bermain” untuk menentukan besaran dana maupun pada sektor apa dana yang dianggarkan akan diberikan.

Selain itu, salah satu pertimbangan dari penganggaran dana tersebut dapat berupa aturan yang harus dan wajib untuk dipenuhi, seperti misalnya Konstitusi kita pada pasal 31 ayat (4) mengharuskan pemerintah

¹⁶ Sony Yuwono, *op.cit.* hlm 62-63

¹⁷ Tim MCW, *op cit*, hlm 22

menganggarkan dana sekurang-kurangnya 20 persen bagi pendidikan, baik dari APBN maupun APBD, dan ini tentu saja menjadi kewajiban bagi pemerintah untuk melaksanakannya, walaupun pada kenyataannya tidak pernah dapat terlaksana dengan berbagai macam alasan pembena yang disampaikan pemerintah untuk menghindari dari pelaksanaan kewajiban tadi.

5. Struktur atau Muatan APBD

Menurut Pasal 22 ayat 1 Permendagri No 13 Tahun 2006 Struktur APBD merupakan satu kesatuan yang terdiri atas:

1) Pendapatan daerah

Pendapatan daerah adalah hak pemerintah daerah yang diakui sebagai penambah nilai kekayaan bersih (pasal 1 angka 50 Permendagri No 13 Tahun 2006). Dapat juga dikatakan bahwa pendapatan daerah adalah semua penerimaan kas yang menjadi hak daerah dan diakui sebagai penambah nilai kekayaan bersih dalam satu tahun anggaran dan tidak perlu dibayar kembali oleh pemerintah.¹⁸

Menurut Pasal 25 Permendagri No 13 tahun 2006 Pendapatan daerah dikelompokkan atas:

a. Pendapatan asli daerah

Kelompok pendapatan asli daerah dibagi menurut jenis pendapatan yang terdiri atas: Pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan

¹⁸ Sony Yuwono, *op.cit.* hlm 107

kekayaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain pendapatan asli daerah yang sah (pasal 26 ayat 1 Permendagri No13 Tahun 2006)

b. Dana perimbangan

Pasal 27 permendagri No 13 Tahun 2006 menyebutkan Kelompok pendapatan dana perimbangan dibagi menurut jenis pendapatan yang terdiri atas:

1. dana bagi hasil

dana bagi hasil dirinci menurut objek pendapatan yang mencakup bagi hasil pajak dan bagi hasil bukan pajak

2. dana alokasi umum

jenis dana alokasi umum hanya terdiri atas objek pendapatan dana alokasi umum

3. dana alokasi khusus

jenis dana alokasi khusus dirinci menurut objek pendapatan menurut kegiatan yang ditetapkan oleh pemerintah

c. Lain-lain pendapatan daerah yang sah.

Pasal 28 permendagri No 13 Tahun 2006 menyebutkan kelompok lain-lain pendapatan yang sah dibagi menurut jenis pendapatan yang mencakup:

1. Hibah berasal dari pemerintah, pemerintah daerah lainnya, badan/ lembaga/ organisasi swasta dalam negeri, kelompok

masyarakat/ perorangan, dan lembaga luar negeri yang tidak mengikat.

2. Dana darurat dari pemerintah dalam rangka penanggulangan korban/ kerusakan akibat bencana alam
3. Dana bagi hasil pajak dari provinsi kepada kabupaten/ kota
4. Dana penyesuaian dan dana otonomi khusus yang ditetapkan oleh pemerintah
5. Bantuan keuangan dari provinsi atau dari pemerintah daerah lainnya

2) Belanja daerah

Belanja daerah adalah kewajiban pemerintah daerah yang diakui sebagai pengurang nilai kekayaan bersih (pasal 1 angka 51 Permendagri No 13 Tahun 2006). Dengan kata lain Belanja daerah adalah semua pengeluaran kas daerah atau kewajiban yang diakui sebagai pengurang nilai kekayaan bersih dalam periode satu tahun anggaran yang tidak akan diperoleh pembayarannya kembali oleh pemerintah.¹⁹

Belanja daerah dipergunakan dalam rangka mendanai pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan provinsi atau kabupaten/ kota yang terdiri dari urusan wajib, urusan pilihan dan urusan yang penanganannya dalam bagian atau bidang tertentu yang dapat dilaksanakan bersama antara pemerintah dan pemerintah daerah

¹⁹ *Ibid*, hlm 108

atau antar pemerintah daerah yang ditetapkan dengan ketentuan perundang-undangan. Belanja penyelenggaraan urusan wajib 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 sesuai dengan peraturan perundang-undangan (pasal 31 pemendagri no 13 tahun 2006)

Pasal 32 Pemendagri No 13 Tahun 2006 menyebutkan belanja menurut urusan pemerintahan (daerah) terdiri dari belanja urusan wajib dan belanja urusan pilihan. Belanja urusan wajib terdiri dari:

- a. Pendidikan
- b. Kesehatan
- c. Pekerjaan umum
- d. Perumahan rakyat
- e. Penataan ruang
- f. Perencanaan pembangunan
- g. Perhubungan
- h. Lingkungan hidup
- i. Pertanahan
- j. Kependudukan dan catatan sipil

- k. Pemberdayaan perempuan
- l. Keluarga berencana dan keluarga sejahtera
- m. Sosial
- n. Tenaga kerja
- o. Koperasi dan usaha kecil dan menengah
- p. Penanaman modal
- q. Kebudayaan
- r. Pemuda dan olah raga
- s. Kesatuan bangsa dan politik dalam negeri
- t. Pemerintahan umum
- u. Kepegawaian
- v. Pemberdayaan masyarakat dan desa
- w. Statistik
- x. Arsip
- y. Komunikasi dan informatika

Belanja urusan pilihan terdiri dari:

- a. Pertanian
- b. Kehutanan
- c. Energi dan sumber daya mineral
- d. Pariwisata
- e. Kelautan dan perikanan
- f. Perdagangan
- g. Perindustrian

h. transmigrasi

Pasal 36 Permendagri No 13 Tahun 2006 membagi Belanja menurut kelompok belanja yang terdiri dari:

- a. kelompok belanja tidak langsung, yang merupakan belanja yang dianggarkan tidak terkait secara langsung dengan pelaksanaan program dan kegiatan.

Kelompok belanja tidak langsung dibagi menurut jenis belanja yang terdiri dari:

- a) belanja pegawai, merupakan belanja kompensasi, dalam bentuk gaji dan tunjangan, serta penghasilan lainnya yang diberikan kepada pegawai negeri sipil yang ditetapkan sesuai dengan ketentuan perundang-undangan (pasal 38 ayat 1 permendagri no 13 tahun 2006)
- b) bunga/ belanja bunga, digunakan untuk menganggarkan pembayaran bunga utang yang dihitung atas kewajiban pokok utang (*principal outstanding*) berdasarkan perjanjian pinjaman jangka pendek, jangka menengah, dan jangka panjang (pasal 40 permendagri no 13 tahun 2006)
- c) subsidi, digunakan untuk menganggarkan bantuan biaya produksi kepada perusahaan/ lembaga tertentu agar harga jual produksi/ jasa yang dihasilkan dapat terjangkau oleh masyarakat banyak (pasal 41 ayat 1 permendagri no 13 tahun 2006)

