

**ANALISIS PROSES PERSETUJUAN BERSAMA  
KEPALA DAERAH DENGAN DEWAN PERWAKILAN  
RAKYAT DAERAH DALAM PENYUSUNAN  
ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DAERAH  
(STUDI DI PEMERINTAHAN DAERAH KABUPATEN LABUHANBATU  
PROVINSI SUMATERA UTARA)**

**TESIS**

**Diajukan untuk memenuhi salah satu syarat memperoleh gelar  
Magister Hukum (M.H) dalam bidang Ilmu Hukum**

**Oleh :**

**RIZKI DOLI MADA RITONGA**  
**NPM : 2420010058**



**UMSU**

Unggul | Cerdas | Terpercaya

**PROGRAM MAGISTER ILMU HUKUM  
SEKOLAH PASCASARJANA  
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA  
MEDAN  
2026**

**PENGESAHAN TESIS**

Nama : **RIZKI DOLI MADA RITONGA**  
NPM : **2420010058**  
Program Studi : **Magister Ilmu Hukum**  
Konsentrasi : **Hukum Administrasi Negara**  
Judul Tesis : **ANALISIS PROSES PERSETUJUAN BERSAMA KEPALA DAERAH DENGAN DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH DALAM PENYUSUNAN ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DAERAH (STUDI DI PEMERINTAHAN DAERAH KABUPATEN LABUHANBATU PROVINSI SUMATERA UTARA)**

Pengesahan Tesis

Medan, 24 April 2026

**Komisi Pembimbing**

Pembimbing I



**Assoc. Prof. Dr. IDA NADIRAH, S.H., M.H**

Pembimbing II



**Dr. ANDRYAN, S.H., M.H**

**Diketahui**

Direktur



**Prof. Dr. TRIONO EDDY, S.H., M.Hum**

Ketua Program Studi



**Assoc. Prof. Dr. IDA NADIRAH, S.H., M.H**

**PENGESAHAN**

**ANALISIS PROSES PERSETUJUAN BERSAMA KEPALA DAERAH  
DENGAN DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH DALAM  
PENYUSUNAN ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DAERAH  
(STUDI DI PEMERINTAHAN DAERAH KABUPATEN LABUHANBATU  
PROVINSI SUMATERA UTARA)**

**RIZKI DOLI MADA RITONGA**

**2420010058**

Tesis ini telah dipertahankan dihadapan Komisi Penguji yang dibentuk oleh Program Pascasarjana Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara, Dinyatakan Lulus dalam Ujian Tesis dan berhak menyandang Gelar Magister Hukum (M.H)

Pada hari Senin, 20 April 2026

**Komisi Penguji**

1. **Assoc. Prof. Dr. ZAINUDDIN , S.H., M.H**  
Ketua

1.   
\_\_\_\_\_

2. **Prof. Dr. MARZUKI , S.H., M.Hum**  
Sekretaris

2.   
\_\_\_\_\_

3. **Dr. MUHAMMAD SYUKRAN YAMIN LUBIS, S.H., CN., M.Kn.** 3.  
Anggota

3.   
\_\_\_\_\_

## PERNYATAAN

### ANALISIS PROSES PERSETUJUAN BERSAMA KEPALA DAERAH DENGAN DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH DALAM PENYUSUNAN ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DAERAH (STUDI DI PEMERINTAHAN DAERAH KABUPATEN LABUHANBATU PROVINSI SUMATERA UTARA)

Dengan ini penulis menyatakan bahwa :

1. Tesis ini disusun sebagai syarat untuk memperoleh gelar Magister pada Program Magister Ilmu Hukum Program Pasca Sarjana Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara benar merupakan hasil karya peneliti sendiri.
2. Tesis ini adalah asli dan belum pernah diajukan untuk mendapatkan gelar akademik (sarjana, magister, dan/atau doktor), baik di Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara maupun di perguruan tinggi lain.
3. Tesis ini adalah murni gagasan, rumusan, dan penelitian saya sendiri, tanpa bantuan pihak lain, kecuali arahan Komisi Pembimbing dan masukan Tim Penguji.
4. Dalam karya tulis ini tidak terdapat karya atau pendapat yang telah ditulis atau dipublikasikan orang lain, kecuali secara tertulis dengan jelas dicantumkan sebagai acuan dalam naskah dengan disebutkan nama pengarang dan dicantumkan dalam daftar Pustaka.
5. Pernyataan ini saya buat dengan sesungguhnya. Apabila di kemudian hari ternyata ditemukan seluruh atau sebagian tesis ini bukan hasil karya penulis sendiri atau adanya plagiat dalam bagian-bagian tertentu, penulis bersedia menerima sanksi pencabutan gelar akademik yang penulis sandang dan sanksi - sanksi lainnya sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Medan, 24 April 2026  
Penulis,



RIZKI DOLI MADA RITONGA  
NPM : 2420010058

## **ABSTRAK**

### **ANALISIS PROSES PERSETUJUAN BERSAMA KEPALA DAERAH DENGAN DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH DALAM PENYUSUNAN ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DAERAH (STUDI DI PEMERINTAHAN DAERAH KABUPATEN LABUHANBATU PROVINSI SUMATERA UTARA)**

**RIZKI DOLI MADA RITONGA**

**NPM : 2420010058**

Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah merupakan salah satu alat yang memegang peran penting dalam rangka meningkatkan pelayanan publik dan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan otonomi daerah yang luas, nyata dan bertanggung jawab. Dengan demikian maka APBD harus benar-benar dapat mencerminkan kebutuhan masyarakat.

Metode penelitian dapat diartikan sebagai semua metode atau teknik yang digunakan untuk melakukan penelitian. Jenis dalam penelitian ini adalah penelitian hukum empiris. Pendekatan yang digunakan pendekatan peraturan perundang - undangan. Penelitian ini bersifat deskriptif analitis. Penelitian ini menggunakan data primer dan data sekunder. Alat pengumpul data dengan cara wawancara dan studi kepustakaan. Analisis data dalam penelitian ini dianalisis secara kualitatif.

Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah dimulai dengan menyusun Rencana Kerja Pemerintah Daerah yang menjadi pedoman penyusunan Kebijakan Umum Anggaran dan Plafon Prioritas Anggaran Sementara serta dilanjutkan dengan menyusun Rencana Kerja Anggaran. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah merupakan lembaga perwakilan rakyat di daerah yang memiliki kedudukan sebagai penghubung antara rakyat dan pemerintah daerah. Masyarakat, sebagai pemegang kedaulatan, memiliki keterbatasan untuk terlibat secara langsung dalam proses pengambilan keputusan pemerintahan. Penyusunan APBD merupakan proses yang tidak hanya bersifat administratif, tetapi juga politis dan yuridis. APBD sebagai produk hukum daerah ditetapkan melalui mekanisme pengambilan keputusan bersama antara pemerintah daerah dan DPRD.

Proses penyusunan APBD oleh pemerintah daerah menunjukkan bahwa APBD merupakan instrumen kebijakan yang memiliki dimensi hukum, politik, dan administratif secara sekaligus. Dalam proses penyusunan APBD, DPRD berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah bersama kepala daerah. Pengambilan keputusan bersama dalam penetapan APBD menunjukkan bahwa proses tersebut merupakan puncak dari seluruh tahapan perencanaan dan pembahasan anggaran daerah yang dilaksanakan secara bersama antara pemerintah daerah dan DPRD. Penyusunan APBD oleh pemerintah daerah Kabupaten Labuhanbatu sebaiknya dilaksanakan dengan lebih partisipatif dan transparan. Kedudukan DPRD Kabupaten Labuhanbatu dalam penyusunan APBD perlu terus diperkuat.

**Kata Kunci : APBD, DPRD, PERSETUJUAN BERSAMA**

**ABSTRACT**  
**ANALYSIS OF THE JOINT APPROVAL PROCESS BETWEEN THE  
REGIONAL HEAD AND THE REGIONAL PEOPLE’S REPRESENTATIVE  
COUNCIL IN THE FORMULATION OF THE REGIONAL REVENUE AND  
EXPENDITURE BUDGET**  
*(A Study in the Regional Government of Labuhanbatu Regency, North Sumatra  
Province)*

**RIZKI DOLIMADA RITONGA**  
NPM: 2420010058

*The Regional Revenue and Expenditure Budget (APBD) is an essential instrument that plays a significant role in improving public services and community welfare in line with broad, real, and responsible regional autonomy. Therefore, the APBD must truly reflect the needs of the community.*

*Research methods can be defined as all methods or techniques used to conduct research. This study employs an empirical legal research type with a statutory approach. The research is descriptive-analytical in nature and utilizes both primary and secondary data. Data collection techniques include interviews and literature studies, while data analysis is conducted qualitatively.*

*The preparation of the APBD begins with the formulation of the Regional Government Work Plan, which serves as a guideline for drafting the General Budget Policy and the Temporary Budget Priority Ceiling, followed by the preparation of the Budget Work Plan. The Regional People’s Representative Council (DPRD) is a representative institution that functions as a bridge between the community and the regional government. The public, as the holder of sovereignty, has limitations in directly participating in governmental decision-making processes. The preparation of the APBD is not only administrative but also political and juridical in nature. As a regional legal product, the APBD is established through a joint decision-making mechanism between the regional government and the DPRD.*

*The process of preparing the APBD by the regional government indicates that the APBD is a policy instrument encompassing legal, political, and administrative dimensions simultaneously. In this process, the DPRD holds a position as an element of regional governance alongside the regional head. The joint decision-making in the enactment of the APBD represents the culmination of all stages of planning and deliberation of the regional budget carried out collaboratively between the regional government and the DPRD. The preparation of the APBD by the Labuhanbatu Regency Government should be conducted in a more participatory and transparent manner. Furthermore, the role and position of the DPRD of Labuhanbatu Regency in the APBD formulation need to be continuously strengthened.*

**Keywords : APBD, DPRD, Joint Approval**

## KATA PENGANTAR

Segala puji syukur penulis panjatkan kepada Allah SWT atas rahmat dan karunianya sehingga akhirnya penulis dapat menyelesaikan tesis ini. Tujuan dari penulisan tesis ini untuk memenuhi salah satu syarat mendapatkan gelar Magister Hukum (M.H) di Program Pascasarjana Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara, Kosentrasi Hukum Administrasi Negara. Untuk itu penulisan tesis ini diberi judul : ANALISIS PROSES PERSETUJUAN BERSAMA KEPALA DAERAH DENGAN DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH DALAM PENYUSUNAN ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DAERAH (STUDI DI PEMERINTAHAN DAERAH KABUPATEN LABUHANBATU PROVINSI SUMATERA UTARA). Penulis sangat menyadari tanpa bantuan dan bimbingan dari berbagai pihak sangatlah sulit bagi penulis untuk menyelesaikan tesis ini. Pada kesempatan yang baik ini, izinkanlah penulis menyampaikan rasa hormat dan ucapan terimakasih kepada semua pihak yang dengan tulus ikhlas telah memberikan bantuan dan dorongan kepada penulis dalam menyelesaikan tesis ini terutama kepada :

1. Bapak Prof. Dr. AGUSSANI, M.AP selaku Rektor Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara;
2. Bapak Prof. Dr. MUHAMMAD ARIFIN, S.H., M.Hum selaku Wakil Rektor I Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara;
3. Bapak Prof. Dr. AKRIM, M.Pd selaku Wakil Rektor II Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara;

4. Bapak Assoc. Prof. Dr. RUDIANTO, S.Sos., M.Si selaku Wakil Rektor III Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara;
5. Prof. Dr. TRIONO EDDY S.H., M.Hum Selaku Direktur Pascasarjana Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara.
6. Ibu Assoc. Prof. Dr. IDA NADIRAH, S.H., M.H Selaku Ketua Program Studi Magister Ilmu Hukum Pascasarjana Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara.
7. Bapak Assoc. Prof. Dr. RAHMAT RAMADHANI, S.H.,M.H selaku Sekretaris Program Studi Magister Ilmu Hukum Pascasarjana Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara.
8. Ibu Assoc. Prof. Dr. IDA NADIRAH, S.H., M.H, Selaku Dosen Pembimbing I.
9. Bapak Dr. ANDRYAN, S.H., M.H. selaku Pembimbing II.
10. Bapak Assoc. Prof. Dr. ZAINUDDIN, S.H.,M.H selaku Ketua Komisi Penguji;
11. Prof. Dr. MARZUKI, S.H., M.Hum selaku Sekretaris Komisi Penguji
12. Dr. MUHAMMAD SYUKRAN YAMIN LUBIS, S.H., CN., M.Kn selaku Anggota Komisi Penguji;
13. Kedua orang tua saya Almarhum H. DAME RITONGA dan Almarhumah FATWA MARIANA HARAHAHAP;
14. Istri saya PUTRI ANDRIANI RAMBE, S.E,
15. Anak saya KHALISA HUMAIRA RITONGA dan HAFIZAH NUR ZAKIRA RITONGA;

16. Pemerintahan Daerah Kabupaten Labuhanbatu;
17. Seluruh Dosen beserta Civitas Akademika Pascasarjana Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara;
18. Mahasiswa/I Magister Ilmu Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara yang telah ikut membantu serta mendorong percepatan penulisan tesis ini.

Akhir kata, penulis menyadari bahwa tesis ini masih jauh dari kata sempurna. Oleh karena itu, penulis mengharapkan kritik dan saran yang membangun demi kesempurnaan tesis ini. Semoga tesis ini bermanfaat bagi semua pihak terkhusus bagi penulis dan pembaca pada umumnya.

Medan, 24 April 2025  
Penulis,



**RIZKI DOLI MADA RITONGA**  
**NPM: 2420010058**

## **DAFTAR SINGKATAN**

APBD	: Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah
APBN	: Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara
Banggar	: Badan Anggaran
BPS	: Biro Pusat Statistik
DAK	: Dana Alokasi Khusus
DAU	: Dana Alokasi Umum
DBH	: Dana Bagi Hasil
DPA	: Dokumen Pelaksanaan Anggaran
DPRD	: Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
Forkopimda	: Forum Koordinasi Pimpinan Daerah
KUA	: Kebijakan Umum Anggaran
MUSRENBANG	: Muayawarah Perencanaan Pembangunan
OPD	: Organisasi Perangkat Daerah
PAD	: Pendapatan Asli Daerah
PERDA	: Peraturan Daerah
PPAS	: Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara
Ranperda	: Rancangan Peraturan Daerah
RAPBD	: Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah
RDP	: Rapat Dengar Pendapat
RKA	: Rencana Kerja Anggaran
RKPD	: Rencana Kerja Pemerintah Daerah
RPJMD	: Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah

SIPD : Sistem Informasi Pemerintahan Daerah  
SKPD : Satuan Kerja Perangkat Daerah  
TAPD : Tim Anggaran Pemerintah Daerah  
UU : Undang – undang

## DAFTAR ISI

<b>COVER</b> .....	
<b>PENGESAHAN TESIS</b> .....	<b>i</b>
<b>PENGESAHAN</b> .....	<b>ii</b>
<b>PERNYATAAN</b> .....	<b>iii</b>
<b>ABSTRAK</b> .....	<b>iv</b>
<b>ABSTRACT</b> .....	<b>v</b>
<b>KATA PENGANTAR</b> .....	<b>vi</b>
<b>DAFTAR SINGKATAN</b> .....	<b>ix</b>
<b>DAFTAR ISI</b> .....	<b>xiv</b>
<b>BAB I PENDAHULUAN</b> .....	<b>1</b>
A. Latar Belakang .....	1
B. Rumusan Masalah .....	13
C. Tujuan Penelitian .....	14
D. Manfaat Peneltian.....	14
E. Keaslian Penelitian.....	15
F. Landasan Teori dan Konsep.....	17
1. Landasan Teori .....	17
2. Landasan Konseptual.....	31
G. Metode Penelitian .....	32

1. Jenis Penelitian .....	32
2. Pendekatan Penelitian.....	33
3. Sifat Penelitian.....	35
4. Sumber Data .....	35
5. Alat Pengumpul Data .....	37
6. Analisis Data .....	38

**BAB II PROSES PENYUSUNAN ANGGARAN PENDAPATAN DAN  
BELANJA DAERAH OLEH PEMERINTAHAN DAERAH ..... 39**

A. Penyusunan Rencana Kerja Pemerintah Daerah.....	39
B. Penyusunan Kebijakan Umum Anggaran dan Prioritas Plafon Anggaran Sementara (KUA-PPAS).....	46
C. Penyusunan Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.....	52

**BAB III KEDUDUKAN DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH  
DALAM PENYUSUNAN ANGGARAN PENDAPATAN DAN  
BELANJA DAERAH..... 66**

A. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagai penyalur aspirasi publik .....	66
B. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagai pemegang Fungsi Anggaran .	76
C. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagai unsur Penyelenggara Pemerintah Daerah .....	84

**BAB IV PENGAMBILAN PERSETUJUAN BERSAMA PEMERINTAH  
DAERAH DENGAN DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH**

<b>TERHADAP PENYUSUNAN ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DAERAH.....</b>	<b>91</b>
A. Mekanisme dan Tahapan Pengambilan Keputusan Bersama dalam Proses Penyusunan APBD.....	91
B. Penyampaian dan Pembahasan Rancangan Perda APBD.....	104
C. Penetapan Peraturan Daerah tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah .....	110
<b>BAB V PENUTUP.....</b>	<b>117</b>
A. Kesimpulan .....	117
B. Saran.....	119
<b>DAFTAR PUSTAKA.....</b>	

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Pemerintahan daerah di Indonesia telah mengalami perkembangan yang signifikan sejak zaman kolonial hingga saat ini. Bentuk pemerintahan yang terbentuk oleh rakyat mencerminkan perhatian terhadap kebutuhan lokal serta dedikasi terhadap prinsip dasar pemerintahan yang demokratis dan berkeadilan. Meskipun sering dibahas dalam konteks pemerintahan pusat dan daerah, Undang-Undang Dasar 1945 secara eksplisit menyebutkan pentingnya desentralisasi kekuasaan kepada daerah. Dalam sistem pemerintahan Indonesia, desentralisasi ini memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah untuk mengatur urusan lokal, yang pada gilirannya menciptakan pemerintahan daerah yang sesuai dengan keragaman budaya dan kebutuhan masyarakat setempat. Pengalaman beragam kelompok etnis dan budaya yang ada di Indonesia telah memberikan kontribusi pada pembentukan lembaga pemerintahan dan sosial saat ini.<sup>1</sup>

Kekuasaan atas pengelolaan keuangan negara digunakan untuk mencapai tujuan bernegara. Dalam rangka penyelenggaraan fungsi pemerintahan untuk mencapai tujuan bernegara dimaksud setiap tahun disusun Anggaran Pendapatan

---

<sup>1</sup> Agus Wibowo dan Dyah Listyarini, *Hukum Pemerintah Daerah* (Semarang : Yayasan Prima Agus Teknik, 2024), hlm. 1.

dan Belanja Negara (APBN) dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).<sup>2</sup>

Pemerintah memegang amanat rakyat untuk mencapai cita-cita bangsa yang tercantum dalam konstitusi negara, yakni terwujudnya kemakmuran yang adil dan beradab. Agar pemerintah mampu melaksanakan tugas, pemerintah diberi kewenangan untuk mengelola keuangan negara. Pengelolaan keuangan negara tercermin melalui anggaran publik yang dikemas dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara atau APBN. Pada pelaksanaannya, APBN itu sendiri juga mencerminkan fungsi-fungsi yang harus dijalankan oleh pemerintah. APBN sendiri merupakan sebuah daftar sistematis yang rinci dan memuat rencana penerimaan serta pengeluaran negara selama 1 tahun untuk membiayai kegiatan-kegiatan yang bersangkutan. Demikian halnya APBD merupakan sebuah daftar sistematis yang rinci dan memuat rencana penerimaan serta pengeluaran daerah selama setahun. Di Indonesia, Periode APBN dan APBD berlangsung dari 1 Januari hingga 31 Desember.<sup>3</sup>

Sistem pemerintahan yang baik sangat diperlukan oleh suatu negara dalam melaksanakan tugasnya sebagai pelaksana pelayanan publik baik ditingkat pusat maupun ditingkat daerah. Salah satu aspek penting pelaksanaan otonomi daerah dan desentralisasi yang harus diatur secara hati-hati adalah masalah pengelolaan keuangan daerah dan APBD. Dimana APBD merupakan kebijaksanaan keuangan

---

<sup>2</sup> Elda Aldira Laniza Zainal, *Hukum Anggaran dan Keuangan Negara* (Jakarta Selatan : PT Cipta Gadhing Artha, 2020), hlm. 32.

<sup>3</sup> Noviyanti dan Gading Gamaputra, *Administrasi Keuangan Negara* (Surabaya : Unesa University Press, 2020), hlm. 14-15.

tahunan pemerintah daerah yang disusun berdasarkan ketentuan perundang-undangan yang berlaku.<sup>4</sup>

Kebijakan pengelolaan anggaran pada masa orde baru dilakukan secara terpusat dengan menggunakan dua pendekatan tradisional, yaitu pendekatan *line item budget* dan *incremental*. Pendekatan *line item budget* merupakan pendekatan penganggaran yang lebih menekankan pada mata anggaran yang akan dikeluarkan dari pada menekankan sasaran yang akan dicapai. Sementara itu, pendekatan *incremental* mempunyai ciri bahwa pendekatan penyusunan anggaran pasti akan selalu dibandingkan dengan anggaran sebelumnya berupa kenaikan atau penurunan anggaran dari setiap mata anggaran tahun sebelumnya. Dengan pendekatan tersebut, maka tidak mengherankan apabila model anggaran baik APBN maupun APBD, dikatakan sebagai anggaran berimbang dan dinamis, meskipun kedinamisan tersebut sebenarnya hanya menggambarkan dinamisasi jumlah pengeluaran anggaran, tidak menggambarkan perkembangan pencapaian sasaran yang terarah dan terukur.<sup>5</sup>

APBD merupakan salah satu alat yang memegang peran penting dalam rangka meningkatkan pelayanan publik dan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan otonomi daerah yang luas, nyata dan bertanggung jawab. Dengan demikian maka APBD harus benar-benar dapat mencerminkan kebutuhan masyarakat dengan memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah.<sup>6</sup>

---

<sup>4</sup> Muhammad Idris Patarai, *Kinerja Keuangan Daerah* (Makassar : De La Macca, 2018), hlm. 197.

<sup>5</sup> Ujjianto. dkk., *Keuangan Negara* (Sleman : Indomedia Pustaka, 2017), hlm. 199

<sup>6</sup> Hasanul Mulkan dan Serlika Aprita, *Hukum Keuangan Negara* (Jakarta : Mitra Wacana Media, 2023), hlm. 46.

Bersumber dari dana perimbangan dan Pendapatan Asli Daerah (PAD), pemerintah daerah akan melakukan belanja tidak langsung dan langsung. Sama halnya dengan pemerintah pusat, APBD sebagai wujud dari pengelolaan keuangan negara yang dilaksanakan secara terbuka dan bertanggung jawab untuk sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat.<sup>7</sup>

PAD merupakan salah satu komponen utama dalam struktur APBD yang mencerminkan tingkat kemandirian keuangan suatu daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan. Dalam sistem otonomi daerah di Indonesia, PAD memiliki kedudukan strategis karena menjadi indikator kemampuan daerah untuk membiayai kebutuhan rumah tangganya sendiri tanpa ketergantungan yang berlebihan kepada pemerintah pusat. PAD adalah pendapatan yang diperoleh daerah yang dipungut berdasarkan peraturan daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan. PAD mencerminkan perwujudan dimana daerah diberikan kewenangan untuk menggali sumber-sumber keuangan guna mendukung pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya. Dengan demikian, semakin besar kontribusi PAD terhadap total pendapatan daerah, semakin tinggi pula tingkat kemandirian dan otonomi keuangan daerah tersebut.

Pengeluaran daerah adalah uang yang keluar dari khas daerah. Pemerintah daerah menggunakan tempat penyimpanan uang yang ditentukan kepala daerah. Khas daerah ini menampung pembayaran dan pengeluaran daerah. Jenis pengeluaran daerah dana perimbangan bersumber dari pendapatan APBN. Dana

---

<sup>7</sup> Ambya, *Ekonomi Keuangan Daerah* (Bandar Lampung : CV Anugrah Utama Raharja, 2023), hlm. 79.

perimbangan digunakan untuk kebutuhan daerah di tingkat provinsi, kabupaten, dan kota. Dana perimbangan terdiri dari dana bagi hasil, dana alokasi umum, dan dana khusus.<sup>8</sup>

Pendapatan daerah yang diperoleh baik dari pendapatan asli daerah maupun dari dana perimbangan tentunya digunakan oleh pemerintah daerah untuk membiayai belanja daerah. Dirjen Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah Departemen Keuangan Republik Indonesia mengungkapkan bahwa pada dasarnya, pemerintahan daerah memiliki peranan penting dalam pemberian pelayanan publik. Hal ini didasarkan pada asumsi bahwa permintaan terhadap pelayanan publik dapat berbeda-beda antar daerah. Sementara itu, pemerintah daerah juga memiliki yang paling dekat dengan publik untuk mengetahui dan mengatasi perbedaan-perbedaan dalam permintaan dan kebutuhan pelayanan publik tersebut.<sup>9</sup>

Dana Perimbangan merupakan pendanaan daerah yang bersumber dari APBN yang terdiri atas Dana Bagi Hasil (DBH), Dana Alokasi Umum (DAU), dan Dana Alokasi Khusus (DAK). Dana Perimbangan selain dimaksudkan untuk membantu daerah dalam mendanai kewenangannya, juga bertujuan untuk mengurangi ketimpangan sumber pendanaan pemerintahan antara pusat dan daerah serta untuk mengurangi kesenjangan pendanaan pemerintahan antar

---

<sup>8</sup> Andres Putranta Sitepu. dkk., *Keuangan Daerah* (Pasaman Barat : CV Azka Pustaka, 2023), hlm. 153.

<sup>9</sup> Siktania Maria Dilliana dan Henrikus Herdi, *Manajemen Keuangan Daerah* (Purbalingga : CV. Eureka Media Aksara, 2022), hlm. 23.

daerah. Ketiga komponen dana perimbangan ini merupakan sistem transfer dana dari pemerintah serta merupakan satu kesatuan yang utuh.<sup>10</sup>

Transfer ke daerah adalah bagian dari belanja negara dalam rangka mendanai pelaksanaan desentralisasi fiskal berupa dana perimbangan, dana insentif daerah, dana otonomi khusus, dan dana keistimewaan daerah istimewa. Dana perimbangan adalah dana yang bersumber dari APBN untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi yang terdiri atas dana transfer umum dan dana transfer khusus, sedangkan DBH adalah dana transfer yang bersumber dari APBN kepada daerah berdasarkan angka persentase tertentu dari pendapatan negara untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. DAU adalah dana yang bersumber dari APBN untuk tujuan pemerataan kemampuan keuangan antar-daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi, sedangkan DAK adalah dana yang bersumber dari APBN kepada daerah tertentu dengan tujuan untuk membantu mendanai kegiatan khusus yang merupakan urusan daerah dan sesuai dengan prioritas nasional.<sup>11</sup>

Hubungan antara provinsi dan kabupaten / kota dalam pengelolaan keuangan meliputi hubungan fiskal, dalam bentuk mekanisme transfer dari provinsi kepada kabupaten/kota, dan hubungan koordinasi dan sinkronisasi perencanaan dan penganggaran yang ditempuh melalui mekanisme musyawarah perencanaan pembangunan. Pada tahap penyusunan anggaran, gubernur sebagai

---

<sup>10</sup> Dadang Solihin, *Keuangan Publik : Pendanaan Pusat dan Daerah* (Jakarta : PT Artifa Duta Prakarsa, 2006), hlm. 104.

<sup>11</sup> Gunawan Undang, *Administrasi Keuangan Negara* (Bandung: Penerbit Galeripadi, 2022), hlm. 54-55.

wakil pemerintah pusat di provinsi, bertugas dan berwenang melakukan evaluasi terhadap RAPBD yang telah disepakati bersama antara pemerintah kabupaten/Kota dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).<sup>12</sup>

Proses penyusunan APBD pada hakikatnya merupakan proses politik sekaligus proses administratif yang melibatkan berbagai kepentingan. Secara kelembagaan, penyusunan APBD merupakan hasil interaksi antara kepala daerah sebagai pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan daerah dan DPRD sebagai lembaga representasi rakyat di daerah. Interaksi ini diwujudkan melalui mekanisme persetujuan bersama dalam pembahasan APBD.

APBD disusun sesuai dengan kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan dan kemampuan pendapatan daerah, yang berpedoman pada Rencana Kerja Pembangunan Daerah (RKPD) dalam rangka mewujudkan pelayanan kepada masyarakat untuk mencapai tujuan nasional. APBD mempunyai fungsi otorisasi, perencanaan, pengawasan, alokasi, distribusi dan fungsi stabilisasi. Dikatakan mempunyai fungsi otorisasi karena APBD menjadi dasar pelaksanaannya dalam tahun anggaran bersangkutan. Fungsi perencanaan menunjukkan bahwa APBD menjadi pedoman bagi manajemen dalam merencanakan kegiatan pada tahun yang bersangkutan. Fungsi pengawasan mengandung arti bahwa APBD menjadi pedoman untuk menilai apakah kegiatan penyelenggaraan pemerintah daerah sesuai dengan ketentuan yang ditetapkan. Fungsi alokasi mengandung arti bahwa anggaran daerah harus diarahkan untuk ciptakan lapangan kerja/mengurangi pengangguran dan pemborosan sumber daya, serta meningkatkan efisiensi dan

---

<sup>12</sup> Rosmery Elsy, *Alokasi Keuangan Daerah Berdasarkan Potensi Daerah* (Sumedang : Alqaprint Jatinangor, 2020), hlm. 32

efektifitas perekonomian. Fungsi distribusi mengandung arti bahwa kebijakan anggaran daerah harus memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan.<sup>13</sup>

Fungsi penganggaran merupakan salah satu fungsi DPRD yang diwujudkan dalam penyusunan dan penetapan APBD bersama-sama dengan pemerintah daerah. Dalam melaksanakan fungsi penganggaran tersebut DPRD harus terlibat secara aktif, proaktif dan bukan reaktif, dimana sebagai lembaga legitimasi usulan rancangan APBD yang diajukan oleh pemerintah daerah saja yang akan dibahas oleh DPRD. Keterlibatan DPRD secara aktif dan proaktif diimplementasikan dalam setiap prosesi tahapan penyusunan APBD. Disini anggota DPRD dituntut untuk piawai dalam mengartikulasikan dan mengagregasikan kepentingan, tuntutan dan kebutuhan rakyat selaras dengan dokumen perencanaan pembangunan yang sudah ditetapkan. Untuk itu anggota DPRD perlu memahami makna anggaran itu sendiri dengan baik.<sup>14</sup>

Fungsi anggaran yang diselenggarakan oleh DPRD diwujudkan dalam membahas dan menyetujui rancangan Peraturan Daerah (Perda) tentang APBD bersama kepala daerah menjadi Perda tentang APBD. Pada tataran pembahasan RAPBD, DPRD perlu mencermati secara saksama alokasi anggaran pada keseluruhan program dan kegiatan yang diusulkan oleh kepala daerah. Pencermatan DPRD lebih pada koreksi program dan kegiatan yang diajukan oleh kepala daerah, apakah sesuai dengan kebutuhan masyarakat atau kebutuhan pemerintah daerah. keseimbangan pemenuhan kebutuhan masyarakat dan pemerintah daerah menjadi target pencermatan yang dilakukan oleh DPRD.

---

<sup>13</sup> M. Amin, *Memahami Keuangan Daerah* (Sidoarjo : Indomedia Pustaka, 2017), hlm. 4.

