

BAB I
PENDAHULUAN

1.1 Latar belakang

Pasca reformasi 1999 Negara Kesatuan Republik Indonesia selanjutnya disebut NKRI dituntut untuk melakukan perubahan di berbagai sektor yang berkaitan dengan urusan kenegaraan. Salah satu upaya yang dilakukan adalah dengan melakukan amandemen terhadap konstitusi negara Indonesia yaitu Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD NRI 1945). Pengejawantahan terhadap keinginan reformasi rakyat Indonesia adalah salah satunya dengan pembagian kekuasaan yang dirasa terlalu sentralistik ke dalam pemerintahan pusat. UUD NRI 1945 menghendaki adanya pembagian urusan yang merata antara pemerintahan pusat dan pemerintahan daerah. Walaupun secara implisit hal ini tidak ditegaskan, namun secara prinsip dapat ditemukan dalam rumusan pasal 18 ayat (2) UUD NRI 1945 yang menyatakan bahwa pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.

Konsep otonomi dan tugas pembantuan dalam hukum nasional Indonesia sebenarnya sudah dikenal lama jauh sebelum diamandemenkan ke dalam UUD NRI 1945. Terbukti dengan adanya Undang-Undang No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah. Dalam undang-undang tersebut telah diatur prinsip-prinsip yang berkaitan dengan otonomi, seperti prinsip desentralisasi,

dekonsentrasi, dan tugas pembantuan. Kemudian dikeluarkan Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang menggantikan Undang-Undang No. 5 Tahun 1974. Mungkin dikarenakan keberadaan prinsip otonomi merupakan syarat mutlak dalam sistem pemerintahan Negara Republik Indonesia dikonkritkanlah prinsip otonomi dalam amandemen kedua UUD NRI 1945 yang dimasukkan kedalam pasal 18 ayat (2).

Berkaitan dengan prinsip otonomi secara lebih luas UUD NRI 1945 memberikan pengaturan secara umum dalam Bab VI tentang Pemerintahan Daerah yang terdiri dari Pasal 18, pasal 18A, pasal 18B yang lalu oleh Bagir Manan rumusan dalam pasal-pasal ini memuat beberapa paradigma dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. paradigma yang dimaksud adalah¹:

1. Pemerintahan daerah disusun dan dijalankan berdasarkan otonomi dan tugas pembantuan (belaka). Yang diharapkan di masa depan tidak ada lagi pemerintahan dekonsentrasi dalam pemerintahan daerah.
2. Pemerintahan daerah disusun dijalankan atas dasar otonomi seluas-luasnya. Semua fungsi pemerintahan dibidang administrasi negara (*administratief regelen en bestuur*) dijalankan oleh pemerintahan daerah, kecuali yang ditentukan sebagai urusan pusat.
3. Pemerintah daerah disusun dan dijalankan atas dasar keragaman daerah. Urusan rumah tangga tidak perlu seragam atau sama. Perbedaan harus dimungkinkan baik atas dasar cultural, sosial, ekonomi, geografi dan lain sebagainya.
4. Pemerintah daerah disusun dan dijalankan dengan mengakui dan menghormati satu kesatuan masyarakat hukum adat (*adatrechts gemeenschap*) dan berbagai hak teradisionalnya. Satuan pemerintahan yang asli dan hak-hak masyarakat asli atas bumi, air dan lain-lain wajib dihormati untuk sebesar-besarnya kemakmuran dan kesejahteraan rakyat setempat.
5. Pemerintahan daerah dapat disusun dan dijalankan berdasarkan sifat atau keadaan khusus tertentu baik atas dasar kedudukan (seperti Ibu

¹Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*. Pusat studi Hukum (PSH) Fakultas Hukum UII Yogyakarta, 2001, h.229.

- Kota Negara), kesejahteraan (seperti D.I.Yogyakarta) atau karena keadaan sosial kultural (seperti D.I. Aceh)
6. Anggota DPRD dipilih langsung dalam suatu pemilihan umum.
 7. Hubungan Pusat dan Daerah dilaksanakan selaras dan adil.

Mengenai poin ke dua (2) tentang pemerintahan daerah disusun dijalankan atas dasar otonomi seluas luasnya ini mendapat koreksi dari Hadjon. Menurut Hadjon penggunaan istilah “otonomi seluas-luasnya” sebenarnya belum jelas maknanya dalam hubungan dengan pengertian “Negara Kesatuan”.²Otonomi seluas-luasnya bisa mengandung pengertian yang kontradiktif dan cenderung bertentangan (dan berbahaya) bagi Negara Kesatuan Republik Indonesia. Disini Hadjon lebih memilih istilah otonomi luas.