- d) hibah, digunakan untuk menganggarkan pemberian hibah dalam bentuk uang, barang dan/ atau jasa kepada pemerintah atau pemerintah daerah lainnya, dan kelompok masyarakat/ perorangan yang secara spesifik telah ditetapkan peruntukannya (pasal 42 ayat 1 permendagri no 13 tahun 2006). Belanja hibah bersifat bantuan yang tidak mengikat dan tidak boleh diberikan secara terus menerus dan harus digunakan sesuai dengan persyaratan yang ditetapkan dalam naskah perjanjian hibah daerah (pasal 44 ayat 1 permendagri no 13 tahun 2006)
- e) bantuan sosial, digunakan untuk menganggarkan pemberian bantuan dalam bentuk uang dan/ atau barang kepada masyarakat yang bertujuan untuk peningkatan kesejahteraan masyarakat dan tidak boleh diberikan secara terus menerus/ tidak berulang setiap tahun anggaran, selektif dan memiliki kejelasan peruntukan penggunaannya (pasal 45 ayat 1 dan ayat 2 permendagri no 13 tahun 2006)
- f) belanja bagi hasil, digunakan untuk menganggarkan dana bagi hasil yang bersumber dari pendapatan provinsi kepada kabupaten / kota atau pendapatan kabupaten/ kota kepada pemerintah desa atau pendapatan pemerintah daerah tertentu kepada pemerintah daerah lainnya sesuai

dengan ketentuan perundang-undangan (pasal 46 permendagri no 13 tahun 2006)

g) bantuan keuangan, digunakan untuk menganggarkan bantuan keuangan yang bersifat umum atau khusus dari provinsi kepada kabupaten/ kota, pemerintah desa dan kepada pemerintah daerah lainnya atau dari pemerintah kabupaten/ kota kepada pemerintah desa dan pemerintah daerah lainnya dalam rangka pemerataan dan/ atau peningkatan kemampuan keuangan (pasal 47 ayat 1 permendagri no 13 tahun 2006)

h) belanja tidak terduga, merupakan belanja untuk kegiatan yang sifatnya tidak biasa atau tidak diharapkan berulang seperti penanggulangan bencana alam dan bencana sosial yang tidak diperkirakan sebelumnya, termasuk pengembalian atas kelebihan penerimaan daerah tahun-tahun sebelumnya yang telah ditutup (pasal 48 ayat 1 permendagri no 13 tahun 2006)

b. belanja langsung yang merupakan belanja yang dianggarkan terkait secara langsung dengan pelaksanaan program dan kegiatan

Kelompok belanja langsung dari suatu kegiatan dibagi menurut jenis belanja yang terdiri dari: (pasal 50 permendagri no 13 tahun 2006)

- a) belanja pegawai, untuk pengeluaran honorarium/ upah dalam melaksanakan program dan kegiatan pemerintahan daerah (pasal 51 permendagri no 13 tahun 2006)
- b) belanja barang dan jasa, digunakan untuk pengeluaran pembelian/ pengadaan barang yang nilai manfaatnya kurang dari 12 (dua belas) bulan dan/ atau pemakaian jasa dalam melaksanakan program dan kegiatan pemerintahan daerah yang mencakup belanja barang pakai habis, bahan/ material, jasa kantor, premi asuransi, perawatan kendaraan bermotor, cetak/ penggandaan, sewa rumah/ gedung/ gudang/ parkir, sewa sarana mobilitas, sewa alat berat, sewa perlengkapan dan peralatan kantor, makanan dan minuman, pakaian dinas dan atributnya, pakaian kerja, pakaian khusus dan hari-hari tertentu, perjalanan dinas, perjalanan dinas pindah tugas dan pemulangan pegawai (pasal 52 ayat 1 dan 2 permendagri no 13 tahun 2006)
- c) belanja modal, digunakan untuk pengeluaran yang dilakukan dalam rangka pembelian/ pengadaan atau pembangunan aset tetap berwujud yang mempunyai nilai manfaat lebih dari 12 (duabelas) bulan untuk digunakan dalam kegiatan pemerintahan, seperti dalam bentuk tanah, peralatan dan mesin, gedung dan bangunan, jalan, irigasi

dan jaringan, dan aset tetap lainnya (pasal 53 ayat 1 permendagri no 13 tahun 2006)

3) Pembiayaan daerah

Pembiayaan Daerah adalah 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 (pasal 1 angka 54 Permendagri No 13 Tahun 2006)

Pasal 59 Permendagri No 13 Tahun 2006 menyebutkan bahwa Pembiayaan daerah terdiri dari:

a. penerimaan pembiayaan

penerimaan pembiayaan sendiri mencakup: (pasal 60 ayat 1 permendagri No 13 Tahun 2006)

- a) sisa lebih perhitungan anggaran tahun anggaran sebelumnya (SILPA)
- b) pencairan dana cadangan
- c) hasil penjualan kekayaan daerah yang dipisahkan
- d) penerimaan pinjaman daerah
- e) penerimaan kembali pemberian pinjaman
- f) penerimaan piutang daerah

b. pengeluaran pembiayaan

pengeluaran pembiayaan mencakup: (Pasal 60 ayat 2 permendagri No 13 Tahun 2006)

- a) pembentukan dana cadangan

- b) penerimaan modal (investasi) pemerintah daerah
- c) pembayaran pokok utang
- d) pemberian pinjaman daerah

B. Peranan Kepala Daerah Dalam Pembentukan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)

Berbicara mengenai peranan dari Kepala Daerah dalam pembentukan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), tentunya tidak bisa kita lepaskan dari tugas dan wewenang dari Kepala Daerah itu sendiri. UU No 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah pada pasal 25 menyebutkan bahwa tugas dan wewenang dari Kepala Daerah adalah sebagai berikut:

- a. Memimpin penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD
- b. Mengajukan rancangan Perda
- c. Menetapkan Perda yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD
- d. Menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang APBD kepada DPRD untuk dibahas dan ditetapkan bersama
- e. Mengupayakan terlaksananya kewajiban daerah
- f. Mewakili daerahnya di dalam dan di luar pengadilan, dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan peraturan perundang-undangan
- g. Melaksanakan tugas dan wewenang lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan

Dari tugas dan wewenang yang disebutkan diatas menunjukkan, bahwasanya kepala Daerah mempunyai peranan penting dalam pembentukan APBD, hal ini terlihat pada pasal 25 huruf d, dimana kepala daerah mempunyai tugas untuk menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang APBD kepada DPRD untuk dibahas dan ditetapkan bersama.

Pasal 180 UU No 32 tahun 2004 ayat 1 menyebutkan bahwa Kepala Daerah dalam penyusunan rancangan APBD menetapkan prioritas dan plafon anggaran sebagai dasar penyusunan rencana kerja dan anggaran satuan kerja perangkat daerah.

Ayat 2 menyebutkan berdasarkan prioritas dan plafon anggaran sebagaimana dimaksud pada ayat satu kepala satuan kerja perangkat daerah menyusun rencana kerja dan anggaran satuan kerja perangkat daerah dengan pendekatan berdasarkan prestasi kerja yang akan dicapai.

Mengenai ayat 2 ini, pendekatan yang digunakan dalam penyusunan APBD pada era otonomi daerah seperti saat ini lazim disebut pendekatan berbasis kinerja, anggaran dengan pendekatan kinerja adalah suatu sistem anggaran yang mengutamakan kepada upaya pencapaian hasil kinerja/ *out put* dari perencanaan alokasi biaya/ *input* yang ditetapkan.²⁰ Anggaran berbasis kinerja saat ini dinilai sebagai suatu pilihan sistem penganggaran yang mampu menstimulasi manajemen birokrasi yang mengacu pada prinsip efektivitas, mengefisienkan alokasi anggaran dalam pelaksanaan program/ proyek dan pendanaan infrastruktur publik, menstimulasi keterbukaan dan akuntabilitas

²⁰ Mardiasmo, *Otonomi Daerah dan Manajemen Keuangan Daerah*, Andi, Yogyakarta, 2002, hlm 44

pemerintahan, dan melakukan penghematan uang Negara tanpa melalaikan prinsip-prinsip profesionalitas. Perwujudan *good governance* perlu didukung oleh prinsip-prinsip manajemen berbasis kinerja.²¹ Ayat 3 menyebutkan Rencana kerja dan anggaran satuan kerja perangkat daerah sebagaimana dimaksud pada ayat 2 disampaikan kepada pejabat pengelola keuangan daerah sebagai bahan penyusunan rancangan Perda tentang APBD tahun berikutnya. Pasal 181 UU No 32 Tahun 2004 pada ayat 1 menyebutkan Kepala Daerah mengajukan rancangan Perda tentang APBD disertai penjelasan dan dokumen-dokumen pendukungnya kepada DPRD untuk memperoleh persetujuan bersama.