<sup>14</sup> Dadang Suwanda, *Optimalisasi Fungsi Penganggaran DPRD* (Bandung : PT Remaja Rosdakarya, 2016), hlm. 5.

Apabila DPRD tidak efektif melakukan pencermatan terhadap RAPBD yang diajukan oleh kepala daerah, dapat dipastikan terjadi ketidaksesuaian dan keseimbangan program dan alokasi anggaran pada pemenuhan kebutuhan masyarakat dan kebutuhan pemerintah daerah. Hal ini dapat dicermati dari besaran alokasi belanja pegawai dan belanja publik.<sup>15</sup>

Penetapan agenda pembahasan rancangan perda tentang APBD untuk mendapatkan persetujuan bersama disesuaikan dengan tata tertib DPRD masing-masing daerah. Pembahasan rancangan perda berpedoman pada Kebijakan Umum Anggaran (KUA) serta Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara (PPAS) yang telah disepakati bersama antara pemerintah daerah dan DPRD. Dalam pembahasan program dan kegiatan tertentu, DPRD dapat meminta tambahan penjelasan kepada kepala daerah dengan Rencana Kerja Anggaran – Satuan Kerja Perangkat Daerah (RKA - SKPD).<sup>16</sup>

Transparansi dan partisipasi masyarakat dalam proses penyusunan anggaran publik juga merupakan elemen yang sangat penting. Keterlibatan publik dapat meningkatkan akuntabilitas pemerintah daerah dan memastikan bahwa kepentingan masyarakat dapat tercermin dan tertampung dalam kebijakan keuangan negara.<sup>17</sup>

Transparansi mencakup beberapa aspek. Pertama, informasi keuangan haruslah tersedia secara luas dan mudah diakses oleh masyarakat. Ini berarti bahwa laporan keuangan pemerintah, anggaran belanja, rencana pembangunan,

---

<sup>15</sup> *Ibid.*

<sup>16</sup> Mintarti Indartini.dkk, *Peran dan Fungsi DPRD dalam Perencanaan dan Penganggaran Daerah* (Sukoharjo: Penerbit Taujih, 2019). hlm. 103.

<sup>17</sup> Akhmad Solikin. dkk., *Keuangan Publik* (Bandung : Widina Media Utama, 2024), hlm. 24.

dan informasi keuangan lainnya harus dipublikasikan secara teratur dan diperbaharui secara berkala. Selain itu, informasi tersebut haruslah disajikan secara jelas dan mudah dimengerti, sehingga memungkinkan warga negara dari berbagai latar belakang untuk memahaminya tanpa kesulitan.<sup>18</sup>

Masalah partisipasi rakyat dalam pemerintahan negara menjadi masalah yang utama karena seiring dengan pertumbuhan negara bangsa modern yang dicirikan oleh jumlah penduduk yang besar, masalah kenegaraan yang kompleks, dan wilayah negara yang luas, tidak mungkin untuk mewujudkan keikutsertaan rakyat secara langsung dalam pengambilan keputusan kenegaraan. Oleh karena itu, perkembangan dewasa ini menunjukkan adanya pilihan terhadap demokrasi perwakilan untuk melaksanakan asas kedaulatan rakyat tersebut. Diantara berbagai ciri demokrasi perwakilan itu adalah adanya lembaga perwakilan rakyat yang mampu menjadi wahana partisipasi rakyat dalam kehidupan bernegara.<sup>19</sup>

Meskipun kerangka normatif telah tersedia secara relatif lengkap, namun dalam praktik penyusunan APBD masih sering dijumpai berbagai permasalahan seperti keterlambatan penetapan APBD yang hampir terjadi setiap tahun. Selain itu, dinamika politik antara kepala daerah dan DPRD sering kali memengaruhi substansi APBD. Tarik - menarik kepentingan politik kerap menjadikan APBD sebagai arena kompromi politik yang tidak selalu berpihak pada kepentingan publik. APBD lebih didominasi oleh kepentingan jangka pendek, seperti alokasi anggaran untuk program proyek tertentu, dibandingkan dengan kebutuhan

---

<sup>18</sup> M. Zahari. dkk., *Pengelolaan Keuangan Sektor Publik* (Solok : PT Mafy Media Literasi Indonesia, 2024), hlm. 15.

<sup>19</sup> Isharyanto, *Kedaulatan Rakyat dan Sistem Perwakilan menurut UUD 1945* (Yogyakarta : Penerbit WR, 2016), hlm. 3.

pembangunan jangka panjang yang bersifat strategis dan berkelanjutan. Rendahnya kualitas perencanaan anggaran dimana banyak daerah masih menghadapi persoalan ketidaksinkronan antara dokumen perencanaan, seperti Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD), RKPD, dan APBD. Ketidaksinkronan ini menunjukkan bahwa penyusunan APBD belum sepenuhnya berbasis pada perencanaan yang matang, melainkan cenderung bersifat formalitas administratif.

Salah satu permasalahan pokok penyusunan APBD di Kabupaten Labuhanbatu adalah terjadinya defisit atau pengeluaran anggaran lebih banyak dari pemasukan yang menghasilkan tidak seimbangya pengelolaan keuangan, dan dampaknya akan menjadikan tidak maksimalnya pemanfaatan APBD. Hal ini dapat disebabkan adanya beberapa hutang daerah yang belum terselesaikan. Penyebab tidak terpenuhinya target pendapatan daerah dari beberapa sektor seperti pajak daerah menjadi salah satu indikator tidak terpenuhinya target pengeluaran daerah Kabupaten Labuhanbatu.

Permasalahan lain yang sering muncul dalam penyusunan APBD adalah telat dan lamban saat penyusunan anggaran keuangan yang menyebabkan molornya pengumpulan anggaran keuangan yang akan memundurkan jadwal evaluasi. Dampak lanjutannya, anggaran yang harusnya bisa disalurkan lebih awal untuk anggaran pembangunan dan pelayanan publik juga akan mundur menunggu ketetapan APBD. Masalah lain juga sering ditemukan adalah draf rancangan APBD yang semestinya sudah harus diserahkan ke DPRD untuk dibahas ternyata mengalami keterlambatan.

Secara normatif, partisipasi masyarakat dalam penyusunan APBD Kabupaten Labuhanbatu telah diakomodasi melalui berbagai mekanisme formal, seperti musyawarah perencanaan pembangunan (musrenbang), reses anggota DPRD, forum konsultasi publik, serta penyampaian aspirasi melalui perangkat desa atau kelurahan. Regulasi di bidang perencanaan dan pengelolaan keuangan daerah menegaskan bahwa aspirasi masyarakat harus menjadi salah satu sumber utama dalam penyusunan dokumen perencanaan, mulai dari RKPD hingga penetapan APBD. Namun, dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan daerah di Kabupaten Labuhanbatu, aspirasi masyarakat sering kali tidak sepenuhnya terakomodasi atau bahkan tidak terlaksana dalam APBD. Fenomena ini menimbulkan kesenjangan antara norma hukum yang mengatur partisipasi publik dengan realitas implementasi kebijakan anggaran di lapangan. Banyak masyarakat yang mengeluhkan bahwa usulan yang disampaikan dalam musrenbang atau melalui perwakilan DPRD tidak semua terealisasi dalam bentuk program dan kegiatan yang nyata.

Musrenbang di Kabupaten Labuhanbatu yang merupakan salah satu mekanisme partisipatif dalam proses perencanaan pembangunan daerah, di mana masyarakat diberi ruang untuk menyampaikan aspirasi, kebutuhan, dan usulan program prioritas di wilayahnya. Namun, dalam praktiknya, tidak sedikit usulan hasil musrenbang yang tidak terealisasi dalam dokumen perencanaan maupun penganggaran daerah (APBD). Hal ini mencerminkan adanya kesenjangan antara partisipasi masyarakat dan implementasi kebijakan pembangunan.

Banyaknya usulan di Kabupaten Labuhanbatu yang telah disampaikan melalui musrenbang tingkat desa, kelurahan, hingga kecamatan akhirnya tidak masuk dalam RKPD atau tidak mendapatkan alokasi anggaran dalam APBD. Dampak dari kondisi ini cukup serius, masyarakat Kabupaten Labuhanbatu menjadi kecewa dan menilai musrenbang hanya sebatas formalitas tanpa tindak lanjut yang nyata. Partisipasi masyarakat Kabupaten Labuhanbatu pada tahun-tahun berikutnya pun cenderung menurun karena merasa aspirasinya diabaikan. Selain itu, pembangunan menjadi tidak tepat sasaran karena tidak berbasis pada kebutuhan nyata di masyarakat.

Permasalahan lain yang kerap muncul dalam penyusunan APBD Kabupaten Labuhanbatu adanya terkait usulan kegiatan yang akan dimasukkan kedalam perencanaan penyusunan APBD yang dapat menyebabkan terbenturnya rencana kegiatan yang sudah disusun sedemikian rupa oleh pemerintah daerah dan dapat menyebabkan perubahan kegiatan atau besaran anggaran yang telah disusun oleh pemerintah daerah.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan pada uraian latar belakang di atas, maka yang menjadi rumusan masalah dalam penelitian ini adalah :

1. Bagaimana Proses Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah oleh Pemerintahan Daerah ?
2. Bagaimana Kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah ?

3. Bagaimana Pengambilan Persetujuan Bersama Pemerintah Daerah dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah terhadap Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah?

### **C. Tujuan Penelitian**

Tujuan penelitian ini menjelaskan arah yang hendak dicapai dalam penelitian. Adapun tujuan dalam penelitian ini adalah :

1. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui dan menganalisis Proses Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah oleh Pemerintahan Daerah.
2. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui dan menganalisis Kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.
3. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui dan menganalisis Pengambilan Persetujuan Bersama Pemerintah Daerah dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah terhadap Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.

### **D. Manfaat Penelitian**

Penelitian ini diharapkan dapat memiliki manfaat teoritis dan dan praktis sebagai berikut :

1. Secara Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi bagi pengembangan ilmu hukum serta menyumbangkan pemikiran khususnya dalam

bidang Hukum Administrasi Negara tentang Proses Persetujuan Bersama Kepala Daerah dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.

## 2. Secara Praktis

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan pertimbangan bagi pemerintah dan masukan bagi para pihak yang berkepentingan baik itu instansi-instansi terkait maupun masyarakat secara umum sehingga didapatkan kesatuan pandangan tentang Proses Persetujuan Bersama Kepala Daerah dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.

## E. Keaslian Penelitian

Untuk melihat apakah ada penelitian yang sama atau untuk membuktikan penelitian yang dilakukan orisinil atau tidak maka diperlukan untuk melihat penelitian yang lain dengan tema yang sama. Berdasarkan penelusuran yang dilakukan, maka ada beberapa tesis yang terkait dengan “Analisis Proses Persetujuan Bersama Kepala Daerah dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam Penyusunan Anggaran dan Pendapatan Belanja Daerah”, yakni::

1. Penelitian yang ditulis oleh Bahrin Azmi, NPM : 04/ M / 0082, Magister Ilmu Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta dengan judul penelitian Hubungan Tata Kerja antara Eksekutif Daerah dengan DPRD dalam Proses Pembuatan Peraturan Daerah APBD Tahun 2025 di Provinsi Riau (Studi terhadap UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah). Adapun Rumusan masalah yang diteliti yaitu:

- a. Bagaimana proses Pembentukan Peraturan Daerah APBD 2005 di Provinsi Riau menurut Peraturan Perundang-undangan yang berlaku?
  - b. Faktor apa sajakah yang dapat menjadi kendala didalam proses pembentukan Peraturan Daerah APBD 2005 di Provinsi Riau?
  - c. Upaya apakah yang dapat ditempuh untuk dapat menanggulangi kendala-kendala dalam proses pembentukan Peraturan Daerah APBD 2005 di Provinsi Riau?
2. Penelitian yang ditulis oleh Daniel Surya S.T. Kamalera, NPM : 155202409, Magister Ilmu Hukum Universitas Atma Jaya Yogyakarta dengan judul Peran Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah guna Meningkatkan Peran Serta Masyarakat dalam Pembentukan Peraturan Daerah (Studi Kasus di Kabupaten Trenggalek). Adapun Rumusan masalah yang diteliti yaitu :
- a. Bagaimanakah peran APBD guna meningkatkan peran serta masyarakat dalam pembentukan Perda di Kabupaten Trenggalek?
  - b. Apa saja kendala APBD guna meningkatkan peran serta masyarakat dalam pembentukan Perda di Kabupaten Trenggalek?
  - c. Bagaimana upaya untuk mengatasi kendala APBD guna meningkatkan peran serta masyarakat dalam pembentukan Perda di Kabupaten Trenggalek?
3. Penelitian yang ditulis oleh Zuhri Sayfudin, NPM : 12012016, Magister Ilmu Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta dengan judul

Kemandirian Pengelolaan Keuangan Daerah melalui Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah berdasarkan asas Otonomi Daerah. Adapun Rumusan masalah yang diteliti yaitu :

- a. Bagaimanakah korelasi konsepsi otonomi daerah dengan pengelolaan keuangan daerah secara mandiri di daerah?
- b. Apakah terdapat bentuk-bentuk penyimpangan secara administratif melalui Peraturan Daerah (Perda) dalam menjalankan asas otonomi daerah terkait pengelolaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) di daerah?
- c. Bagaimanakah konsepsi ke depan dalam Rancangan Undang-Undang (RUU) tentang Pemerintah Daerah dalam tata kelola dan kemandirian Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)?

## **F. Landasan Teori dan Konsep**

### **1. Landasan Teori**

Teori merupakan landasan penelitian ilmiah, penelitian tanpa teori sebagai landasan konsep tidak bisa dipercaya kebenarannya. Landasan teori yang terdiri dari definisi dan konsep variabel yang dibentuk secara terstruktur dalam sebuah penelitian. Landasan teori merupakan pondasi dalam sebuah penelitian. Dengan adanya landasan teori maka sebuah penelitian bisa dikatakan relevan, landasan teoripun digunakan sebagai jawaban sementara penelitian yang dituangkan dalam hipotesis penelitian.<sup>20</sup>

---

<sup>20</sup> Syafrida Hafni Sahir, *Metodologi Penelitian* (Bantul : Penerbit KBM Indonesia, 2021), hlm. 25.

Beberapa ahli memberikan penekanan yang berbeda dalam mendefinisikan teori. Littlejohn menyatakan bahwa teori adalah kumpulan konsep, penjelasan, dan prinsip yang terorganisir yang mencakup beberapa aspek pengalaman manusia. *Oxford Advanced Learner's Dictionary* mengartikan teori sebagai seperangkat gagasan formal yang dirancang untuk menjelaskan alasan atau keberadaan sesuatu. Sementara itu, Judee Burgoon menggambarkan teori sebagai seperangkat pernyataan yang diinformasikan secara sistematis mengenai cara suatu hal berlangsung.<sup>21</sup>

a. Teori Kedaulatan Rakyat

Kedaulatan dari berbagai bahasa dapat diartikan sebagai wewenang tertinggi dari suatu kesatuan politik. Kedaulatan dalam suatu negara diartikan sebagai kekuasaan tertinggi dalam negara yang tidak berasal dari kekuasaan lainnya. Kedaulatan rakyat merupakan kedaulatan yang menggambarkan suatu sistem kekuasaan dalam sebuah negara yang menghendaki kekuasaan tertinggi dipegang oleh rakyat.<sup>22</sup>

Ide dasar teori kedaulatan rakyat adalah bahwa rakyatlah yang harus menjadi sumber kekuasaan tertinggi dalam suatu negara. Rakyat memiliki kekuasaan independen atas dirinya, meskipun dalam perkembangannya teori kedaulatan rakyat mengalami pasang surut pada seluruh negara yang mendasari gagasan itu. Kedudukan individualitas rakyat yang tercermin dalam hak-hak mereka untuk menentukan jalannya negara berhadapan dengan kedudukan

---

<sup>21</sup> Tamaulina Br. Sembiring. dkk., *Buku Ajar Metodologi Penelitian Teori dan Praktik* (Karawang : CV Saba Jaya Publisher, 2024), hlm. 53.

<sup>22</sup> Siti Afiyah, *Buku Ajar Ilmu Negara* (Lamongan : CV Pustaka Ilalang Group, 2022), hlm. 65.

kolektivitas yang tercermin dalam kekuasaan negara. Dialektika ini menghasilkan alat ukur yang jelas untuk menilai pelaksanaan gagasan kedaulatan rakyat itu dalam praktik.<sup>23</sup>

Jean Jacques Rousseau menggemakan kedaulatan rakyat lewat buku *Du Contract Social*. Dalam teori fiksi mengenai “perjanjian masyarakat” ia mengatakan bahwa dalam suatu negara, *natural liberty* telah berubah menjadi *civil liberty* dimana rakyat memiliki hak-haknya. Kekuasaan rakyat sebagai yang tertinggi dalam hal ini melampaui perwakilan yang berdasarkan suara terbanyak dari suatu kehendak bersama (*general will, volonte generale*). Kehendak bersama harus berdasarkan kepentingan dari golongan yang terbanyak. Jadi, apabila hanya kepentingan satu golongan minoritas yang diutamakan, maka bukan menjadi apa yang disebut sebagai kepentingan umum.<sup>24</sup>

Sesuai dengan doktrin kontrak sosial, Rosseau mendambakan negara atau sistem pemerintahan yang memberlakukan demokrasi langsung. Bentuk ideal negara idaman Rosseau adalah negara kota zaman Romawi Kuno atau desa-desa di Swiss ketika ia masih kanak-kanak. Doktrin kontrak sosial yang dikembangkan Rosseau di kemudian hari disebut doktrin kedaulatan rakyat. Dalam konteks demokrasi moderen, doktrin kedaulatan rakyat Rosseau menjadi ajaran pembenar bagi penyelenggaraan negara yang melibatkan rakyat dalam penyelenggaraan negara yang disebut negara demokrasi.<sup>25</sup>

Teori kedaulatan rakyat yang dipelopori oleh Jean Jacques Rousseau menyatakan pada dasarnya ajaran kedaulatan rakyat adalah bahwa yang memberi

---

<sup>23</sup> Mohammad Syaiful Aris, *Hukum Pemilu* (Malang : Setara Press, 2021), hlm. 10.

<sup>24</sup> Isharyanto, *Ilmu Negara* (Karanganyar : Oase Pustaka, 2016), hlm. 92.

<sup>25</sup> Hotma P. Sibuea, *Ilmu Negara* ( Jakarta : PT Gelora Aksara Pratama, 2014), hlm. 95.

kekuasaan tertinggi kepada pemerintahan adalah rakyat, atau sering juga disebut dengan pemerintahan yang dilaksanakan adalah dari rakyat, oleh rakyat, untuk rakyat.<sup>26</sup>

Teori kedaulatan rakyat merupakan salah satu fondasi utama dalam sistem negara demokrasi modern yang menempatkan rakyat sebagai pemilik kekuasaan tertinggi dalam penyelenggaraan negara. Dalam teori ini ditegaskan bahwa seluruh bentuk kekuasaan pemerintahan, baik di tingkat pusat maupun daerah, pada hakikatnya bersumber dari rakyat dan dijalankan semata-mata untuk kepentingan rakyat. Pemerintah, baik sebagai lembaga eksekutif maupun legislatif, tidak memiliki kekuasaan secara mandiri, melainkan hanya menjalankan mandat yang diberikan oleh rakyat sebagai pemegang kedaulatan.

Teori hukum kedaulatan rakyat merupakan salah satu landasan filosofis dan yuridis utama dalam penyelenggaraan pemerintahan yang demokratis, termasuk dalam konteks pengelolaan keuangan daerah. Teori ini berpandangan bahwa kekuasaan negara, baik dalam bidang pemerintahan, legislasi, maupun keuangan publik, pada hakikatnya bersumber dari rakyat sebagai pemilik kedaulatan tertinggi. Pemerintah daerah, sebagai bagian dari struktur pemerintahan negara, tidak memiliki kekuasaan yang bersifat absolut, melainkan hanya menjalankan kekuasaan yang didelegasikan oleh rakyat berdasarkan ketentuan konstitusi dan peraturan perundang-undangan.

Pelaksanaan teori hukum kedaulatan rakyat dalam proses penyusunan APBD oleh pemerintah daerah tercermin melalui dua dimensi utama, yaitu

---

<sup>26</sup> Sri Kusriwah, *Ilmu Negara* (Semarang : Unissula Press, 2017), hlm. 43.

dimensi representatif dan dimensi partisipatif. Dimensi representatif diwujudkan melalui peran DPRD sebagai lembaga perwakilan rakyat di daerah. DPRD memiliki fungsi anggaran yang memberikan kewenangan untuk membahas, mengubah, dan memberikan persetujuan terhadap rancangan APBD yang diajukan oleh kepala daerah. Dalam perspektif teori kedaulatan rakyat, kewenangan tersebut merupakan perwujudan dari pelaksanaan kedaulatan rakyat secara tidak langsung, di mana rakyat menyalurkan kehendaknya melalui wakil-wakil yang dipilih secara demokratis. Dengan demikian, persetujuan DPRD terhadap APBD menjadi syarat fundamental bagi legitimasi hukum dan politik dari kebijakan anggaran daerah.

Dimensi partisipatif menekankan pentingnya keterlibatan langsung masyarakat dalam proses penyusunan APBD. Keterlibatan tersebut diwujudkan melalui mekanisme perencanaan pembangunan daerah, Musrenbang yang dilaksanakan secara berjenjang mulai dari tingkat desa atau kelurahan hingga tingkat kabupaten atau kota. Melalui Musrenbang, masyarakat diberi ruang untuk menyampaikan aspirasi, kebutuhan, dan prioritas pembangunan yang diharapkan dapat diakomodasi dalam dokumen perencanaan daerah dan selanjutnya dituangkan dalam APBD. Dalam kerangka teori hukum kedaulatan rakyat, partisipasi masyarakat ini merupakan bentuk pelaksanaan kedaulatan rakyat secara langsung, yang memperkuat legitimasi demokratis dari kebijakan anggaran daerah.

## b. Teori Kewenangan

Kewenangan adalah merupakan hak menggunakan wewenang yang dimiliki seorang pejabat atau institusi menurut ketentuan yang berlaku, dengan demikian kewenangan juga menyangkut kompetensi tindakan hukum yang dapat dilakukan menurut kaedah-kaedah formal, jadi kewenangan merupakan kekuasaan formal yang dimiliki oleh pejabat atau institusi.<sup>27</sup>

Pemahaman yang mendalam tentang kewenangan dan cara memperoleh wewenang dalam hukum administrasi negara merupakan aspek yang sangat penting dalam sistem hukum dan pemerintahan di Indonesia. Kewenangan administrasi negara adalah landasan utama bagi penyelenggaraan fungsi-fungsi pemerintahan yang efisien dan efektif. Kewenangan ini mencakup hak dan kekuasaan yang dimiliki oleh pejabat atau lembaga administrasi untuk membuat keputusan, melaksanakan tindakan, dan mengatur berbagai aspek kehidupan publik.<sup>28</sup>

Konsep kewenangan diawali dari ciri khas suatu negara yaitu adanya kekuasaan yang memiliki kewenangan. Miriam Budiardjo dalam bukunya mengemukakan bahwa kekuasaan biasanya berbentuk hubungan dalam arti bahwa ada satu pihak yang memerintah dan pihak lain yang diperintah (*the rule and the ruled*).<sup>29</sup>

---

<sup>27</sup> Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*. (Jakarta : PT Raja Grafindo Persada. 2013), hlm. 99

<sup>28</sup> Merlien Irene Matitaputty. dkk., *Hukum Administrasi Negara* (Bandung : Widina Media Utama, 2024), hlm. 70.

<sup>29</sup> Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, (Jakarta : Gramedia Pustaka Utama, 2008), hlm. 35

Philipus M. Hadjon, dalam tulisannya tentang wewenang mengemukakan istilah tentang wewenang disejajarkan dengan istilah *bevoegdheid* dalam istilah hukum Belanda. Kedua istilah ini terdapat sedikit perbedaan yang terletak pada karakter hukumnya, yaitu istilah *bevoegdheid* digunakan dalam konsep hukum publik maupun dalam konsep hukum privat, sementara istilah wewenang atau kewenangan selalu digunakan dalam konsep hukum publik.<sup>30</sup>

Mengenai kewenangan, menurut F.P.C.L Tonnaer, Kewenangan pemerintah dalam kaitan ini dianggap sebagai kemampuan untuk melaksanakan hukum positif, dan dengan begitu dapat diciptakan hubungan hukum antara pemerintah dengan warga negara. Kewenangan memiliki kedudukan penting dalam kajian hukum tata negara dan hukum administrasi.<sup>31</sup>

Dalam Hukum Administrasi Negara dikenal pula asas *freies ermessen*, merupakan kewenangan bebas yang diberikan kepada pejabat pemerintahan dalam rangka memberikan pelayanan yang terbaik bagi warga masyarakat, yang merupakan konsekuensi dari adanya konsep negara kesejahteraan (*welfarestate*) yang bertujuan untuk mensejahterakan masyarakat. Dalam hal ini dikenal adanya prinsip bahwa pemerintah tidak boleh menolak untuk menyelesaikan suatu masalah dengan alasan tidak atau belum ada aturannya, sehingga agar kepentingan masyarakat tidak dirugikan, pejabat diberi kewenangan untuk menafsirkan dan

---

<sup>30</sup> Muhamad Rakhmat, *Hukum Administrasi Negara Indonesia*, (Bandung : LoGoz Publishing, 2014). hlm. 250.

<sup>31</sup> Philipus M. Hadjon. dkk, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, (Yogyakarta : Gadjah Mada University Press , 2008), hlm 70.

menerapkan sendiri suatu aturan untuk menyelesaikan masalah yang dihadapi oleh masyarakat.<sup>32</sup>

Kewenangan dalam hukum administrasi diperoleh melalui tiga cara, yakni atribusi, delegasi, dan mandat. Atribusi adalah pemberian kewenangan yang baru oleh pembentuk undang-undang kepada suatu organ pemerintahan. Delegasi adalah pelimpahan kewenangan dari satu organ kepada organ lain yang disertai peralihan tanggung jawab. Sedangkan mandat adalah pelimpahan pelaksanaan kewenangan kepada pejabat lain tanpa mengalihkan tanggung jawab. Ketiga bentuk perolehan kewenangan ini menjadi dasar untuk memahami bagaimana organ pemerintahan daerah memperoleh legitimasi dalam menyusun dan menetapkan APBD.

Dalam konteks pemerintahan daerah, kewenangan untuk mengatur dan mengurus rumah tangga daerah bersumber dari atribusi yang diberikan oleh konstitusi dan undang-undang. Secara normatif, kewenangan tersebut ditegaskan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang menyatakan bahwa daerah memiliki otonomi untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Otonomi daerah tersebut mengandung konsekuensi adanya kewenangan di bidang keuangan, karena tanpa kewenangan, otonomi hanya akan bersifat administratif semata. Oleh sebab itu, kewenangan penyusunan APBD merupakan bagian integral dari kewenangan pemerintahan daerah.

---

<sup>32</sup> Kadar Pamuji. dkk, *Buku Ajar Hukum Administrasi Negara*, (Purwokerto : Unsoed Press, 2023), hlm. 89.

Secara teknis dan operasional, mekanisme penyusunan APBD diatur lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah yang menentukan tahapan perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, hingga pertanggungjawaban keuangan daerah. Dari sudut teori kewenangan, regulasi tersebut berfungsi sebagai batas normatif yang mengatur bagaimana kewenangan harus dijalankan. Artinya, kewenangan kepala daerah dalam menyusun Rancangan APBD tidak bersifat absolut, melainkan dibatasi oleh prosedur, mekanisme, dan substansi yang telah ditentukan oleh peraturan perundang-undangan. DPRD tidak hanya berfungsi sebagai lembaga pengawas, tetapi juga memiliki fungsi anggaran yang memberikan hak untuk membahas, mengubah, dan menyetujui Rancangan APBD yang diajukan oleh kepala daerah. Dalam kerangka teori kewenangan, keterlibatan DPRD mencerminkan pembagian kewenangan dalam sistem pemerintahan daerah.

Dalam konteks penyusunan APBD, teori kewenangan menegaskan bahwa proses perencanaan, pembahasan, hingga penetapan APBD merupakan tindakan hukum publik yang hanya dapat dilakukan oleh subjek hukum yang memiliki kewenangan, yaitu kepala daerah dan DPRD. Tanpa adanya kewenangan yang sah, seluruh rangkaian penyusunan APBD menjadi cacat hukum dan berpotensi batal demi hukum. Teori kewenangan juga menjelaskan pembagian peran antara pemerintah daerah dan DPRD dalam penyusunan APBD. Kepala daerah memiliki kewenangan untuk menyusun dan mengajukan rancangan APBD sebagai wujud fungsi eksekutif, sedangkan DPRD memiliki kewenangan untuk membahas dan memberikan persetujuan sebagai wujud fungsi legislatif daerah. Relasi ini

menunjukkan bahwa APBD lahir dari pertemuan dua kewenangan publik, sehingga secara teoritis APBD merupakan produk hukum yang bersifat kolektif.

Keterkaitan teori kewenangan dengan penyusunan APBD terletak pada fungsinya sebagai landasan legitimasi, mekanisme pembagian peran, sekaligus alat kontrol hukum. Teori kewenangan menegaskan bahwa APBD bukan sekadar kebijakan keuangan daerah, melainkan produk kewenangan publik yang harus tunduk pada prinsip legalitas, akuntabilitas, dan kepentingan umum. Tanpa kerangka teori kewenangan, penyusunan APBD berpotensi kehilangan karakter hukumnya dan bergeser menjadi sekadar kompromi politik tanpa dasar yuridis yang kuat.

Persetujuan bersama antara kepala daerah dan DPRD dalam penetapan APBD merupakan bentuk pelaksanaan kewenangan yang bersifat kolektif. Tidak ada satu pun lembaga yang dapat menetapkan APBD secara sepihak. Kepala daerah tidak dapat memberlakukan APBD tanpa persetujuan DPRD, dan DPRD tidak dapat menyusun APBD tanpa inisiatif dari kepala daerah. Model ini menunjukkan bahwa kewenangan dalam penyusunan APBD bersifat koordinatif dan saling melengkapi. Dalam perspektif teori kewenangan, hubungan tersebut menegaskan bahwa kewenangan publik selalu dibatasi oleh struktur hukum dan sistem kelembagaan. penyusunan APBD bukan sekadar proses administratif tahunan, melainkan proses hukum yang mencerminkan pelaksanaan kewenangan pemerintahan daerah. Teori kewenangan memberikan kerangka analitis bahwa setiap tahap dalam penyusunan APBD harus berlandaskan pada kewenangan yang

sah, dilaksanakan sesuai batas hukum, serta dapat dipertanggungjawabkan secara politik, administratif, dan hukum.

Relevansi teori kewenangan dalam penyusunan APBD terletak pada upayanya menjaga keseimbangan antara kekuasaan dan hukum. Kewenangan yang sah menjamin legitimasi tindakan pemerintahan, sementara pembatasan hukum mencegah penyalahgunaan kekuasaan. Oleh karena itu, keberhasilan penyusunan APBD tidak hanya diukur dari ketepatan waktu atau besarnya anggaran, tetapi juga dari kesesuaiannya dengan prinsip-prinsip kewenangan yang sah menurut hukum administrasi negara.

