

**PERTANGGUNGJAWABAN ADMINISTRASI KEPALA
DAERAH DALAM PENGGUNAAN ANGGARAN
PENDAPATAN DAN BELANJA DAERAH (STUDI DI
PEMERINTAHAN KOTA TANJUNGBALAI)**

SKRIPSI

*Di Ajukan Guna memenuhi Salah Satu Syarat
Untuk Memperoleh Gelar Sarjana Hukum (S.H)
Program Studi Ilmu Hukum*

Oleh:

MUHAMMAD AL AKBAR HUSIN
NPM: 1306200106



**FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA
MEDAN
2018**



MAJELIS PENDIDIKAN TINGGI, PENELITIAN & PENGEMBANGAN
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA
FAKULTAS HUKUM

Jalan Kapten Mukhtar Basri No. 3 Medan 20238 Telp. (061) 6623301 Fax. (061) 6625474

Website : <http://www.umsu.ac.id> E-mail : rektor@umsu.ac.id

Bankir : Bank Syariah Mandiri, Bank Mandiri, Bank BNI 1946, Bank Sumut

Aligya, Cerdas dan Berprestasi

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

BERITA ACARA
UJIAN MEMPERTAHAKAN SKRIPSI SARJANA
BAGI MAHASISWA PROGRAM STRATA I

Panitia Ujian Sarjana Strata I Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara, dalam sidangnya yang diselenggarakan pada hari Kamis, tanggal 04 Oktober 2018, Jam 08.00 WIB sampai dengan selesai, setelah mendengar, melihat, memperhatikan menimbang:

MENETAPKAN

NAMA : MUHAMMAD AL AKBAR HUSIN
NPM : 1306200106
PRODI/BAGIAN : ILMU HUKUM/HUKUM ADMINISTRASI NEGARA
JUDUL SKRIPSI : PERTANGGUNGJAWABAN ADMINISTRASI KEPALA DAERAH DALAM PENGGUNAAN ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DAERAH (Studi di Pemerintahan Kota Tanjungbalai)

Dinyatakan : (B/A) Lulus Yudisium dengan predikat Sangat Baik
() Lulus Bersyarat, memperbaiki/Ujian Ulang
() Tidak Lulus

Setelah lulus, dinyatakan berhak dan berwenang mendapatkan gelar Sarjana Hukum (SH) dalam BAGIAN HUKUM ADMINISTRASI NEGARA.

PANITIA UJIAN

Ketua

IDA HANIFAH, S.H., M.H
NIDN: 0003036001

Sekretaris

FAISAL, S.H., M.Hum
NIDN: 0122087502

ANGGOTA PENGUJI:

1. ZAINUDDIN, S.H., M.H
2. IDA HANIFAH, S.H., M.H
3. HARISMAN, S.H., M.H
4. FAISAL RIZA, S.H., M.H

1.

2.

3.

4.



Ilmu, Cerdas dan Berprestasi

MAJELIS PENDIDIKAN TINGGI, PENELITIAN & PENGEMBANGAN
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA
FAKULTAS HUKUM

Jalan Kapten Mukhtar Basri No. 3 Medan 20238 Telp. (061) 6623301 Fax. (061) 6625474

Website : <http://www.umsu.ac.id> E-mail : rektor@umsu.ac.id

Bankir : Bank Syariah Mandiri, Bank Mandiri, Bank BNI 1946, Bank Sumut

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

PENDAFTARAN UJIAN SKRIPSI

Pendaftaran Skripsi Sarjana Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara Strata I bagi:

NAMA : MUHAMMAD AL AKBAR HUSIN
NPM : 1306200106
PRODI/BAGIAN : ILMU HUKUM/HUKUM ADMINISTRASI NEGARA
JUDUL SKRIPSI : PERTANGGUNGJAWABAN ADMINISTRASI KEPALA DAERAH DALAM PENGGUNAAN ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DAERAH (Studi di Pemerintahan Kota Tanjungbalai)