Mardiasmo³ menilai bahwa terdapat beberapa hal yang menjadi dasar mengapa diberikanya otonomi yang luas kepada pemerintahan daerah. Pertama, intervensi pemerintah pusat yang terlalu besar di masa lalu yang telah menimbulkan masalah rendahnya kapabilitas dan efektivitas pemerintahan daerah dalam mendorong proses pembangunan dan kehidupan demokrasi di daerah. Kedua, tuntutan pemberian otonomi itu juga muncul sebagai jawaban untuk memasuki era *new game* yang membawa *new rules* pada semua aspek kehidupan manusia yang akan datang.

Pemerintah yang nampaknya mengerti tuntutan-tuntutan ini berupaya untuk membuat sebuah sistem pemerintahan yang berlandaskan asas otonomi ini. Setidaknya pasca amandemen UUD NRI 1945 terdapat beberapa undang-undang

²Arief Muljadi, *Landasan dan Prinsip Hukum Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan RI*. Prestasi Pustaka Publisher, Jakarta, 2005, h. 63.

³Mardiasmo, *Otonomi & Manajemen Keuangan Daerah*. Andi Yogyakarta, Yogyakarta, 2002, h. 4.

yang mengatur sistem pemerintahan daerah yaitu Undang-Undang No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah jo. Undang-Undang No. 8 tahun 2005 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 3 Tahun 2005 tentang Perubahan atas Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah Menjadi Undang-Undang; yang kemudian diubah dengan Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah jo. Undang-Undang No. 2 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 2 tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Menjadi Undang-Undang.

Pada prinsipnya pembuat undang-undang mengartikan otonomi daerah di Indonesia sebagai hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Otonomi daerah ini diimplementasikan dengan menekankan tiga (3) asas yaitu desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan (*medebewind*). Asas-asas ini diberikan agar pemerintahan daerah dapat selurus sebangun dengan pemerintahan pusat dalam melaksanakan pertumbuhan di berbagai aspek kehidupan di NKRI.

Desentralisasi sebagai upaya kongkrit mewujudkan otonomi diimplementasikan oleh pembuat undang-undang dengan membagi urusan pemerintahan. Secara umum urusan pemerintahan yang diatur dalam Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 adalah:

1. Urusan pemerintahan absolut;
2. Urusan pemerintahan konkuren; dan

3. Urusan pemerintahan umum

Pemerintahan daerah selaku pelaksana otonomi berwenang untuk melaksanakan urusan pemerintahan konkuren, dan melaksanakan urusan pemerintahan umum sesuai amanat dan koridor yang ditetapkan oleh presiden selaku pemangku urusan pemerintahan umum. Sedangkan urusan pemerintahan absolut yang terdiri urusan politik luar negeri; pertahanan; keamanan; yustisi; moneter dan fiskal nasional; dan agama menjadi urusan mutlak pemerintahan pusat.

Tupoksi tugas yang telah dibagi ini kemudian dibarengi dengan membentuk pemerintahan daerah yang menjalankan urusan pemerintahan daerah. Bentuk pemerintahan daerah dapat dibagi menjadi menjadi pemerintahan daerah provinsi; lalu terdapat pemerintahan daerah kabupaten/kota. Hal ini dapat ditemui dalam pasal 18 UUD NRI 1945 yang menyatakan Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah tiap daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu memiliki pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang. Meskipun dalam nomenklturnya ditegaskan ditiap-tiap pemerintahan provinsi dibagi menjadi pemerintah kota dan kabupaten, namun tidak ditegaskan dengan jelas mengenai hierarki pemerintahannya. Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 yang digunakan untuk mengatur lebih lanjut mengenai pelaksanaan pemerintahan daerah sebagai pelaksanaan nomenklatur pasal 18 UUDNRI 1945 pun juga tidak mengatur, namun nampaknya telah menjadi hukum kebiasaan bahwa memang patut disadari sebagai konsekuensi logis bahwa Negara Kesatuan Republik

Indonesia adalah Negara kesatuan maka memang hierarki pemerintahan daerah dilaksanakan secara berjenjang dengan pemerintahan daerah provinsi selaku pengawas pemerintahan daerah kabupaten/kota dengan prinsip otonomi juga tentunya.