#### c. Teori Pemerintahan Daerah

Pemerintahan daerah memiliki peran yang sangat penting dalam penyelenggaraan pemerintahan di tingkat lokal. Fungsi dan tugas pemerintahan daerah tidak hanya terbatas pada pengelolaan administrasi lokal, tetapi juga meliputi berbagai aspek kehidupan masyarakat di wilayahnya. Pertama-tama pemerintahan daerah bertanggungjawab atas pengelolaan dan penyediaan layanan publik seperti kesehatan, pendidikan, infrastruktur, dan keamanan.<sup>33</sup>

Menurut Bagir Manan, memberikan kesempatan kepada rakyat untuk turut serta dalam penyelenggaraan pemerintahan tingkat daerah, tidak lain memberikan wewenang, tugas dan tanggung jawab untuk mengatur dan mengurus sendiri kepentingan-kepentingan rumah tangga daerah mereka. Salah satu wujud dari hal tersebut adalah kebebasan untuk melakukan berbagai prakarsa (inisiatif) sebagai ciri kemandirian (*zelfstandigheid*) dalam batas-batas ketentuan yang berlaku, atau

---

<sup>33</sup> Mansyur Achmad dan Muhammad Baharuddin Zubakhrum, *Administrasi Pemerintahan Daerah* (Jombang: CV Askara Sastra Media, 2024), hlm. 14.

dengan perkataan lain, wewenang, tugas dan tanggungjawab daerah dalam suatu negara kesatuan tidak dapat diartikan adanya kebebasan penuh untuk menjalankan hak dan fungsi otonomi sekehendak daerah yang bersangkutan tanpa mempertimbangkan kepentingan nasional secara keseluruhan.<sup>34</sup>

Keberhasilan dalam penyelenggaraan Otonomi Daerah tidak terlepas dari adanya partisipasi masyarakat daerah. Sebab pada prinsipnya penyelenggaraan otonomi daerah ditujukan guna mewujudkan masyarakat yang sejahtera di daerah yang bersangkutan. Oleh karena itu tanggung jawab penyelenggaraan pemerintahan daerah tidak saja di tangan kepala daerah, DPRD dan aparat pelaksanaannya, tapi juga di penyelenggaraan pemerintahan daerah tangan masyarakat daerah tersebut.<sup>35</sup>

Teori pemerintahan daerah membahas mengenai kedudukan, kewenangan, serta hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam kerangka negara kesatuan. Dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, pemerintahan daerah tidak berdiri sebagai entitas yang terpisah dari negara, melainkan sebagai subsistem dari pemerintahan nasional yang diberi kewenangan untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan tertentu berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan. Dengan demikian, teori pemerintahan daerah pada dasarnya berupaya menjelaskan bagaimana desentralisasi kekuasaan dijalankan dalam kerangka negara kesatuan. Pemerintahan daerah lahir dari kebutuhan untuk mendekatkan pelayanan publik kepada masyarakat, meningkatkan partisipasi rakyat, serta menciptakan efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan.

---

<sup>34</sup> Jaidun, *Hukum Pemerintahan Daerah* (Malang: Mazda Media, 2023). hlm. 154-155.

<sup>35</sup> Aos Kuswandi, *Manajemen Pemerintahan Daerah*, (Bekasi : Lembaga Penerbitan Pascasarjana UNISMA, 2016), hlm. 38

Penyerahan sebagian urusan pemerintahan dari pemerintah pusat kepada daerah otonom untuk diatur dan diurus sendiri. Desentralisasi tidak hanya bersifat administratif, tetapi juga politis dan fiskal.

Salah satu aspek terpenting dalam teori pemerintahan daerah adalah dimensi keuangan daerah. Tanpa dukungan keuangan yang memadai, otonomi daerah tidak dapat berjalan efektif. Oleh karena itu, teori pemerintahan daerah selalu berkaitan erat dengan konsep desentralisasi keuangan, yaitu pelimpahan kewenangan pengelolaan keuangan kepada daerah agar mampu membiayai penyelenggaraan urusan pemerintahan dan pelayanan publik. Dalam konteks ini, APBD menjadi instrumen utama pelaksanaan kewenangan tersebut.

Relevansi teori pemerintahan daerah dengan penyusunan APBD dapat dilihat dari beberapa aspek. Pertama, dari aspek desentralisasi kewenangan. APBD merupakan sarana bagi daerah untuk menjalankan urusan pemerintahan yang telah dibagi antara pusat dan daerah. Setiap program dan kegiatan yang dianggarkan dalam APBD harus sesuai dengan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah.

Kedua, dari aspek demokrasi lokal. Teori pemerintahan daerah menekankan pentingnya partisipasi masyarakat dalam proses pengambilan keputusan di tingkat daerah. Penyusunan APBD melibatkan berbagai tahapan partisipatif, seperti Musrenbang, pembahasan bersama DPRD, hingga persetujuan bersama antara kepala daerah dan DPRD. Proses ini mencerminkan implementasi prinsip kedaulatan rakyat di tingkat lokal, di mana kebijakan anggaran disusun dengan mempertimbangkan aspirasi dan kebutuhan masyarakat.

Ketiga, dari aspek akuntabilitas dan pengawasan. Dalam teori pemerintahan daerah modern, akuntabilitas menjadi prinsip utama dalam penyelenggaraan pemerintahan. APBD sebagai instrumen keuangan daerah harus dapat dipertanggungjawabkan secara administratif, politik, dan hukum. pemerintah daerah tidak hanya bertanggung jawab kepada DPRD, tetapi juga kepada pemerintah pusat dan masyarakat. Mekanisme evaluasi dan pengawasan oleh pemerintah pusat menunjukkan bahwa desentralisasi tetap berada dalam kerangka negara kesatuan yang terintegrasi.

Keempat, dari aspek hubungan pusat dan daerah. Teori pemerintahan daerah dalam negara kesatuan menekankan bahwa meskipun daerah memiliki otonomi, pemerintah pusat tetap memiliki fungsi pembinaan dan pengawasan. dalam penyusunan APBD, rancangan peraturan daerah tentang APBD harus dievaluasi oleh pemerintah pusat untuk memastikan kesesuaian dengan kepentingan nasional dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Hal ini menunjukkan keseimbangan antara otonomi daerah dan integrasi nasional.

Teori pemerintahan daerah memberikan landasan bahwa penyusunan APBD merupakan bagian integral dari pelaksanaan otonomi daerah dalam kerangka desentralisasi. APBD menjadi instrumen strategis untuk mewujudkan tujuan pemerintahan daerah, yaitu meningkatkan kesejahteraan masyarakat, pelayanan publik, dan daya saing daerah. Keberhasilan penyusunan APBD mencerminkan kualitas penyelenggaraan pemerintahan daerah itu sendiri. Semakin baik implementasi prinsip desentralisasi, demokrasi lokal, dan akuntabilitas dalam proses penganggaran, semakin kuat pula legitimasi

pemerintahan daerah dalam menjalankan otonominya. Oleh karena itu, teori pemerintahan daerah memiliki relevansi yang sangat erat dengan penyusunan APBD sebagai instrumen utama pelaksanaan kewenangan dan tanggung jawab daerah dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.

## 2. Landasan Konseptual

- a. Persetujuan Bersama bersama merupakan kesepakatan untuk menentukan kebijakan berupa Undang-Undang, *checks and balances* merupakan prinsip yang dianggap mendasari hal ini, berbagai perwakilan fraksi saat pembahasan perubahan UUD NRI 1945 pada tahun 1999 banyak menyinggung tentang *checks and balances*, agar tidak terciptanya *eksecutive heavy* dengan mengembalikan fungsi sesungguhnya dari lembaga legislatif serta menyamakan lembaga-lembaga yang ada.<sup>36</sup>
- b. Kepala daerah mengacu pada jabatan Gubernur di tingkat provinsi dan Bupati/Walikota di tingkat kabupaten/kota. Mereka adalah pemimpin eksekutif yang bertanggung jawab atas penyelenggaraan pemerintahan di tingkat daerah.<sup>37</sup>
- c. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang selanjutnya disingkat DPRD sebagai unsur pemerintahan daerah diartikan oleh Jimly Asshiddiqie, bahwa DPRD merupakan bagian dari pemerintahan daerah bersama pemerintah daerah yang dipimpin oleh kepala daerah. DPRD

---

<sup>36</sup> Aris Arianto, dkk, "Makna Persetujuan Bersama DPR dan Presiden dalam Pembentukan Undang-Undang", *Mimbar Yustitia P-ISSN 2580 E-ISSN 2580-457X*, Vol. 3 No. 1 (2019), hlm. 51.

<sup>37</sup> Tamaulina Br. Sembiring. dkk., *Sistem Pemerintahan Daerah* (Solok : Mafy Media Literasi Indonesia, 2023), hlm. 20.

Provinsi, Kabupaten/Kota memiliki fungsi pembentukan peraturan daerah, anggaran, dan pengawasan.<sup>38</sup>

- d. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah yang selanjutnya disingkat APBD adalah perkiraan besarnya rencana pendapatan dan belanja daerah dalam suatu jangka waktu tertentu di masa yang akan datang, yang disusun secara sistematis dengan prosedur dan bentuk tertentu.<sup>39</sup>

## G. Metode Penelitian

Metode penelitian dapat diartikan sebagai semua metode atau teknik yang digunakan untuk melakukan penelitian. Metode atau teknik penelitian dengan demikian mengacu pada metode yang digunakan peneliti dalam melakukan operasi penelitian. Dengan kata lain, semua metode yang digunakan peneliti selama mempelajari masalah penelitiannya disebut dengan metode penelitian.<sup>40</sup>

### 1. Jenis Penelitian

Jenis dalam penelitian ini adalah penelitian hukum empiris. Penelitian hukum empiris, dalam bahasa Inggris, disebut *empirical legal research*, dalam bahasa Belanda disebut dengan istilah *empirisch juridisch onderzoek* merupakan salah satu jenis penelitian hukum yang menganalisis dan mengkaji bekerjanya hukum dalam masyarakat.<sup>41</sup>

---

<sup>38</sup> Aryojati Ardipandanto. dkk., *Peranan DPRD dalam Pengambilan Kebijakan Daerah*, (Jakarta : Yayasan Pustaka Obor Indonesia, 2020), hlm. 1.

<sup>39</sup> Syamsul Arifin, *Buku Ekonomi Materi APBD dan APBN* (Jakarta Pusat : Teras Kata, 2019), hlm. 16.

<sup>40</sup> Utari Yolla Sundari. dkk., *Metodologi Penelitian* (Padang : Gita Lantera, 2024), hlm. 31.

<sup>41</sup> Muhaimin, *Metode Penelitian Hukum* (Mataram : Mataram University Press, 2020), hlm. 80.

Penelitian hukum empiris (*empirical research*) atau realisme hukum, sebagaimana juga biasa disebut dengan penelitian hukum sosiologis (*sociological research*), penelitian hukum non-doktrinal (*non-doctrinal research*) dan atau penelitian lapangan (*field research*), adalah tipe penelitian hukum yang melihat hukum dari sudut pandang di luar ilmu hukum.<sup>42</sup>

Penelitian empiris adalah penelitian yang menggunakan data lapangan sebagai sumber utama, seperti hasil observasi dan wawancara. Penelitian ini bertujuan untuk membangun pengetahuan yang dapat diuji kebenarannya melalui metode ilmiah, meliputi penelitian terhadap asas-asas hukum, sumber-sumber hukum, teori hukum, buku-buku, peraturan Perundang-undangan yang bersifat teoritis ilmiah serta dapat menganalisa permasalahan yang dibahas.<sup>43</sup>

## 2. Pendekatan Penelitian

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian hukum empiris berbeda dengan pendekatan yang digunakan dalam penelitian hukum normatif. Dalam penelitian hukum empiris yang menjadi fokus kajian pada bekerjanya hukum dalam masyarakat.<sup>44</sup>

Pendekatan undang-undang dilakukan dengan cara menelaah dan menganalisis semua undang-undang dan regulasi yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang sedang ditangani. Dengan mempelajari ratio legis dan dasar ontologis suatu undang-undang, peneliti sebenarnya mampu menangkap kandungan filosofi

---

<sup>42</sup> Nurul Qamar dan Farah Syah Rezah, *Metode Penelitian Hukum Doktrinal dan Non Doktrinal* (Makassar : CV Social Politic Genius, 2020), hlm. 50.

<sup>43</sup> Johny Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif* (Malang : Bayu Media Pubshing, 2003), hlm. 25.

<sup>44</sup> Wiwik Sri Widiarty, *Buku Ajar Metode Penelitian Hukum* (Yogyakarta : Publika Global Media, 2024), hlm. 136-137.

yang ada di belakang undang-undang. Memahami kandungan filosofi tersebut, peneliti akan dapat menyimpulkan mengenai ada tidaknya benturan filosofis antara undang-undang dengan isu yang dihadapi.<sup>45</sup>

Pendekatan ini dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang sedang ditangani. Bagi penelitian untuk kegiatan praktis, pendekatan undang - undang ini akan membuka kesempatan bagi peneliti untuk mengetahui peraturan perundang-undangan terkait dengan tema penelitian ini, sehingga dapat ditelaah apakah aturan yang ada telah dilaksanakan atau tidak. Hasil dari telaah tersebut merupakan suatu argumen untuk memecahkan suatu isu yang dihadapi.<sup>46</sup>

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan peraturan perundang-undangan antara lain :

- a. Undang-undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;
- b. Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah;
- c. Undang-undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah;
- d. Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2018 tentang Pedoman Penyusunan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Kabupaten, dan Kota;

---

<sup>45</sup> Nur Solikin, *Pengantar metodologi Penelitian Hukum* ( Pasuruan : CV. Penerbit Qiara Media, 2021), hlm. 58.

<sup>46</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum, Edisi Pertama* (Jakarta : Kencana, 2005), hlm. 93.

- e. Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah;
- f. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 77 Tahun 2020 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Keuangan Daerah;
- g. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 14 Tahun 2025 tentang Pedoman Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2026.

### **3. Sifat Penelitian**

Penelitian ini bersifat deskriptif analitis. Penelitian deskriptif adalah suatu jenis penelitian yang bertujuan untuk memberikan gambaran (deskripsi) dari suatu fenomena tertentu secara obyektif. Studi deskriptif menyajikan pada peneliti sejumlah informasi mengenai berbagai keadaan sosial, misalnya untuk menggambarkan ciri-ciri tertentu dari suatu sampel atau populasi penelitian. Berbeda dengan penelitian deskriptif, dalam penelitian ini masalah penelitian sudah terang, tetapi perlu penegasan terhadap konsep-konsep yang akan digunakan. Sesuai dengan namanya, penelitian dirumuskan pula dengan metode deskriptif, yang juga meliputi analisis dan interpretasi tentang arti data yang dikumpulkan.<sup>47</sup>

### **4. Sumber Data**

Penelitian ini menggunakan data primer dan data sekunder, yakni :

- a. Data yang bersumber dari hukum Islam yaitu (QS.An-Nisa (4) : 26).

---

<sup>47</sup> Elvis F. Purba dan Parulian Simanjuntak, *Metode Penelitian*, (Medan : Percetakan SADIA, 2011), hlm. 19.

إِنَّ اللَّهَ يَأْمُرُكُمْ أَنْ تُؤَدُّوا الْأَمَانَاتِ إِلَىٰ أَهْلِهَا وَإِذَا حَكَمْتُمْ بَيْنَ النَّاسِ أَنْ تَحْكُمُوا بِالْعَدْلِ  
 إِنَّ اللَّهَ نِعِمَّا يَعِظُكُمْ بِهِ إِنَّ اللَّهَ كَانَ سَمِيعًا بَصِيرًا

Artinya : Sesungguhnya Allah menyuruh kamu menyampaikan amanah kepada pemiliknya. Apabila kamu menetapkan hukum di antara manusia, hendaklah kamu tetapkan secara adil. Sesungguhnya Allah memberi pengajaran yang paling baik kepadamu. Sesungguhnya Allah Maha Mendengar lagi Maha Melihat.<sup>48</sup>

#### b. Data Primer

Menurut Bungin, data primer adalah data yang langsung diperoleh dari sumber data pertama di lokasi penelitian atau objek penelitian. Menurut Amirin, data primer adalah yang diperoleh dari sumber-sumber primer atau sumber asli yang memuat informasi atau data penelitian. Sumber asli yang dimaksud Amirin di sini adalah sumber pertama sebagaimana yang disebut oleh Bungin.<sup>49</sup>

Data primer dalam penelitian ini dengan melakukan wawancara terstruktur dengan informan yang ada di Pemerintahan Daerah Kabupaten Labuhanbatu.

#### c. Data Sekunder

Data Sekunder adalah data yang diperoleh atau dikumpulkan peneliti dari berbagai sumber yang telah ada (peneliti sebagai tangan kedua). Data sekunder

<sup>48</sup> Al-Qur'an, 4 : 26. (NU Online).

<sup>49</sup> Rahmadi, *Pengantar Metodologi Penelitian*, (Banjarmasin : Antasari Press, 2011), hlm.

dapat diperoleh dari berbagai sumber seperti Biro Pusat Statistik (BPS), buku, laporan, jurnal, dan lain-lain.<sup>50</sup>

Data sekunder terdiri dari:

- 1) Bahan hukum primer merupakan bahan yang mempunyai kekuatan mengikat secara yuridis.
- 2) Bahan hukum sekunder, yaitu bahan yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, seperti rancangan undang-undang, hasil penelitian, hasil karya dari kalangan hukum, pendapat pakar hukum, atau lainnya.<sup>51</sup>
- 3) Bahan hukum tersier sebagai bahan hukum yang memberikan petunjuk dan penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder, seperti kamus dan ensiklopedi hukum.<sup>52</sup>

## 5. Alat Pengumpul Data

### a. Wawancara

Wawancara (*Interview*) merupakan salah satu cara pengambilan data yang dilakukan melalui kegiatan komunikasi lisan dalam bentuk terstruktur, semi terstruktur, dan tak terstruktur<sup>53</sup>, yaitu :

- 1) Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kabupaten Labuhanbatu;
- 2) Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah Kabupaten Labuhanbatu;

---

<sup>50</sup> Sandu Siyoto dan M.Ali Sodik, *Dasar Metodologi Penelitian*, (Sleman : Literasi Media Publishing, 2015), hlm. 68.

<sup>51</sup> Muhammad Siddiq Armia, *Penentuan Metode dan Pendekatan Penelitian Hukum* (Banda Aceh: Lembaga Kajian Konstitusi Indonesia, 2022), hlm. 12.

<sup>52</sup> Gunardi, *Buku Ajar Metode Penelitian Hukum* (Jakarta Selatan : Damera Press, 2022), hlm. 74.

<sup>53</sup> Nursapia Harahap, *Penelitian Kualitatif* (Medan : Wal Ashri Publishing, 2020), hlm 69.

3) Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Labuhanbatu.

b. Studi kepustakaan/studi dokumen

Studi pustaka adalah suatu kegiatan yang diwajibkan dalam penelitian, yang bertujuan untuk mengembangkan aspek teoretis maupun praktis. Studi pustaka sifatnya realitas bahwa penelitian menggunakan pendekatan ilmiah yang di dalamnya mengandung unsur kombinasi antara dasar berpikir deduktif dan induktif.<sup>54</sup>

## 6. Analisis Data

Analisis data dalam penelitian ini dianalisis secara kualitatif. menurut Tengku Erwinsyahbana analisis kualitatif lebih tepat disebut analisis yuridis kualitatif, karena yang dianalisis adalah informasi dari berbagai peraturan perundang-undangan dan/atau karya ilmiah dalam bidang hukum.<sup>55</sup>

---

<sup>54</sup> Magdalena. dkk., *Metode Penelitian* (Rejang Lebong : Penerbit Buku Literasiologi, 2021), hlm. 74.

<sup>55</sup> Tengku Erwinsyahbana, "Pertanggungjawaban Yuridis Direksi terhadap Risiko Kerugian Keuangan Daerah pada Badan Usaha Milik Daerah", *Jurnal Ilmu Hukum De Lega Lata*, Vol. 2 No. 1 (2017), hlm. 188.

## **BAB II**

# **PROSES PENYUSUNAN ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DAERAH OLEH PEMERINTAHAN DAERAH**

### **A. Penyusunan Rencana Kerja Pemerintah Daerah**

Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) adalah dokumen perencanaan tahunan yang memuat program dan kegiatan pembangunan daerah untuk satu tahun anggaran menjadi pedoman untuk penyusunan APBD, menjamin konsistensi antara perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, evaluasi pembangunan dan mengarahkan semua kegiatan pembangunan agar sesuai dengan sasaran yang telah ditetapkan. RKPD juga berfungsi sebagai alat ukur kinerja dan memastikan konsistensi antara perencanaan jangka panjang dan pelaksanaan tahunan. RKPD merupakan dokumen perencanaan pembangunan daerah tahunan yang memiliki kedudukan strategis dalam sistem perencanaan pembangunan daerah. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 86 Tahun 2017 menegaskan bahwa RKPD adalah rencana pembangunan daerah tahunan yang merupakan penjabaran dari Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) yang berisi rancangan kerangka ekonomi daerah, prioritas pembangunan daerah, serta rencana kerja dan pendanaan untuk jangka waktu satu tahun.<sup>56</sup>

Penyusunan RKPD untuk tahun 2026 diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 10 Tahun 2025 tentang pedoman penyusunan rencana kerja pemerintah daerah tahun 2026. Dalam menyusun RKPD Tahun 2026, pemerintah

---

<sup>56</sup> Hasil wawancara dengan ibu Sry Wahyuni, SE Fungsional Perencana Ahli Muda Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kabupaten Labuhanbatu pada tanggal 17 November 2025.

daerah kabupaten / kota diharapkan berpedoman pada program strategis nasional yang ditetapkan oleh pemerintah pusat, khususnya dengan menjabarkan visi pembangunan yang tertuang dalam Asta Cita sebagai landasan strategis untuk menjamin sinkronisasi perencanaan pusat dan daerah. Dalam rangka mendukung pencapaian visi nasional sebagaimana dirumuskan dalam Asta Cita, pemerintah daerah difokuskan mengintegrasikan seluruh bidang urusan pemerintahan daerah ke dalam kerangka pembangunan yang berkelanjutan dan berkeadilan. Asta Cita menjadi pedoman utama dalam penyusunan arah kebijakan daerah, sehingga seluruh program, kegiatan, dan subkegiatan yang dirumuskan dalam RKPD Tahun 2026 harus selaras dengan prioritas nasional. Penyusunan RKPD Tahun 2026 menjadi upaya untuk mewujudkan Indonesia yang berdaulat, mandiri, berkepribadian, dan berkeadilan, sebagaimana diamanatkan dalam Asta Cita.<sup>57</sup>

Tahapan penyusunan RKPD secara umum meliputi persiapan, penyusunan rancangan awal, pelaksanaan Musrenbang, perumusan rancangan akhir, dan penetapan. Proses ini melibatkan evaluasi pembangunan sebelumnya, penjaringan aspirasi masyarakat, dan penyelarasan dengan prioritas pembangunan nasional serta dokumen perencanaan daerah lainnya seperti RPJMD.<sup>58</sup>

Sebagai langkah pertama dalam penyusunan RKPD, Penyusunan rancangan awal RKPD sebagaimana dimaksud dalam Pasal 74 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 86 Tahun 2017 dimulai pada minggu pertama bulan Desember 2 tahun sebelum tahun rencana. Badan Perencanaan Pembangunan

---

<sup>57</sup> Hasil wawancara dengan bapak Nelson Muhammad Bangun, ST., MM Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kabupaten Labuhanbatu pada tanggal 8 Desember 2025.

<sup>58</sup> Hasil wawancara dengan ibu Sry Wahyuni, SE Fungsional Perencana Ahli Muda Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kabupaten Labuhanbatu pada tanggal 17 November 2025.

Daerah (Bappeda) menyiapkan rancangan awal RKPD sebagai penjabaran dari RPJMD. Selanjutnya Kepala Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) menyiapkan rencana kerja sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya dengan mengacu pada rancangan awal RKPD yang disusun oleh Bappeda. Pada dasarnya rencana kerja SKPD berisi tentang kebijakan umum SKPD dan Program / kegiatan pembangunan di lingkungan SKPD, baik yang dilaksanakan oleh SKPD maupun dengan mendorong partisipasi masyarakat. Setelah itu, bappeda mengkoordinasikan penyusunan rancangan RKPD dengan menggunakan dasar dari rencana kerja SKPD. Rancangan RKPD menjadi bahan dalam musrenbang yang diselenggarakan oleh Bappeda. Bappeda menyusun rancangan akhir RKPD berdasarkan hasil musrenbang.<sup>59</sup>

Rancangan awal RKPD adalah tahap awal dalam penyusunan dokumen tahunan yang merupakan penjabaran dari RPJMD. Dokumen ini memuat rancangan kerangka ekonomi daerah, prioritas, rencana kerja, dan pendanaan untuk satu tahun ke depan, serta menjadi dasar bagi pembahasan lebih lanjut melalui Musrenbang. Tahapan ini melibatkan masukan dari berbagai pemangku kepentingan dan berisi fokus pembangunan sesuai kondisi daerah. Musrenbang adalah sebuah forum partisipatif yang diselenggarakan pemerintah untuk menyusun rencana pembangunan daerah berdasarkan aspirasi masyarakat menjadi wadah bagi masyarakat untuk menyuarakan kebutuhan dan prioritas pembangunan di tingkat kabupaten . Forum ini melibatkan berbagai elemen masyarakat, termasuk warga, badan permusyawaratan desa, tokoh masyarakat di

---

<sup>59</sup> Hasil wawancara dengan ibu Sry Wahyuni, SE Fungsional Perencana Ahli Muda Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kabupaten Labuhanbatu pada tanggal 17 November 2025.

berbagai tingkatan baik desa, kecamatan, hingga kabupaten. Tujuan utamanya adalah memastikan pembangunan selaras dengan kebutuhan masyarakat, meningkatkan kesejahteraan, mengurangi kemiskinan, dan mengalokasikan sumber daya secara efektif.<sup>60</sup>

Musrenbang merupakan agenda tahunan di mana warga saling bertemu mendiskusikan masalah yang mereka hadapi dan memutuskan prioritas pembangunan jangka pendek. Ketika prioritas telah tersusun, kemudian di usulkan kepada pemerintah di level yang lebih tinggi, dan melalui Bappeda usulan masyarakat dikategorikan berdasarkan urusan dan alokasi anggaran. Proses penganggaran partisipatif ini menyediakan ruang bagi masyarakat untuk menyuarakan kebutuhan mereka pada pihak pemerintah. Proses musrenbang juga terjadi di level kecamatan dan kabupaten. Musrenbang merupakan pendekatan dari bawah keatas dimana suara warga bisa secara aktif mempengaruhi rencana anggaran kabupaten dan bagaimana proyek-proyek pembangunan disusun.<sup>61</sup>

Tahapan musrenbang adalah sebagai berikut :

1. Musrenbang desa / kelurahan yang menjadi titik awal pengumpulan usulan dari masyarakat. Musrenbang kelurahan / desa adalah forum tahunan untuk membahas, mengidentifikasi masalah, dan menyepakati prioritas program pembangunan desa / kelurahan untuk tahun berikutnya, melibatkan pemerintah desa / kelurahan, badan permusyawaratan desa, tokoh

---

<sup>60</sup> Hasil wawancara dengan ibu Sry Wahyuni, SE Fungsional Perencana Ahli Muda Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kabupaten Labuhanbatu pada tanggal 17 November 2025.

<sup>61</sup> Hasil wawancara dengan ibu Sry Wahyuni, SE Fungsional Perencana Ahli Muda Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kabupaten Labuhanbatu pada tanggal 17 November 2025.

masyarakat, dan warga, serta menghasilkan usulan untuk musrenbang tingkat kecamatan.

2. Musrenbang tingkat kecamatan yang diikuti oleh perwakilan desa - desa yang ada di suatu kecamatan. Musrenbang kecamatan adalah forum tahunan di tingkat kecamatan untuk membahas, menyelaraskan, dan memprioritaskan usulan pembangunan dari desa / kelurahan agar sesuai dengan kebijakan daerah, melibatkan pemerintah kecamatan, perwakilan masyarakat dan perangkat daerah terkait, dengan tujuan menghasilkan rencana pembangunan yang lebih relevan, tepat sasaran, dan terintegrasi sebelum dibawa ke tingkat kabupaten / kota. Ini adalah perwujudan perencanaan untuk memastikan aspirasi masyarakat terakomodir dalam RKPD. Tujuan musrenbang kecamatan antara lain menampung dan menyelaraskan usulan prioritas dari tingkat desa / kelurahan, menetapkan prioritas kegiatan pembangunan skala kecamatan yang belum tercakup di tingkat desa / kelurahan, menyepakati kegiatan lintas desa / kelurahan, menyusun delegasi untuk musrenbang kabupaten / kota, menjadi wahana partisipasi masyarakat dalam pembangunan daerah.
3. Musrenbang kabupaten dalam rangka penyusunan draft akhir RKPD yang diikuti oleh unsur penyelenggara pemerintahan. Musrenbang kabupaten adalah musyawarah perencanaan pembangunan di tingkat kabupaten, sebuah forum tahunan yang menjadi wadah partisipasi masyarakat dan pemangku kepentingan untuk membahas, merumuskan, dan menyepakati prioritas pembangunan daerah untuk tahun anggaran berikutnya yang

mengintegrasikan aspirasi dari kelurahan hingga kecamatan sebelum dibawa ke tingkat kabupaten. Tujuannya adalah menyelaraskan kebutuhan lokal dengan visi pembangunan daerah dan nasional, mengatasi masalah seperti inflasi, kemiskinan, dan pengangguran, serta memastikan pembangunan yang kolaboratif dan relevan. Tujuan utama musrenbang kabupaten adalah menyampaikan aspirasi, menampung usulan, ide, dan kebutuhan pembangunan dari masyarakat dan berbagai elemen daerah. Menyusun prioritas menentukan program dan kegiatan prioritas yang akan menjadi fokus pembangunan di tahun mendatang. Membentuk komitmen bersama antara pemerintah daerah dan stakeholder untuk mendukung rencana pembangunan, menghubungkan dengan rencana lebih tinggi mengintegrasikan usulan dari tingkat bawah ke dalam RKPD Kabupaten, yang kemudian akan diselaraskan dengan RKPD Provinsi dan RKP Nasional.<sup>62</sup>

Penguatan peran Musrenbang dalam perencanaan pembangunan daerah yang menekankan peningkatan kualitas proses perencanaan, termasuk pelaksanaan musrenbang, agar lebih efektif dan berorientasi pada hasil. Musrenbang tidak lagi dipandang sebagai forum penyerapan aspirasi semata, tetapi sebagai mekanisme sinkronisasi antara usulan masyarakat, prioritas pembangunan daerah, serta kebijakan pembangunan nasional. Partisipasi masyarakat merupakan kegiatan sukarela dari masyarakat yang dituangkan dalam proses pengambilan keputusan, dalam menjalankan program, dimana masyarakat

---

<sup>62</sup> Hasil wawancara dengan bapak Nelson Muhammad Bangun, ST., MM Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kabupaten Labuhanbatu pada tanggal 8 Desember 2025.

ikut menikmati manfaat dari program - program pemerintah serta dilibatkan dalam evaluasi program agar dapat mengangkat tingkat kesejahteraan masyarakat. Perencanaan pembangunan merupakan suatu proses mempersiapkan kegiatan pembangunan dimana pilihan rencana pembangunan dibuat dilakukan bagi kepentingan masyarakat. Jika dikaitkan antara partisipasi masyarakat dengan perencanaan pembangunan maka didapat istilah yang disebut dengan perencanaan pembangunan yang partisipatif.<sup>63</sup>

Setelah musrenbang selesai dilaksanakan sesuai dengan Pasal 100 ayat (2) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 86 Tahun 2017 selanjutnya disusun rancangan akhir RKPD. Rancangan Akhir RKPD adalah dokumen perencanaan pembangunan tahunan daerah yang disusun setelah pelaksanaan musrenbang RKPD serta memperoleh masukan dari berbagai pemangku kepentingan. Dokumen ini menjadi versi final sebelum ditetapkan menjadi peraturan bupati tentang RKPD. Rancangan akhir RKPD adalah hasil penyempurnaan rancangan RKPD tahunan. Perumusan rancangan akhir RKPD merupakan proses penyempurnaan rancangan berdasarkan berita acara kesepakatan hasil Musrenbang RKPD Kabupaten.<sup>64</sup>

Setelah melalui proses penyempurnaan berdasarkan hasil musrenbang dan sinkronisasi dengan kebijakan pemerintah pusat dan pemerintah provinsi, dokumen RKPD selanjutnya ditetapkan secara resmi oleh kepala daerah. Penetapan ini harus dilakukan untuk menjamin keterpaduan antara perencanaan

---

<sup>63</sup> Hasil wawancara dengan bapak Nelson Muhammad Bangun, ST., MM Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kabupaten Labuhanbatu pada tanggal 8 Desember 2025.