PENDAFTARAN : Tanggal 02 Oktober 2018

Dengan diterimanya Skripsi ini, sesudah lulus dari Ujian Komprehensif, penulis berhak memakai gelar:

SARJANA HUKUM
BAGIAN HUKUM ADMINISTRASI NEGARA

Diketahui
Dekan


IDA HANIFAH, S.H., M.H
NIDN: 0003036001

Pembimbing I

Pembimbing II


HARISMAN, S.H., M.H
NIDN: 0103047302


FAISAL RIZA, S.H., M.H
NIDN: 0112068204



Ilmu, Cerdas dan Sejujurnya

MAJELIS PENDIDIKAN TINGGI, PENELITIAN & PENGEMBANGAN
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA
FAKULTAS HUKUM

Jalan Kapten Mukhtar Basri No. 3 Medan 20238 Telp. (061) 6623301 Fax. (061) 6625474

Website : <http://www.umsu.ac.id> E-mail : rektor@umsu.ac.id

Bankir : Bank Syariah Mandiri, Bank Mandiri, Bank BNI 1946, Bank Sumut

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

LEMBAR PERSETUJUAN PEMBIMBING

NAMA : MUHAMMAD AL AKBAR HUSIN
NPM : 1306200106
PRODI/BAGIAN : ILMU HUKUM/HUKUM ADMINISTRASI NEGARA
JUDUL SKRIPSI : PERTANGGUNGJAWABAN ADMINISTRASI KEPALA DAERAH DALAM PENGGUNAAN ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DAERAH (Studi di Pemerintahan Kota Tanjungbalai)

Disetujui Untuk Disampaikan Kepada
Panitia Ujian

Medan, 05 Juli 2018

Pembimbing I

Pembimbing II

HARISMAN, S.H., M.H
NIDN: 0103047302

FAISAL RIZA, S.H., M.H
NIDN: 0112068204



MAJELIS PENDIDIKAN TINGGI MUHAMMADIYAH
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA

FAKULTAS HUKUM

Jl. Kapten Mukhtar Basri No. 3 Medan 20238 Telp. (061) 6624-567 Medan 20238 Faks. (061) 662

Website : <http://www.umsu.ac.id> E-mail : rektor@umsu.ac.id

Bankir: Bank Syariah Mandiri, Bank Mandiri, Bank BNI 1946, Bank Sumut

PERNYATAAN KEASLIAN SKRIPSI

Saya yang bertanda tangan dibawah ini :

Nama : MUHAMMAD AL AKBAR HUSIN
NPM : 1306200106
Program : Strata – I
Fakultas : Hukum
Program Studi : Ilmu Hukum
Bagian : Hukum Administrasi Negara
Judul Skripsi : PERTANGGUNGJAWABAN ADMINISTRASI KEPALA DAERAH DALAM PENGGUNAAN ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DAERAH (Studi Di Pemerintahan Tanjung Balai)

Dengan ini menyatakan dengan sesungguhnya bahwa skripsi yang saya tulis ini secara keseluruhan adalah hasil penelitian / karya saya sendiri. Kecuali bagian – bagian yang dirujuk sumbernya.

Dan apabila ternyata dikemudian hari skripsi ini merupakan hasil plagiat atau merupakan karya orang lain, maka dengan ini saya menyatakan bersedia menerima sanksi akademik dari Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara.

Medan, September 2018

Saya yang menyatakan



MUHAMMAD AL AKBAR HUSIN

ABSTRAK

PERTANGGUNGJAWABAN ADMINISTRASI KEPALA DAERAH DALAM PENGGUNAAN ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DAERAH (STUDI DI PEMERINTAHAN KOTA TANJUNGBALAI)

Muhammad Al Akbar Husin

Negara kesatuan Republik Indonesia merupakan negara yang dibagi atas daerah-daerah Provinsi dan daerah Provinsi itu dibagi atas Kabupaten dan Kota, yang tiap-tiap Provinsi Kabupaten dan Kota itu mempunyai Pemerintahan Daerah yang di atur dengan Undang-Undang. Menurut Amrah Muslimin dalam buku Titik Triwulan Titik Prinsip yang tersimpul dalam Negara Kesatuan ialah bahwa Pemerintah Pusat berwenang mempunyai campur tangan yang lebih intensif terhadap persoalan-persoalan di daerah dan kewenangan pusat ini hanya terdapat dalam suatu perumusan umum UUD.