Tupoksi tugas dalam pelaksanaan urusan pemerintahan daerah dibebankan kepada DPRD (selanjutnya disebut DPRD) dan Kepala Daerah yang dibantu oleh Sekretaris Daerah. Pelaksanaan dalam urusan ini dilaksanakan dengan asas penyelenggaraan pemerintahan Negara yang terdiri dari: kepastian hukum; tertib penyelenggara negara; kepentingan umum; keterbukaan; proporsionalitas; profesionalitas; akuntabilitas; efisiensi; efektivitas; dan keadilan.

Salah satu penerapan prinsip penyelenggara Negara sebagaimana yang dimaksud diatas adalah dalam penyelenggaraan keuangan daerah. Begitu *urgent* diperlukan pengaturan atas penyelenggaraan keuangan daerah hingga Soekarwo berpendapat.⁴

“Pengelolaan keuangan daerah yang efektif dan efisien membutuhkan pengaturan hukum yang dituangkan dalam perangkat peraturan perundang-undangan (*legal aspect*) agar memiliki sifat yuridis-normatif maupun yuridis sosiologis. Pengaturan hukum pengelolaan keuangan daerah dilakukan sesuai dengan maksud diadakanya suatu pengaturan hukum yaitu: *“to provide order, stability, and justice”*. Dengan demikian keberadaan hukum menjadi sesuatu yang sangat substansial secara teoritik dan paradigmatic bagi jalinan pengelolaan keuangan daerah dalam seluruh segmen penyelenggaraan pemerintahan Negara. Pada prinsipnya dapat dikatakan bahwa melalui sarana perangkat hukum, pengelolaan keuangan daerah dapat diharapkan memiliki dan menjamin terbangunnya suatu kondisi bermuatan ketertiban, kepastian, dan keadilan.”

⁴Soekarwo, *Hukum Pengelolaan Keuangan Daerah Berdasarkan Prinsip-Prinsip Good Financial Governance*. Airlangga University Press, Surabaya, 2005, h. 33.

Mengenai pengaturan terhadap keuangan daerah setelah amandemen UUDNRI 1945 dapat ditemukan dalam Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara; Undang-Undang No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara; Undang-Undang No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintahan Pusat dan Daerah; Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah jo. Undang-Undang No. 8 Tahun 2005 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 3 Tahun 2005 tentang Perubahan atas Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menjadi Undang-Undang; yang kemudian diubah dengan Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah jo. Undang-Undang No. 2 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 2 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang No. 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menjadi Undang-Undang. Disamping itu terdapat undang-undang yang secara korelasi tidak terkait namun secara substansi terhubung dengan keuangan daerah seperti Undang-Undang No.17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan, Dewan Perwakilan Daerah, dan DPRD jo. UU No. 42 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan, Dewan Perwakilan Daerah, dan DPRD.

Jika dilihat secara umum terlihat bahwa pembuat undang-undang menjadikan Undang-Undang Keuangan Negara, Undang-Undang Perbendaharaan Negara, Undang-Undang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan

Daerah dan Undang-Undang Pemerintahan Daerah sebagai dasar konsep pelaksanaan keuangan daerah.

Sebenarnya terhadap banyaknya peraturan undang-undang ini juga menimbulkan kerancuan dimana saling tumpah tindih peraturan. Karena secara substansi peraturan perundang-undangan tersebut juga mengatur tentang keuangan daerah. Maka tentang keberadaan Undang-Undang tersebut dapat timbul beberapa konsepsi, yaitu:

1. Bahwa antara Undang-Undang Keuangan Negara, Undang-Undang Perbendaharaan Negara, Undang-Undang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, dan Undang-Undang Pemerintahan Daerah serta berbagai peraturan turunannya terdapat korelasi saling melengkapi satu sama lain. Hal ini dikarenakan Undang-Undang No. 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang juga mengatur tentang keuangan daerah tidak mencabut keberadaan Undang-Undang lama seperti Undang-Undang Keuangan Negara dan Undang-Undang Perbendaharaan Negara, Undang-Undang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah.
2. Bahwa antara Undang-Undang Keuangan Negara, Undang-Undang Perbendaharaan Negara, Undang-Undang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, dan Undang-Undang Pemerintahan Daerah serta berbagai peraturan turunannya terdapat konflik norma satu sama lain. Hal ini dikarenakan undang-undang

tersebut saling kontradiktif dalam mengatur mekanisme keuangan daerah.