Mengingat Kepala Daerah selaku Kepala Pemerintahan daerah adalah pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan daerah dan mewakili pemerintah daerah dalam kepemilikan kekayaan daerah yang mana hal ini tersebut dalam pasal 5 ayat 1 Permendagri No 13 Tahun 2006 tentang pedoman pengelolaan Keuangan Daerah, tentunya sangat wajar jika Kepala Daerah mempunyai peranan yang sangat penting dalam proses pembentukan APBD yang ditetapkan melalui Perda dan dijabarkan melalui Peraturan Kepala Daerah, tentunya dengan “kerjasama” bersama DPRD.

²¹ W.Riawan Tjandra, *op.cit.* hlm 44

C. Peranan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Dalam Pembentukan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)

Untuk mengetahui peranan DPRD dalam proses pembentukan APBD, terlebih dahulu kita harus mengetahui fungsi, tugas, dan wewenang yang dipunyai oleh DPRD, adapun fungsi-fungsi yang dipunyai oleh DPRD adalah sebagai berikut:

- 1) Fungsi Legislasi yaitu fungsi untuk membentuk peraturan daerah (Provinsi, Kabupaten/ Kota) bersama Pemerintah Daerah (Gubernur, Bupati/ Walikota)
- 2) Fungsi anggaran yaitu fungsi DPRD (provinsi, kabupaten/ kota) bersama-sama dengan pemerintah daerah untuk menyusun dan menetapkan APBD yang didalamnya termasuk anggaran untuk pelaksanaan fungsi, tugas, dan wewenang DPRD (provinsi, kabupaten/ kota)
- 3) Fungsi pengawasan yaitu fungsi untuk melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang, peraturan daerah, dan keputusan kepala daerah (gubernur, bupati/ walikota) serta kebijakan yang ditetapkan oleh pemerintah daerah.

Dari beberapa fungsi yang dipunyai oleh DPRD, fungsi anggaranlah yang menunjukkan peranan penting DPRD dalam pembentukan APBD bersama dengan pemerintah daerah. DPRD sebagai lembaga legislatif daerah (Provinsi, Kabupaten/ Kota) yang dalam kehidupan bernegara dan dalam konteks kedaerahan kita (pemerintahan daerah) “diciptakan” sebagai penyeimbang dari lembaga eksekutif daerah (Provinsi, Kabupaten/ Kota) yang dimasa sebelum

otonomi daerah mempunyai kekuasaan yang “luar biasa”, diharapkan dengan adanya otonomi daerah dan penyesuaian dari fungsi, tugas maupun wewenang DPRD dapat menjadi penyeimbang dari lembaga eksekutif daerah sehingga dapat tercipta *balancing power* di daerah khususnya.

Sedangkan tugas dan wewenang dari DPRD, sesuai isi pasal 42 UU No 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah ialah:

- 1) Membentuk peraturan daerah (perda) yang dibahas dengan kepala daerah untuk mendapat persetujuan bersama
- 2) Membahas dan menyetujui rancangan perda tentang APBD bersama dengan kepala daerah
- 3) Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan perda dan peraturan perundang-undangan lainnya, peraturan kepala daerah, APBD, kebijakan pemerintah daerah dalam melaksanakan program pembangunan daerah, dan kerjasama internasional di daerah
- 4) Mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian kepala daerah/ wakil kepala daerah kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri bagi DPRD provinsi dan kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur bagi DPRD Kabupaten/ kota
- 5) Memilih wakil kepala daerah dalam hal terjadi kekosongan jabatan wakil kepala daerah
- 6) Memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah daerah terhadap rencana perjanjian internasional di daerah

- 7) Memberikan persetujuan terhadap rencana kerjasama internasional yang dilakukan oleh pemerintah daerah
- 8) Meminta laporan keterangan pertanggungjawaban kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah
- 9) Membentuk panitia pengawas pemilihan kepala daerah
- 10) Melakukan pengawasan dan meminta laporan KPUD dalam penyelenggaraan pemilihan kepala daerah
- 11) Memberikan persetujuan terhadap rencana kerjasama antar daerah dan dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan daerah

Pasal 42 ayat 2 UU No 32 Tahun 2004 menunjukkan peranan penting DPRD dalam pembentukan APBD, pasal lain yang menunjukkan peranan penting DPRD dalam pembentukan APBD yaitu pasal 181 ayat 3 dan ayat 4 UU No 32 Tahun 2004 yang pada intinya menyatakan bahwa DPRD mempunyai hak untuk memberi persetujuan pada rancangan perda tentang APBD, dimana jika rancangan perda APBD tidak disetujui oleh DPRD maka pemerintah daerah harus menggunakan perda APBD tahun lalu untuk menjalankan roda pemerintahan di daerah..

Pada era otonomi seperti saat ini peranan DPRD dalam pembahasan maupun penetapan mengenai rancangan perda APBD telah mempunyai kedudukan yang cukup kuat, tidak seperti dulu sebelum otonomi daerah digalakan, dimana sangat jarang sekali DPRD tidak menyetujui atau mengubah angka-angka yang disodorkan Kepala Daerah dalam proses pembahasan mengenai APBD, perubahan APBD, bahkan

hak anggaran yang dimiliki DPRD sebelum adanya otonomi daerah hanya dianggap sekedar proforma, dimana hal itu terkait dengan posisi DPRD sebagai bagian dari pemerintah daerah.²²



²² BN Marbun, *DPRD Pertumbuhan dan Cara Kerjanya*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2006, hlm 244

BAB III

PEMBERIAN DANA APBD PADA KLUB SEPAK BOLA PSS SLEMAN DILIHAT DARI PERMENDAGRI NO 13 TAHUN 2006 TENTANG PEDOMAN PENGELOLAAN KEUANGAN DAERAH

A. Keabsahan Hukum Pemberian Dana Kepada Klub Sepak Bola PSS Sleman Di Kabupaten Sleman

Tidak dapat dipungkiri bahwa selama ini hampir sebagian besar dari Klub-Klub Sepak Bola di Indonesia mendapatkan dana secara “cuma - cuma” untuk menjalankan operasional klub, baik untuk mengikuti kompetisi di dalam negeri maupun di luar negeri, dalam hal ini dana yang didapat berasal dari APBD (Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah), tidak terkecuali Klub Sepak Bola yang berasal dari Kabupaten Sleman yaitu PSS Sleman.

Berdasarkan wawancara penulis dengan Kepala Kantor BPKKD (Badan Pengelola Kekayaan dan Keuangan Daerah) Bapak Samsidi selaku PPKD (Pejabat Pengelola Keuangan Daerah) yang mempunyai wewenang melaksanakan pengelolaan APBD dan bertindak sebagai bendahara umum daerah, memang benar bahwasanya PSS Sleman selalu mendapat dana dari APBD Kabupaten Sleman.¹

Namun berdasarkan Imbauan dari Departemen Dalam Negeri bahwasanya bantuan keuangan yang berasal dari APBD tidak diperbolehkan lagi untuk digunakan atau diberikan bagi Klub Sepak Bola, hal ini terkait dengan

¹ Hasil wawancara dengan Bapak Samsidi selaku Kepala Badan Pengelolaan Keuangan dan Kekayaan Daerah (BPKKD) Kabupaten Sleman, pada tanggal 15 Mei 2007

dikeluarkannya aturan berupa Permendagri (Peraturan Menteri Dalam Negeri) No 13 Tahun 2006 Tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah yang diberlakukan mulai tahun 2007.²

Namun ternyata Mendagri menerbitkan surat bernomor 903/187/SJ tertanggal 30 Januari 2007. Salah satu isinya menyebutkan bahwa pemerintah daerah diberi kesempatan terakhir untuk mendanai klub sepakbola dari APBD 2007. Tahun depan, pendanaan klub tidak dapat lagi dibebankan kepada APBD. Mendagri juga mengingatkan, bantuan APBD yang telah dimasukkan dalam APBD 2007 agar dianggarkan dalam jenis belanja bantuan sosial / hibah, bukan jenis belanja bantuan keuangan.³

Selama ini Klub Sepak Bola PSS Sleman selalu mendapat bantuan dana dari APBD Kabupaten Sleman melalui mata anggaran Bantuan Keuangan⁴, padahal seperti yang telah disebutkan bahwa Departemen Dalam Negeri telah mengimbau agar Klub Sepak Bola dilarang untuk menggunakan dana APBD melalui anggaran bantuan keuangan.