<sup>64</sup> Hasil wawancara dengan bapak Nelson Muhammad Bangun, ST., MM Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kabupaten Labuhanbatu pada tanggal 8 Desember 2025.

dan penganggaran. Penetapan RKPD dilakukan melalui peraturan kepala daerah dalam hal ini di Kabupaten Labuhanbatu yakni Peraturan Bupati Nomor 24 Tahun 2025 tentang Rencana Kerja Pemerintah Daerah Kabupaten Labuhanbatu Tahun 2026 yang ditetapkan tanggal 8 September 2025 sebagai bentuk legalisasi terhadap dokumen perencanaan tahunan yang telah disusun secara partisipatif.<sup>65</sup>

Penyusunan RKPD merupakan dasar dalam sistem perencanaan pembangunan daerah yang memiliki keterkaitan erat dengan teori kedaulatan rakyat. Dalam perspektif teori kedaulatan rakyat, kekuasaan tertinggi dalam negara berada di tangan rakyat, sehingga setiap kebijakan publik yang disusun oleh pemerintah, termasuk kebijakan perencanaan pembangunan daerah, harus berlandaskan pada kehendak dan kepentingan rakyat sebagai pemegang kedaulatan. Pemerintah daerah, dalam konteks ini, hanya bertindak sebagai pelaksana mandat rakyat yang memperoleh legitimasi melalui mekanisme demokrasi.

## **B. Penyusunan Kebijakan Umum Anggaran dan Prioritas Plafon Anggaran Sementara (KUA-PPAS)**

Kebijakan Umum Anggaran (KUA) dan Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara (PPAS) merupakan dua dokumen dasar dalam sistem pengelolaan keuangan daerah. KUA dan PPAS disusun oleh pemerintah daerah setiap tahun sebagai tahapan awal dalam proses penyusunan anggaran pendapatan dan belanja daerah. Keberadaan dua dokumen ini menggambarkan upaya pemerintah daerah

---

<sup>65</sup> Hasil wawancara dengan bapak Nelson Muhammad Bangun, ST., MM Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kabupaten Labuhanbatu pada tanggal 8 Desember 2025

untuk mewujudkan perencanaan dan penganggaran yang terarah, terukur, serta dapat dipertanggungjawabkan secara hukum.<sup>66</sup>

Dalam rangka menyiapkan rancangan APBD, pemerintah daerah menyusun rancangan kebijakan umum APBD ini berpedoman pada pedoman penyusunan APBD yang ditetapkan oleh menteri dalam negeri setiap tahunnya. Pedoman penyusunan APBD tersebut antara lain memuat : pokok-pokok kebijakan yang berisi sinkronisasi kebijakan pemerintah pusat dengan pemerintah daerah, prinsip dan kebijakan penyusunan APBD tahun anggaran berikutnya, teknis penyusunan APBD, dan hal-hal khusus lainnya. Pemerintah daerah menyampaikan rancangan kebijakan umum APBD tahun anggaran berikutnya sebagai landasan penyusunan APBD kepada DPRD selambat-lambatnya pertengahan bulan juni tahun anggaran berjalan. Rancangan kebijakan umum APBD dibahas bersama-sama oleh kepala daerah dan DPRD dalam pembicaraan pendahuluan RAPBD. Hasil kesepakatan dalam pembicaraan ini dijadikan kebijakan umum APBD.<sup>67</sup>

Penyusunan KUA dan PPAS merupakan salah satu tahapan penting dalam siklus pengelolaan keuangan daerah. KUA adalah dokumen yang disusun oleh sekretaris daerah selaku ketua Tim Anggaran Pemerintah Daerah (TAPD) dan disampaikan kepada kepala daerah sebagai acuan awal dalam penyusunan APBD. KUA menguraikan visi, misi, program, dan kegiatan yang menjadi prioritas pemerintah daerah. Dalam KUA, terdapat arah kebijakan penggunaan anggaran

---

<sup>66</sup> Hasil wawancara dengan ibu Endang Setiarini, SE., MM Kepala Bidang Perencanaan Anggaran Daerah Badan Pengelola Keuangan dan Aset Daerah Kabupaten Labuhanbatu pada tanggal 17 Desember 2025.

<sup>67</sup> M. Amin, *op.cit.*, hlm. 19.

yang berfungsi untuk mengarahkan alokasi sumber daya ke sektor yang dianggap strategis dan memiliki dampak signifikan terhadap pembangunan daerah. PPAS adalah dokumen yang merinci alokasi anggaran yang dialokasikan untuk setiap program dan kegiatan yang tercantum dalam KUA.<sup>68</sup>

Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah secara tegas mengatur kedudukan dan mekanisme penyusunan KUA dan PPAS. Dalam ketentuan tersebut ditegaskan bahwa kepala daerah menyusun rancangan KUA dan PPAS berdasarkan RKPD dan menyampaikannya kepada DPRD untuk dibahas dan disepakati bersama. Pengaturan ini menempatkan KUA dan PPAS sebagai tahapan krusial antara eksekutif dan legislatif daerah dalam pengelolaan keuangan daerah. Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 menekankan bahwa kesepakatan KUA dan PPAS antara kepala daerah dan DPRD memiliki akibat hukum dan administratif, karena menjadi dasar dalam penyusunan RKA SKPD serta Rancangan APBD. KUA dan PPAS berfungsi sebagai pengendali agar proses penganggaran tetap selaras dengan kemampuan keuangan daerah, prioritas pembangunan, serta asas transparansi dan akuntabilitas sebagaimana diamanatkan dalam pengelolaan keuangan daerah.<sup>69</sup>

Pemerintah daerah dalam KUA merumuskan kebijakan anggaran berdasarkan evaluasi pelaksanaan APBD tahun sebelumnya serta diawali dengan

---

<sup>68</sup> Hasil wawancara dengan ibu Endang Setiarini, SE., MM Kepala Bidang Perencanaan Anggaran Daerah Badan Pengelola Keuangan dan Aset Daerah Kabupaten Labuhanbatu pada tanggal 17 Desember 2025.

<sup>69</sup> Hasil wawancara dengan ibu Endang Setiarini, SE., MM Kepala Bidang Perencanaan Anggaran Daerah Badan Pengelola Keuangan dan Aset Daerah Kabupaten Labuhanbatu pada tanggal 17 Desember 2025.

analisis kondisi ekonomi makro daerah. Analisis ini meliputi pertumbuhan ekonomi, inflasi, tingkat pengangguran, tingkat kemiskinan, serta perkembangan indikator sosial dan ekonomi lainnya yang berpengaruh terhadap keuangan daerah. Asumsi ekonomi makro daerah harus disusun secara realistis dan selaras dengan kebijakan ekonomi nasional agar kebijakan anggaran daerah dapat mendukung pencapaian tujuan pembangunan nasional. Dalam KUA juga dirumuskan strategi pencapaian target anggaran yang mencerminkan prioritas pembangunan daerah. KUA menjadi pedoman umum bagi seluruh perangkat daerah dalam menyusun rencana kerja dan anggaran. Evaluasi tersebut bertujuan untuk menilai capaian kinerja keuangan daerah, mengidentifikasi permasalahan dalam pelaksanaan anggaran, serta merumuskan langkah-langkah perbaikan yang diperlukan pada tahun anggaran berikutnya.<sup>70</sup>

KUA mencakup kebijakan pendapatan daerah, kebijakan belanja daerah, dan kebijakan pembiayaan daerah. Kebijakan pendapatan diarahkan pada upaya optimalisasi sumber pendapatan daerah secara sah dan berkelanjutan, tanpa membebani masyarakat secara berlebihan. Kebijakan belanja difokuskan pada pemenuhan kebutuhan pelayanan publik dan pencapaian prioritas pembangunan daerah dengan tetap memperhatikan prinsip efisiensi, efektivitas, dan keadilan. Kebijakan pembiayaan disusun untuk menutup defisit anggaran atau memanfaatkan surplus anggaran secara tepat dan bertanggung jawab. KUA juga memiliki kedudukan strategis dalam sistem penganggaran daerah karena menjadi dasar pembahasan antara pemerintah daerah dan DPRD. Melalui pembahasan ini,

---

<sup>70</sup> Hasil wawancara dengan ibu Endang Setiarini, SE., MM Kepala Bidang Perencanaan Anggaran Daerah Badan Pengelola Keuangan dan Aset Daerah Kabupaten Labuhanbatu pada tanggal 17 Desember 2025.

kebijakan anggaran yang dirumuskan oleh pemerintah daerah memperoleh kekuatan hukum sebagai hasil kesepakatan bersama.<sup>71</sup>

Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara merupakan dokumen penganggaran daerah yang disusun sebagai tindak lanjut dari KUA. PPAS berfungsi untuk menerjemahkan arah kebijakan umum anggaran ke dalam prioritas pembangunan daerah serta batas maksimal alokasi anggaran sementara bagi setiap program dan kegiatan perangkat daerah. Dengan demikian, PPAS memiliki peran strategis sebagai penghubung antara kebijakan umum anggaran dan penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah. PPAS memuat dua unsur utama, yaitu prioritas pembangunan daerah dan plafon anggaran sementara. Prioritas pembangunan daerah ditetapkan berdasarkan rencana pembangunan daerah, hasil evaluasi pelaksanaan pembangunan tahun sebelumnya, serta kebutuhan masyarakat. Penetapan prioritas ini bertujuan untuk memastikan bahwa kebijakan anggaran daerah difokuskan pada program dan kegiatan yang memberikan manfaat terbesar bagi masyarakat serta mendukung pencapaian tujuan pembangunan daerah.<sup>72</sup>

PPAS merupakan batas maksimal alokasi anggaran yang diberikan kepada masing-masing program dan kegiatan perangkat daerah. PPAS dilakukan dengan mempertimbangkan kemampuan keuangan daerah, proyeksi pendapatan, serta prinsip efisiensi dan efektivitas pengelolaan keuangan daerah. Melalui penetapan

---

<sup>71</sup> Hasil wawancara dengan ibu Endang Setiarini, SE., MM Kepala Bidang Perencanaan Anggaran Daerah Badan Pengelola Keuangan dan Aset Daerah Kabupaten Labuhanbatu pada tanggal 17 Desember 2025.

<sup>72</sup> Hasil wawancara dengan ibu Endang Setiarini, SE., MM Kepala Bidang Perencanaan Anggaran Daerah Badan Pengelola Keuangan dan Aset Daerah Kabupaten Labuhanbatu pada tanggal 17 Desember 2025.

plafon ini, pemerintah daerah dapat mengendalikan belanja agar tidak melampaui kapasitas daerah serta mencegah terjadinya pemborosan anggaran. Dalam sistem penganggaran daerah. Dengan adanya PPAS, setiap perangkat daerah memiliki kepastian mengenai batas anggaran yang dapat digunakan, sehingga penyusunan RKA dapat dilakukan secara lebih terarah, rasional, dan akuntabel. Hal ini juga mendorong terwujudnya disiplin anggaran serta konsistensi antara perencanaan dan penganggaran.<sup>73</sup>

Dokumen PPAS memastikan bahwa setiap program dan kegiatan yang akan dibiayai melalui APBD telah diseleksi berdasarkan skala prioritas serta kemampuan keuangan daerah. Dengan demikian, PPAS berperan sebagai pengendali keuangan yang mencegah terjadinya ketidakseimbangan antara kebutuhan pembangunan dan kapasitas keuangan daerah. Substansi utama PPAS meliputi dua aspek penting, yaitu penetapan prioritas pembangunan daerah dan penentuan plafon anggaran sementara. Prioritas pembangunan daerah disusun dengan mengacu pada dokumen perencanaan pembangunan daerah, khususnya Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah dan Rencana Kerja Pemerintah Daerah. Prioritas tersebut mencerminkan komitmen pemerintah daerah dalam menjawab permasalahan pembangunan serta memenuhi kebutuhan dasar masyarakat, seperti pendidikan, kesehatan, infrastruktur, dan pelayanan publik lainnya.<sup>74</sup>

---

<sup>73</sup> Hasil wawancara dengan ibu Endang Setiarini, SE., MM Kepala Bidang Perencanaan Anggaran Daerah Badan Pengelola Keuangan dan Aset Daerah Kabupaten Labuhanbatu pada tanggal 17 Desember 2025.

<sup>74</sup> Hasil wawancara dengan ibu Endang Setiarini, SE., MM Kepala Bidang Perencanaan Anggaran Daerah Badan Pengelola Keuangan dan Aset Daerah Kabupaten Labuhanbatu pada tanggal 17 Desember 2025.

Kebijakan umum APBD dan PPAS yang telah dibahas dan disepakati bersama oleh pemerintah daerah dan DPRD dituangkan dalam Nota kesepakatan yang ditandatangani oleh kepala daerah dan DPRD. Atas dasar nota kesepakatan ini kepala daerah menerbitkan pedoman penyusunan Rencana Kerja Anggaran (RKA) SKPD sebagai pedoman kepala SKPD menyusun RKA – SKPD.<sup>75</sup>

Dalam perspektif teori kedaulatan rakyat, proses pembahasan KUA dan PPAS antara kepala daerah dan DPRD merupakan wujud nyata kehendak rakyat secara representatif. Kesepakatan terhadap KUA dan PPAS sesungguhnya merupakan hasil pertemuan dua mandat rakyat yang sama-sama memiliki legitimasi demokratis. Di sinilah prinsip kedaulatan rakyat menemukan aktualisasinya dalam bidang keuangan daerah. Pemerintah daerah tidak dapat secara sepihak menentukan arah kebijakan anggaran, karena harus mendapatkan persetujuan DPRD. Sebaliknya, DPRD juga tidak dapat memaksakan kehendak tanpa mempertimbangkan kapasitas keuangan dan perencanaan yang disusun oleh eksekutif. Proses dialog, negosiasi, dan kompromi dalam pembahasan KUA dan PPAS mencerminkan dinamika demokrasi representatif yang berakar pada prinsip kedaulatan rakyat.

### **C. Penyusunan Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah**

Penyusunan Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (RAPBD) merupakan tahapan lanjutan dalam siklus pengelolaan keuangan daerah setelah disepakatinya KUA dan PPAS. RAPBD disusun sebagai bentuk dari pelaksanaan kebijakan keuangan daerah yang bertujuan untuk mendukung

---

<sup>75</sup> M. Amin, *op.cit.*, hlm. 20.

penyelenggaraan pemerintahan, pelaksanaan pembangunan, dan pelayanan kepada masyarakat dalam satu tahun anggaran. Penyusunan RAPBD merupakan kewajiban pemerintah daerah yang dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang keuangan negara dan keuangan daerah. RAPBD menjadi dasar hukum bagi pemerintah daerah dalam melakukan pemungutan pendapatan dan pengeluaran belanja daerah.<sup>76</sup>

Tahap awal penyusunan RAPBD dimulai dengan penyusunan RKA. Setiap perangkat daerah menyusun RKA berdasarkan tugas dan fungsinya masing-masing serta berpedoman pada KUA dan PPAS yang telah disepakati. RKA memuat rencana program, kegiatan, subkegiatan, indikator kinerja, target capaian, serta kebutuhan anggaran yang diperlukan. Penyusunan RKA dilakukan dengan pendekatan anggaran berbasis kinerja, sehingga alokasi anggaran dikaitkan secara langsung dengan hasil yang akan dicapai. RKA merupakan dokumen perencanaan dan penganggaran yang disusun oleh setiap perangkat daerah sebagai penjabaran operasional dari kebijakan anggaran yang telah ditetapkan sebelumnya. RKA memiliki kedudukan strategis dalam sistem pengelolaan keuangan daerah karena menjadi dasar penyusunan RAPBD serta pedoman pelaksanaan program dan kegiatan pemerintahan daerah dalam satu tahun anggaran.<sup>77</sup>

Dalam kerangka perencanaan pembangunan daerah, RKA disusun dengan mengacu pada RPJMD dan RKPD. Keterkaitan ini bertujuan untuk menjamin

---

<sup>76</sup> Hasil wawancara dengan bapak Muhammad Bagus Nugraha, A.Md Pelaksana Pengelola Data dan Informasi Bidang Perencanaan Anggaran Daerah Badan Pengelola Keuangan dan Aset Daerah Kabupaten Labuhanbatu pada tanggal 17 Desember 2025.

<sup>77</sup> Hasil wawancara dengan bapak Muhammad Bagus Nugraha, A.Md Pelaksana Pengelola Data dan Informasi Bidang Perencanaan Anggaran Daerah Badan Pengelola Keuangan dan Aset Daerah Kabupaten Labuhanbatu pada tanggal 17 Desember 2025.

kesinambungan antara perencanaan jangka menengah, perencanaan tahunan, dan penganggaran daerah. RKA tidak dapat dipandang sebagai dokumen yang berdiri sendiri, melainkan sebagai bagian dari sistem perencanaan dan penganggaran daerah yang terpadu. RKA berfungsi sebagai instrumen untuk menerjemahkan kebijakan umum anggaran dan prioritas dan plafon anggaran sementara ke dalam rencana kerja yang lebih terukur. KUA memberikan arah kebijakan umum pengelolaan keuangan daerah, sedangkan PPAS menetapkan prioritas pembangunan serta batas maksimal alokasi anggaran. RKA kemudian mengoperasionalkan kebijakan tersebut ke dalam program, kegiatan, dan subkegiatan yang dilengkapi dengan indikator kinerja dan target capaian yang jelas.<sup>78</sup>

RKA mencakup rencana program, kegiatan, dan subkegiatan perangkat daerah beserta kebutuhan anggaran yang diperlukan untuk melaksanakannya. Setiap program dan kegiatan dalam RKA harus disertai dengan indikator kinerja yang menggambarkan *output* dan *outcome* yang akan dicapai. Pendekatan ini sejalan dengan konsep anggaran berbasis kinerja, yang menekankan bahwa alokasi anggaran harus dikaitkan secara langsung dengan hasil yang diharapkan, bukan pada besarnya input anggaran. Proses penyusunan RKA dilakukan secara sistematis oleh masing-masing perangkat daerah sesuai dengan tugas dan fungsinya. Dalam tahap ini, perangkat daerah dituntut untuk menyusun rencana

---

<sup>78</sup> Hasil wawancara dengan bapak Muhammad Bagus Nugraha, A.Md Pelaksana Pengelola Data dan Informasi Bidang Perencanaan Anggaran Daerah Badan Pengelola Keuangan dan Aset Daerah Kabupaten Labuhanbatu pada tanggal 17 Desember 2025.

kerja dan anggaran secara rasional dan realistis dengan memperhatikan plafon anggaran yang telah ditetapkan dalam PPAS.<sup>79</sup>

Penyusunan RKA perangkat daerah pada saat ini tidak lagi dilakukan secara manual, melainkan melalui sistem terintegrasi yang dikembangkan oleh pemerintah pusat, yaitu Sistem Informasi Pemerintahan Daerah (SIPD) sebagaimana diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 70 Tahun 2019 tentang Sistem Informasi Pemerintahan Daerah. SIPD merupakan platform nasional yang mengintegrasikan perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, dan pelaporan keuangan daerah dalam satu sistem berbasis elektronik. Penyusunan RKA dengan SIPD dimulai setelah dokumen KUA dan PPAS disepakati antara kepala daerah dan DPRD. Persetujuan tersebut menjadi dasar penginputan pagu indikatif dan rincian program dalam sistem. Tahapan penyusunan RKA melalui SIPD diawali dengan penguncian data perencanaan yang bersumber dari modul perencanaan. Data program, kegiatan, dan subkegiatan yang telah ditetapkan dalam RKPD secara otomatis terintegrasi ke dalam modul penganggaran. Perangkat daerah kemudian menyusun rincian anggaran berdasarkan standar harga satuan, analisis standar belanja, serta ketentuan klasifikasi, kodefikasi, dan nomenklatur yang telah ditetapkan pemerintah.<sup>80</sup>

RKA perangkat daerah merupakan dokumen yang memuat rencana pendapatan, belanja, dan pembiayaan yang dirinci menurut program, kegiatan, dan

---

<sup>79</sup> Hasil wawancara dengan bapak Muhammad Bagus Nugraha, A.Md Pelaksana Pengelola Data dan Informasi Bidang Perencanaan Anggaran Daerah Badan Pengelola Keuangan dan Aset Daerah Kabupaten Labuhanbatu pada tanggal 17 Desember 2025.

<sup>80</sup> Hasil wawancara dengan bapak Muhammad Bagus Nugraha, A.Md Pelaksana Pengelola Data dan Informasi Bidang Perencanaan Anggaran Daerah Badan Pengelola Keuangan dan Aset Daerah Kabupaten Labuhanbatu pada tanggal 17 Desember 2025.

subkegiatan beserta indikator dan target kinerja serta pagu anggaran yang dibutuhkan dalam satu tahun anggaran. Dalam sistem konvensional, penyusunan RKA sering kali menghadapi berbagai kendala, seperti ketidaksinkronan antara dokumen perencanaan dan penganggaran, perbedaan nomenklatur, serta potensi kesalahan administratif. Melalui SIPD, seluruh proses tersebut dilakukan secara terintegrasi dalam satu sistem nasional yang menghubungkan data perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, hingga pelaporan. SIPD telah menyediakan kodefikasi dan klasifikasi baku yang harus diikuti, sehingga tidak dimungkinkan adanya program atau kegiatan di luar struktur yang telah ditetapkan oleh pemerintah pusat.<sup>81</sup>

Penyusunan RKA di SIPD mengharuskan setiap subkegiatan dilengkapi dengan indikator kinerja, target capaian, lokasi, kelompok sasaran, serta rincian objek belanja yang sesuai dengan standar harga dan analisis standar belanja yang berlaku. Sistem secara otomatis melakukan pengendalian terhadap pagu anggaran sehingga total belanja yang diinput tidak dapat melebihi plafon yang telah ditentukan dalam PPAS. Apabila terjadi ketidaksesuaian, sistem akan memberikan notifikasi atau penolakan secara otomatis. Hal ini menunjukkan bahwa SIPD berfungsi tidak hanya sebagai alat pencatatan, tetapi juga sebagai instrumen pengendalian internal dalam proses penganggaran.<sup>82</sup>

---

<sup>81</sup> Hasil wawancara dengan bapak Muhammad Bagus Nugraha, A.Md Pelaksana Pengelola Data dan Informasi Bidang Perencanaan Anggaran Daerah Badan Pengelola Keuangan dan Aset Daerah Kabupaten Labuhanbatu pada tanggal 17 Desember 2025.

<sup>82</sup> Hasil wawancara dengan bapak Muhammad Bagus Nugraha, A.Md Pelaksana Pengelola Data dan Informasi Bidang Perencanaan Anggaran Daerah Badan Pengelola Keuangan dan Aset Daerah Kabupaten Labuhanbatu pada tanggal 17 Desember 2025.

Keunggulan lain dari penyusunan RKA melalui SIPD adalah terwujudnya integrasi vertikal dan horizontal data keuangan daerah. Secara vertikal, pemerintah pusat dapat melakukan monitoring dan evaluasi secara langsung terhadap struktur anggaran daerah karena data tersimpan dalam basis data nasional. Secara horizontal, antar perangkat daerah dalam satu pemerintah daerah memiliki acuan yang sama dalam penyusunan anggaran, sehingga meminimalkan terjadinya tumpang tindih program. Integrasi ini juga mempermudah proses konsolidasi RKA menjadi rancangan peraturan daerah tentang APBD, karena sistem secara otomatis mengakumulasi seluruh RKA perangkat daerah ke dalam struktur APBD. Penggunaan SIPD dalam penyusunan RKA mencerminkan penerapan transparansi meningkat karena data anggaran terdokumentasi secara sistematis dan dapat diawasi, akuntabilitas terjamin karena setiap alokasi anggaran dikaitkan dengan indikator kinerja yang terukur; efisiensi tercapai melalui pengurangan proses manual dan percepatan verifikasi, serta efektivitas didukung oleh keterpaduan antara dokumen perencanaan dan penganggaran.<sup>83</sup>

Dalam penyusunan akhir RKA melalui SIPD, operator dan fungsional perencana atau kepala sub bagian program perangkat daerah melakukan finalisasi terhadap seluruh komponen anggaran, termasuk rincian objek belanja, standar satuan harga, analisis standar belanja, serta prakiraan maju untuk tahun berikutnya. Sistem secara otomatis melakukan validasi atas konsistensi antara indikator kinerja dengan alokasi anggaran, serta kesesuaian antara total belanja dan sumber pendanaan yang tersedia. Apabila terdapat ketidaksesuaian, SIPD

---

<sup>83</sup> Hasil wawancara dengan bapak Muhammad Bagus Nugraha, A.Md Pelaksana Pengelola Data dan Informasi Bidang Perencanaan Anggaran Daerah Badan Pengelola Keuangan dan Aset Daerah Kabupaten Labuhanbatu pada tanggal 17 Desember 2025.

akan memberikan notifikasi sehingga koreksi dapat segera dilakukan sebelum dokumen dikunci. Setelah seluruh data diverifikasi dan dinyatakan sesuai, RKA dikunci atas persetujuan TAPD. Penguncian ini menandai bahwa dokumen tersebut telah final dan tidak dapat diubah secara sepihak tanpa mekanisme revisi yang sah.<sup>84</sup>

Setelah seluruh RKA perangkat daerah difinalisasi dan dikunci dalam SIPD, sistem secara otomatis mengintegrasikan seluruh dokumen tersebut menjadi Rancangan APBD. Proses konsolidasi ini berlangsung secara elektronik, sehingga meminimalkan risiko kesalahan perhitungan manual dan mempercepat penyusunan dokumen anggaran secara keseluruhan. Struktur APBD yang terbentuk telah mengikuti klasifikasi belanja daerah berdasarkan urusan pemerintahan, organisasi, program, kegiatan, subkegiatan, serta jenis, objek, dan rincian objek belanja sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.<sup>85</sup>

RKA disampaikan kepada TAPD melalui pejabat pengelola keuangan daerah untuk dilakukan verifikasi. Verifikasi dilakukan untuk menelaah kesesuaian antara RKA SKPD dengan KUA dan PPAS, pakiraan maju yang telah disetujui tahun anggaran sebelumnya, dokumen perencanaan lainnya, capaian kinerja, indikator kinerja, analisis standar belanja, standar harga satuan, perencanaan kebutuhan barang milik daerah, standar pelayanan minimal, proyeksi

---

<sup>84</sup> Hasil wawancara dengan bapak Muhammad Bagus Nugraha, A.Md Pelaksana Pengelola Data dan Informasi Bidang Perencanaan Anggaran Daerah Badan Pengelola Keuangan dan Aset Daerah Kabupaten Labuhanbatu pada tanggal 17 Desember 2025.

<sup>85</sup> Hasil wawancara dengan bapak Muhammad Bagus Nugraha, A.Md Pelaksana Pengelola Data dan Informasi Bidang Perencanaan Anggaran Daerah Badan Pengelola Keuangan dan Aset Daerah Kabupaten Labuhanbatu pada tanggal 17 Desember 2025.

perkiraan maju untuk tahun anggaran berikutnya, dan Program dan Kegiatan antar RKA SKPD.<sup>86</sup>

Penyusunan RKA mencerminkan penerapan tata kelola pemerintahan yang baik. Prinsip transparansi diwujudkan melalui kejelasan perencanaan program dan alokasi anggaran, prinsip akuntabilitas tercermin dalam pertanggungjawaban kinerja yang melekat pada setiap penggunaan anggaran, sedangkan prinsip efisiensi dan efektivitas diwujudkan melalui penyusunan anggaran yang berorientasi pada hasil dan manfaat bagi masyarakat. Dengan demikian, RKA berfungsi tidak hanya sebagai dokumen administratif, tetapi juga sebagai pengendalian dan pengawasan kebijakan anggaran. Lebih jauh, RKA juga berperan dalam mewujudkan keadilan anggaran. Melalui perencanaan program dan kegiatan yang berbasis kebutuhan masyarakat, RKA diharapkan mampu mengarahkan penggunaan anggaran daerah pada sektor-sektor yang berdampak langsung terhadap peningkatan kesejahteraan masyarakat. RKA menjadi sarana bagi pemerintah daerah untuk memastikan bahwa anggaran daerah digunakan secara tepat sasaran dan berpihak pada kepentingan publik.

Pembahasan dan verifikasi rencana kerja dan anggaran perangkat daerah oleh tim anggaran pemerintah daerah merupakan salah satu tahapan paling krusial dalam siklus penyusunan anggaran daerah. Tahap ini berfungsi sebagai mekanisme pengendalian internal pemerintah daerah untuk menjamin bahwa perencanaan anggaran yang disusun oleh masing-masing perangkat daerah telah sesuai dengan arah kebijakan pembangunan daerah, prinsip pengelolaan keuangan

---

<sup>86</sup> Arsan Latif, dkk. *Buku Pintar Pengelolaan Keuangan Daerah* (Jakarta : Asian Development Bank, 2019), hlm. 22.

daerah, serta ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. TAPD dibentuk oleh kepala daerah dan terdiri atas unsur pimpinan perangkat daerah yang memiliki peran strategis dalam bidang perencanaan dan pengelolaan keuangan daerah. Keberadaan TAPD dimaksudkan untuk menciptakan koordinasi, sinkronisasi, dan harmonisasi antar perangkat daerah dalam proses penganggaran. Dalam konteks ini, TAPD bertindak sebagai penghubung antara perencanaan pembangunan dan kebijakan keuangan daerah, sehingga setiap alokasi anggaran dapat diarahkan secara konsisten untuk mencapai tujuan pembangunan daerah.<sup>87</sup>

Proses pembahasan RKA perangkat daerah oleh TAPD diawali dengan penelaahan terhadap kesesuaian RKA perangkat daerah dengan dokumen perencanaan pembangunan daerah, khususnya RPJMD dan RKPD. Kesesuaian ini penting untuk memastikan bahwa program dan kegiatan yang diusulkan oleh perangkat daerah merupakan bagian dari strategi pembangunan daerah yang telah dirumuskan secara partisipatif. RKA perangkat daerah yang tidak sejalan dengan RPJMD dan RKPD berpotensi menimbulkan inkonsistensi kebijakan dan menghambat pencapaian sasaran pembangunan. Selain itu, TAPD melakukan pembahasan terhadap keselarasan RKA perangkat daerah dengan KUA dan PPAS. Pembahasan RKA perangkat daerah oleh TAPD bertujuan untuk memastikan bahwa setiap usulan anggaran perangkat daerah tidak melampaui

---

<sup>87</sup> Hasil wawancara dengan ibu Endang Setiarini, SE., MM Kepala Bidang Perencanaan Anggaran Daerah Badan Pengelola Keuangan dan Aset Daerah Kabupaten Labuhanbatu pada tanggal 17 Desember 2025.

plafon yang telah ditetapkan serta benar-benar mendukung prioritas pembangunan daerah.<sup>88</sup>

Proses pembahasan dan verifikasi RKA perangkat daerah juga berfungsi sebagai sarana untuk mengidentifikasi dan mencegah terjadinya tumpang tindih program dan kegiatan antarperangkat daerah. TAPD melakukan koordinasi lintas sektor guna memastikan adanya sinergi dalam pelaksanaan program pembangunan. Melalui mekanisme ini, anggaran daerah dapat dimanfaatkan secara lebih optimal dan terarah, sehingga tujuan pembangunan dapat dicapai secara efektif dan efisien. Hasil dari proses pembahasan dan verifikasi RKA perangkat daerah oleh TAPD dapat berupa persetujuan penuh terhadap RKA perangkat daerah, persetujuan dengan catatan perbaikan, atau penyesuaian terhadap besaran dan substansi anggaran yang diusulkan. Perangkat daerah wajib menindaklanjuti hasil verifikasi tersebut dengan melakukan perbaikan dan penyempurnaan RKA perangkat daerah sesuai arahan TAPD. RKA perangkat daerah yang telah diverifikasi dan disempurnakan kemudian digunakan sebagai bahan utama dalam penyusunan rancangan APBD.<sup>89</sup>

RKA perangkat daerah yang telah disusun itu adalah dasar untuk mempersiapkan rancangan Peraturan Daerah APBD yang disusun oleh pejabat pengelola keuangan daerah dan disampaikan kepada kepala daerah. Ranperda tentang APBD itu setidaknya harus dilengkapi dengan ringkasan APBD menurut

---

<sup>88</sup> Hasil wawancara dengan bapak Muhammad Bagus Nugraha, A.Md Pelaksana Pengelola Data dan Informasi Bidang Perencanaan Anggaran Daerah Badan Pengelola Keuangan dan Aset Daerah Kabupaten Labuhanbatu pada tanggal 17 Desember 2025.