Mengacu pada Pasal 1, Pasal 2, Pasal 3, Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara. Keuangan daerah sendiri merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari manajemen keuangan Negara. Keuangan Negara sendiri diartikan sebagai semua hak dan kewajiban Negara yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut. Ruang lingkup keuangan Negara adalah segala hal yang berkaitan dengan hak negara untuk memungut pajak, mengeluarkan dan mengedarkan uang, dan melakukan pinjaman; kewajiban negara untuk menyelenggarakan tugas layanan umum pemerintahan negara dan membayar tagihan pihak ketiga; Penerimaan Negara; Pengeluaran Negara; Penerimaan Daerah; Pengeluaran Daerah; kekayaan negara/kekayaan daerah yang dikelola sendiri atau oleh pihak lain berupa uang, surat berharga, piutang, barang, serta hak-hak lain yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara/perusahaan daerah; kekayaan pihak lain yang dikuasai oleh pemerintah dalam rangka penyelenggaraan tugas pemerintahan dan/atau kepentingan umum; kekayaan pihak lain yang diperoleh dengan menggunakan fasilitas yang diberikan pemerintah. Segala bentuk dari ruang lingkup keuangan Negara ini disusun secara sistematis kedalam bentuk Anggaran dan Pendapatan Belanja Negara (APBN) yang menjadi tanggung jawab pemerintahan pusat, dan ke dalam Anggaran dan

Pendapatan Belanja Daerah (APBD) yang menjadi tanggung jawab pemerintahan daerah untuk satu tahun periode anggaran.

Berdasarkan Pasal 3 ayat (4) Penjelasan Umum, Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Anggaran daerah sendiripun memiliki fungsi:

1. Fungsi Otorisasi mengandung arti bahwa anggaran daerah menjadi dasar untuk melaksanakan pendapatan dan belanja pada tahun yang bersangkutan.
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 mengurangi pengangguran dan pemborosan sumber daya, serta meningkatkan efisiensi dan efektifitas perekonomian
5. Fungsi Distribusi mengandung arti bahwa kebijakan anggaran daerah harus memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan
6. Fungsi Stabilisasi mengandung arti bahwa anggaran pemerintah menjadi alat untuk memelihara dan mengupayakan keseimbangan fundamental perekonomian

Fungsi-fungsi tersebut jika ditarik dari penjelasan Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 semata-mata dilakukan untuk menegakan asas Tahunan; Universalitas; Kesatuan; Spesialitas. Dan juga untuk menegakan asas-asas yang mencerminkan *best practises* (penerapan kaidah-kaidah yang baik), yang meliputi: Akuntabilitas berorientasi pada hasil; Profesionalitas; Proporsionalitas; Keterbukaan dalam pengelolaan keuangan negara; Pemeriksaan keuangan oleh badan pemeriksa yang bebas dan mandiri.

Asas-asas ini ditegaskan keberadaanya dalam penjelasan umum poin ke 4 Undang-Undang No. 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara tentang Asas-asas Umum Pengelolaan Keuangan Negara yang secara jelas menyebutkan:

“Dalam rangka mendukung terwujudnya *good governance* dalam penyelenggaraan negara, pengelolaan keuangan negara perlu diselenggarakan secara profesional, terbuka, dan bertanggung jawab sesuai dengan aturan pokok yang telah ditetapkan dalam Undang-Undang Dasar... Asas-asas umum tersebut diperlukan pula guna menjamin terselenggaranya prinsip-prinsip pemerintahan daerah sebagaimana yang telah dirumuskan dalam Bab VI Undang-Undang Dasar 1945. Dengan diadutnya asas-asas umum tersebut di dalam Undang-Undang tentang Keuangan Negara, pelaksanaan Undang-Undang ini selain menjadi acuan dalam reformasi manajemen keuangan negara, sekaligus dimaksudkan untuk memperkuat landasan pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah di Negara Kesatuan Republik Indonesia.”