Jika kita lihat isi Pasal 47 Permendagri No 13 Tahun 2006, dimana didalam Pasal tersebut dijelaskan mengenai apa yang dinamakan dengan Bantuan Keuangan.

Ayat (1) Bantuan keuangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 37 huruf g digunakan untuk menganggarkan bantuan

² Hasil wawancara dengan Bapak Samsidi selaku Kepala Badan Pengelolaan Keuangan dan Kekayaan Daerah (BPKKD) Kabupaten Sleman, pada tanggal 15 Mei 2007

³ http://www.jawapos.co.id/index.php?act=detail_c&id=271253

⁴ http://www.slemankab.go.id/hkm/index.php?hal=detail_berita.php&id=427

keuangan yang bersifat umum atau khusus dari Provinsi kepada Kabupaten / Kota, Pemerintah Desa, dan kepada Pemerintah Daerah lainnya atau dari Pemerintah Kabupaten / Kota kepada Pemerintah Desa dan Pemerintah Daerah lainnya dalam rangka pemerataan dan/atau peningkatan kemampuan keuangan.

Ayat (2) Bantuan keuangan yang bersifat umum sebagaimana yang dimaksud pada ayat (1) peruntukan dan penggunaannya diserahkan sepenuhnya kepada pemerintah daerah/pemerintah desa penerima bantuan.

Ayat (3) Bantuan keuangan yang bersifat khusus sebagaimana yang dimaksud pada ayat (1) peruntukan dan pengelolaannya diarahkan/ditetapkan oleh pemerintah daerah pemberi bantuan.

Ayat (4) Pemberi bantuan bersifat khusus sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dapat mensyaratkan penyediaan dana pendamping dalam APBD atau anggaran pendapatan dan belanja desa penerima bantuan.

Isi dari pasal 47 ayat 1-4 diatas sangat jelas menunjukkan bahwa sangatlah tidak sesuai ketika dana yang dianggarkan melalui bantuan keuangan diberikan kepada sebuah Klub sepak bola yang dalam hal ini adalah PSS Sleman.

Klub sepak bola bukanlah suatu bentuk pemerintahan kabupaten/kota, pemerintah desa ataupun pemerintah daerah, sehingga sangatlah tidak tepat bila anggaran bantuan keuangan diberikan kepada PSS Sleman yang notabene adalah sebuah Klub sepak bola.

Namun berdasarkan kenyataan yang ada, dimana dirasa tidak mungkin untuk menerapkan aturan tersebut (Permendagri No 13 Tahun 2006 Tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah) secara kaku sehingga Mendagri (Menteri Dalam Negeri) memberi Dispensasi yang tertuang dalam Surat Mendagri Nomor 903/187/SJ Tanggal 30 Januari 2007 lalu. Di sana dijelaskan juga bahwa mulai tahun 2008 nanti, klub sepak bola di Tanah Air dilarang memakai dana dari APBD (Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah).⁵

Sehingga dengan adanya Surat Edaran Mendagri tersebut, Permendagri yang seharusnya berlaku efektif tahun 2007 diberikan keringanan untuk diterapkan pada tahun 2008, khusus mengenai pelarangan pendanaan bagi Klub Sepak Bola.

Untuk tahun anggaran 2007, berdasarkan keterangan dari pak Samsidi, PSS Sleman mendapatkan bantuan dana dari APBD sebesar Rp 9,8 milyar, namun bukan melalui mata anggaran bantuan keuangan seperti sebelumnya, tapi diganti melalui mata anggaran Bantuan Sosial yang termasuk dalam klasifikasi belanja tidak langsung.⁶

⁵ www.kompas.com/kompas-cetak/0702/05/jogja/1033410.htm

⁶ Hasil wawancara dengan Bapak Samsidi selaku Kepala Badan Pengelolaan Keuangan dan Kekayaan Daerah (BPKKD) Kabupaten Sleman, pada tanggal 15 Mei 2007

Mengenai mata anggaran bantuan sosial ini, dapat kita lihat atau terdapat pada Pasal 45 Permendagri No 13 Tahun 2006,

Ayat (1) Bantuan Sosial sebagaimana dimaksud dalam pasal 37 huruf e digunakan untuk menganggarkan pemberian bantuan dalam bentuk uang dan/atau barang kepada masyarakat yang bertujuan untuk peningkatan kesejahteraan masyarakat.

Ayat (2) Bantuan sosial sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diberikan tidak secara terus menerus/tidak berulang setiap tahun anggaran, selektif dan memiliki kejelasan peruntukan penggunaannya.

Ayat (3) Untuk memenuhi fungsi ABPD sebagai instrumen keadilan dan pemerataan dalam upaya peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat, bantuan dalam bentuk uang dapat dianggarkan apabila pemerintah daerah telah memenuhi seluruh kebutuhan belanja urusan wajib guna terpenuhinya standar pelayanan minimum yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.

Ayat (4) Bantuan kepada partai politik diberikan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dianggarkan dalam bantuan sosial.

Jika kita perhatikan terlihat memang tidak menjadi masalah penganggaran dana bagi Klub Sepak Bola PSS Sleman, dan jika perhatikan pada pasal 45

ayat (2), bahwasanya dana/ uang yang diberikan bagi PSS Sleman dari APBD Kabupaten Sleman melalui anggaran Bantuan Sosial tidak boleh berulang setiap tahunnya, dengan kata lain untuk tahun anggaran 2008 PSS Sleman sudah tidak dibenarkan menurut peraturan perundangan yang ada untuk menerima dana melalui APBD.

Ayat yang sama juga mengharuskan dalam pemberian bantuan sosial haruslah selektif dan jelas peruntukannya, ditambah pada ayat 1 pasal 45 menyatakan bahwa pemberian bantuan dalam bentuk bantuan sosial haruslah mempunyai korelasi positif atau bertujuan demi peningkatan kesejahteraan masyarakat.

Menjadi sesuatu yang ironis ketika ternyata dalam prakteknya dana bantuan berupa uang dari APBD Kabupaten Sleman untuk PSS Sleman tidaklah mempunyai korelasi positif secara langsung bagi peningkatan kesejahteraan masyarakat Sleman khususnya.

Diakui atau tidak, alokasi anggaran APBD untuk klub sepak bola lebih banyak digunakan untuk membayar gaji dan kontrak pemain, terutama para pemain asing. Sebab, rata-rata pemain memiliki nilai kontrak mencapai Rp 200 juta hingga Rp 1,2 miliar per tahun untuk divisi utama dan 50 juta-250 juta per tahun untuk divisi I. Itu belum termasuk gaji manajer, pelatih, asisten pelatih, biaya latihan, dan sebagainya. Sungguh jumlah yang sangat besar⁷., sehingga sangat patut dipertanyakan, kesejahteraan masyarakat mana yang mengalami peningkatan

⁷ http://www.jawapos.co.id/index.php?act=detail_c&id=271405

Selain itu besarnya dana yang diberikan juga sangatlah tidak sesuai dengan asas umum yang seharusnya diterapkan dalam hal pengelolaan keuangan daerah yang dalam hal ini diformulasikan dalam bentuk APBD.

Pasal 4 Permendagri No 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah menyebutkan azas umum yang harus diterapkan dalam pengelolaan keuangan daerah.

Ayat (1) Keuangan Daerah dikelola secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efektif, efisien, ekonomis, transparan, dan bertanggung jawab dengan memperhatikan azas keadilan, kepatutan, dan manfaat untuk masyarakat.

Ayat (2) Secara tertib sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah bahwa keuangan daerah dikelola secara tepat waktu dan tepat guna yang didukung dengan bukti-bukti administrasi yang dapat dipertanggungjawabkan.