<sup>89</sup> Hasil wawancara dengan bapak Muhammad Bagus Nugraha, A.Md Pelaksana Pengelola Data dan Informasi Bidang Perencanaan Anggaran Daerah Badan Pengelola Keuangan dan Aset Daerah Kabupaten Labuhanbatu pada tanggal 17 Desember 2025.

urusan wajib dan urusan pilihan, ringkasan APBD menurut urusan pemerintahan daerah dan organisasi, rincian APBD menurut urusan pemerintahan daerah, organisasi, pendapatan, belanja, dan pembiayaan, serta rekapitulasi belanja menurut urusan pemerintahan daerah, organisasi, program, dan kegiatan, rekapitulasi belanja daerah untuk keselarasan dan keterpaduan urusan pemerintahan daerah dan fungsi dalam kerangka pengelolaan keuangan negara, daftar jumlah pegawai golongan dan perjabatan, daftar piutang daerah, daftar penyertaan modal daerah, daftar perkiraan penambahan dan pengurangan aset tetap daerah, daftar perkiraan penambahan dan pengurangan aset-aset lain, daftar kegiatan - kegiatan tahun anggaran sebelumnya yang belum diselesaikan dan dianggarkan kembali dalam tahun anggaran ini.<sup>90</sup>

Sebelum melakukan pembahasan Ranperda APBD, DPRD harus mensosialisasikan Raperda APBD tersebut guna memperoleh masukan dari rakyat. Hal ini penting dilakukan dalam rangka menuju tata kelola pemerintahan yang baik yang memiliki tiga pilar utama, yaitu transparansi, akuntabilitas, dan partisipatif.<sup>91</sup>

Setelah RAPBD selesai disusun, pemerintah daerah menyampaikan RAPBD tersebut kepada DPRD untuk dibahas dan memperoleh persetujuan bersama. Proses pembahasan RAPBD antara pemerintah daerah dan DPRD menjadi forum untuk menguji kebijakan anggaran dari perspektif kepentingan publik dan aspirasi masyarakat. Dengan demikian, penyusunan RAPBD oleh

---

<sup>90</sup> Hasil wawancara dengan ibu Endang Setiarini, SE., MM Kepala Bidang Perencanaan Anggaran Daerah Badan Pengelola Keuangan dan Aset Daerah Kabupaten Labuhanbatu pada tanggal 17 Desember 2025.

<sup>91</sup> Sadu Wasistiono dan Yonatan Wiyoso, *Meningkatkan Kinerja Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)* (Bandung : Fokusmedia, 2009), hlm. 129.

pemerintah daerah merupakan proses yang kompleks, yang melibatkan aspek perencanaan, penganggaran, hukum, dan tata kelola pemerintahan. RAPBD yang disusun secara baik, konsisten, dan akuntabel akan menghasilkan APBD yang berkualitas dalam mewujudkan pembangunan daerah dan kesejahteraan masyarakat.<sup>92</sup>

Penyampaian Rancangan RAPBD kepada DPRD merupakan tahap strategis dan krusial dalam pengelolaan keuangan daerah. Tahap ini menandai peralihan dokumen anggaran dari pemerintah daerah sebagai eksekutif kepada DPRD sebagai lembaga legislatif untuk dibahas, dievaluasi, dan disetujui. Proses penyampaian RAPBD bukan sekadar formalitas administratif, melainkan merupakan mekanisme demokratis yang mencerminkan DPRD berperan sebagai wakil rakyat untuk menilai, mengawasi, dan memberikan persetujuan terhadap kebijakan keuangan yang diajukan oleh pemerintah daerah.

Proses penyampaian RAPBD kepada DPRD biasanya dilakukan melalui rapat paripurna resmi yang dipimpin oleh pimpinan DPRD. Kepala daerah, didampingi seluruh pimpinan kepala perangkat daerah, menyampaikan secara rinci struktur RAPBD, termasuk pendapatan daerah, belanja, dan pembiayaan. Pemerintah daerah memaparkan prioritas pembangunan dan alasan alokasi anggaran pada setiap program dan kegiatan. Paparan ini tidak hanya memberikan informasi kepada DPRD, tetapi juga memungkinkan DPRD menilai kesesuaian RAPBD dengan dokumen perencanaan pembangunan, seperti RPJMD, RKPD, KUA, dan PPAS. Kesesuaian ini sangat penting untuk menjamin konsistensi

---

<sup>92</sup> Hasil wawancara dengan bapak Muhammad Bagus Nugraha, A.Md Pelaksana Pengelola Data dan Informasi Bidang Perencanaan Anggaran Daerah Badan Pengelola Keuangan dan Aset Daerah Kabupaten Labuhanbatu pada tanggal 17 Desember 2025.

antara kebijakan pembangunan jangka menengah, perencanaan tahunan, dan penganggaran daerah.<sup>93</sup>

Penyusunan Rancangan APBD merupakan tahapan pokok dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah yang menentukan arah kebijakan pembangunan dan pengelolaan keuangan daerah dalam satu tahun anggaran. Proses ini tidak hanya bersifat administratif, tetapi juga memiliki dimensi hukum, politik, dan sosial yang saling berkaitan. Lebih dari sekadar dokumen perencanaan keuangan, RAPBD merupakan instrumen kebijakan publik yang mencerminkan prioritas pembangunan daerah serta kebutuhan masyarakat. Proses penyusunan RAPBD menuntut sinergi yang harmonis antara pemerintah daerah dan DPRD sehingga tercapai persetujuan bersama yang mengedepankan kepentingan publik di atas kepentingan sektoral maupun politis. Dengan demikian, keberhasilan penyusunan RAPBD tidak hanya diukur dari terpenuhinya prosedur formal sesuai ketentuan hukum, tetapi juga dari substansi kebijakan anggaran yang dihasilkan. RAPBD yang berkualitas adalah yang mampu menjawab permasalahan daerah secara tepat, meningkatkan kesejahteraan masyarakat, serta mendukung terwujudnya tata kelola pemerintahan daerah yang baik dan berkelanjutan.

Penyusunan RAPBD dalam perspektif teori kedaulatan rakyat merupakan perwujudan dari prinsip bahwa kekuasaan tertinggi dalam negara berada di tangan rakyat. Teori kedaulatan rakyat yang berkembang dari pemikiran Jean - Jacques Rousseau menempatkan kehendak umum sebagai dasar legitimasi kekuasaan. Dalam konteks pemerintahan daerah, kehendak umum tersebut tercermin melalui

---

<sup>93</sup> Hasil wawancara dengan ibu Endang Setiarini, SE., MM Kepala Bidang Perencanaan Anggaran Daerah Badan Pengelola Keuangan dan Aset Daerah Kabupaten Labuhanbatu pada tanggal 17 Desember 2025.

mekanisme perwakilan rakyat di DPRD dan partisipasi masyarakat dalam proses perencanaan pembangunan. Penyusunan RAPBD bukan sekadar proses penyusunan angka-angka anggaran, melainkan proses politik-hukum yang merepresentasikan kehendak rakyat dalam menentukan arah pembangunan daerah. Dalam praktiknya, prinsip kedaulatan rakyat terimplementasi melalui mekanisme perencanaan partisipatif seperti musyawarah perencanaan pembangunan, penyusunan RKPD, hingga pembahasan KUA - PPAS dan RAPBD antara kepala daerah dan DPRD. DPRD sebagai representasi rakyat menjalankan fungsi anggaran untuk memastikan bahwa alokasi keuangan daerah benar-benar berpihak pada kepentingan publik.

Proses persetujuan bersama atas RAPBD merupakan wujud nyata dari pelaksanaan kedaulatan rakyat dalam bidang keuangan daerah. Kepala daerah sebagai eksekutif tidak dapat menetapkan APBD secara sepihak, melainkan harus memperoleh persetujuan DPRD sebagai representasi rakyat. Penyusunan RAPBD dalam perspektif teori kedaulatan rakyat menegaskan bahwa anggaran daerah adalah instrumen untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat, bukan sekadar alat administratif pemerintahan. Oleh karena itu, kualitas demokrasi lokal dapat diukur dari sejauh mana proses penyusunan RAPBD berlangsung secara partisipatif, transparan, dan akuntabel, serta benar-benar mencerminkan aspirasi dan kebutuhan masyarakat daerah.

### **BAB III**

## **KEDUDUKAN DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH DALAM PENYUSUNAN ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DAERAH**

### **A. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagai penyalur aspirasi publik**

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah merupakan lembaga perwakilan rakyat di daerah yang memiliki kedudukan strategis dalam sistem pemerintahan daerah. Kedudukan ini tidak hanya bersifat formal sebagai lembaga politik hasil pemilihan umum, tetapi juga substantif sebagai wadah penyaluran kehendak dan kepentingan masyarakat. Kekuasaan pemerintahan bersumber dari rakyat. Oleh karena itu, DPRD sebagai lembaga perwakilan memiliki mandat konstitusional untuk menyuarakan aspirasi masyarakat dalam setiap proses penyelenggaraan pemerintahan daerah. Sebagai representasi aspirasi masyarakat, DPRD berperan sebagai penghubung antara rakyat dan pemerintah daerah. Masyarakat, sebagai pemegang kedaulatan, memiliki keterbatasan untuk terlibat secara langsung dalam proses pengambilan keputusan pemerintahan. Keterbatasan tersebut kemudian diakomodasi melalui sistem demokrasi perwakilan, di mana DPRD bertindak sebagai perantara yang menerjemahkan kebutuhan dan kepentingan masyarakat ke dalam kebijakan publik.<sup>94</sup>

Keberadaan DPRD sebagai bagian dari lembaga legislatif memainkan peran penting dalam memperkuat proses demokrasi di tingkat daerah. DPRD

---

<sup>94</sup> Hasil wawancara dengan bapak H. Romario Simangunsong, S.I.P., M.I.P, Ketua Komisi I Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Labuhanbatu pada tanggal 22 Desember 2025.

berfungsi sebagai perwakilan rakyat yang bertugas menyuarakan kepentingan masyarakat dalam proses perumusan kebijakan daerah. Salah satu instrumen yang digunakan untuk menjembatani komunikasi antara masyarakat dan wakil rakyat adalah kegiatan reses, di mana anggota DPRD berkewajiban untuk turun langsung ke masyarakat guna menyerap aspirasi, keluhan, dan saran yang terkait dengan isu-isu publik di daerah pemilihan mereka.<sup>95</sup>

Pemerintahan dalam paradigma lama memiliki objek material negara sehingga pemerintahan berorientasi pada kekuasaan, namun dalam paradig baru pemerintahan dipandang memiliki objek materialnya masyarakat, sehingga pemerintahan dimaknasi sebagai sesuatu proses menata kelola kehidupan masyarakat dalam suatu pemerintahan negara.<sup>96</sup>

Kedudukan DPRD sebagai representasi aspirasi masyarakat memperoleh legitimasi politik melalui proses pemilihan umum yang demokratis. DPRD dipilih langsung oleh rakyat, sehingga memiliki tanggung jawab moral dan politik untuk memperjuangkan kepentingan pemilihnya. Legitimasi ini menjadi dasar bagi DPRD untuk terlibat secara aktif dalam perumusan dan penetapan kebijakan daerah, termasuk dalam penyusunan APBD. Setiap kebijakan anggaran yang dibahas dan disetujui oleh DPRD seharusnya mencerminkan kebutuhan dan kepentingan masyarakat luas. Peran DPRD sebagai representasi aspirasi masyarakat sangat tampak dalam pelaksanaan fungsi anggaran. APBD yang menyentuh langsung aspek kehidupan masyarakat, seperti pelayanan publik,

---

<sup>95</sup> Nurfadillah Hamidin, dkk. "Peran Reses DPRD dalam menyalurkan aspirasi masyarakat" *Jurnal Politik dan Demokrasi JAPMAS*, Vol. 2 No.2 (2024), hlm. 107.

<sup>96</sup> Yusri Munaf, *Hukum Administrasi Negara* (Pekanbaru : Marpoyan Tujuh Publishing, 2016. hlm. 47.

pembangunan infrastruktur, pendidikan, kesehatan, dan kesejahteraan sosial. Jadi keterlibatan DPRD dalam pembahasan dan persetujuan APBD merupakan bentuk konkret dari pelaksanaan kedaulatan rakyat di tingkat daerah..<sup>97</sup>

Menyerap dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat merupakan kegiatan yang harus dilakukan dan diperjuangkan oleh setiap anggota DPRD. Tindak lanjut dari kegiatan tersebut diperjuangkan anggota DPRD melalui mekanisme perencanaan pembangunan daerah. Aspirasi masyarakat ini bisa dijadikan sebagai referensi untuk menentukan suatu arah dalam sebuah kebijakan dan pembangunan pada sistem pelayanan publik. Pelayanan publik ini pun mampu untuk memberikan keinginan dan harapan oleh masyarakat, dan pelayanan publik ini mampu mendapatkan sebuah kepercayaan pada masyarakat dijadikan sebagai modal dasar kelangsungan pembangunan. Hasil kegiatan penjangkaran aspirasi masyarakat oleh DPRD diwujudkan dalam bentuk pokok-pokok pikiran DPRD yang menjadi bagian tidak terpisahkan dari penyusunan RKPD yang ditetapkan setiap tahun..<sup>98</sup>

Penyaluran aspirasi masyarakat oleh DPRD dilakukan melalui berbagai mekanisme yang bersifat partisipatif. Kegiatan reses menjadi sarana utama bagi anggota DPRD untuk berinteraksi langsung dengan masyarakat di daerah pemilihan. Melalui dialog dan komunikasi langsung, DPRD dapat mengetahui secara nyata permasalahan dan kebutuhan yang dihadapi masyarakat. Selain reses,

---

<sup>97</sup> Hasil wawancara dengan bapak H. Romario Simangunsong, S.I.P., M.I.P, Ketua Komisi I Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Labuhanbatu pada tanggal 22 Desember 2025.

<sup>98</sup> Yayuk Whindari, "Tinjauan Hukum Peran DPRD Kota Malang dalam Penyerapan Aspirasi Masyarakat melalui Pokok Pikiran di Kelurahan Tanjungrejo", *Journal Of Constitutional Law AL Balad*, Vol 6 No.3 (2024), hlm. 3

rapat dengar pendapat, kunjungan kerja, serta penanganan pengaduan masyarakat juga menjadi sarana penting bagi DPRD dalam menyerap aspirasi masyarakat. Aspirasi yang dihimpun melalui mekanisme tersebut kemudian dirumuskan dan diperjuangkan dalam pembahasan kebijakan daerah. Dalam menjalankan tugas sebagai representasi aspirasi masyarakat, DPRD dituntut untuk memiliki kemampuan menyeleksi dan memprioritaskan aspirasi yang masuk. Tidak semua aspirasi masyarakat dapat langsung diakomodasi dalam kebijakan daerah, mengingat keterbatasan anggaran.<sup>99</sup>

Kedudukan serta keberadaan lembaga perwakilan rakyat daerah mengandung arti penting dalam memperhatikan kepentingan rakyat yang dirumuskan dalam suatu kebijakan pemerintahan serta diharapkan timbulnya keterpaduan antara kebijakan yang dirumuskan dengan partisipasi masyarakat secara aktif dan bertanggung jawab. Seperti yang dirumuskan dalam UU 23 Tahun 2014, yang dengan kata lain bahwa Dewan Perwakilan Rakyat Daerah merupakan lembaga yang berperan sekaligus berkewajiban sebagai agen perubahan sosial. Dengan kata lain melalui kewajibannya, maka Dewan Perwakilan Rakyat Daerah mengembankan kewajiban dasar sebagai penyalur aspirasi dari masyarakat luas sesuai ketentuan yang berlaku<sup>100</sup>.

Sebagai wakil rakyat, DPRD memiliki kewajiban untuk mempertanggungjawabkan setiap kebijakan yang diambil kepada masyarakat.

---

<sup>99</sup> Hasil wawancara dengan bapak H. Romario Simangunsong, S.I.P., M.I.P, Ketua Komisi I Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Labuhanbatu pada tanggal 22 Desember 2025.

<sup>100</sup> Nanda Koernia Pratama, "Efektivitas Penyerapan Aspirasi Masyarakat Melalui Kegiatan Reses Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Siak", *Jurnal Ilmiah Muqoddimah*, Vol. 8 No. 4 (2024), hlm. 1867.

Akuntabilitas diwujudkan melalui keterbukaan dalam proses pengambilan keputusan, penyampaian informasi kepada publik, serta pelaksanaan fungsi pengawasan terhadap kebijakan yang telah ditetapkan. Kepercayaan masyarakat terhadap DPRD sebagai lembaga perwakilan dapat terjaga dan diperkuat. Kedudukan DPRD sebagai representasi aspirasi masyarakat harus dijalankan dalam kerangka hukum dan tata kelola pemerintahan yang baik. Aspirasi masyarakat yang diperjuangkan tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan dan dokumen perencanaan pembangunan daerah.<sup>101</sup>

Anggota DPRD sangat berperan penting sebagai komunikator dalam menyampaikan aspirasi masyarakat. Hasil yang diperoleh dalam kegiatan reses diharapkan mampu menampung gagasan masyarakat yang awalnya ditolak, kemudian dapat menjadi pertimbangan hingga kebijakan daerah diterima dan ditetapkan bersama pemerintah daerah kabupaten / kota. Mengingat pelaksanaan reses merupakan salah satu agenda DPRD yang menggunakan anggaran yang cukup besar yang bersumber dari APBD.<sup>102</sup>

DPRD memastikan bahwa suara dan kepentingan masyarakat menjadi dasar utama dalam perumusan kebijakan daerah, khususnya dalam kebijakan anggaran. Keberhasilan DPRD dalam menjalankan kedudukan ini akan sangat menentukan tercapainya tujuan pembangunan daerah dan kesejahteraan masyarakat secara berkelanjutan. Aspirasi masyarakat merupakan unsur pokok dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah yang demokratis. Dalam konteks

---

<sup>101</sup> Hasil wawancara dengan bapak H. Romario Simangunsong, S.I.P., M.I.P, Ketua Komisi I Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Labuhanbatu pada tanggal 22 Desember 2025.

<sup>102</sup> Mualim, "Kebijakan Pemerintah Daerah dalam Menentukan Aspirasi Anggota DPRD", *Hukum dan Masyarakat Madani USM*, Vol. 12 No. 2 (2022), hlm. 270.

kebijakan anggaran daerah, aspirasi masyarakat mencerminkan kehendak, kebutuhan, dan harapan rakyat terhadap arah pembangunan serta penyelenggaraan pelayanan publik.<sup>103</sup>

Kedudukan fungsi dan hak yang melekat pada DPRD, telah menempatkan DPRD sebagai lembaga yang penting dalam mekanisme penyelenggaraan pemerintahan daerah. DPRD menjalankan tugas dibidang legislative sebagai badan perwakilan, berkewajiban menampung aspirasi dan memajukan kesejahteraan rakyat.<sup>104</sup>

Aspirasi masyarakat dapat dipahami sebagai kepentingan publik yang disampaikan melalui berbagai saluran partisipasi, baik secara langsung maupun tidak langsung. Aspirasi masyarakat menjadi dasar dalam perumusan kebijakan anggaran daerah. Kebijakan anggaran daerah, yang dituangkan dalam APBD merupakan instrumen utama dalam pelaksanaan fungsi pemerintahan dan pembangunan daerah. APBD tidak hanya berfungsi sebagai dokumen keuangan, tetapi juga sebagai instrumen kebijakan publik yang menentukan prioritas pembangunan dan distribusi sumber daya keuangan daerah.<sup>105</sup>

Aspirasi masyarakat harus dipahami sebagai bagian dari proses perencanaan dan penganggaran yang partisipatif. Partisipasi masyarakat dalam penganggaran merupakan wujud dari prinsip demokrasi. Melalui partisipasi masyarakat memiliki kesempatan untuk menyampaikan pandangan dan

---

<sup>103</sup> Hasil wawancara dengan bapak H. Romario Simangunsong, S.I.P., M.I.P, Ketua Komisi I Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Labuhanbatu pada tanggal 22 Desember 2025.

<sup>104</sup> Budiarjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik* (Jakarta : PT Gramedia Pustaka, 1993), hlm. 16.

<sup>105</sup> Hasil wawancara dengan bapak H. Romario Simangunsong, S.I.P., M.I.P, Ketua Komisi I Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Labuhanbatu pada tanggal 22 Desember 2025.

kebutuhannya terhadap kondisi masyarakat. Konsep aspirasi masyarakat dalam kebijakan anggaran daerah juga berkaitan erat dengan prinsip keadilan dan pemerataan. Anggaran daerah harus disusun dengan mempertimbangkan kepentingan seluruh lapisan masyarakat, termasuk kelompok masyarakat yang kurang mampu dan terpinggirkan. Aspirasi masyarakat yang diperjuangkan dalam kebijakan anggaran harus berorientasi pada kepentingan umum dan tidak boleh didominasi oleh kepentingan kelompok tertentu. Selain itu, aspirasi masyarakat dalam kebijakan anggaran daerah tidak dapat dilepaskan dari kerangka hukum dan perencanaan pembangunan daerah.

Aspirasi yang masuk harus diselaraskan dengan dokumen perencanaan daerah, seperti RPJMD dan RKPD, serta disesuaikan dengan kemampuan keuangan daerah. Pemerintah daerah dan DPRD memiliki kewajiban untuk mempertanggungjawabkan kebijakan anggaran yang telah ditetapkan kepada masyarakat. Hal tersebut diwujudkan melalui keterbukaan informasi anggaran, pelaporan pelaksanaan APBD, serta pengawasan terhadap penggunaan anggaran. Dengan begitu masyarakat dapat menilai sejauh mana aspirasi mereka telah diakomodasi dalam kebijakan anggaran daerah<sup>106</sup>.

Penyerapan aspirasi masyarakat merupakan bagian integral dari pelaksanaan fungsi representasi DPRD sebagai lembaga perwakilan rakyat daerah. DPRD memiliki kewajiban untuk memastikan bahwa kehendak, kebutuhan, dan kepentingan masyarakat dapat terakomodasi dalam proses pengambilan kebijakan daerah. Penyerapan aspirasi masyarakat oleh DPRD harus dilaksanakan secara

---

<sup>106</sup> Hasil wawancara dengan bapak H. Romario Simangunsong, S.I.P., M.I.P, Ketua Komisi I Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Labuhanbatu pada tanggal 22 Desember 2025.

sistematis, partisipatif, dan berkelanjutan agar aspirasi yang disampaikan benar-benar mencerminkan kondisi dan kebutuhan masyarakat. Aspirasi masyarakat dalam kebijakan anggaran daerah menempatkan masyarakat sebagai subjek utama pembangunan daerah. Aspirasi masyarakat tidak hanya menjadi pelengkap dalam proses penganggaran, tetapi menjadi landasan dalam penentuan prioritas dan alokasi anggaran.<sup>107</sup>

Penyerapan aspirasi masyarakat oleh DPRD pada hakikatnya bertujuan untuk menjembatani komunikasi antara masyarakat dan pemerintah daerah. DPRD memperoleh informasi yang akurat mengenai permasalahan yang dihadapi masyarakat, sekaligus menghimpun berbagai usulan pembangunan yang perlu diperjuangkan dalam kebijakan daerah, khususnya dalam kebijakan anggaran.

Pada hakikatnya, fungsi utama DPRD adalah fungsi pengawasan dan legislasi. Fungsi tambahan yang terkait erat dengan kedua fungsi itu adalah fungsi anggaran. Dalam pelaksanaan kedua fungsi utama dibidang pengawasan dan legislasi tersebut, kedudukan legislatif ini sangat kuat. Instrument yang dapat digunakan oleh parlemen untuk menjalankan fungsi pengawasan terhadap jalannya pemerintahan secara efektif. Selain hak yang bersifat kelembagaan, setiap individu anggota legislatif juga dijamin haknya untuk bertanya dan mengajukan usul pendapat serta hak lain seperti hak imunitas dan hak protokoler.

---

<sup>107</sup> Hasil wawancara dengan bapak H. Romario Simangunsong, S.I.P., M.I.P, Ketua Komisi I Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Labuhanbatu pada tanggal 22 Desember 2025.

Semua hak itu penting sebagai instrument yang dapat dipakai dalam menjalankan fungsi pengawasan politik terhadap jalannya pemerintahan.<sup>108</sup>

Selain reses, Rapat Dengar Pendapat (RDP) juga merupakan mekanisme penting dalam penyerapan aspirasi masyarakat. RDP diselenggarakan oleh DPRD untuk mendengarkan pendapat, masukan, dan aspirasi dari masyarakat, organisasi kemasyarakatan, lembaga swadaya masyarakat, maupun kelompok kepentingan lainnya. Melalui RDP, DPRD memperoleh sudut pandang yang lebih luas dan mendalam mengenai berbagai isu publik, sehingga kebijakan yang dihasilkan dapat mencerminkan kepentingan masyarakat secara komprehensif. Mekanisme penyerapan aspirasi masyarakat oleh DPRD juga dilakukan melalui kunjungan kerja ke lapangan. Kunjungan kerja memungkinkan anggota DPRD untuk melihat secara langsung kondisi masyarakat dan pelaksanaan program pemerintah daerah. Dengan melihat kondisi lapangan secara langsung.<sup>109</sup>

Selain mekanisme yang bersifat langsung, DPRD juga menyediakan saluran pengaduan masyarakat sebagai sarana penyerapan aspirasi. Pengaduan masyarakat dapat disampaikan secara tertulis maupun lisan melalui sekretariat DPRD atau media komunikasi yang difasilitasi oleh DPRD. Pengaduan tersebut menjadi bahan bagi DPRD untuk menindaklanjuti permasalahan yang dihadapi masyarakat serta memperjuangkannya dalam forum-forum pembahasan kebijakan daerah. Dalam menjalankan mekanisme penyerapan aspirasi masyarakat, DPRD harus memperhatikan prinsip keterbukaan. Semua lapisan masyarakat harus

---

<sup>108</sup> Mohamad Khamim, *Peran DPRD dalam mewujudkan Good Governance di Daerah* (Pekalongan : PT Naya Ekspanding Management, 2021), hlm. 25.

<sup>109</sup> Hasil wawancara dengan bapak H. Romario Simangunsong, S.I.P., M.I.P, Ketua Komisi I Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Labuhanbatu pada tanggal 22 Desember 2025.

diberikan kesempatan yang sama untuk menyampaikan aspirasi, tanpa diskriminasi berdasarkan latar belakang sosial, ekonomi, maupun politik. Hal ini penting untuk memastikan bahwa aspirasi yang diserap benar-benar mewakili kepentingan masyarakat secara luas, bukan hanya kepentingan kelompok tertentu.<sup>110</sup>

Selanjutnya, aspirasi masyarakat yang telah diserap melalui berbagai mekanisme tersebut harus diolah dan diprioritaskan secara rasional. Tidak semua aspirasi masyarakat dapat langsung diakomodasi dalam kebijakan daerah, mengingat keterbatasan anggaran dan ketentuan peraturan perundang-undangan. Oleh karena itu, DPRD harus melakukan seleksi dan memprioritaskan aspirasi berdasarkan tingkat urgensi, kemanfaatan publik, dan kesesuaiannya dengan dokumen perencanaan pembangunan daerah. Dengan demikian, mekanisme penyerapan aspirasi masyarakat oleh DPRD merupakan proses yang berkelanjutan dan tidak berhenti pada tahap penghimpunan aspirasi semata. Proses tersebut harus dilanjutkan dengan perjuangan aspirasi dalam pembahasan kebijakan daerah, khususnya dalam penyusunan dan penetapan APBD.<sup>111</sup>

Aspirasi masyarakat yang dihimpun melalui reses, rapat dengar pendapat, dan kunjungan kerja menjadi bahan pertimbangan dalam pembentukan peraturan daerah dan dalam pembahasan APBD. Artinya DPRD bertindak sebagai jembatan antara kehendak rakyat dengan kebijakan pemerintah daerah. Apabila DPRD

---

<sup>110</sup> Hasil wawancara dengan bapak H. Romario Simangunsong, S.I.P., M.I.P, Ketua Komisi I Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Labuhanbatu pada tanggal 22 Desember 2025.

<sup>111</sup> Hasil wawancara dengan bapak H. Romario Simangunsong, S.I.P., M.I.P, Ketua Komisi I Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Labuhanbatu pada tanggal 22 Desember 2025.

secara efektif menyuarakan dan memperjuangkan kepentingan masyarakat dalam proses legislasi dan penganggaran, maka prinsip kedaulatan rakyat benar-benar terwujud. Sebaliknya, jika aspirasi publik tidak terakomodasi, maka secara teoritis terjadi penyimpangan terhadap prinsip kedaulatan rakyat. Kedudukan DPRD sebagai penyalur aspirasi publik merupakan perwujudan langsung dari prinsip kedaulatan rakyat dalam sistem demokrasi perwakilan. Peran tersebut berakar pada teori kedaulatan rakyat yang menempatkan rakyat sebagai sumber kekuasaan tertinggi. Peran tersebut diperkuat oleh teori kewenangan yang memberikan dasar hukum bagi DPRD untuk menjalankan fungsinya. Efektivitas DPRD dalam menyalurkan aspirasi publik menjadi indikator penting bagi terwujudnya demokrasi di tingkat daerah.