Dari penjelasan umum Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara di atas dapat ditarik kesimpulan bahwa tujuan dari anggaran daerah, adalah:

- 1) Mewujudkan *good governance* dalam penyelenggaraan negara;
- 2) Menjamin terselenggaranya prinsip-prinsip pemerintahan daerah;
- 3) Mereformasi manajemen keuangan negara;

- 4) Memperkokoh landasan pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah di Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Di dalam salah satu tujuan anggaran daerah di atas disebutkan bahwa mewujudkan *good governance* dalam penyelenggaraan negara. Sofian Effendi⁵ mengartikan *good governance* sebagai cara suatu bangsa mendistribusikan kekuasaan dan mengelola sumberdaya dan berbagai masalah yang dihadapi masyarakat. Unsur-unsurnya meliputi unsur demokratis, adil, transparan, rule of law.

Austrian Development Cooperation (ADC) mengartikan *good governance*, sebagai:⁶

“In the context of a political and institutional environment that uphold human rights, democratic principles and the rule of law, good governance is the transparent and accountable management of human, natural, economic and financial resources for the purposes of equitable and sustainable development”

Sedangkan *UNDP* menggarisbawahi karakteristik pelaksanaan *good governance*, meliputi:⁷

- 1) *Participation*. Keterlibatan masyarakat dalam pembuatan keputusan baik secara langsung melalui lembaga perwakilan yang dapat menyalurkan aspirasinya;

⁵Sofian Effendi, “Membangun Good Governance: Tugas Kita Bersama”, Makalah yang disampaikan pada tanggal 25 Desember 2005, Universitas Gajah Mada, Yogyakarta, 26 Desember 2005, Universitas Gajah Mada, Yogyakarta, h. 2.

⁶ Austrian Development Agency (ADA), “Good Governance Policy Document”, Federal Ministry for European and International Affairs Directorate-General for Development Cooperation Minoritenplatz 8, Vienna, Austria, 2006, h. 7.

⁷ Alwi Hasyim Batubara, “Konsep Good Governance Dalam Konsep Otonomi Daerah”, Jurnal Analisis Administrasi dan Kebijakan, Volume 3, Nomor 1, Januari-April 2006, Universitas Sumatera Utara (USU), Sumatera Utara, h. 1-2.

- 2) *Rule of law*. Kerangka hukum yang adil dan dilaksanakan tanpa pandang bulu;
- 3) *Transparency*. Transparansi dibangun atas dasar kebebasan memperoleh informasi. Informasi yang berkaitan dengan kepentingan publik secara langsung dapat diperoleh oleh mereka yang membutuhkan;
- 4) *Responsiveness*. Lembaga-lembaga publik harus cepat tanggap dalam melayani *stakeholder*;
- 5) *Consensus orientation*. Berorientasi pada kepentingan masyarakat luas;
- 6) *Equity*. Setiap masyarakat memiliki kesempatan yang sama untuk memperoleh kesejahteraan dan keadilan;
- 7) *Efficiency and effectiveness*. Pengelolaan sumber daya publik dilakukan secara berdaya guna (efisien) dan berhasil guna (efektif);
- 8) *Accountability*. Pertanggungjawaban kepada publik atas setiap aktivitas yang dilakukan;
- 9) *Strategic vision*. Penyelenggaraan pemerintahan dan masyarakat harus memiliki visi jauh ke depan..

Berdasarkan pemaparan di atas maka dapat dikatakan prinsip *good governance* menjadi buku aturan yang baku bagi para pembuat undang-undang untuk mengatur perihal anggaran daerah. Konsep *good governance* dalam mengatur perihal anggaran daerah di Indonesia sendiri diartikan dengan

memberikan kewenangan yang seimbang antara DPRD dengan Kepala Daerah dalam penyusunan anggaran. Kepala daerah selaku pelaksana pemerintahan daerah menyusun Rancangan Anggaran dan Pendapatan Belanja Daerah (selanjutnya disebut RAPBD) yang kemudian setelah RAPBD tersebut jadi dibawa ke DPRD untuk dibahas bersama dan dibuatkan persetujuan bersama mengenai RAPBD yang disetujui dan hendak diserahkan kepada pemerintah pusat (dalam hal ini diwakili oleh Menteri Dalam Negeri) agar disahkan dan dapat diberlakukan secara aktif dengan Peraturan Daerah atau Perda.