Ayat (3) Taat pada peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah bahwa pengelolaan keuangan daerah harus berpedoman pada peraturan perundang-undangan.

Ayat (4) Efektif sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan pencapaian hasil program dengan target yang telah ditetapkan, yaitu dengan cara membandingkan keluaran dengan hasil.

- Ayat (5) Efisien sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan pencapaian keluaran yang maksimum dengan masukan tertentu atau penggunaan masukan terendah untuk mencapai keluaran tertentu.
- Ayat (6) Ekonomis sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan pemerolehan masukan dengan kualitas dan kuantitas tertentu pada tingkat harga yang terendah.
- Ayat (7) Transparan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan prinsip keterbukaan yang memungkinkan masyarakat untuk mengetahui dan mendapatkan akses informasi yang seluas-luasnya tentang keuangan daerah.
- Ayat (8) Bertanggung jawab sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan perwujudan kewajiban seseorang untuk mempertanggungjawabkan pengelolaan dan pengendalian sumber daya dan pelaksanaan kebijakan yang dipercayakan kepadanya dalam rangka pencapaian tujuan yang telah ditetapkan.
- Ayat (9) Keadilan sebagaimana yang dimaksud pada ayat (1) adalah keseimbangan distribusi kewenangan dan pendanaannya dan/atau keseimbangan distribusi hak dan kewajiban berdasarkan pertimbangan yang obyektif.

Ayat (10) Keputusan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah tindakan atau suatu sikap yang dilakukan dengan wajar dan proporsional

Ayat (11) Manfaat untuk masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah bahwa keuangan daerah diutamakan untuk pemenuhan kebutuhan masyarakat.

Jika kita lihat fungsi dari APBD itu sendiri, dimana telah disebutkan oleh Permendagri No 13 Tahun 2006 bahwa fungsi dari APBD terdapat pada pasal 16 ayat 1 – 6, yaitu:

Ayat (1) Fungsi Otorisasi sebagaimana dimaksud dalam pasal 15 ayat (3) mengandung arti bahwa anggaran daerah menjadi dasar untuk melaksanakan pendapatan dan belanja pada tahun yang bersangkutan

Ayat (2) Fungsi Perencanaan sebagaimana dimaksud dalam pasal 15 ayat (3) mengandung arti bahwa anggaran daerah menjadi pedoman bagi manajemen dalam merencanakan kegiatan pada tahun yang bersangkutan.

Ayat (3) Fungsi Pengawasan sebagaimana dimaksud dalam pasal 15 ayat (3) mengandung arti bahwa anggaran daerah menjadi pedoman untuk menilai apakah

kegiatan penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan.

Ayat (4) Fungsi Alokasi sebagaimana dimaksud dalam pasal 15 ayat (3) mengandung arti bahwa anggaran daerah harus diarahkan untuk menciptakan lapangan kerja/mengurangi pengangguran dan pemborosan sumber daya, serta meningkatkan efisiensi dan efektivitas perekonomian.

Ayat (5) Fungsi Distribusi sebagaimana dimaksud dalam pasal 15 ayat (3) mengandung arti bahwa kebijakan anggaran daerah harus memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan.

Ayat (6) Fungsi Stabilisasi sebagaimana dimaksud dalam pasal 15 ayat (3) mengandung arti bahwa anggaran pemerintah daerah menjadi alat untuk memelihara dan mengupayakan keseimbangan fundamental perekonomian daerah.

Pada pasal 16 ayat 4 yang menyebutkan bahwa APBD mempunyai fungsi alokasi dimana fungsi alokasi tersebut bertujuan untuk menciptakan lapangan pekerjaan, mengurangi pengangguran dan pemborosan sumber daya serta meningkatkan efisiensi dan efektivitas perekonomian, hal ini sangatlah berbenturan dengan adanya alokasi dana yang sedemikian besarnya bagi suatu Klub Sepak bola, dalam hal ini PSS Sleman yang mencapai Rp 9,8 milyar.

Dana yang sedemikian besarnya yang dialokasikan hanya untuk suatu Klub sepak bola jelaslah merupakan suatu pemborosan serta sangatlah tidak efektif dan efisien terhadap perekonomian, hal ini tentu saja tidak sesuai dengan salah satu dari fungsi APBD itu sendiri yaitu fungsi alokasi.

Selain itu jika kita perhatikan isi dari ayat 5 pasal 16 yang menyebutkan tentang apa yang dimaksud dengan fungsi distribusi dimana kebijakan anggaran daerah haruslah memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan, dapat dipertanyakan apakah memang pemberian dana yang sedemikian besar hanya kepada Klub sepak bola PSS Sleman telah memperhatikan salah satu fungsi APBD yang telah ditentukan didalam Permendagri No 13 Tahun 2006.

Apakah adil jika misalnya satu Klub sepak bola yang dalam hal ini adalah PSS Sleman mendapatkan dana begitu besar, Sebagai perbandingan, untuk tahun 2006 PSS Sleman mendapat dana dari APBD Kabupaten Sleman sebesar Rp 9.000.000.000 (sembilan miliar rupiah), sedangkan KONI (Komite Olahraga Nasional Indonesia) Sleman hanya mendapat dana dari APBD Kabupaten Sleman sebesar Rp 2.000.000.000 (dua miliar rupiah).⁸

Padahal KONI adalah suatu induk organisasi untuk semua cabang olahraga yang ada di Indonesia, KONI membawahi semua organisasi olahraga seperti: PSSI (persatuan sepakbola seluruh Indonesia), PBSI (persatuan bulu tangkis seluruh Indonesia), dan lain-lain.

Jika kita berbicara dalam konteks daerah, dalam hal ini KONI Sleman, maka organisasi inilah yang menjadi kepanjangan tangan KONI pusat di

⁸ Lih Peraturan Bupati Sleman No 3 Tahun 2006 Tentang Penjabaran Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah Kabupaten Sleman Tahun Anggaran 2006, hlm 56 (Terlampir)

daerah. Maka jika kita logikakan, alangkah tidak masuk akal jika PSS Sleman yang notabene hanya suatu Klub sepakbola mendapat dana jauh lebih besar ketimbang KONI Sleman yang jelas-jelas membawahi berbagai organisasi/cabang olahraga dan mempunyai tanggung jawab lebih besar dalam memajukan berbagai cabang olahraga yang begitu beragam di Indonesia, khususnya di Sleman, berbeda halnya dengan PSS Sleman yang boleh dikatakan “tanggungjawabnya” hanya memajukan cabang olahraga sepak bola saja.

Dilihat dari asas kepatutanpun, pemberian dana yang sangat besar bagi sebuah Klub Sepak Bola, yang dalam konteks ini Klub PSS Sleman, sangatlah tidak patut dan amat disayangkan karena uang yang begitu besarnya hanya diberikan kepada satu “golongan” saja, dan sangat patut diragukan hasil apa yang akan didapat atau dirasakan oleh warga Sleman khususnya sebagai konsekuensi dari anggaran berbasis kinerja yang “dianut” dalam pengelolaan keuangan daerah dalam hal pemberian dana APBD kepada Klub PSS Sleman.