### **B. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagai pemegang Fungsi Anggaran**

Kedudukan DPRD hanya berfungsi sebagai lembaga legislatif, tetapi juga memiliki peran strategis dalam proses penyelenggaraan pemerintahan daerah, khususnya dalam pembentukan kebijakan daerah dan pengelolaan keuangan daerah. Salah satu fungsi utama DPRD yang memiliki implikasi langsung terhadap penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan daerah adalah fungsi anggaran. Fungsi anggaran DPRD merupakan perwujudan prinsip kedaulatan rakyat di tingkat daerah. APBD sebagai sarana kebijakan keuangan daerah tidak semata-mata dipahami sebagai dokumen, melainkan sebagai produk politik hukum yang mencerminkan pilihan-pilihan kebijakan publik hasil interaksi antara pemerintah daerah dan DPRD. DPRD sebagai pemegang fungsi anggaran

memiliki tanggung jawab untuk memastikan bahwa APBD disusun dan dilaksanakan serta berpihak pada kepentingan masyarakat luas.<sup>112</sup>

Salah satu peran DPRD adalah fungsi penganggaran daerah. Dalam fungsi penganggaran, DPRD memiliki kewenangan untuk menyetujui atau menolak dan menetapkan RAPBD yang menjadi APBD. Fungsi ini juga menempatkan anggota DPRD untuk selalu terlibat dalam siklus tahunan penganggaran daerah. Diawali dari proses pembahasan Kebijakan Umum APBD (KUA), pembahasan rancangan APBD yang diajukan oleh kepala pelaksanaan dan pertanggungjawaban Perda tentang APBD. Seiring proses pelaksanaan APBD, anggota DPRD juga berwenang melakukan pengawasan kinerja pemerintah daerah di dalam mendayagunakan sumberdaya APBD.<sup>113</sup>

Fungsi anggaran DPRD memiliki dasar hukum yang kuat dalam sistem peraturan perundang-undangan di Indonesia. Secara konstitusional, Pasal 18 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menegaskan bahwa pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota memiliki DPRD yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum. Ketentuan ini mengandung makna bahwa DPRD merupakan representasi rakyat daerah yang memiliki legitimasi politik untuk terlibat secara aktif dalam pengambilan keputusan strategis di daerah, termasuk dalam bidang penganggaran. DPRD dinyatakan memiliki fungsi pembentukan peraturan daerah, fungsi anggaran, dan fungsi

---

<sup>112</sup> Hasil wawancara dengan bapak H. Romario Simangunsong, S.I.P., M.I.P, Ketua Komisi I Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Labuhanbatu pada tanggal 22 Desember 2025.

<sup>113</sup> William Franata, dkk. "Tugas Dan Wewenang Badan Anggaran Dprd Kota Bekasi Dalam Penyusunan Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah (Apbd)" *Diponegoro Law Review*, Vol. 1 No. 4 (2012)

pengawasan. Fungsi anggaran dimaknai sebagai kewenangan DPRD untuk bersama kepala daerah membahas dan menyetujui rancangan peraturan daerah tentang APBD, termasuk perubahan APBD dan pertanggungjawaban pelaksanaan APBD. Dengan demikian, secara yuridis DPRD ditempatkan sebagai aktor kunci dalam seluruh siklus penganggaran daerah.

DPRD memiliki kewenangan untuk menyetujui atau menolak dan menetapkan RAPBD yang diajukan oleh pihak pemerintah daerah menjadi APBD. Fungsi ini juga menempatkan anggota DPRD untuk selalu terlibat dalam siklus tahunan penganggaran daerah. Diawali dari proses pembahasan KUA APBD, pembahasan rancangan APBD yang diajukan oleh kepala daerah, sampai pelaksanaan dan Pertanggungjawaban Perda tentang APBD. Seiring proses pelaksanaan APBD, anggota DPRD juga berwenang melakukan pengawasan kinerja pemerintah daerah di dalam mendayagunakan sumberdaya APBD.<sup>114</sup>

DPRD tidak hanya berwenang untuk menyetujui atau menolak rancangan APBD, tetapi juga berkewajiban untuk memastikan bahwa proses penyusunan dan substansi APBD selaras dengan ketentuan hukum dan prinsip tata kelola pemerintahan yang baik. Pelaksanaan fungsi anggaran DPRD berlangsung secara sistematis dalam setiap tahapan penyusunan APBD. Tahapan tersebut dimulai dari pembahasan KUA dan PPAS, pembahasan Rancangan APBD, penetapan APBD, hingga evaluasi dan pertanggungjawaban pelaksanaan APBD. Pada tahap penyusunan KUA dan PPAS, DPRD berperan dalam memberikan arah kebijakan umum penganggaran daerah. Dalam konteks ini, fungsi anggaran DPRD

---

<sup>114</sup> Dadang Suwanda, *Loc.cit.*

diwujudkan melalui pembahasan yang bersifat strategis dan politis, dengan menilai apakah arah kebijakan anggaran yang diusulkan pemerintah daerah telah sejalan dengan kebutuhan masyarakat dan dokumen perencanaan pembangunan daerah.

Pada tahap pembahasan Rancangan APBD, DPRD menjalankan fungsi anggaran secara lebih teknis dan mendalam. DPRD melalui alat kelengkapan dewan, khususnya badan anggaran, melakukan pembahasan terhadap struktur dan komposisi APBD, baik dari sisi pendapatan, belanja, maupun pembiayaan daerah. Pembahasan ini tidak hanya menitikberatkan pada aspek legalitas formal, tetapi juga pada aspek rasionalitas kebijakan, efisiensi alokasi anggaran, serta keadilan distribusi anggaran antar sektor dan wilayah. Fungsi anggaran DPRD memiliki dimensi representatif yang sangat kuat, karena melalui fungsi inilah aspirasi dan kepentingan masyarakat daerah dapat diakomodasi dalam kebijakan anggaran. DPRD sebagai lembaga perwakilan rakyat memiliki kewajiban moral dan politik untuk memperjuangkan kebutuhan masyarakat yang diperoleh melalui berbagai mekanisme penyerapan aspirasi, seperti reses, kunjungan kerja, rapat dengar pendapat, dan forum konsultasi publik.

Tugas dan wewenang alat kelengkapan DPRD lainnya yaitu Badan Anggaran (Banggar) yang tekanannya lebih kepada bertugas untuk menjalankan fungsi anggaran. Melihat dari posisi kedudukan, anggota Banggar menurut Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2018 disebutkan diusulkan oleh fraksi masing-masing dengan mempertimbangkan keanggotaannya dalam Komisi dan paling banyak  $\frac{1}{2}$  (satu per dua) dari jumlah anggota DPRD. Ketua dan Wakil

Ketua DPRD adalah juga pimpinan dan merangkap anggota Banggar. Secara terperinci, Banggar memiliki tugas dan wewenang sebagai berikut:

1. Memberikan saran dan pendapat berupa pokok pikiran DPRD kepada kepala daerah dalam mempersiapkan rancangan APBD sebelum peraturan kepala daerah tentang rencana kerja pemerintah daerah ditetapkan;
2. Melakukan konsultasi yang diwakili oleh anggotanya dengan komisi terkait untuk memperoleh masukan dalam rangka pembahasan rancangan kebijakan umum APBD dan prioritas dan plafon anggaran sementara;
3. Memberikan saran dan pendapat kepada kepala daerah dalam mempersiapkan rancangan perda tentang APBD, rancangan perda tentang perubahan APBD, dan rancangan perda tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD.
4. Melakukan penyempurnaan rancangan perda tentang APBD, rancangan perda tentang perubahan APBD, dan rancangan perda tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD berdasarkan hasil evaluasi menteri bagi DPRD Provinsi dan gubernur sebagai wakil pemerintah pusat bagi DPRD Kabupaten/Kota bersama tim anggaran pemerintah daerah;
5. Melakukan pembahasan bersama tim anggaran pemerintah daerah terhadap rancangan kebijakan umum APBD dan rancangan prioritas dan plafon anggaran sementara yang disampaikan oleh kepala daerah;
6. Memberikan saran kepada Pimpinan DPRD dalam penyusunan anggaran belanja DPRD.<sup>115</sup>

---

<sup>115</sup> Aryojati Ardipandanto. dkk, *op.cit.*, hlm. 4.

Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2018 memberikan dampak dalam sinergitas pelaksanaan tugas dan wewenang alat kelengkapan, terutama bila dikaitkan dengan pelaksanaan fungsi anggaran. Dominasi pembahasan fungsi anggaran lebih ditekankan pada kewenangan Badan Anggaran yang melakukan pembahasan bersama tim anggaran dari pemerintah daerah. Apabila dianggap perlu, Badan Anggaran dapat melakukan konsultasi dengan Komisi untuk substansi dimaksud. Keberadaan pimpinan DPRD yang adalah juga pimpinan Banggar, berpotensi untuk memprioritaskan hasil kerja Badan Anggaran bersama dengan tim anggaran dari pemerintah daerah. Kondisi ini jelas menjadi satu indikator dari kualitas pembahasan dan penetapan kebijakan yang sangat diperlukan oleh masyarakat daerah.<sup>116</sup>

Meski dipilih melalui proses pemilu melalui suara terbanyak, tugas dan wewenang untuk menerima, menampung, dan membahas serta menindaklanjuti aspirasi masyarakat tidak melekat dalam tugas dan wewenang DPRD sebagai institusi. Tugas dan wewenang ini hanya melekat kepada komisi sebagai salah satu dari alat kelengkapan di DPRD. Hal ini tentunya memberikan potensi dampak yang signifikan dalam hal penerimaan dan tindak lanjut aspirasi masyarakat yang harus disinkronkan dengan aktivitas rapat-rapat komisi. Padahal aspirasi masyarakat menjadi komponen penting bagi DPRD dalam merumuskan, membahas, dan menetapkan berbagai kebijakan bersama pemerintah daerah, guna memenuhi kebutuhan dan kepentingan masyarakat di daerahnya.<sup>117</sup>

---

<sup>116</sup> *Idem*, hlm. 6

<sup>117</sup> *Ibid.*

Aspirasi masyarakat yang diserap oleh anggota DPRD selanjutnya diartikulasikan dalam proses pembahasan KUA - PPAS dan APBD. Fungsi anggaran DPRD menjadi alat untuk menjembatani kepentingan masyarakat dengan kebijakan pemerintah daerah. Anggaran daerah tidak lagi dipandang semata - mata sebagai alat administrasi keuangan, tetapi sebagai alat untuk mewujudkan keadilan sosial, peningkatan kesejahteraan masyarakat, dan pemerataan pembangunan. Penyaluran aspirasi masyarakat melalui fungsi anggaran DPRD harus tetap berada dalam koridor hukum dan perencanaan pembangunan daerah.

Untuk memperkuat pelaksanaan fungsi anggaran DPRD, diperlukan upaya sistematis baik dari aspek kelembagaan, regulasi, maupun peningkatan kapasitas anggota DPRD. Penguatan kelembagaan dapat dilakukan melalui optimalisasi peran alat kelengkapan DPRD, khususnya badan anggaran. Dari aspek regulasi, diperlukan konsistensi dan kejelasan pengaturan mengenai kewenangan DPRD dalam penganggaran daerah agar tidak menimbulkan multitafsir atau konflik kewenangan dengan pemerintah daerah. Sementara itu, peningkatan kapasitas anggota DPRD melalui pendidikan dan pelatihan berkelanjutan menjadi prasyarat penting agar fungsi anggaran DPRD dapat dijalankan secara profesional dan bertanggung jawab. Dengan demikian, DPRD sebagai pemegang fungsi anggaran memiliki peran strategis dalam mewujudkan tata kelola keuangan daerah yang demokratis, transparan, dan akuntabel.

Kewenangan DPRD dalam membahas dan menyetujui APBD merupakan bentuk kontrol legislatif terhadap pengelolaan keuangan daerah oleh eksekutif.

Fungsi anggaran DPRD berfungsi sebagai mekanisme pengamanan terhadap potensi penyalahgunaan kewenangan dalam pengelolaan keuangan daerah. Pelaksanaan fungsi anggaran DPRD juga berkaitan erat dengan peran lembaga pemeriksa eksternal. Hasil pemeriksaan atas laporan keuangan pemerintah daerah menjadi salah satu bahan penting bagi DPRD dalam menjalankan fungsi anggaran dan pengawasan. Hal ini menunjukkan bahwa fungsi anggaran DPRD tidak berdiri sendiri, melainkan terintegrasi dalam sistem pengawasan keuangan negara secara keseluruhan.

Berdasarkan undang-undang, APBD dibuat pihak eksekutif, dibahas bersama DPRD dan disahkan DPRD. Artinya APBD yang sudah dibuat eksekutif akan sah memiliki legitimasi jika sudah mendapatkan pengesahan dari pihak DPRD. Dalam konteks ini, fungsi DPRD tidak hanya sekedar pada fungsi anggaran semata, namun yang lebih penting lagi adalah bagaimana DPRD melakukan fungsi kontrol anggaran secara maksimal. Artinya, DPRD tidak hanya membahas dan memberikan pengesahan APBD, namun juga mengawasi realisasi berjalannya APBD dan mengawal agar program dan alokasi anggarannya bisa dilaksanakan sesuai dengan program yang telah ditetapkan sebelumnya. Selain itu, program dan alokasi anggarannya bisa tepat sasaran dan tidak mengalami penyimpangan dan kebocoran.<sup>118</sup>

---

<sup>118</sup> Evi Oktarina, "Pelaksanaan Fungsi Anggaran Dewan Perwakilan Rakyat Daerah", *Justici*, Vol. 17 No. 2 (2024), hlm. 46.

## **C. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagai unsur Penyelenggara**

### **Pemerintah Daerah**

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang mempunyai peran dan tanggung jawab dalam mewujudkan efisiensi, efektifitas produktivitas dan akuntabilitas penyelenggaraan pemerintah daerah melalui pelaksanaan hak, kewajiban, tugas, wewenang dan fungsi DPRD sesuai ketentuan Peraturan Perundang-undangan. Dalam pasal 364 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 dijelaskan bahwa DPRD merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah dan berkedudukan sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah. DPRD berkedudukan sejajar dengan Pemerintah Daerah. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah mempunyai tugas dan wewenang.<sup>119</sup>

Sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah, DPRD memiliki peran aktif dalam proses pengambilan keputusan pemerintahan, khususnya dalam perumusan kebijakan daerah dan pengelolaan keuangan daerah. Hal ini menunjukkan bahwa sistem pemerintahan daerah di Indonesia menganut prinsip pembagian kewenangan dan keseimbangan kekuasaan antara DPRD dan kepala daerah. Dalam konteks ini, APBD menjadi salah satu instrumen utama yang mencerminkan relasi kelembagaan tersebut.

DPRD dengan pemerintah daerah dalam hal ini kepala daerah dalam undang-undang tentang pemerintahan daerah ini memiliki suatu hubungan kerja yakni dalam hal memilih, mengangkat dan memberhentikan kepala daerah,

---

<sup>119</sup> Elshi Elvira Rosianti, “ Kewenangan DPRD dan Kepala Daerah dalam menetapkan Peraturan Daerah”, *Jurnal Hukum Tata Negara (SiyasahSyari'ah)*, Vol. 2 No. 2 (2024), hlm.68.

bersama-sama dengan kepala daerah membentuk dan menetapkan peraturan daerah, melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan daerah, keputusan kepala daerah, APBD dan berbagai kebijakan daerah yang diselenggarakan oleh unsur kepala daerah. Selain itu, hubungan kerja antara DPRD dengan kepala daerah juga dalam bentuk; meminta dan juga membahas terhadap pertanggungjawaban kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah serta dapat melaksanakan bentuk - bentuk hubungan lainnya terkait dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Sehingga keberadaan dari DPRD adalah sebagai mitra dari kepala daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah sesuai dengan amanah undang-undang tentang pemerintahan daerah tersebut.<sup>120</sup>

Pada tahap pembahasan RAPBD, DPRD menjalankan perannya secara lebih intensif dengan melakukan evaluasi terhadap struktur dan komposisi anggaran. DPRD menilai apakah alokasi anggaran telah sesuai dengan prioritas pembangunan, kemampuan keuangan daerah, serta prinsip keadilan dan pemerataan. Dengan demikian, peran DPRD dalam penyusunan APBD mencerminkan fungsi representasi rakyat dalam kebijakan keuangan daerah. Sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah, DPRD tidak hanya berperan dalam tahap perencanaan dan penetapan APBD, tetapi juga dalam pelaksanaan dan pengawasan APBD. Fungsi pengawasan DPRD terhadap pelaksanaan APBD bertujuan untuk memastikan bahwa anggaran yang telah ditetapkan dilaksanakan secara tepat sasaran, efisien, dan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-

---

<sup>120</sup> Rahyunir Rauf, *Posisi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam Sistem Pemerintahan Daerah* (Pekanbaru : Publishing Marpoyan Tujuh, 2016), hlm. 114.

undangan. Pengawasan DPRD dilakukan melalui berbagai mekanisme, seperti pembahasan laporan realisasi anggaran, rapat kerja dengan perangkat daerah, serta kunjungan lapangan. DPRD dapat mengidentifikasi permasalahan pelaksanaan APBD dan memberikan rekomendasi perbaikan kepada pemerintah daerah.<sup>121</sup>

DPRD juga memiliki peran penting dalam pembahasan pertanggungjawaban pelaksanaan APBD. Pembahasan ini menjadi sarana evaluasi terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah sekaligus sebagai dasar bagi perbaikan kebijakan anggaran di tahun-tahun berikutnya mengharuskan setiap penggunaan anggaran dapat dipertanggungjawabkan. DPRD sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah memiliki tanggung jawab untuk memastikan bahwa APBD dikelola secara akuntabel dan bebas dari praktik penyimpangan. Kedudukan DPRD sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah memiliki implikasi langsung terhadap kualitas APBD. APBD yang disusun dengan melibatkan DPRD secara aktif dan konstruktif cenderung lebih responsif terhadap kebutuhan masyarakat dan lebih akuntabel dalam pelaksanaannya. Sebaliknya, apabila peran DPRD dalam pengelolaan APBD tidak dijalankan secara optimal, maka APBD berpotensi menjadi kurang berpihak pada kepentingan publik.<sup>122</sup>

Sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah, hubungan antara DPRD dan kepala daerah dalam pengelolaan APBD bersifat kemitraan yang sejajar namun berbeda fungsi. Kepala daerah berperan sebagai pemegang

---

<sup>121</sup> Hasil wawancara dengan bapak H. Romario Simangunsong, S.I.P., M.I.P, Ketua Komisi I Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Labuhanbatu pada tanggal 22 Desember 2025.

<sup>122</sup> Hasil wawancara dengan bapak H. Romario Simangunsong, S.I.P., M.I.P, Ketua Komisi I Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Labuhanbatu pada tanggal 22 Desember 2025.

kekuasaan eksekutif yang mengajukan rancangan kebijakan anggaran, sedangkan DPRD menjalankan fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan. Relasi ini mencerminkan pembagian kekuasaan dalam kerangka otonomi daerah. Dalam praktik penyusunan APBD, relasi DPRD dan kepala daerah sering kali diwarnai oleh dinamika politik dan kepentingan yang beragam. Keseimbangan peran antara DPRD dan kepala daerah menjadi faktor penentu kualitas kebijakan anggaran daerah. APBD dapat dipahami sebagai produk politik hukum daerah karena proses pembentukannya melibatkan interaksi kepentingan politik antara DPRD dan pemerintah daerah. Setiap kebijakan anggaran merupakan hasil kompromi politik yang dituangkan dalam bentuk peraturan daerah. DPRD dituntut untuk menggunakan kewenangan anggarannya secara bertanggung jawab.<sup>123</sup>

Tahap evaluasi dan pertanggungjawaban APBD merupakan bagian penting dari siklus pengelolaan keuangan daerah. DPRD memiliki kewenangan untuk membahas laporan pertanggungjawaban pelaksanaan APBD yang disampaikan oleh kepala daerah. Pembahasan tersebut bertujuan untuk menilai kinerja pemerintah daerah dalam mengelola keuangan daerah. Melalui fungsi ini, DPRD dapat memberikan rekomendasi perbaikan kebijakan dan menjadi dasar bagi penyusunan APBD pada tahun anggaran berikutnya.<sup>124</sup>

Kedudukan DPRD dalam penyusunan APBD tidak dapat dilepaskan dari teori kedaulatan rakyat. Dalam konteks pemerintahan daerah sebagaimana diatur

---

<sup>123</sup> Hasil wawancara dengan bapak H. Romario Simangunsong, S.I.P., M.I.P, Ketua Komisi I Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Labuhanbatu pada tanggal 22 Desember 2025.

<sup>124</sup> Hasil wawancara dengan bapak H. Romario Simangunsong, S.I.P., M.I.P, Ketua Komisi I Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Labuhanbatu pada tanggal 22 Desember 2025.

dalam Undang - undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, DPRD merupakan unsur penyelenggara pemerintahan daerah bersama kepala daerah, yang memiliki fungsi pembentukan peraturan daerah, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan. Dalam teori kedaulatan rakyat, sebagaimana dikemukakan oleh Jean Jacques Rousseau dimana kekuasaan negara pada hakikatnya bersumber dari kehendak rakyat. Kehendak tersebut tidak dijalankan secara langsung oleh seluruh rakyat, melainkan melalui mekanisme perwakilan. DPRD sebagai wakil rakyat di daerah merupakan perwujudan dari kehendak rakyat tersebut. Oleh karena itu, dalam proses penyusunan APBD, DPRD berperan sebagai representasi masyarakat yang memastikan bahwa alokasi anggaran mencerminkan kebutuhan, aspirasi, dan kepentingan publik.

Kedudukan DPRD dalam penyusunan APBD bersifat strategis dan menentukan, karena rancangan APBD yang diajukan oleh kepala daerah harus dibahas dan disetujui bersama DPRD untuk dapat ditetapkan menjadi Peraturan Daerah tentang APBD. DPRD tidak hanya berperan sebagai lembaga yang menyetujui atau menolak rancangan anggaran, tetapi juga melakukan pembahasan secara mendalam. Dari perspektif teori kedaulatan rakyat, keterlibatan DPRD dalam proses tersebut merupakan bentuk partisipasi rakyat secara tidak langsung dalam pengelolaan keuangan daerah. APBD sebagai instrumen kebijakan publik memiliki dimensi politik, hukum, dan sosial, karena menentukan arah pembangunan dan distribusi sumber daya publik. Dengan demikian, setiap keputusan anggaran yang diambil bersama antara DPRD dan kepala daerah adalah perwujudan dari mandat rakyat.

Kedudukan DPRD dalam penyusunan APBD dapat dianalisis secara lengkap melalui perspektif teori kewenangan. Kewenangan (*bevoegdheid*) merupakan kekuasaan formal yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan kepada suatu lembaga pemerintahan untuk bertindak dalam ranah hukum publik. Kewenangan tersebut harus memiliki dasar atribusi, delegasi, atau mandat yang jelas agar tindakan yang dilakukan memiliki legitimasi dan kekuatan hukum yang sah. Dalam perspektif teori kewenangan, sebagaimana dikemukakan oleh Philipus M. Hadjon, setiap kewenangan pemerintahan harus didasarkan pada asas legalitas. Artinya, DPRD hanya dapat bertindak dalam batas-batas kewenangan yang telah ditentukan oleh peraturan perundang-undangan. Dalam konteks penyusunan APBD, DPRD tidak memiliki kewenangan untuk secara sepihak menetapkan anggaran, melainkan harus bersama-sama dengan kepala daerah membahas dan menyetujui rancangan APBD sebelum ditetapkan menjadi Peraturan Daerah.

Setelah mengetahui kedudukan DPRD sebagai penyelenggara pemerintah daerah dapat di ambil kesimpulan bahwa fungsi dari DPRD adalah sebagai penyelenggara pemerintah daerah yang merupakan wakil rakyat yang mewakili dalam menyampaikan segala aspirasi masyarakat. Namun dapat juga dinyatakan bahwa DPRD adalah lembaga yang mengayomi masyarakat daerahnya agar dapat disebut bahwa masyarakat mengambil bagian dalam penyelenggaraan pemerintahan.<sup>125</sup>

Kewenangan DPRD dalam penyusunan APBD juga mencerminkan prinsip *checks and balances* dalam sistem pemerintahan daerah. Kepala daerah memiliki

---

<sup>125</sup> Elita Tampubolon, dkk, "Fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Sebagai Unsur Penyelenggara Pemerintah Daerah Berdasarkan Undang – Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah" *Visi Ilmu Sosial dan Humaniora (VISH)*, Vol 1. No.1 (2020), hlm.26

kewenangan untuk mengajukan rancangan APBD sebagai bagian dari fungsi eksekutif, sedangkan DPRD memiliki kewenangan untuk membahas, memberikan persetujuan, atau bahkan menolak rancangan tersebut apabila tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan atau kepentingan masyarakat. Dengan demikian, hubungan antara DPRD dan kepala daerah dalam penyusunan APBD merupakan hubungan koordinatif yang didasarkan pada pembagian kewenangan yang seimbang. Dari sudut pandang teori kewenangan, tindakan DPRD dalam menyetujui APBD merupakan bentuk penggunaan kewenangan publik yang harus dapat dipertanggungjawabkan secara hukum dan politik. Kewenangan tersebut menempatkan DPRD sebagai lembaga yang memiliki peran strategis dalam menentukan kebijakan keuangan daerah, sekaligus sebagai pengimbang kekuasaan eksekutif, sehingga proses penyusunan APBD berjalan sesuai prinsip hukum, transparansi, dan akuntabilitas pemerintahan.

**BAB IV**

**PENGAMBILAN PERSETUJUAN BERSAMA PEMERINTAH  
DAERAH DENGAN DEWAN PERWAKILAN RAKYAT  
DAERAH TERHADAP PENYUSUNAN ANGGARAN  
PENDAPATAN DAN BELANJA DAERAH**

**A. Mekanisme dan Tahapan Pengambilan Keputusan Bersama dalam  
Proses Penyusunan APBD**

Penyusunan APBD merupakan proses yang tidak hanya bersifat administratif, tetapi juga politis dan yuridis. APBD sebagai produk hukum daerah ditetapkan melalui mekanisme pengambilan keputusan bersama antara pemerintah daerah dan DPRD. Prinsip pengambilan keputusan bersama ini mencerminkan karakter pemerintahan daerah yang demokratis, di mana kekuasaan eksekutif dan legislatif daerah saling berinteraksi dalam menentukan kebijakan keuangan daerah. Pengambilan keputusan bersama merupakan perwujudan kedaulatan rakyat di tingkat daerah. Pemerintah Daerah sebagai pelaksana fungsi eksekutif tidak dapat secara sepihak menetapkan APBD tanpa persetujuan DPRD, sementara DPRD tidak dapat menyusun APBD tanpa dukungan teknis dan administratif dari pemerintah daerah. Dengan demikian, mekanisme dan tahapan

pengambilan keputusan bersama menjadi kunci utama dalam menjamin legitimasi hukum dan politik APBD.<sup>126</sup>

Mekanisme dan tahapan penyusunan APBD telah diatur secara berjenjang dalam peraturan perundang-undangan. Pengaturan tersebut menegaskan bahwa proses penyusunan APBD harus dilakukan secara sistematis dengan melibatkan pemerintah daerah dan DPRD secara proporsional sesuai dengan kewenangannya masing-masing. Mekanisme ini menunjukkan bahwa pengambilan keputusan bersama tidak hanya terjadi pada tahap akhir penetapan APBD, tetapi berlangsung secara berkelanjutan sejak tahap perencanaan hingga pengesahan.<sup>127</sup>

Tahap awal dalam proses penyusunan APBD adalah perencanaan pembangunan daerah yang dituangkan dalam RKPD yang merupakan dokumen perencanaan tahunan yang menjadi dasar bagi penyusunan kebijakan anggaran daerah. Pada tahap ini, pemerintah daerah memiliki peran dominan sebagai perumus kebijakan pembangunan berdasarkan visi dan misi kepala daerah, prioritas pembangunan daerah, serta hasil musrenbang. Meskipun DPRD belum terlibat secara langsung dalam penyusunan RKPD, hasil RKPD memiliki implikasi signifikan terhadap ruang pengambilan keputusan DPRD pada tahap berikutnya. Arah kebijakan anggaran daerah telah banyak ditentukan sejak tahap perencanaan ini, sehingga kualitas RKPD sangat memengaruhi substansi APBD. Tahap perencanaan merupakan pintu masuk utama partisipasi masyarakat dalam

---

<sup>126</sup> Hasil wawancara dengan bapak H. Romario Simangunsong, S.I.P., M.I.P, Ketua Komisi I Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Labuhanbatu pada tanggal 22 Desember 2025.

<sup>127</sup> Hasil wawancara dengan bapak H. Romario Simangunsong, S.I.P., M.I.P, Ketua Komisi I Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Labuhanbatu pada tanggal 22 Desember 2025.

proses penyusunan APBD. Aspirasi masyarakat yang dihimpun melalui musrenbang diharapkan menjadi dasar bagi pemerintah daerah dalam menyusun RKPD. Namun demikian, keterlibatan masyarakat pada tahap ini sering kali bersifat formal, sehingga aspirasi yang disampaikan tidak seluruhnya terakomodasi dalam kebijakan anggaran.<sup>128</sup>

KUA merupakan dokumen yang memuat kebijakan pendapatan, belanja, dan pembiayaan daerah untuk satu tahun anggaran. KUA disusun oleh pemerintah daerah sebagai penjabaran kebijakan keuangan daerah berdasarkan RKPD. Pada tahap ini, pemerintah daerah kembali memainkan peran sentral sebagai perumus kebijakan anggaran. Secara yuridis, KUA menjadi dasar awal pengambilan keputusan bersama antara pemerintah daerah dan DPRD. Oleh karena itu, substansi KUA memiliki peran strategis dalam menentukan arah pembahasan anggaran selanjutnya. Pembahasan KUA antara pemerintah daerah dan DPRD merupakan tahapan awal pengambilan keputusan bersama secara formal. Dalam forum ini DPRD memiliki kesempatan untuk memberikan pandangan, saran, dan koreksi terhadap kebijakan anggaran yang diajukan oleh pemerintah daerah. Namun, dalam praktiknya ruang pengambilan keputusan DPRD pada tahap KUA sering kali terbatas karena kerangka kebijakan anggaran telah ditetapkan oleh pemerintah daerah. Kondisi ini menunjukkan bahwa meskipun mekanisme

---

<sup>128</sup> Hasil wawancara dengan bapak H. Romario Simangunsong, S.I.P., M.I.P, Ketua Komisi I Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Labuhanbatu pada tanggal 22 Desember 2025.

pengambilan keputusan bersama telah tersedia, keseimbangan peran antara kedua lembaga belum sepenuhnya optimal.<sup>129</sup>

PPAS merupakan dokumen yang menjabarkan prioritas pembangunan daerah dan batas maksimal anggaran untuk masing-masing program dan kegiatan. PPAS menjadi instrumen penting dalam mengkonkretkan kebijakan anggaran yang telah dirumuskan dalam KUA. Pada tahap ini, pengambilan keputusan bersama antara pemerintah daerah dan DPRD menjadi lebih intensif karena menyangkut pembagian alokasi anggaran secara lebih rinci. DPRD memiliki peluang yang lebih besar untuk mempengaruhi struktur anggaran melalui pembahasan PPAS. Pembahasan PPAS sering kali menjadi arena utama negosiasi antara pemerintah daerah dan DPRD. Kepentingan politik, aspirasi masyarakat, serta keterbatasan keuangan daerah saling berinteraksi dalam menentukan prioritas anggaran.<sup>130</sup>

Setelah KUA dan PPAS disepakati bersama, pemerintah daerah menyusun rancangan peraturan daerah tentang APBD. Ranperda APBD merupakan dokumen final yang memuat seluruh rencana pendapatan, belanja, dan pembiayaan daerah yang tertuang dalam RKA SKPD. Pada tahap ini, peran pemerintah daerah kembali dominan dalam aspek teknis penyusunan anggaran dan kemudian nantinya akan dibahas bersama DPRD.

---

<sup>129</sup> Hasil wawancara dengan bapak H. Romario Simangunsong, S.I.P., M.I.P, Ketua Komisi I Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Labuhanbatu pada tanggal 22 Desember 2025.