Metode penelitian merupakan salah satu faktor suatu permasalahan yang akan dibahas bertujuan untuk mencapai tingkat penelitian ilmiah. Sifat penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian bersifat deskriptif yang mengarah pada penelitian hukum yuridis empiris. Pada penelitian ini yang disajikan berupa hasil obsevasi atau wawancara dan temuan dalam dokumen hukum dan non hukum yang telah diorganisasi dan dibuatkan kategorinya sesuai kebutuhan.

Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah (APBD) disusun berdasarkan pendekatan kinerja, yaitu sistem anggaran yang mengutamakan kepada upaya pencapaian hasil kerja atau output dari perencanaan alokasi biaya atau input yang ditetapkan. APBD yang disusun dengan pendekatan kinerja setidaknya-tidaknya harus memuat sasaran yang diharapkan menurut fungsi belanja, standar pelayanan yang diharapkan dan perkiraan biaya satuan komponen kegiatan yang bersangkutan, serta presentase dari jumlah pendapatan yang dipergunakan untuk membiayai belanja tidak langsung, dan belanja langsung. Agar pemerintah daerah dapat mengelola anggaran daerah berdasarkan pada kewajaran ekonomi, efisien, dan efektif (*value for money*), maka perencanaan anggaran daerah harus disusun berdasarkan pendekatan kinerja. Untuk menyusun anggaran daerah dengan pendekatan kinerja tersebut dapat digunakan model Analisa Standar Belanja (ASB). Pertanggungjawaban pemerintah dapat dilihat dari berbagai segi. Misalnya dari segi moral, sosial, agama, hukum, politik, dan sebagainya. Pada dasarnya yang terpenting dari semua itu adalah pertanggungjawaban dari segi politik atau pertanggungjawaban hukum, serta pertanggungjawaban dari segi administrasi. Tiga bentuk pertanggungjawaban ini dianggap penting karena ketiganya mempunyai ukuran-ukuran yang dapat dilihat dan dilaksanakan pada tataran praktis.

Kata Kunci : Pertanggungjawaban Administrasi, Kepala Daerah, APBD

KATA PENGANTAR



Assalamu'alaikumWr.Wb

Pertama sekali penulis mengucapkan syukur kehadirat Allah SWT, Tuhan semesta alam yang maha pengasih lagi penyayang, karena atas rahmat dan karunianya sehingga penulisan skripsi ini dapat diselesaikan. Dengan syukur yang mendalam, saya ingin berterimakasih kepada setiap orang yang telah datang dalam hidup saya, yang mengilhami, menyentuh dan menerangi saya melalui kehadirannya. Skripsi merupakan salah satu persyaratan bagi setiap mahasiswa/i yang ingin menyelesaikan studinya di Fakultas Hukum Universitas Muhammasdiyah Sumatera Utara. Sehubungan dengan itu, skripsi ini disusun dengan berjudul: **“Pertanggungjawaban Administrasi Kepala Daerah Dalam Penggunaan Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah (Studi di Pemerintahan Kota Tanjungbalai)**

Saya juga ingin berterimakasih dan mengucapkan syukur kepada orang-orang di bawah ini untuk dukungan dan sumbangan besarnya pada perjalanan saya dan penulisan skripsi ini. Secara khusus dengan rasa hormat yang setinggi-tingginya penulis ucapkan terimakasih yang setulusnya kepada Ayahanda **Chandra Husin** dan Ibunda **Nurlaili Marpaung** yang telah mengasuh dan membesarkan penulis dengan penuh kasih sayang. Terima kasih kepada Uwak **Hj. Nurmaliani** yang telah memotivasi dan membantu penulisan skripsi ini.