Mengacu pada Pasal 316 Undang-Undang No. 17 Tahun 2014, dalam penyusunan RAPBD, DPRD memiliki kewenangan karena mendapat kewenangan secara atribusi untuk melaksanakan 3 (tiga) fungsi, yaitu:

- 1) Fungsi pembentukan perda;
- 2) Fungsi anggaran;
- 3) Fungsi pengawasan

Berdasarkan pada penjelasan mengenai prinsip pembentukan Anggaran daerah diatas, dapat dilihat bahwa dalam menyusun Anggaran Daerah harus sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku. Namun, dalam kasus penyusunan Anggaran Daerah Provinsi DKI Jakarta proses yang ditempuh sangat bertentangan dengan Undang-undang. Hal tersebut nampak ketika pemerintah provinsi DKI Jakarta tidak melibatkan DPRD dalam menyusun Rancangan Anggaran Daerah. Pemerintah Provinsi beranggapan, prinsip *good governance* yang diatur dalam Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tidak sesuai dengan prinsip *good governance* yang dianut oleh Pemerintah Provinsi DKI Jakarta.

Pemerintah Provinsi DKI Jakarta beranggapan bahwa penyusunan Rancangan Anggaran Daerah merupakan murni kewenangan eksekutif, dalam hal ini Pemerintah Provinsi DKI Jakarta. Fungsi anggaran sebagaimana dimaksud Undang-Undang seharusnya melebur dalam fungsi pengawasan, dimana kewenangan DPRD adalah mengawasi kegiatan anggaran yang berjalan dalam satu periode anggaran. Pemerintah Provinsi DKI Jakarta merasa mendapatkan legitimasinya melalui Putusan Mahkamah Konstitusi No 35/PUU-XI/2013, yang mereduksi kewenangan DPR RI dan menganggap pereduksian peran DPR RI tersebut berlaku pula terhadap DPRD Provinsi.

Selain itu, Pemerintah Provinsi menilai bahwa mekanisme penyusunan anggaran daerah sebagaimana diatur dalam Undang-Undang No. 23 tahun 2014 masih menyisakan celah praktek korupsi, tidak transparan, tidak akuntabel, dan tidak efisien. Maka dari itu pemerintah provinsi DKI Jakarta menggunakan mekanisme penyusunan anggaran sebagaimana peraturan perundang-undangan atur dan menggunakan mekanisme baru bernama *electoral budgeting*.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah dijabarkan. Rumusan masalah yang dapat dikemukakan adalah:

1. Bagaimana status pengesahan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah yang proses penyusunannya tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku?

2. Apa upaya hukum dari DPRD terhadap tindakan kepala daerah yang melanggar aturan?

1.3 Tujuan penelitian

Penelitian untuk skripsi ini dilakukan untuk bertujuan:

1. Menganalisa dan merumuskan hakekat pelaksanaan hukum yang ideal dalam penyusunan anggaran daerah sebagai upaya mendukung system keuangan di daerah.
2. Menganalisa dan merumuskan mekanisme hubungan hukum antar lembaga daerah dalam penyusunan anggaran daerah yang sesuai dengan prinsip good governane.

1.4 Metode Penelitian

1.4.1 Tipe Penelitian

Penulisan skripsi ini menggunakan penelitian *yuridisnormative* yang mengkajihukum positif dan asas-asas hukum serta aspek teoritiknya, segala hukum positif yang berkaitan dengan rumusan masalah yang dibahas akan dikaji dengan asas-asas hukum dan teori-teori hukum yang relevan sehingga menemukan konklusi yang koheren. Sehingga dapat menjawab isu hukum yang diajukan. Lebih lanjut dikatakan dalam

melakukan penelitian hukum langkah-langkah yang dilakukan adalah sebagai berikut :⁸

1. Mengidentifikasi fakta hukum dan mengeliminir hal-hal yang tidak relevan untuk menetapkan isu hukum yang hendak dipecahkan;
2. Pengumpulan bahan-bahan hukum dan sekiranya dipandang mempunyai relevansi juga bahan-bahan non hukum;
3. Melakukan telaah atas isu yang diajukan berdasarkan bahan-bahan yang telah dikumpulkan;
4. Menarik kesimpulan dalam bentuk argumentasi yang menjawab isu hukum;
5. Memberikan preskripsi berdasarkan argumentasi yang telah dibangun di dalam kesimpulan.

1.4.2 Pendekatan :

(1) Statute Approach

Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkutan paut dengan isu hukum.⁹ Pendekatan perundangan-undangan (*statute approach*) diperlukan guna mengkaji lebih lanjut mengenai dasar hukum.

⁸Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2005, h. 171.