<sup>130</sup> Hasil wawancara dengan bapak H. Romario Simangunsong, S.I.P., M.I.P, Ketua Komisi I Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Labuhanbatu pada tanggal 22 Desember 2025.

Rapat komisi bagian pelaksanaan dari alat kelengkapan DPRD yang bersifat tetap. Komisi dibentuk berdasarkan bidang urusan pemerintahan tertentu, seperti pemerintahan umum, perekonomian dan keuangan, pembangunan, serta kesejahteraan rakyat. Melalui rapat komisi inilah pembahasan terhadap berbagai kebijakan daerah dilakukan secara lebih teknis dan mendalam sebelum diambil keputusan pada tingkat yang lebih tinggi, seperti badan anggaran atau rapat paripurna. rapat komisi menjadi wujud nyata dari pelaksanaan fungsi DPRD, khususnya dalam melakukan pembahasan terhadap Ranperda, termasuk RAPBD yang terdiri dari RKA perangkat daerah.<sup>131</sup>

Pembahasan rapat komisi DPRD biasanya diawali dengan penjadwalan yang ditetapkan oleh pimpinan komisi berdasarkan agenda kerja DPRD. Rapat dapat bersifat internal maupun melibatkan mitra kerja, terutama Organisasi Perangkat Daerah (OPD) yang menjadi mitra kerja komisi sesuai bidangnya. Kehadiran OPD dalam rapat komisi sangat penting karena memungkinkan terjadinya dialog langsung antara legislatif dan eksekutif mengenai substansi kebijakan, program, serta alokasi anggaran yang diusulkan. Pada tahap awal pembahasan, komisi menerima penjelasan dari OPD mengenai latar belakang program, tujuan, indikator kinerja, serta rincian anggaran yang diajukan. Anggota komisi kemudian melakukan pendalaman melalui pertanyaan, klarifikasi, dan evaluasi terhadap kesesuaian program dengan dokumen perencanaan daerah, seperti RKPD dan KUA - PPAS. Proses ini untuk memastikan bahwa kebijakan

---

<sup>131</sup> Hasil wawancara dengan bapak H. Romario Simangunsong, S.I.P., M.I.P, Ketua Komisi I Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Labuhanbatu pada tanggal 22 Desember 2025.

yang dirancang pemerintah daerah telah selaras dengan prioritas pembangunan dan kebutuhan masyarakat.<sup>132</sup>

Pembahasan dalam rapat komisi sering kali berlangsung dinamis dan kritis. Anggota komisi tidak hanya menilai aspek administratif, tetapi juga mempertimbangkan dampak sosial, ekonomi, dan politik dari suatu kebijakan. Dalam pembahasan RAPBD misalnya, komisi dapat mempertanyakan urgensi suatu kegiatan, efektivitas penggunaan anggaran, serta potensi tumpang tindih program antar OPD. Di sinilah terjadi proses musyawarah yang mencerminkan prinsip demokrasi perwakilan, karena anggota DPRD membawa aspirasi masyarakat dari daerah pemilihannya untuk diperjuangkan dalam forum tersebut. Walaupun kepala daerah memiliki kewenangan untuk menyusun rancangan kebijakan dan anggaran, DPRD melalui komisi memiliki hak untuk memberikan persetujuan, koreksi, maupun rekomendasi perubahan. Hubungan kemitraan ini untuk memastikan bahwa setiap kebijakan yang dihasilkan merupakan hasil musyawarah yang mempertimbangkan kepentingan publik secara luas.<sup>133</sup>

Hasil dari rapat komisi biasanya dituangkan dalam bentuk kesimpulan dan rekomendasi. Kesimpulan tersebut dapat berupa persetujuan terhadap program dan anggaran yang diajukan, persetujuan dengan catatan perbaikan, atau bahkan penolakan apabila dianggap tidak sesuai dengan prioritas atau ketentuan peraturan perundang-undangan. Dalam konteks pembahasan RAPBD, hasil rapat komisi

---

<sup>132</sup> Hasil wawancara dengan bapak H. Romario Simangunsong, S.I.P., M.I.P, Ketua Komisi I Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Labuhanbatu pada tanggal 22 Desember 2025.

<sup>133</sup> Hasil wawancara dengan bapak H. Romario Simangunsong, S.I.P., M.I.P, Ketua Komisi I Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Labuhanbatu pada tanggal 22 Desember 2025.

menjadi bahan penting bagi badan anggaran DPRD dalam merumuskan sikap akhir sebelum dilakukan persetujuan bersama antara DPRD dan kepala daerah dalam rapat paripurna.<sup>134</sup>

Badan anggaran DPRD merupakan salah satu alat kelengkapan DPRD yang memiliki peran strategis dalam pelaksanaan fungsi anggaran. Keberadaan badan anggaran menjadi sangat penting karena lembaga inilah yang secara khusus menangani pembahasan kebijakan keuangan daerah, terutama dalam proses penyusunan dan penetapan APBD. Dalam sistem pemerintahan daerah, fungsi anggaran tidak hanya berkaitan dengan aspek teknis perhitungan keuangan, tetapi juga menyangkut arah kebijakan pembangunan, prioritas program, serta keberpihakan terhadap kepentingan masyarakat. Badan anggaran dibentuk dari unsur pimpinan dan anggota DPRD yang dipilih secara proporsional berdasarkan perimbangan fraksi.. Badan anggaran bekerja secara kolektif dan kolegial, serta berkoordinasi dengan komisi - komisi DPRD dalam rangka menyelaraskan hasil pembahasan sektoral dengan kebijakan anggaran secara keseluruhan.<sup>135</sup>

Dalam proses penyusunan APBD, peran badan anggaran dimulai sejak pembahasan KUA dan PPAS. Pada tahap ini, Banggar melakukan pembahasan bersama TAPD untuk menyepakati arah kebijakan keuangan daerah, asumsi dasar anggaran, serta prioritas pembangunan yang akan dibiayai dalam tahun anggaran berikutnya. Kesepakatan KUA dan PPAS menjadi landasan utama dalam

---

<sup>134</sup> Hasil wawancara dengan bapak H. Romario Simangunsong, S.I.P., M.I.P, Ketua Komisi I Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Labuhanbatu pada tanggal 22 Desember 2025.

<sup>135</sup> Hasil wawancara dengan bapak H. Romario Simangunsong, S.I.P., M.I.P, Ketua Komisi I Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Labuhanbatu pada tanggal 22 Desember 2025.

penyusunan Rancangan APBD. Selanjutnya, setelah komisi-komisi DPRD melakukan pembahasan terhadap program dan kegiatan masing-masing OPD, hasil pembahasan tersebut diserahkan kepada badan anggaran. Banggar kemudian melakukan sinkronisasi, harmonisasi, dan penyesuaian terhadap seluruh hasil pembahasan komisi agar selaras dengan kerangka kebijakan umum dan kemampuan keuangan daerah. Pada tahap ini, banggar memiliki kewenangan strategis untuk melakukan penyesuaian alokasi anggaran, sepanjang tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.<sup>136</sup>

Dalam menjalankan tugasnya, badan anggaran tidak bekerja secara sepihak, melainkan melalui mekanisme pembahasan bersama dengan pihak eksekutif, khususnya TAPD. Proses ini mencerminkan hubungan kemitraan antara DPRD dan kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Meskipun terdapat potensi perbedaan pandangan antara legislatif dan eksekutif, mekanisme pembahasan di banggar dirancang untuk mencapai kesepakatan bersama yang mengedepankan prinsip musyawarah. Banggar memiliki beberapa peran penting. Pertama, sebagai forum konsolidasi hasil pembahasan komisi agar tidak terjadi tumpang tindih atau ketidakseimbangan alokasi anggaran antar-sektor. Kedua, sebagai instrumen pengendali keuangan untuk memastikan bahwa belanja daerah tidak melampaui kapasitas pendapatan dan pembiayaan yang tersedia. Ketiga,

---

<sup>136</sup> Hasil wawancara dengan bapak H. Romario Simangunsong, S.I.P., M.I.P, Ketua Komisi I Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Labuhanbatu pada tanggal 22 Desember 2025.

sebagai sarana politik anggaran di mana berbagai kepentingan publik dinegosiasikan secara terbuka dan demokratis.<sup>137</sup>

Rapat paripurna Rancangan Peraturan Daerah tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah merupakan tahapan puncak dalam proses pembahasan dan pengambilan keputusan terhadap rancangan anggaran daerah. Paripurna menjadi forum resmi dan tertinggi dalam struktur persidangan DPRD, di mana seluruh anggota dewan berkumpul untuk memberikan persetujuan atau penolakan terhadap Ranperda APBD yang telah melalui serangkaian pembahasan di tingkat komisi dan banggar. Rapat paripurna Ranperda APBD biasanya dilaksanakan setelah seluruh tahapan pembahasan teknis selesai dilakukan. Tahapan tersebut meliputi penyampaian nota keuangan oleh kepala daerah, pembahasan KUA dan PPAS, pembahasan di tingkat komisi, sinkronisasi di badan anggaran, serta penyusunan laporan akhir banggar. Dengan selesainya tahapan-tahapan tersebut, DPRD kemudian menjadwalkan rapat paripurna untuk mendengarkan laporan badan anggaran dan pengambilan keputusan akhir.<sup>138</sup>

Rapat paripurna dipimpin oleh pimpinan DPRD dan dihadiri oleh kepala daerah atau wakilnya, unsur Forum Koordinasi Pimpinan Daerah (Forkopimda), serta pejabat perangkat daerah. Agenda utama dalam rapat ini biasanya mencakup penyampaian laporan hasil pembahasan oleh badan anggaran, penyampaian pendapat akhir fraksi – fraksi, pengambilan keputusan melalui persetujuan

---

<sup>137</sup> Hasil wawancara dengan bapak H. Romario Simangunsong, S.I.P., M.I.P, Ketua Komisi I Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Labuhanbatu pada tanggal 22 Desember 2025.

<sup>138</sup> Hasil wawancara dengan bapak H. Romario Simangunsong, S.I.P., M.I.P, Ketua Komisi I Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Labuhanbatu pada tanggal 22 Desember 2025.

bersama, serta penandatanganan berita acara persetujuan. Penyampaian pendapat akhir fraksi merupakan bagian penting dalam rapat paripurna Ranperda APBD. Melalui forum ini, masing-masing fraksi menyampaikan sikap politiknya terhadap rancangan anggaran yang telah dibahas. Pendapat fraksi mencerminkan evaluasi terhadap kebijakan keuangan pemerintah daerah, apakah telah sesuai dengan visi pembangunan, kebutuhan masyarakat, dan prinsip efisiensi serta efektivitas anggaran.<sup>139</sup>

Setelah seluruh fraksi menyampaikan pendapatnya, pimpinan rapat menanyakan persetujuan anggota DPRD terhadap Ranperda APBD. Apabila disetujui secara musyawarah mufakat atau melalui mekanisme pemungutan suara sesuai tata tertib, maka dilakukan penandatanganan persetujuan bersama antara pimpinan DPRD dan kepala daerah. Sejak saat itu, Ranperda APBD telah disepakati untuk ditetapkan menjadi peraturan daerah, meskipun masih terdapat tahapan evaluasi oleh gubernur sebagai wakil pemerintah pusat, sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan. Dengan demikian, rapat paripurna Ranperda APBD merupakan tahapan krusial yang menentukan sah atau tidaknya kebijakan anggaran daerah untuk satu tahun anggaran. Efektivitas dan kualitas proses paripurna sangat berpengaruh terhadap kredibilitas DPRD dan pemerintah daerah dalam mengelola keuangan publik.

Setelah memperoleh persetujuan bersama, Ranperda APBD disampaikan untuk dievaluasi oleh pemerintah yang lebih tinggi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Dalam hal ini Ranperda Pemerintahan Daerah

---

<sup>139</sup> Hasil wawancara dengan bapak H. Romario Simangunsong, S.I.P., M.I.P, Ketua Komisi I Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Labuhanbatu pada tanggal 22 Desember 2025.

Kabupaten Labuhanbatu akan di evaluasi oleh Gubernur Sumatera Utara. Evaluasi ini bertujuan untuk memastikan bahwa APBD telah sesuai dengan kepentingan nasional dan peraturan yang berlaku. Setelah evaluasi selesai dan hasilnya ditindaklanjuti APBD ditetapkan sebagai peraturan daerah. Pada tahap ini, proses pengambilan keputusan bersama secara formal telah berakhir, namun tanggung jawab bersama dalam pelaksanaan dan pengawasan APBD tetap melekat pada pemerintah Daerah dan DPRD.<sup>140</sup>

Mekanisme dan tahapan pengambilan persetujuan bersama dalam proses penyusunan APBD merupakan rangkaian proses hukum dan politik yang kompleks. Proses ini mencerminkan interaksi antara kewenangan eksekutif dan legislatif daerah dalam kerangka pemerintahan daerah. Dengan demikian, efektivitas pengambilan persetujuan bersama dalam penyusunan APBD sangat bergantung pada keseimbangan peran, kualitas komunikasi kelembagaan, serta komitmen pemerintah daerah dan DPRD. Persetujuan bersama antara pemerintah daerah dan DPRD dalam penyusunan APBD merupakan perbuatan hukum pemerintahan yang memiliki konsekuensi yuridis, politik, dan administratif. APBD yang ditetapkan melalui persetujuan bersama merupakan produk hukum daerah yang menjadi dasar legal bagi seluruh aktivitas pengelolaan keuangan daerah selama satu tahun anggaran.

APBD yang ditetapkan melalui mekanisme persetujuan bersama memiliki kedudukan sebagai peraturan daerah. Keabsahan hukum APBD bergantung pada terpenuhinya syarat formil dan materil dalam proses pembentukannya. Syarat

---

<sup>140</sup> Hasil wawancara dengan ibu Endang Setiarini, SE., MM Kepala Bidang Perencanaan Anggaran Daerah Badan Pengelola Keuangan dan Aset Daerah Kabupaten Labuhanbatu pada tanggal 17 Desember 2025.

formil mencakup prosedur penyusunan dan persetujuan bersama yang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, sedangkan syarat materil berkaitan dengan substansi APBD yang tidak bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan yang lebih tinggi. Apabila proses persetujuan bersama tidak dilakukan secara benar, misalnya tanpa persetujuan DPRD atau dengan mengabaikan tahapan yang diwajibkan, maka APBD tersebut berpotensi mengalami cacat hukum. Cacat hukum ini dapat berimplikasi pada pembatalan atau penundaan pelaksanaan APBD serta menimbulkan ketidakpastian hukum dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Implikasi hukum dari persetujuan bersama penyusunan APBD juga berkaitan dengan tanggung jawab pemerintah daerah dan DPRD. Pemerintah daerah bertanggung jawab secara administratif dan hukum atas pelaksanaan APBD, sedangkan DPRD bertanggung jawab secara politik dan moral atas persetujuan yang diberikan. Apabila dalam pelaksanaan APBD ditemukan penyimpangan, maka kedua pihak dapat dimintai pertanggungjawaban sesuai dengan peran dan kewenangannya masing-masing. Melalui persetujuan bersama, kedua lembaga menyatakan kesepakatan atas kebijakan anggaran yang akan dilaksanakan dan dipertanggungjawabkan kepada masyarakat. Pemerintah daerah memiliki kewajiban untuk melaksanakan APBD secara efektif, efisien, dan sesuai dengan peruntukannya. Sementara itu, DPRD memiliki kewajiban untuk mengawasi pelaksanaan APBD dan memastikan bahwa anggaran digunakan sesuai dengan kebijakan yang telah disepakati.

Dalam perspektif teori pemerintahan daerah, mekanisme persetujuan bersama dapat dijelaskan melalui beberapa pendekatan yaitu desentralisasi, otonomi daerah, dan *checks and balances*. Pertama, dalam desentralisasi, pemerintah pusat menyerahkan sebagian kewenangannya kepada daerah agar daerah mampu mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Namun, pelimpahan kewenangan tersebut tidak hanya diberikan kepada kepala daerah sebagai eksekutif, melainkan kepada pemerintahan daerah sebagai satu kesatuan yang terdiri atas kepala daerah dan DPRD. Oleh karena itu, persetujuan bersama merupakan bentuk konkret dari pelaksanaan kewenangan otonom yang bersifat kolektif dan tidak terpusat pada satu organ kekuasaan saja.

Otonomi daerah dipandang sebagai entitas pemerintahan yang memiliki kewenangan asli untuk mengatur kepentingan masyarakatnya berdasarkan aspirasi. Persetujuan bersama antara pemerintah daerah dan DPRD menjadi wujud dari pengambilan keputusan yang mencerminkan kehendak rakyat di daerah. DPRD sebagai representasi politik masyarakat berfungsi mengartikulasikan aspirasi tersebut, sementara kepala daerah menjalankan fungsi eksekutif dalam perumusan dan pelaksanaan kebijakan.

Pembagian kekuasaan dimaksudkan untuk mencegah penyalahgunaan wewenang serta menciptakan keseimbangan antar lembaga. Di tingkat daerah, hubungan antara kepala daerah dan DPRD bersifat koordinatif dan kemitraan. Persetujuan bersama mencerminkan adanya mekanisme kontrol timbal balik. DPRD tidak dapat membentuk peraturan daerah tanpa persetujuan kepala daerah, dan sebaliknya kepala daerah tidak dapat menetapkan kebijakan strategis daerah

tanpa persetujuan DPRD. Hubungan ini menciptakan sistem pengawasan yang memperkuat akuntabilitas pemerintahan daerah.

### **B. Penyampaian dan Pembahasan Rancangan Perda APBD**

Penyampaian Rancangan Peraturan Daerah tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah adalah proses pembentukan Perda APBD yang memiliki arti strategis dalam sistem pemerintahan daerah. Tahap ini di mana kepala daerah secara resmi mengajukan rencana kebijakan keuangan tahunan kepada DPRD untuk dibahas dan disetujui bersama. Kepala daerah berkedudukan sebagai pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan daerah. Kewenangan ini merupakan bentuk atribusi yang diberikan oleh undang-undang dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah. Namun, kewenangan tersebut tidak dapat dijalankan secara sepihak. Kepala daerah wajib menyampaikan Ranperda APBD kepada DPRD sebagai lembaga perwakilan rakyat daerah untuk mendapatkan pembahasan dan persetujuan bersama.<sup>141</sup>

Pimpinan DPRD Kabupaten/Kota menyampaikan Raperda Kabupaten/Kota kepada Balegda untuk dilakukan pengkajian. Pengkajian dilakukan dalam rangka pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Raperda Provinsi. Balegda menyampaikan hasil pengkajian Raperda Kab/Kota kepada Pimpinan DPRD Kab/Kota. Pimpinan DPRD Kab/Kota menyampaikan hasil pengkajian Balegda dalam rapat paripurna DPRD Kab/Kota. Pimpinan DPRD Kab/Kota menyampaikan Raperda Provinsi kepada semua

---

<sup>141</sup> Hasil wawancara dengan ibu Endang Setiarini, SE., MM Kepala Bidang Perencanaan Anggaran Daerah Badan Pengelola Keuangan dan Aset Daerah Kabupaten Labuhanbatu pada tanggal 17 Desember 2025.

anggota DPRDKab/Kota dalam jangka waktu paling lama 7 (tujuh) hari sebelum rapat paripurna DPRDKab/Kota.<sup>142</sup>

Penyampaian Ranperda APBD dilakukan dalam rapat paripurna DPRD. Dalam forum tersebut, kepala daerah menyampaikan nota keuangan yang memuat penjelasan mengenai kebijakan umum anggaran, asumsi dasar penyusunan APBD, kondisi ekonomi makro daerah, target pendapatan, prioritas belanja, serta kebijakan pembiayaan daerah. Nota keuangan ini menjadi landasan yang menjelaskan arah kebijakan keuangan daerah untuk tahun anggaran yang direncanakan. Penyampaian ini biasanya dilakukan paling lambat beberapa bulan sebelum tahun anggaran berjalan, guna memberikan waktu yang cukup bagi DPRD untuk melakukan pembahasan secara komprehensif. Ranperda APBD yang disampaikan mencakup tiga komponen utama, yaitu pendapatan daerah, belanja daerah, dan pembiayaan daerah. Pendapatan daerah terdiri atas pendapatan asli daerah, transfer dari pemerintah pusat, dan lain-lain pendapatan yang sah. Belanja daerah mencerminkan prioritas pembangunan dan pelayanan publik, sedangkan pembiayaan daerah mengatur strategi penutupan defisit atau pemanfaatan surplus anggaran.<sup>143</sup>

Adapun ketentuan UU No. 23 Tahun 2014 menentukan bahwa Materi muatan Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota berisi materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih

---

<sup>142</sup> Dalinama Telaumbanua, “ Pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota”, *Jurnal Education and development*, Vol. 4 No. 1 (2018), hlm . 100.

<sup>143</sup> Hasil wawancara dengan ibu Endang Setiarini, SE., MM Kepala Bidang Perencanaan Anggaran Daerah Badan Pengelola Keuangan dan Aset Daerah Kabupaten Labuhanbatu pada tanggal 17 Desember 2025.

lanjut Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi. Selain itu materi muatan Perda juga dapat memuat materi muatan lokal sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Perda dibentuk oleh DPRD dengan persetujuan bersama kepala Daerah yang memuat materi muatannya: penyelenggaraan Otonomi Daerah dan Tugas Pembantuan; serta penjabaran lebih lanjut ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.<sup>144</sup>

RAPBD adalah sarana utama yang dapat menjembatani terlaksananya perda lainnya dalam suatu wilayah daerah. Semua Rancangan Peraturan Daerah diupayakan untuk disosialisasikan ke masyarakat sebab terkait partisipasi masyarakat untuk menentukan nasibnya sendiri. Sejalan dengan salah satu asas pembentukan peraturan perundangundangan yaitu azas keterbukaan yang artinya bahwa dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan mulai dari perencanaan, persiapan, penyusunan dan pembahasan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan seluasluasnya untuk memberikan masukan dalam proses pembuatan peraturan perundang-undangan. Oleh karena itu, pengaturan dan pelaksanaan aturan perundang-undangan terkait penyebarluasan perda khususnya perda APBD dapat dijadikan objek kajian demi terciptanya kualitas perda yang baik.<sup>145</sup>

Proses pembahasan Ranperda APBD diawali dengan penyampaian rancangan oleh kepala daerah kepada DPRD disertai dengan nota keuangan yang

---

<sup>144</sup> Andi Bau Inggit AR, "Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Dalam Penyusunan Rancangan Peraturan Daerah" *Jurnal Restorative Justice*, Vol. 3 No. 1 (2019). Hlm. 10.

<sup>145</sup> Abdul Rais Asmar, "Diseminasi (Promulgation) atau Penyebarluasan Rancangan Peraturan Daerah Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)", *Jurnal Penelitian Hukum dan Pendidikan*, Vol. 18 No. 2. (2019).

memuat penjelasan mengenai kebijakan umum anggaran, asumsi dasar penyusunan, target pendapatan, prioritas belanja, serta strategi pembiayaan daerah. Penyampaian ini merupakan bentuk pertanggungjawaban awal eksekutif kepada legislatif sekaligus ruang awal bagi DPRD untuk menilai konsistensi antara dokumen perencanaan pembangunan daerah dengan rancangan anggaran yang diajukan. Dengan demikian, pembahasan APBD tidak dapat dilepaskan dari dokumen perencanaan seperti RKPD dan KUA-PPAS yang sebelumnya telah disepakati bersama. Dalam tahap pembahasan, DPRD melalui alat kelengkapannya khususnya komisi-komisi dan badan anggaran melakukan pendalaman terhadap setiap komponen anggaran. Pembahasan dilakukan secara sistematis terhadap struktur APBD yang meliputi pendapatan daerah, belanja daerah, dan pembiayaan daerah. Pada aspek pendapatan, DPRD menguji rasionalitas target penerimaan, baik dari PAD maupun pendapatan transfer.<sup>146</sup>

Dalam proses pembahasan DPRD memperhatikan dengan seksama setiap proposal program kerja di usulkan oleh pihak Eksekutif, setiap program yang di ajukan oleh badan pelaksana harus menyelesaikan proses perencanaan dari awal di sesuaikan dengan kepentingan masyarakat Kabupaten Kolaka Utara. Jika ada program dan kegiatan yang di sarankan yang telah di ajukan ternyata tidak memenuhi persyaratan, program akan di hapus dari RAPBD. Sebelum dengan pembahasan RAPBD yang perlu di bicarakan dulu adalah perubahan APBD dapat di artikan sebagai upaya pemerintah daerah untuk mengubah anggaran

---

<sup>146</sup> Hasil wawancara dengan bapak H. Romario Simangunsong, S.I.P., M.I.P, Ketua Komisi I Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Labuhanbatu pada tanggal 22 Desember 2025.

seiring dengan perkembangannya. perkembangan ini bisa dalam bentuk peningkatan anggaran penerimaan atau sebaliknya.<sup>147</sup>

Hubungan antara eksekutif dan legislatif salah satunya adalah perumusan peraturan daerah, dimana lembaga eksekutif dan legislatif memiliki kesetaraan dalam membuat peraturan daerah. Dalam menjalankan hubungan politik, bukan hanya eksekutif yang dapat merancang peraturan daerah. Namun legislatif juga memiliki hak inisiatif untuk merancang peraturan daerah. Dalam penyusunan peraturan daerah harus memperhatikan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya. Pembagian urusan pemerintahan antara pemerintah, pemerintah daerah provinsi dan pemerintah daerah kabupaten/kota, menegaskan bahwa urusan pemerintahan terdiri dari urusan wajib dan urusan pilihan. Struktur APBD terdiri dari pendapatan, belanja, dan pembiayaan Belanja diklasifikasi dalam urusan pemerintahan (wajib dan pilihan, organisasi, program, kegiatan, jenis, objek, dan rincian objek belanja. Kelompok belanja dikategorikan belanja langsung dan belanja tidak langsung. Sedangkan pendapatan dikategorikan dalam pendapatan asli daerah, dana perimbangan, dan pendapatan daerah yang sah.<sup>148</sup>

Dalam perspektif teori pemerintahan daerah, pembahasan Ranperda APBD mencerminkan praktik otonomi daerah yang substantif. Otonomi tidak hanya berarti kewenangan mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, tetapi juga mencakup kewenangan keuangan yang dijalankan melalui proses politik anggaran

---

<sup>147</sup> Kamaludin, dkk, "Analisis Sinergi Eksekutif Dan Legislatif Dalam Penyusunan Peraturan Daerah Tentang APBD Di Kabupaten Kolaka Utara", *Hulondalo Jurnal Ilmu pemerintahan dan Ilmu Komunikasi*, Vol. 1 No. 1 (2022), hlm. 10.

<sup>148</sup> Nurhasanah dan Nenie Adriati Lambung, "Analisis Hubungan Dprd Dan Pemerintah Kota Palangka Raya Pada Penyusunan Dan Penetapan Peraturan Tentang Apbd", *Pencerah Publik*, Vol. 5 No. 1 (2018), hlm. 5.

di daerah. Pembahasan APBD menjadi arena di mana prinsip demokrasi lokal diwujudkan melalui perwakilan rakyat di DPRD yang membawa aspirasi masyarakat ke dalam kebijakan fiskal. Dengan demikian, APBD tidak semata-mata merupakan dokumen teknokratis, tetapi juga produk politik hukum daerah.

Pembahasan Perda APBD juga merupakan manifestasi prinsip akuntabilitas dan transparansi dalam pengelolaan keuangan daerah. Setiap perubahan, penyesuaian, atau pengurangan anggaran dalam proses pembahasan harus disertai argumentasi yang rasional dan dapat dipertanggungjawabkan. Hasil pembahasan kemudian dirumuskan dalam persetujuan bersama antara kepala daerah dan DPRD dalam rapat paripurna. Persetujuan bersama ini menjadi dasar hukum untuk penetapan Perda APBD dan selanjutnya dievaluasi oleh pemerintah pusat sesuai mekanisme pengawasan yang berlaku.

Proses pembahasan yang ideal seharusnya dilaksanakan secara tepat waktu sesuai jadwal yang ditentukan peraturan perundang-undangan, agar tidak menghambat pelaksanaan program pembangunan. Keterlambatan pembahasan dan penetapan APBD dapat berdampak pada tertundanya pelayanan publik dan realisasi pembangunan daerah. Oleh karena itu, diperlukan komitmen politik dan koordinasi yang baik antara eksekutif dan legislatif. Pembahasan Perda APBD merupakan proses konstitusional yang menegaskan keseimbangan peran antara kepala daerah sebagai pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan daerah dan DPRD sebagai representasi rakyat yang memiliki fungsi anggaran. Melalui pembahasan yang mendalam, transparan, dan akuntabel, APBD diharapkan menjadi instrumen kebijakan yang efektif dalam mendukung pembangunan

daerah dan meningkatkan kualitas pelayanan publik. Dengan demikian, pembahasan Perda APBD tidak hanya menjadi tahapan prosedural dalam siklus anggaran, tetapi juga menjadi cerminan kualitas tata kelola pemerintahan daerah yang demokratis dan bertanggung jawab.

### **C. Penetapan Peraturan Daerah tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja**

#### **Daerah**

Sebagaimana dipahami bahwa Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah merupakan dasar pengelolaan keuangan daerah dalam masa 1 tahun anggaran terhitung mulai tanggal 1 Januari sampai dengan tanggal 31 Desember. Dimana APBD disusun sesuai dengan kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan dan kemampuan pendapatan daerah yang ditetapkan dengan peraturan daerah. Perda APBD merupakan bagian dari peraturan perundang-undangan dan oleh karenanya pembuatannya harus memperhatikan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik.<sup>149</sup>

Penetapan peraturan daerah tentang APBD merupakan tahapan yang menandai lahirnya suatu produk hukum daerah yang bersifat mengikat dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Penetapan Perda APBD tidak hanya dipahami sebagai formalitas administratif, tetapi sebagai perwujudan kewenangan atribusi yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan kepada pemerintah daerah dan DPRD dalam kerangka otonomi daerah. Pengesahan APBD merupakan tahap akhir dari keseluruhan proses perencanaan dan penganggaran daerah yang mencerminkan pelaksanaan prinsip demokrasi, kedaulatan rakyat,

---

<sup>149</sup> Yuliandri, *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Yang Baik* (Jakarta : PT Radja Grafindo Persada, 2009), hlm. 113.

serta pembagian kewenangan antara pemerintah daerah dan DPRD. APBD ditetapkan dengan Perda. Hal ini menegaskan bahwa pengesahan APBD merupakan tindakan hukum bersama antara kepala daerah dan DPRD. Kepala daerah memiliki kewenangan mengajukan rancangan peraturan daerah tentang APBD, sedangkan DPRD memiliki kewenangan membahas dan memberikan persetujuan bersama. Persetujuan tersebut diberikan dalam rapat paripurna DPRD setelah melalui serangkaian tahapan pembahasan di komisi dan badan anggaran.<sup>150</sup>

Guna mensukseskan otonomi daerah, dalam menjalankan roda pemerintahan daerah dan pelayanan umum kepada masyarakat daerah maka sangat perlu membuat serangkaian peraturan hokum daerah yaitu dengan membuat suatu kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah daerah dengan dewan perwakilan rakyat daerah, sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah dan kebijakan tersebut dituangkan dalam berabagai bentuk peraturan.<sup>151</sup>

Pengesahan APBD diawali dengan penyampaian rancangan peraturan daerah tentang APBD oleh kepala daerah kepada DPRD. Rancangan tersebut sebelumnya telah disusun berdasarkan dokumen perencanaan seperti RKPD dan KUA - PPAS. Setelah penyampaian, DPRD melakukan pembahasan secara mendalam bersama TAPD. Dalam perspektif teori kedaulatan rakyat, DPRD bertindak sebagai perpanjangan tangan rakyat daerah untuk memastikan bahwa anggaran yang ditetapkan benar-benar berpihak pada kepentingan publik. Tahap

---

<sup>150</sup> Hasil wawancara dengan bapak H. Romario Simangunsong, S.I.P., M.I.P, Ketua Komisi I Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Labuhanbatu pada tanggal 22 Desember 2025.