Seperti diketahui bersama pendekatan yang digunakan dalam penyusunan APBD pada era otonomi daerah seperti saat ini lazim disebut pendekatan berbasis kinerja, anggaran dengan pendekatan kinerja adalah suatu sistem anggaran yang mengutamakan kepada upaya pencapaian hasil kinerja/ *out put* dari perencanaan alokasi biaya/ *input* yang ditetapkan.⁹ Anggaran berbasis kinerja saat ini dinilai sebagai suatu pilihan sistem penganggaran yang mampu menstimulasi manajemen birokrasi yang mengacu pada prinsip efektivitas,

⁹ Mardiasmo, *Otonomi Daerah dan Manajemen Keuangan Daerah*, Andi, Yogyakarta, 2002, hlm 44

mengefisienkan alokasi anggaran dalam pelaksanaan program/ proyek dan pendanaan infrastruktur publik, menstimulasi keterbukaan dan akuntabilitas pemerintahan, dan melakukan penghematan uang Negara tanpa melalaikan prinsip-prinsip profesionalitas. Perwujudan *good governance* perlu didukung oleh prinsip-prinsip manajemen berbasis kinerja.¹⁰

selain itu kita juga haruslah melihat tujuan dan arti penting APBD tersebut, Anggaran (APBD) dibuat adalah untuk membiayai seluruh belanja rutin pegawai dan kegiatan publik dalam rangka meningkatkan kesejahteraan rakyat. Walau pada kenyataannya APBD lebih banyak dipergunakan untuk kepentingan elit birokrasi atau DPRD atau bahkan hanya golongan tertentu saja.¹¹

Jika kita melihat penjelasan diatas, yang menjadi tujuan utama APBD adalah peningkatan kesejahteraan masyarakat. Mengenai kesejahteraan ini, telah sesuai dengan konsep negara modern yang saat ini telah dianut banyak negara yaitu konsep negara kesejahteraan (*welfare state*),

Konsep negara ini muncul sebagai reaksi atas kegagalan konsep *legal state* atau negara penjaga malam. Dalam konsepsi *legal state* terdapat prinsip *staatsonthouding* atau pembatasan peran negara dan pemerintah dalam bidang politik yang melahirkan dalil “*the least government is the best government*”, dan terdapat prinsip “*laissez faire, laissez aller*” dalam bidang ekonomi yang melarang negara dan pemerintah mencampuri kehidupan ekonomi masyarakat

¹⁰ W.Riawan Tjandra, *Hukum Keuangan Negara*, Grasindo, Jakarta, 2006. hlm 44

¹¹ M. Suparmoko, *Keuangan Negara Dalam Teori dan Praktek Edisi 5*, BPFE, Yogyakarta, 2003, hlm 21

(*staatsbemoeienis*). Akibat pembatasan ini pemerintah atau administrasi negara menjadi pasif, dan oleh karenanya sering disebut negara penjaga malam (*nachtwakerstaat*). Adanya pembatasan negara dan pemerintah ini berakibat menyengsarakan warga negara, yang kemudian memunculkan kerusuhan sosial. Dalam perkembangannya muncul gagasan yang menempatkan pemerintah sebagai pihak yang bertanggung jawab atas kesejahteraan rakyatnya, yaitu *welfare state*. Dimana ciri utama negara ini adalah munculnya kewajiban pemerintah untuk mewujudkan kesejahteraan umum bagi warganya. Dengan kata lain, ajaran *welfare state* merupakan bentuk konkret dari peralihan prinsip *staatsonthouding*, yang membatasi peran negara dan pemerintah untuk mencampuri kehidupan ekonomi dan sosial masyarakat, menjadi *staatsbemoeienis* yang menghendaki negara dan pemerintah terlibat aktif dalam kehidupan ekonomi dan sosial masyarakat, sebagai langkah untuk mewujudkan kesejahteraan umum, disamping menjaga ketertiban dan keamanan (*rust en orde*).¹²

Berbicara mengenai negara kesejahteraan (*welfare state*), hal ini sesuai dengan salah satu dari tujuan negara yang diperkenalkan oleh Dr. Ellydar Chaidir, S.H MH, yaitu:

1. Untuk memperluas kekuasaan negara semata-mata
2. Untuk menyelenggarakan ketertiban umum
3. Untuk mencapai kesejahteraan umum¹³

¹² Ridwan, HR, *Hukum Administrasi Negara*, UII Press, Yogyakarta, 2003, hlm 11

¹³ Ellydar Chaidir, *Negara Hukum, Demokrasi dan Konstalasi Ketatanegaraan Indonesia*, Kreasi Total Media, Yogyakarta, 2007, hlm 9

Negara kesejahteraan (*welfare state = social service state*) bertujuan untuk mewujudkan kesejahteraan umum. Dalam hal ini negara dipandang sebagai alat yang dibentuk manusia untuk mencapai tujuan bersama, yakni suatu tata masyarakat yang didalamnya ada kebahagiaan, kemakmuran dan keadilan sosial bagi seluruh rakyat negara itu.¹⁴

Nilai keadilan sosial sangat berkaitan erat dengan konsep negara kesejahteraan, dimana keadilan sosial merujuk kepada masyarakat (*society*) atau negara yang dapat berfungsi sebagai subyek maupun obyek, sehingga demikian konsepsi keadilan sosial disatu pihak mewajibkan negara untuk mewujudkan kesejahteraan umum serta membagi beban dan manfaatnya kepada para warga negara secara proporsional seraya membantu anggota-anggota yang lemah, dan dilain pihak mewajibkan para warga untuk membantu masyarakat/ negara guna mencapai tujuannya. Jika ditelusuri dari awal, nilai keadilan bermula muncul dari gagasan negara tentang negara kesejahteraan. Asas pokok negara kesejahteraan adalah

1. setiap warga negara, semata-mata karena dia manusia berhak atas kesejahteraan dasar atau taraf hidup minimum
2. negara merupakan persatuan orang-orang yang bertanggung jawab atas taraf hidup minimum semua warganya

¹⁴ Ibid, hlm 11

3. penempatan pekerja secara penuh (*full employment*) merupakan puncak tujuan sosial yang harus didukung oleh kebijakan pemerintah.¹⁵

Sehingga penyelenggaraan administrasi pemerintahan yang menuju cita-cita kesejahteraan atau keadilan sosial merupakan kewajiban bagi seluruh aparat negara disetiap jenjang.¹⁶

Mengenai konsep negara kesejahteraan (*welfare state*) ini, telah pula diadopsi oleh Indonesia, dimana didalam pembukaan UUD 1945 (Konstitusi) kita telah mencantumkan bahwa memajukan kesejahteraan umum adalah merupakan salah satu tujuan dari terbentuknya negara Indonesia, selain tujuan melindungi segenap bangsa Indonesia, mencerdaskan kehidupan bangsa, ataupun ikut melaksanakan ketertiban dunia dan lain sebagainya.

Selain itu kita juga dapat melihat isi dari pasal-pasal yang ada didalam konstitusi, dimana isinya sangatlah mencerminkan suatu keharusan bagi negara untuk mensejahterakan rakyatnya, diantaranya adalah keharusan negara untuk memberikan lapangan pekerjaan bagi rakyatnya, hal ini sesuai dengan isi Pasal 27 ayat (2) UUD 1945, selain itu negara juga diwajibkan untuk memelihara fakir miskin dan Anak-Anak terlantar, bertanggung jawab atas penyediaan pelayanan kesehatan sebagaimana tercantum pada Pasal 34 Ayat (1) dan (3).

¹⁵ Wahyudi Kumorotomo, *Etika Administrasi*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta , 1996, hlm 105-106

¹⁶ Ibid, hlm 107

Konstitusi telah mewajibkan untuk memajukan kesejahteraan umum, tidak hanya tercantum didalam pembukaan UUD 1945, namun juga tercermin didalam batang tubuh dari UUD 1945, sehingga menjadi kewajiban dari penyelenggara negara atau pemerintah, dalam hal ini termasuk pemerintah daerah untuk melaksanakan amanat dari konstitusi tersebut, dan salah satu dari cara untuk mewujudkan kesejahteraan umum adalah dengan menempatkan APBD sebagai ujung tombak dalam proses peningkatan kesejahteraan masyarakat.

B. Pertimbangan hukum yang dipakai untuk memberikan dana bagi Klub Sepak Bola PSS Sleman melalui APBD Kabupaten Sleman

Jika kita perhatikan rumusan permasalahan pertama seperti tersebut diatas, dimana secara jelas disebutkan bahwa sebenarnya pemberian dana APBD kepada Klub Sepak Bola yang dalam hal ini adalah PSS Sleman sudah tidak diperbolehkan lagi mengingat adanya peraturan yang melarang yaitu Permendagri No 13 Tahun 2007, namun karena adanya Surat Edaran Mendagri yang memberi dispensasi, Klub Sepak Bola (PSS Sleman) untuk terakhir kalinya dapat menerima kucuran dana APBD di tahun 2007 ini, sehingga untuk 2008 dan seterusnya sudah tidak dibenarkan lagi untuk menggunakan dana APBD.