⁹*Ibid.*

(2) *Conceptual Approach*

Pendekatan konseptual (*conceptual approach*), beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang didalam ilmu hukum.¹⁰ Pendekatan konseptual (*conceptual approach*) ini mengkaji pandangan para ahli yang berkaitan dengan pokok masalah yang dibahas.

(3) Studi Kasus

Studi Kasus yang digunakan adalah sengketa kewenangan antara Gubernur DKI Jakarta dengan DPRD dalam pembahasan RAPBD 2015

1.4.3 Sumber bahan hukum:

1. Bahan Hukum Primer,

Bahan hukum primer merupakan bahan-bahan hukum yang menjadi referensi utama dalam penyusunan skripsi hukum. Dalam penyusunan skripsi ini, yang menjadi sumber hukum primer merupakan segala peraturan perundang-undangan yang terkait dengan rumusan masalah yang dibicarakan. Bahan hukum primer adalah bahan hukum yang bersifat autoritatif artinya mempunyai otoritas. Bahan hukum primer terdiri dari peraturan perundang-undangan yang diurut

¹⁰*Ibid*, h. 7.

berdasarkan hierarki.¹¹ Adapun peraturan perundang-undangan yang dipakai dalam skripsi ini adalah sebagai berikut:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945
- b. Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara,
- c. Undang-Undang Republik Indonesia No. 33 Tahun 2004 Tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah
- d. Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan, Dewan Perwakilan Daerah, dan DPRD
- e. Undang-Undang Republik Indonesia No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah
- f. Undang-Undang Republik Indonesia No. 2 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 2 Tahun 2014 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah Menjadi Undang-Undang
- g. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 58 Tahun 2005 Tentang Pengelolaan Keuangan Daerah
- h. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 38 Tahun 2007 Tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah,

¹¹*Ibid*, h. 141.

Pemerintahan Daerah Provinsi, dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota

- i. Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia No. 37 Tahun 2014 Tentang Pedoman Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2015

2. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder merupakan bahan hukum yang berguna untuk memperkuat atau melengkapi keberadaan sumber hukum primer. Berbagai asas, teori, pendapat ahli dimasukkan ke dalam bahan hukum sekunder. Yang menjadi referensi bahan hukum sekunder dalam penyusunan skripsi ini adalah berbagai buku hukum, artikel hukum, jurnal hukum baik dari media cetak maupun media elektronik seperti website, blog, dan lain-lain.

1.4.4 Analisis Bahan Hukum

Analisis bahan hukum yang digunakan dalam proses penyusunan skripsi dilakukan dengan cara sebagai berikut:

1. Mencatat pencarian dan penyusunan bahan hukum secara akurat:
Pengumpulan bahan-bahan hukum yang berkaitan dengan rumusan masalah diawali dengan mencari dan menyusun bahan hukum yang berkaitan dengan prinsip-prinsip hukum keuangan daerah, teori-teori hukum yang membangun konsep hukum keuangan daerah, serta berbagai peraturan perundang-undangan yang berlaku dan

mengatur keberadaan keuangan daerah. Lalu kemudian bahan hukum tersebut disusun dan diinventir secara akurat agar tersistematisasikan agar memudahkan pencarian dan penyusunan ulang apabila terdapat penambahan bahan-bahan yang relevan dengan penelitian.

2. Mengorganisasikan dan mengklasifikasikan

Setelah bahan hukum dianggap telah komprehensif, maka tahapan berikutnya adalah pengorganisasian dan pengklasifikasian berdasarkan esensi pokok-pokok pikiran yang saling berkaitan dengan dalam upaya membahas rumusan masalah yang diangkat.

1.5 Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan skripsi ini terdiri dari:

- (1) Bab I Pendahuluan yang memuat latar belakang, rumusan masalah, metode, dan sistematika.
- (2) Bab II Anggaran Pendapatan Belanja Daerah yang memuat tentang proses penyusunan APBD, keberlakuan Fungsi anggaran DPRD dalam pembahasan APBD, APBD yang menyimpang dari peraturan perundang-undangan.
- (3) Bab III Analisis kasus perselisihan Gubernur DKI Jakarta dengan DPRD Provinsi DKI Jakarta tentang pembahasan APBD periode anggaran 2015 yang memuat legalitas kebijakan Gubernur DKI

Jakarta, upaya hukum DPRD Provinsi DKI Jakarta terkait legalitas kebijakan Gubernur DKI Jakarta.

(4) Bab IV Penutup yang terdiri dari Kesimpulan dan Saran.