<sup>151</sup> Nurcholis Hanif, *Teori dan Praktek Pemerintahan dan Otonomi Daerah* (Jakarta : PT Gramedia Widiasarana Indonesia, 2005), hlm. 158.

akhir pembahasan ditandai dengan pengambilan keputusan dalam rapat paripurna DPRD. Jika mayoritas anggota DPRD menyetujui, maka dilakukan persetujuan bersama antara DPRD dan kepala daerah. Persetujuan bersama ini menjadi dasar hukum untuk menetapkan rancangan Perda tentang APBD menjadi Perda tentang APBD.<sup>152</sup>

Apabila DPRD dan kepala daerah tidak mencapai persetujuan bersama sampai batas waktu yang ditentukan, maka berlaku ketentuan penggunaan APBD tahun sebelumnya sebagai dasar pelaksanaan belanja daerah. Ketentuan ini dimaksudkan untuk menjamin kesinambungan penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan publik. Selain itu, setelah persetujuan bersama, rancangan Perda APBD wajib dievaluasi oleh Gubernur Sumatera Utara sebagai wakil pemerintah pusat untuk Kabupaten Labuhanbatu.

Ketentuan dalam Pasal 313 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014 dinyatakan bahwa jika kepala daerah dan DPRD tidak mengambil persetujuan bersama dalam waktu 60 (enam puluh) hari sejak disampaikan rancangan perda tentang APBD oleh kepala daerah kepada DPRD, kepala daerah menyusun dan menetapkan Perkada tentang APBD paling tinggi sebesar angka APBD tahun anggaran sebelumnya untuk membiayai keperluan setiap bulan. Rancangan Perkada tersebut dapat ditetapkan setelah memperoleh pengesahan dari gubernur sebagai wakil pemerintah pusat. Setelah memperoleh pengesahan dari gubernur, yang ditetapkan dengan keputusan gubernur. Pengesahan atas Perkada tersebut diperoleh dengan menyampaikan rancangan Perkada tentang APBD beserta lampirannya, paling

---

<sup>152</sup> Hasil wawancara dengan bapak H. Romario Simangunsong, S.I.P., M.I.P, Ketua Komisi I Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Labuhanbatu pada tanggal 22 Desember 2025.

lama 15 hari dihitung sejak DPRD tidak mengambil keputusan bersama dengan kepala daerah terhadap rancangan Perda tentang APBD. Namun jika dalam waktu 30 hari gubernur tidak mengesahkan rancangan Perkada tentang APBD tersebut, kepala daerah menetapkan rancangan Perkada menjadi Perkada.<sup>153</sup>

Meskipun belanja yang dapat dilakukan adalah setinggi-tingginya sebesar angka pengeluaran pada APBD tahun anggaran sebelumnya, masih dapat dilakukan pengeluaran yang melampaui setinggi-tingginya pengeluaran APBD tahun anggaran sebelumnya, jika ada kebijakan pemerintah untuk kenaikan gaji dan tunjangan pegawai negeri sipil, bagi hasil pajak daerah dan retribusi daerah yang ditetapkan dalam undang-undang, kewajiban pembayaran pokok pinjaman dan bunga pinjaman yang telah jatuh tempo serta pengeluaran yang mendesak diluar kendali pemerintah daerah. Selanjutnya, sebagai dasar penetapan Dokumen Pelaksanaan Anggaran Satuan Kerja Perangkat Daerah (DPA-SKPD) ditetapkan peraturan kepala daerah tentang Penjabaran APBD tersebut.<sup>154</sup>

Kepala Daerah dan DPRD wajib menyetujui bersama rancangan Perda tentang APBD paling lambat 1 (satu) bulan sebelum dimulainya tahun anggaran setiap tahun. Berdasarkan persetujuan bersama sebagaimana kepala daerah menyiapkan rancangan Perkada tentang penjabaran APBD. DPRD dan kepala daerah yang tidak menyetujui bersama rancangan Perda tentang APBD dalam 1 bulan sebelum dimulainya tahun anggaran setiap tahun dikenai sanksi administratif sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Dalam hal keterlambatan penetapan APBD karena kepala daerah terlambat menyampaikan

---

<sup>153</sup> Sutiyoso, "Penetapan Anggaran dan Belanja Daerah dengan Peraturan Kepala Daerah", *JHPIS*, Vol. 3 No. 1 (2024), hlm. 145.

<sup>154</sup> *Idem*. Hlm. 146.

rancangan Perda tentang APBD kepada DPRD dari jadwal tidak dapat dikenakan kepada anggota DPRD.<sup>155</sup>

Berdasarkan ketentuan tersebut maka jika terdapat daerah yang mengalami keterlambatan dalam menyetujui dan menetapkan APBD maka dalam pemberian sanksi harus dilihat terlebih dahulu pihak mana yang berperan sehingga keterlambatan itu terjadi dengan mengacu pada jadwal yang telah diatur. Batas akhir penetapan APBD adalah 31 Desember atau sebelum dimulainya tahun anggaran berikutnya, jika sampai batas waktu tersebut APBD belum ditetapkan, maka daerah akan dikenai sanksi administratif berupa tidak dibayarkan hak-hak keuangan bagi kepala daerah, wakil kepala daerah, pimpinan dan anggota DPRD selama enam bulan. Sesuai Pasal 312 Undang-undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, mengatur sanksi tegas bagi pemerintah daerah yang melanggar aturan karena terlambat dalam pengesahan APBD. Hak-hak keuangan yang tidak dibayarkan tersebut seperti tercantum dalam Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 antara lain gaji pokok, tunjangan jabatan dan tunjangan lainnya.<sup>156</sup>

Penghindaran akan sanksi bisa saja dilakukan selama sumberdaya manusianya telah mampu mempersiapkan yang senantiasa tertuju pada pentingnya kualitas manusia pelaksana dari pada persoalan kuantitasnya. Aparatur pemerintah daerah memegang peran sentral sebagai perencana, pelaksana, dan sekaligus pengawas jalanya kegiatan pemerintahan, pembangunan, dan pembinaan

---

<sup>155</sup> *Idem.*, hlm. 148.

<sup>156</sup> *Ibid.*

masyarakat, karenanya pembinaan dan pengembangan aparatur daerah merupakan kebutuhan yang harus dilakukan oleh pemerintah daerah.<sup>157</sup>

Penetapan peraturan daerah tentang APBD di Kabupaten Labuhanbatu sendiri untuk tahun 2026 sudah selesai dibahas dan telah ditetapkan dengan Peraturan Daerah Kabupaten Labuhanbatu Nomor 5 Tahun 2025 tentang APBD Kabupaten Labuhanbatu Tahun Anggaran 2026 dan Peraturan Bupati Nomor 46 Tahun 2025 tentang Penjabaran APBD Kabupaten Labuhanbatu Tahun Anggaran 2026.

Teori pemerintahan daerah menekankan adanya distribusi kekuasaan antara kepala daerah sebagai eksekutif dan DPRD sebagai legislatif daerah. Penetapan Perda APBD merupakan hasil dari kewenangan bersama antara kedua lembaga tersebut. Kepala daerah mengajukan rancangan Perda APBD dan setelah melalui pembahasan serta persetujuan bersama DPRD, kepala daerah menetapkannya menjadi Perda. Pola ini menunjukkan bahwa kewenangan pembentukan Perda APBD tidak berada pada satu lembaga saja, melainkan merupakan hasil interaksi dalam pemerintahan daerah. Teori pemerintahan daerah juga menekankan pentingnya prinsip akuntabilitas dan tata kelola pemerintahan yang baik. Penetapan Perda APBD menjadi dasar hukum bagi seluruh penerimaan dan pengeluaran daerah, sehingga setiap tindakan yang berkaitan dengan keuangan daerah harus merujuk pada Perda tersebut. Penetapan Perda APBD memperkuat asas legalitas dalam hukum yakni bahwa setiap tindakan pemerintah harus memiliki dasar hukum yang jelas. APBD yang telah ditetapkan juga

---

<sup>157</sup> Busrizalti, *Hukum Pemda, Otonomi Daerah dan Implikasinya* (Yogyakarta : Total Media, 2013). hlm. 24.

menjadi objek pengawasan DPRD dalam rangka memastikan pelaksanaan anggaran berjalan sesuai dengan ketentuan dan tujuan yang telah disepakati.

## **BAB V**

### **PENUTUP**

#### **A. Kesimpulan**

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan, diperoleh kesimpulan sebagai berikut :

1. Proses penyusunan APBD oleh pemerintah Kabupaten Labuhanbatu menunjukkan bahwa APBD merupakan instrumen kebijakan yang memiliki dimensi hukum, politik, dan administratif secara sekaligus. Penyusunannya bukanlah tindakan teknis semata dalam menyusun angka-angka anggaran, melainkan suatu rangkaian proses yang terencana, sistematis, dan terikat pada norma hukum yang mengatur pengelolaan keuangan daerah. Proses tersebut dimulai dari tahap perencanaan pembangunan daerah melalui RKPD, yang kemudian dijabarkan ke dalam KUA serta PPAS, hingga akhirnya dirumuskan dalam rancangan peraturan daerah tentang APBD untuk dibahas dan disepakati bersama DPRD. Proses penyusunan APBD di Kabupaten Labuhanbatu belum sepenuhnya mencerminkan penyusunan APBD secara partisipatif, di mana masih banyak usulan masyarakat yang belum terealisasi sepenuhnya dan juga masih sering mengalami defisit anggaran. Pemerintah daerah Kabupaten Labuhanbatu diberi kewenangan untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan sesuai dengan potensi dan kebutuhan daerah serta sepenuhnya untuk kesejahteraan masyarakat. Namun kewenangan tersebut tetap berada dalam kerangka sistem pemerintahan nasional, sehingga

terdapat mekanisme evaluasi dan pengawasan dari pemerintah yang lebih tinggi untuk memastikan kesesuaian dengan kepentingan nasional dan ketentuan hukum yang berlaku.

2. Dalam proses penyusunan APBD Kabupaten Labuhanbatu, DPRD berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah bersama kepala daerah. Kedudukan ini menunjukkan bahwa DPRD bukan sekadar lembaga pelengkap, melainkan mitra sejajar pemerintah daerah dalam menjalankan fungsi pemerintahan, termasuk dalam bidang penganggaran. DPRD menjalankan fungsi anggaran yang diwujudkan melalui pembahasan dan persetujuan bersama terhadap rancangan peraturan daerah tentang APBD yang diajukan oleh kepala daerah. Kedudukan DPRD Kabupaten Labuhanbatu dalam penyusunan APBD juga mencerminkan prinsip kedaulatan rakyat di tingkat daerah. Sebagai representasi politik masyarakat, DPRD berperan menyalurkan aspirasi publik ke dalam kebijakan anggaran.
3. Pengambilan keputusan bersama dalam penetapan APBD Kabupaten Labuhanbatu menunjukkan bahwa proses tersebut merupakan puncak dari seluruh tahapan perencanaan dan pembahasan anggaran daerah yang dilaksanakan secara bersama antara pemerintah daerah dan DPRD. Mekanisme ini menegaskan bahwa penetapan APBD bukanlah kewenangan sepihak kepala daerah, melainkan hasil persetujuan bersama antara eksekutif dan legislatif sebagai dua unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Melalui pembahasan yang intensif di tingkat komisi,

badan anggaran, hingga rapat paripurna, kedua belah pihak menyelaraskan prioritas pembangunan, kemampuan keuangan daerah, serta aspirasi masyarakat. Persetujuan bersama tersebut kemudian menjadi dasar hukum bagi kepala daerah untuk menetapkan APBD sebagai peraturan daerah.

## **B. Saran**

1. Penyusunan APBD oleh pemerintah daerah Kabupaten Labuhanbatu sebaiknya dilaksanakan dengan lebih partisipatif dan transparan agar benar - benar mencampung kebutuhan masyarakat. Pemerintah daerah perlu memastikan bahwa setiap tahapan perencanaan yang dilakukan secara terbuka dan memberikan ruang partisipasi publik yang substansial, bukan sekadar formalitas administratif. Dengan demikian, APBD Kabupaten Labuhanbatu tidak hanya menjadi dokumen keuangan tahunan, tetapi juga instrumen kebijakan publik yang responsif terhadap aspirasi masyarakat. Pemerintah Kabupaten Labuhanbatu juga perlu memperkuat sinkronisasi antara dokumen perencanaan dan dokumen penganggaran agar tidak terjadi ketidaksesuaian antara prioritas pembangunan dan alokasi anggaran. Konsistensi antara visi - misi kepala daerah, rencana pembangunan jangka menengah daerah, dan kebijakan anggaran tahunan harus dijaga secara sistematis.
2. Kedudukan DPRD Kabupaten Labuhanbatu dalam penyusunan APBD perlu terus diperkuat agar pelaksanaan fungsi anggaran berjalan secara optimal dan benar - benar mencerminkan aspirasi masyarakat. DPRD sebagai lembaga perwakilan rakyat di daerah hendaknya tidak hanya

berperan secara formal dalam memberikan persetujuan terhadap rancangan peraturan daerah tentang APBD, tetapi juga aktif melakukan pendalaman substansi anggaran sejak tahap awal. Optimalisasi peran ini penting agar DPRD mampu memastikan bahwa setiap alokasi anggaran selaras dengan kebutuhan publik dan prioritas pembangunan daerah. DPRD juga sebaiknya untuk meningkatkan kapasitas kelembagaan dan kompetensi anggotanya dalam bidang penganggaran, perencanaan pembangunan, serta analisis keuangan daerah.

3. Proses persetujuan antara DPRD Kabupaten Labuhanbatu dan kepala daerah dalam penetapan APBD hendaknya dilaksanakan dengan mengedepankan prinsip kemitraan yang sejajar, transparan, dan berorientasi pada kepentingan masyarakat. Persetujuan bersama tidak seharusnya dipandang sebagai formalitas administratif semata, melainkan sebagai forum untuk menyelaraskan prioritas pembangunan daerah dengan kemampuan keuangan daerah. Oleh karena itu, baik DPRD maupun kepala daerah perlu membangun komunikasi yang konstruktif dan berbasis data dalam setiap tahapan pembahasan RAPBD. DPRD diharapkan memperkuat fungsi anggaran secara profesional dengan melakukan pembahasan yang mendalam, kritis, dan objektif terhadap setiap program dan kegiatan yang diajukan oleh pemerintah daerah.

## DAFTAR PUSTAKA

### A. Buku

- Achmad, Mansyur dan Muhammad Baharuddin Zubakhrum.2024. *Administrasi Pemerintahan Daerah*. Jombang: CV Askara Sastra Media.
- Afiyah, Siti. 2022. *Buku Ajar Ilmu Negara*. Lamongan: CV Pustaka Ilalang Group.
- Ambya. 2023. *Ekonomi Keuangan Daerah*. Bandar Lampung : CV Anugrah Utama Raharja.
- Amin, M. 2017. *Memahami Keuangan Daerah*. Sidoarjo: Indomedia Pustaka.
- Ardipandanto, Aryojati. dkk. 2020. *Peranan DPRD dalam Pengambilan Kebijakan Daerah*. Jakarta : Yayasan Pustaka Obor Indonesia.
- Arifin, Syamsul. 2019. *Buku Ekonomi Materi APBD dan APBN*. Jakarta Pusat: Teras Kata.
- Aris, Syaiful Mohammad. 2021. *Hukum Pemilu*. Malang: Setara Press.
- Armia, Siddiq Muhammad. 2022. *Penentuan Metode dan Pendekatan Penelitian Hukum*. Banda Aceh : Lembaga Kajian Konstitusi Indonesia.
- Br. Sembiring, Tamaulina. dkk. 2023. *Sistem Pemerintahan Daerah*. Solok: Mafy Media Literasi Indonesia.
- Br. Sembiring, Tamaulina. dkk. 2024. *Buku Ajar Metodologi Penelitian Teori dan Praktik*. Karawang: CV Saba Jaya Publisher.
- Budiardjo, Miriam. 2008. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta : Gramedia Pustaka Utama.
- Budiarjo. 1993. *Dasar –dasar Ilmu Politik*. Jakarta : PT Gramedia Pustaka

- Busrizalti. 2013. *Hukum Pemda, Otonomi Daerah dan Implikasinya*. Yogyakarta : Total Media.
- Dilliana, Maria Siktania dan Henrikus Herdi. 2022. *Manajemen Keuangan Daerah*. Purbalingga: CV. Eureka Media Aksara.
- Elsye , Rosmery. 2020. *Alokasi Keuangan Daerah Berdasarkan Potensi Daerah*. Sumedang : Alqaprint Jatinangor.
- Gunardi. 2022. *Buku Ajar Metode Penelitian Hukum*. Jakarta Selatan: Damera Press.
- Hadjon, Philipus M. dkk. 2008. *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*. Yogyakarta : Gadjah Mada University Press.
- Hanif, Nurcholis. 2005. *Teori dan Praktek Pemerintahan dan Otonomi Daerah*. Jakarta : PT Gramedia Widiasarana Indonesia.
- Harahap, Nursapia. 2020. *Penelitian Kualitatif*. Medan : Wal Ashri Publishing.
- HR, Ridwan. 2013. *Hukum Administrasi Negara*. (Jakarta : PT Raja Grafindo Persada.
- Ibrahim, Johny. 2003. *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*. Malang : Bayu Media Pubshing.
- Indartini, Mintarti.dkk. 2019. *Peran dan Fungsi DPRD dalam Perencanaan dan Penganggaran Daerah*. Sukoharjo: Penerbit Taujih.
- Isharyanto. 2016. *Ilmu Negara*. Karanganyar: Oase Pustaka.
- Isharyanto. 2016. *Kedaulatan Rakyat dan Sistem Perwakilan menurut UUD 1945*. Yogyakarta : Penerbit WR.
- Jaidun. 2023. *Hukum Pemerintahan Daerah*. Malang: Mazda Media.

- Khamim, Mohamad. 2021. *Peran DPRD dalam mewujudkan Good Governance di Daerah*. Pekalongan : PT Naya Ekspanding Management.
- Kusrivah, Sri. 2017. *Ilmu Negara*. Semarang : Unissula Press.
- Kuswandi, Aos. 2016. *Manajemen Pemerintahan Daerah*. Bekasi : Lembaga Penerbitan Pascasarjana UNISMA.
- Latif, Arsan. dkk. 2019. *Buku Pintar Pengelolaan Keuangan Daerah*. Jakarta : Asian Development Bank.
- Magdalena. dkk. 2021. *Metode Penelitian*. Rejang Lebong: Penerbit Buku Literasiologi.
- Marzuki, Peter Mahmud . 2005. *Penelitian Hukum, Edisi Pertama*. Jakarta : Kencana.
- Matitaputty, Irene Merlien. dkk. 2024. *Hukum Administrasi Negara*. Bandung : Widina Media Utama.
- Muhaimin. 2020. *Metode Penelitian Hukum*. Mataram : Mataram University Press.
- Mulkan, Hasanul dan Serlika Aprita. 2023. *Hukum Keuangan Negara*. Jakarta : Mitra Wacana Media.
- Munaf, Yusri. 2016. *Hukum Administrasi Negara*. Pekanbaru : Marpoyan Tujuh Publishing.
- Noviyanti dan Gading Gamaputra. 2020. *Administrasi Keuangan Negara*. Surabaya: Unesa University Press.
- Pamuji, Kadar. Dkk. 2023. *Buku Ajar Hukum Administrasi Negara*. Purwokerto: Unsoed Press.

- Patarai, Idris Muhammad. 2018. *Kinerja Keuangan Daerah*. Makassar: De La Macca.
- Purba, F Elvis dan Parulian Simanjuntak. 2011. *Metode Penelitian*. Medan : Percetakan SADIA.
- Qamar, Nurul dan Farah Syah Rezah. 2020. *Metode Penelitian Hukum Doktrinal dan Non Doktrinal*. Makassar: CV Social Politic Genius.
- Rahmadi. 2011. *Pengantar Metodologi Penelitian*. Banjarmasin : Antasari Press.
- Rakhmat, Muhamad, 2014. *Hukum Administrasi Negara Indonesia*. Bandung : LoGoz Publishing.
- Rauf, Rahyunir. 2016. *Posisi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam Sistem Pemerintahan Daerah*. Pekanbaru : Publishing Marpoyan Tujuh.
- Sahir, Hafni Syafrida. 2021. *Metodologi Penelitian*. Bantul : Penerbit KBM Indonesia.
- Sibuea, P Hotma. 2014. *Ilmu Negara*. Jakarta : PT Gelora Aksara Pratama.
- Sitepu, Putranta Andres. dkk. 2023. *Keuangan Daerah*. Pasaman Barat : CV Azka Pustaka.
- Siyoto, Sandu dan M.Ali Sodik. 2015. *Dasar Metodologi Penelitian*. Sleman: Literasi Media Publishing.
- Solihin, Dadang. 2006. *Keuangan Publik. Pendanaan Pusat dan Daerah*. Jakarta: PT Artifa Duta Prakarsa.
- Solikin, Akhmad. dkk. 2024. *Keuangan Publik*. Bandung : Widina Media Utama.
- Solikin, Nur. 2021. *Pengantar metodologi Penelitian Hukum*. Pasuruan : CV. Penerbit Qiara Media.

- Sundari, Yolla Utari. dkk. 2024. *Metodologi Penelitian*. Padang : Gita Lantera.
- Suwanda, Dadang. 2016. *Optimalisasi Fungsi Penganggaran DPRD*. Bandung : PT Remaja Rosdakarya.
- Ujianto. dkk. 2017. *Keuangan Negara*. Sleman : Indomedia Pustaka.
- Undang, Gunawan. 2022. *Administrasi Keuangan Negara*. Bandung : Penerbit Galeripadi.
- Wasistiono, Sadu dan Yonatan Wiyoso. 2009. *Meningkatkan Kinerja Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)*. Bandung : Fokusmedia.
- Wibowo, Agus dan Dyah Listyarini. 2024. *Hukum Pemerintah Daerah*. Semarang: Yayasan Prima Agus Teknik.
- Widiarty, Sri Wiwik. 2024. *Buku Ajar Metode Penelitian Hukum*. Yogyakarta : Publika Global Media.
- Yuliandri.2009. *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Yang Baik*. Jakarta : PT Radja Grafindo Persada.
- Zahari, M. dkk. 2024. *Pengelolaan Keuangan Sektor Publik*. Solok : PT Mafy Media Literasi Indonesia.
- Zainal, Aldira Laniza Elda. 2020. *Hukum Anggaran dan Keuangan Negara*. Jakarta Selatan : PT Cipta Gadhing Artha.

## **B. Jurnal**

- Abdul Rais Asmar, Rais Abdul. 2019. "Diseminasi (Promulgation) atau Penyebarluasan Rancangan Peraturan Daerah Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)", *Jurnal Penelitian Hukum dan Pendidikan*, Vol. 18 No. 2.
- AR, Andi Bau Inggit, 2019. "Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Dalam Penyusunan Rancangan Peraturan Daerah" *Jurnal Restorative Justice*, Vol. 3 No. 1.
- Arianto, Aris dkk. 2019. "Makna Persetujuan Bersama DPR dan Presiden dalam Pembentukan Undang-Undang", *Mimbar Yustitia P-ISSN 2580 E-ISSN 2580-457X*, Vol. 3 No. 1.
- Erwinsyahbana, Tengku. 2017. "Pertanggungjawaban Yuridis Direksi terhadap Risiko Kerugian Keuangan Daerah pada Badan Usaha Milik Daerah", *Jurnal Ilmu Hukum De Lega Lata*, Vol. 2 No. 1.
- Franata, William. 2012. "Tugas Dan Wewenang Badan Anggaran Dprd Kota Bekasi Dalam Penyusunan Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah (Apbd)" *Diponegoro Law Review*, Vol. 1 No. 4.
- Hamidin, Nurfadillah. dkk. 2024. "Peran Reses DPRD dalam menyalurkan aspirasi masyarakat" *Jurnal Politik dan Demokrasi JAPMAS*, Vol. 2 No.2.
- Kamaludin, dkk, 2022. "Analisis Sinergi Eksekutif Dan Legislatif Dalam Penyusunan Peraturan Daerah Tentang APBD Di Kabupaten Kolaka Utara", *Hulondalo Jurnal Ilmu pemerintahan dan Ilmu Komunikasi*, Vol. 1 No. 1.

- Mualim, 2002. “Kebijakan Pemerintah Daerah dalam Menentukan Aspirasi Anggota DPRD”, *Hukum dan Masyarakat Madani USM*, Vol. 12 No. 2.
- Nurhasanah dan Nenie Adriati Lambung, 2018, “Analisis Hubungan Dprd Dan Pemerintah Kota Palangka Raya Pada Penyusunan Dan Penetapan Peraturan Tentang Apbd”, *Pencerah Publik*, Vol. 5 No. 1.
- Oktarina, Evi. 2024. “Pelaksanaan Fungsi Anggaran Dewan Perwakilan Rakyat Daerah”, *Justici*, Vol. 17 No. 2.
- Pratama, Koernia Nanda. 2024. “Efektivitas Penyerapan Aspirasi Masyarakat Melalui Kegiatan Reses Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Siak”, *Jurnal Ilmiah Muqoddimah*, Vol. 8 No. 4.
- Rosianti, Elvira Elshi. 2024. “Kewenangan DPRD dan Kepala Daerah dalam menetapkan Peraturan Daerah”, *Jurnal Hukum Tata Negara (SiyasahSyari'ah)*, Vol. 2 No. 2.
- Sutiyoso. 2024. “Penetapan Anggaran dan Belanja Daerah dengan Peraturan Kepala Daerah”, *JHPIS*, Vol. 3 No. 1.
- Tampubolon, Elita, dkk, 2020. “Fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Sebagai Unsur Penyelenggara Pemerintah Daerah Berdasarkan Undang – Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah” *Visi Ilmu Sosial dan Humaniora (VISH)*, Vol 1. No.1.
- Telaumbanua, Dalinama 2018. “ Pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten / Kota”, *Jurnal Education and development*, Vol. 4 No. 1.

Whindari, Yayuk. 2024. "Tinjauan Hukum Peran DPRD Kota Malang dalam Penyerapan Aspirasi Masyarakat melalui Pokok Pikiran di Kelurahan Tanjungrejo", *Journal Of Constitutional Law AL Balad* , Vol 6 No.3



**PEMERINTAH KABUPATEN LABUHANBATU**  
**BADAN PERENCANAAN PEMBANGUNAN DAERAH**

Jalan H. Idris Hsb No. 4 UJUNG BANDAR – RANTAUPRAPAT – KP. 21415

Telp. (0624), 325688 Fax. (0624) 22600

Laman [Bappeda@labuhanbatu.com](mailto:Bappeda@labuhanbatu.com)

Rantauprapat, 24 Desember 2025

Nomor : 000.7.2/431/BPPD/2025  
Sifat : Biasa  
Lampiran : -  
Hal : Surat Balasan

Yth. Kepala Badan Kesatuan Bangsa dan Politik  
Kabupaten Labuhanbatu  
Di –  
Tempat

Sehubungan dengan surat Badan Kesatuan Bangsa dan Politik Kaabupaten Labuhanbatu Nomor: 070/1824/BKBP-III/2025 tanggal 10 November 2025 Perihal Permohonan Izin Reset, dengan ini diberitahukan bahwa :

Nama : RIZKI DOLIMADA RITONGA  
NPM : 2420010058  
Program Studi : Magister Ilmu Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara

Benar nama tersebut diatas telah menyelesaikan penelitian di Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kabupaten Labuhanbatu, dengan judul “ANALISIS PROSES PERSETUJUAN BERSAMA KEPALA DAERAH DENGAN DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH DALAM PENYUSUNAN ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DAERAH (STUDI DI PEMERINTAH DAERAH KABUPATEN LABUHANBATU)”

Demikian disampaikan, dan diucapkan terimakasih.

Rantauprapat, 24 Desember 2025  
Kepala Badan,



Nelson Muhammad Bangun, S.T, M.M  
Pembina Tingkat I (IV/b)  
NIP. 19730530 200502 1 002



**PEMERINTAH KABUPATEN LABUHANBATU**  
**BADAN PENGELOLA KEUANGAN DAN ASET DAERAH**  
JALAN H.M. IDRIS HASIBUAN No. Rantauprapat, Labuhanbatu,  
Sumatera Utara 21422 Telp. (0624) 21173 – Faksimile (0624) 24815  
Laman labuhanbatukab.go.id

**SURAT PERNYATAAN**  
NOMOR : 800/339/BPKAD/2025

Saya yang bertandatangan di bawah ini :

Nama : SALMAN ALPHARISI RAMBE, S.Sos, MM  
Jabatan : Kepala Badan Pengelola Keuangan dan Aset Daerah  
Unit kerja : Badan Pengelola Keuangan dan Aset Daerah  
Instansi : Pemerintah Kabupaten Labuhanbatu

Dengan ini menyatakan bahwa Saudara :

Nama : Rizki Dolimada Ritonga  
Pekerjaan : Wiraswasta  
Alamat : Jl. Min Lingk. Kampung Sawah III Kel, Sigambal Kec. Rantau  
Selatan Kab. Labuhanbatu

Adalah Benar telah melaksanakan Penelitian di Bidang Perencanaan Anggaran Daerah Badan Pengelola Keuangan dan Aset Daerah Kabupaten Labuhanbatu pada tanggal 17 Desember 2025.

Demikian surat pernyataan ini dibuat dengan sesungguhnya dan sebenar-benarnya untuk dapat dipergunakan sebagaimana mestinya.

Rantauprapat, 31 Desember 2025  
Kepala Badan,



Salman Alpharisi Rambe, S.Sos, MM  
Pembina Tingkat I  
NIP. 19781128 200502 1 004



# PEMERINTAH KABUPATEN LABUHANBATU

## SEKRETARIAT DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH

Jalan S. M. Raja No. 56 Rantauprapat 21415  
Telp. 0624 – 21158 Fax. 0624 – 325814 Website. [www.dprdlabuhanbatu.com](http://www.dprdlabuhanbatu.com)

Rantauprapat, 31 Desember 2025

Nomor : 000/1/Sekr-DPRD/2025  
Sifat : Penting  
Lampiran : -  
Perihal : Surat Balasan

Yth.  
Kepala Badan Kesatuan Bangsa dan Politik  
Kabupaten Labuhanbatu  
di\_ \_\_\_\_\_  
tempat

Sehubungan dengan surat Badan Kesatuan Bangsa dan Politik Kabupaten Labuhanbatu Nomor : 070/1824/BKBP-III/2025 tanggal 10 November 2025 Perihal Permohonan Izin Riset, dengan ini diberitahukan bahwa :

Nama : RIZKI DOLIMADA RITONGA  
NPM : 2420010058  
Program Studi : Magister Ilmu Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara

Benar nama tersebut diatas telah menyelesaikan penelitian di Kantor Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Labuhanbatu, dengan judul “ANALISIS PROSES PERSETUJUAN BERSAMA KEPALA DAERAH DENGAN DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH DALAM PENYUSUNAN ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DAERAH (STUDI DI PEMERINTAH DAERAH KABUPATEN LABUHANBATU).”

Demikian hal ini kami sampaikan atas perhatian dan kerjasama yang baik diucapkan terima kasih.

**Plt. SEKRETARIS DPRD  
KABUPATEN LABUHANBATU**



**SALMAN ALPHARISI RAMBE, S.Sos,M.M  
PEMBINA Tk.I  
NIP. 19781128 200502 1 004**