Jelas ada aturan yang melarang, namun pada kenyataannya dana tetap mengucur kepada Klub Sepak Bola, khususnya PSS Sleman, hal ini jelaslah

sangat bertentangan dengan logika yang ada, di satu sisi dilarang oleh hukum yang berlaku, namun di sisi lain aturan itu dilanggar.

Dari hasil wawancara yang penulis lakukan,¹⁷ dimana aspek politis sangatlah kental dalam pengucuran dana bagi PSS Sleman, besaran dana yang mengalir hingga berjumlah milyaran pun tidak lepas dari aroma politis. Jika kita lihat yang menduduki jabatan Ketua Umum Klub itu sendiri menjadi penegasan adanya aroma politis yang bermain, seperti diketahui Bupati Sleman lah yang menduduki jabatan sebagai Ketua Umum PSS Sleman.

Menteri Negara Pemuda dan Olahraga, Adhyaksa Dault, menyoroti kecenderungan pendanaan APBD lebih bermotif untuk mobilisasi dukungan politik. "Mengapa (dana APBD) dikucurkan ke sepak bola? Sepak bola dianggap media komunikasi paling efektif untuk pilkada atau pendekatan bupati pada daerah," papar Adhyaksa.¹⁸

Nurdin Halid, yang saat ini menjabat sebagai Ketua Umum PSSI (persatuan sepak bola seluruh Indonesia), mengatakan, "Sepak bola merupakan olahraga yang merakyat dan kebanyakan orang yang menikmatinya adalah rakyat kecil, berbeda halnya dengan olahraga lainnya seperti Karate ataupun Basket, maka sudah sepantasnyalah jika pemerintah daerah mengucurkan dana APBD untuk membiayai Klub sepak bola sehingga rakyat kecil dapat ikut menikmati APBD".¹⁹

¹⁷ Hasil wawancara dengan Bapak Samsidi selaku Kepala Badan Pengelolaan Keuangan dan Kekayaan Daerah (BPKKD) Kabupaten Sleman, pada tanggal 15 Mei 2007

¹⁸ <http://www.kompas.co.id/kompas-cetak/0701/23/or/3263116.htm>

¹⁹ Kompas, tanggal 1 Februari 2007, hal 30

Masalah pendanaan melalui APBD sendiri sebenarnya telah dijamin oleh UU No 3 Tahun 2005 tentang sistem keolahragaan nasional yang terkandung didalam pasal 69 yang berbunyi:

Ayat (1) Pendanaan Keolahragaan menjadi tanggung jawab bersama antara pemerintah, pemerintah daerah, dan masyarakat

Ayat (2) Pemerintah dan pemerintah daerah wajib mengalokasikan anggaran keolahragaan melalui anggaran pendapatan dan belanja negara dan anggaran pendapatan dan belanja daerah

Dari penjelasan tersebut, UU No 3 Tahun 2005 tentang Sistem Keolahragaan Nasional inilah yang menjadi pertimbangan agar Klub sepak bola, dalam hal ini khususnya PSS Sleman mendapat kucuran dana dari APBD Kabupaten Sleman.

Namun jika kita cermati lebih jauh lagi, pasal 69 ayat 1 menyebutkan mengenai “pendanaan keolahragaan”, bukan menyebutkan “pendanaan sepak bola”, apalagi “Klub sepak bola”, jadi dapat disimpulkan dalam hal ini keolahragaan mengandung pengertian yang luas, dalam hal ini bukan hanya sepak bola saja tapi juga menyangkut cabang-cabang olahraga lainnya seperti Basket, Karate atau bahkan cabang atletik yang merupakan induk dari semua olahraga yang seharusnya menjadi pilar pembangunan olahraga.

Dari sini dapat kita lihat, jelas sangat tidak logis sebuah Klub seperti PSS Sleman mendapat gelontoran dana yang begitu besarnya dari APBD, di Sleman cabang olahraga bukan hanya Sepak bola, masih banyak cabang olahraga lainnya yang memerlukan bantuan pendanaan agar lebih berprestasi,

tidak hanya PSS Sleman saja, yang prestasinya hingga kini patut dipertanyakan, apalagi jika dikaitkan dengan Tim Nasional Indonesia yang prestasinya hingga kini tidak jelas.

Selain itu, jika kita simak pasal 71 UU No 3 Tahun 2005 yang berbunyi:

Ayat (1) Pengelolaan dana keolahragaan dilakukan berdasarkan pada prinsip keadilan, efisiensi, transparansi, dan akuntabilitas publik

Ayat (2) Dana keolahragaan yang dialokasikan dari pemerintah dan pemerintah daerah dapat diberikan dalam bentuk hibah sesuai dengan peraturan perundang-undangan

Dari isi pasal tersebut dapat kita simpulkan, apakah telah sesuai dengan prinsip-prinsip yang disebutkan pasal 71 ayat 1 tersebut.. Dilihat dari prinsip keadilan, apakah adil ketika hanya satu cabang olahraga yang mendapatkan dana sedemikian besarnya, hingga milyaran rupiah. Jika patokannya dalam pemberian dana adalah prestasi, seharusnya bulu tangkislah yang mendapat dana yang besar, karena tidak dapat dipungkiri cabang bulutangkis lah yang meningkatkan gengsi bangsa Indonesia dengan merebut medali emas Olimpiade.

Dilihat dari prinsip efisiensi, jelas pemberian dana yang hanya pada satu Klub yaitu PSS Sleman tidak efisien karena terkesan tidak ada pemerataan dalam pemberian dana bagi pembinaan keolahragaan. Padahal yang dimaksud dengan “keolahragaan” disini mengandung pengertian semua cabang olahraga, bukan hanya sepak bola saja, apalagi hanya sebuah Klub sepak bola.

Prinsip transparansi pun sangat patut untuk dipertanyakan, karena terkesan selama ini pemberian dana APBD bagi klub PSS Sleman tidak transparan dan sangat sulit untuk diakses oleh publik, dan terkesan hanya urusan para elit birokrasi. Mengenai tidak mudahnya berurusan dengan birokrasi pun penulis pernah mengalaminya, dimana begitu sulitnya untuk mendapatkan data mengenai pengaturan dari pemberian dana APBD bagi PSS Sleman yang rinciannya diimplementasikan dalam bentuk Peraturan Bupati (Perbup), walaupun memang pada akhirnya penulis mendapatkan data yang dibutuhkan namun tetap saja ada semacam kesan mempersulit dari birokrasi, hal ini tentu saja bertentangan dengan salah satu dari prinsip-prinsip penyusunan APBD dimana terdapat prinsip Transparansi yang mengandung pengertian keterbukaan pemerintah dalam membuat kebijakan-kebijakan keuangan daerah, sehingga dapat diketahui dan diawasi oleh DPRD dan masyarakat. Transparansi pengelolaan keuangan daerah pada akhirnya akan menciptakan *horizontal accountability* antara pemerintah daerah dengan masyarakatnya sehingga tercipta pemerintahan daerah yang bersih, efektif, efisien, akuntabel, dan responsif terhadap aspirasi dan kepentingan masyarakat.²⁰ Padahal sudah sangat jelas bahwasanya APBD merupakan dana yang sebagian besar berasal dari rakyat dan pemerintah daerah dalam hal ini kepala daerah hanya bertugas sebagai pengelola yang nantinya APBD tersebut digunakan untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat, tentunya sudah sepantasnya lah rakyat

²⁰ Sony Yuwono, op.cit. hlm 63

mengetahui untuk apa dan bagaimana proses implementasi APBD tersebut, bahkan dalam hal ini pemerintah daerah lah yang seharusnya berperan aktif dalam mewujudkan prinsip transparansi ini.



BAB IV

PENUTUP

A. KESIMPULAN

Berdasarkan uraian dan permasalahan yang telah dikemukakan di atas serta setelah diadakan pembahasan, maka dapat diambil kesimpulan sebagai berikut :

1. Bahwa semenjak dikeluarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri No 13 Tahun 2006 Tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah, Klub Sepak Bola PSS Sleman yang sebelumnya selalu menerima dana / uang melalui anggaran bantuan keuangan, Anggaran Belanja dan Pendapatan Daerah (APBD) Sleman, sudah tidak diperbolehkan lagi untuk mendapat bantuan dana dari APBD Kabupaten Sleman, ini dikarenakan PSS Sleman merupakan Klub Sepak Bola yang dianggap sebagai organisasi masyarakat, dan ini sangat tidak sesuai bunyi pasal 47 ayat (1) yang menyatakan bahwa bantuan keuangan hanya dapat diberikan kepada Kabupaten / Kota, Pemerintah Desa, dan Pemerintah Daerah lainnya. Hal ini dipertegas pula melalui imbauan Departemen Dalam Negeri (Depdagri) yang menyatakan bahwa dana APBD tidak diperbolehkan lagi digunakan / diberikan kepada klub sepak bola (PSS Sleman).

Namun dikarenakan tidak memungkinkan untuk menerapkan secara langsung Permendagri No 13 Tahun 2006 yang melarang untuk memberikan dana APBD Kabupten Sleman bagi Klub sepak bola PSS Sleman khususnya, Menteri Dalam Negeri (Mendagri) menerbitkan surat bernomor 903/187/SJ tertanggal 30 Januari 2007. Salah satu isinya menyebutkan bahwa pemerintah daerah diberi kesempatan terakhir untuk mendanai klub sepakbola dari APBD 2007. Tahun depan, pendanaan klub tidak dapat lagi dibebankan kepada APBD.

Untuk tahun 2007 ini PSS Sleman mendapat dana APBD melalui mata anggaran bantuan sosial yang terdapat pada pasal 45 Permendagri No 13 Tahun 2006, namun tetap saja tidak dapat dibenarkan karena mengingat begitu besarnya dana yang didapat oleh PSS Sleman, ini dirasa sangat tidak proporsional dan merupakan suatu pemborosan dana APBD, lagipula telah disebutkan bahwa tujuan pemberian dana melalui bantuan sosial bertujuan untuk peningkatan kesejahteraan masyarakat, hal yang sangat patut untuk dipertanyakan, karena tidak adanya korelasi positif antara pemberian dana untuk PSS Sleman dengan peningkatan kesejahteraan masyarakat Sleman khususnya. Diakui atau tidak, alokasi anggaran APBD untuk klub sepak bola lebih banyak digunakan untuk membayar gaji dan kontrak pemain, terutama para pemain asing. Sebab, rata-rata pemain memiliki nilai

kontrak mencapai Rp 200 juta hingga Rp 1,2 miliar per tahun untuk divisi utama dan 50 juta-250 juta per tahun untuk divisi I. Itu belum termasuk gaji manajer, pelatih, asisten pelatih, biaya latihan, dan sebagainya. Sungguh jumlah yang sangat besar, sehingga sangat patut dipertanyakan, kesejahteraan masyarakat mana yang mengalami peningkatan, lagipula pendanaan dari APBD bersifat bantuan, sehingga sangat tidak proporsional jika hampir seluruh biaya operasional Klub bergantung pada dana bantuan dari APBD. Sehingga penulis berkesimpulan bahwa pemberian dana tersebut tidak sah secara hukum karena tidak memenuhi syarat-syarat yang telah ditetapkan menurut peraturan perundangan berupa Permendagri No 13 Tahun 2006 Tentang Pengelolaan Keuangan Daerah pada Pasal 37 huruf e

2. Undang-Undang No 3 Tahun 2005 Tentang sistem Keolahragaan Nasional merupakan salah satu pertimbangan dan dijadikan alasan untuk mengucurkan dana APBD kepada Klub Sepak Bola, hal ini sesuai dengan pasal 69 ayat (2) yang mewajibkan pemerintah dan pemerintah daerah untuk mengalokasikan anggaran keolahragaan melalui APBN dan APBD. Namun pasal tersebut menyebut keolahragaan yang berarti banyak cabang olahraga bukan hanya sepak bola, namun pada kenyataannya, hanya cabang sepak bola saja, yang dalam hal ini Klub sepak bola yang mendapat dana yang begitu besar hingga milyaran rupiah. Sangat kontras ketika

dibandingkan dengan dana yang didapat KONI sleman yang membawahi seluruh organisasi olahraga di Sleman, jelas secara tanggung jawab KONI punya tanggung jawab lebih besar ketimbang PSS Sleman yang boleh dibilang hanya bertanggung jawab bagi kemajuan sepak bola di Sleman.



B. SARAN

1. Klub sepak bola, PSS Sleman khususnya tidak lagi menggantungkan “hajat hidupnya” kepada APBD Sleman yang notabene merupakan uang rakyat yang tentunya harus digunakan untuk kepentingan mensejahterakan rakyat Sleman.
2. PSS Sleman haruslah mencari sumber dana lain secara mandiri, misalnya dengan mencari sponsor sebanyak mungkin, ataupun kerjasama dengan perusahaan-perusahaan yang ada di Sleman, dikarenakan status profesional yang disandang oleh Klub peserta Liga Indonesia termasuk PSS Sleman.
3. PSSI juga harus berperan dalam membantu Klub Sepak bola agar mandiri dalam mendapatkan dana bagi operasional Klub, dengan mengubah regulasi aturan selama ini yang dianggap merugikan banyak Klub.
4. walaupun memang terpaksa harus dibantu oleh dana APBD, agar dana yang dikucurkan tersebut dalam batasan yang wajar, proporsional, dan adanya transparansi berupa pertanggungjawaban dari manajemen Klub terhadap penggunaan uang APBD.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Bachrul Elmi, *Keuangan Pemerintah Daerah Otonom di Indonesia*, UI-Press, Jakarta, 2002
- BN Marbun, *DPRD Pertumbuhan dan Cara Kerjanya*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2006
- C.S.T. Kansil dan Christine S.T. Kansil, *Pemerintahan Daerah Di Indonesia: Hukum Administrasi Daerah*, Sinar Grafika, Jakarta, 2004
- Dian Puji. N. Simatupang, *Determinasi Kebijakan Anggaran Negara Indonesia: Studi Yuridis*, Papas Sinar Sinanti, Jakarta, 2005
- Ellydar Chaidir, *Negara Hukum, Demokrasi dan Konstalasi Ketatanegaraan Indonesia*, Kreasi Total Media, Yogyakarta, 2007
- Mardiasmo, *Otonomi Daerah dan Manajemen Keuangan Daerah*, Andi, Yogyakarta, 2002
- Mardiasmo, *Perpajakan*, Andi, Yogyakarta, 2003
- M. Suparmoko, *Keuangan Negara Dalam Teori dan Praktek Edisi 5*, BPF, Yogyakarta, 2003
- Otto Eckstein, *Keuangan Negara*, Bina Aksara, Jakarta, 1981
- Ridwan, HR, *Hukum Administrasi Negara*, UII Press, Yogyakarta, 2003
- Sony Yuwono, Tengku Agus Indrajaya dan Hariyandi, *Penganggaran Sektor Publik*, ctk. Pertama, Banyumedia, Malang, 2005

Tim MCW, *Panduan Memahami APBD*, ctk. Pertama, diterbitkan atas kerja sama

YAPPIKA, MCW, In-TRANS dan UMM, 2005

Wahyudi Kumorotomo, *Etika Administrasi*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta ,
1996

W.Riawan Tjandra, *Hukum Keuangan Negara*, Grasindo, Jakarta, 2006

Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan
Daerah

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman
Pengelolaan Keuangan Daerah

Surat Kabar

Kompas, tanggal 12 Januari 2007

Kompas, tanggal 1 Februari 2007

Data-Data Elektronik

<http://www.kompas.com/kompas-cetak/0702/05/jogja/1033410.htm>

http://www.jawapos.co.id/index.php?act=detail_c&id=271253

http://www.slemankab.go.id/hkm/index.php?hal=detail_berita.php&id=427

http://www.jawapos.co.id/index.php?act=detail_c&id=271405

<http://www.kompas.co.id/kompas-cetak/0701/23/or/3263116.htm>