Penulis juga ucapkan terimakasih kepada Abang **Harry Andana**, Kakak **Silvia Ivanny**, serta adik-adik **Muhammad Al Farizi Husin dan Muhammad Khadapi Husin** yang telah banyak memberi masukan semangat dalam penulisan skripsi ini.

Cara adalah urusan. Semesta selalu tahu cara tersingkat, tercepat dan terharmonis di antara penulis dan impian penulis. Jika penulis melihatnya di dalam benak, penulis akan menggenggamnya di tangan. Terima kasih kepada **Rini Masitoh Sinaga SE** atas dukungan moril maupun materil yang selalu diberikan kepada penulis.

Terima kasih kepada Rektor Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara Bapak **Dr. Agussani, M.AP** atas kesempatan dan fasilitas yang telah diberikan kepada kami untuk mengikuti dan menyelesaikan program sarjana ini. Dekan Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara Ibu **Ida Hanifah, SH., MH** atas kesempatan menjadi mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara. Demikian juga halnya kepada Wakil Dekan I **Bapak Faisal, SH., M. Hum**, dan Wakil Dekan III Bapak **Zainuddin, SH., M.H.**

Terimakasih yang tak terhingga dan penghargaan yang setinggi-tingginya kepada Bapak **M. Syukran Yamin, SH., M.Kn** selaku Kepala jurusan Hukum Administrasi Negara, Penulis juga banyak mengucapkan terimakasih kepada Ibu **Asliani Harahap, SH, MH** selaku Dosen Penasehat Akademik, Bapak **Harisman, SH., M.H** selaku Dosen Pembimbing I serta Bapak **Faisal Riza, SH., M.H** selaku Pembimbing II, yang dengan penuh perhatian telah memberikan dorongan, bimbingan dan saran sehingga skripsi ini selesai.

Penulis juga mengucapkan terimakasih kepada seluruh staf pengajar Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara. Terima kasih kepada seluruh rekan-rekan kelas B-1 Pagi dan rekan-rekan kelas Bagian Hukum Administrasi Negara yang telah bersama-sama belajar dan berjuang dalam meraih gelar sarjana dari Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara.

Ucapan terimakasih saya ucapkan kepada pegawai Pemerintah Kota Tanjungbalai yaitu Kepala Bagian Bidang Akuntansi Bapak **Hara Riski Siregar, SE.Ak, Ms.i** dan juga saya ucapkan terimakasih kepada **Ibu Olivia Hervani, SE** selaku Kasubit Pendapatan Dan Pembukuan yang telah bersedia meluangkan waktunya dan memberikan informasi beserta data yang dibutuhkan penulis dalam melakukan penelitian terkait dengan Pertanggungjawaban Administrasi Kepala Daerah dalam Penggunaan APBD.

Tiada gedung yang paling indah dan kokoh kecuali persahabatan, dalam kesempatan ini tidak lupa penulis haturkan terima kasih kepada sahabat-sahabat yang telah berperan, terutama Abangda **Teuku Arif Faisal SH, Teuku Afriadi (Koko) SH, Muhammad Ibrahim Puteh SH, Muhammad Ismail SH, David Jaka SH, Riski Maratua Nasution SH, Prastio Hadi SH, Edo Riyan Surbakti SH, Tomi Almi Marpaung SH, Febri Nurfansyah SH, Sefri Spd.** Begitu juga sahabat seperjuangan Bung **SUHANDIKA** dan lainnya yang tidak termuat namanya dalam tulisan ini. Serta kepada seluruh rekan juang Bung dan Sarinah **Komisariat Gerakan Mahasiswa Nasional Indonesia (GMNI) Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara** yang telah bersama-sama membangun kekeluargaan dengan tujuan yang sama dalam keluarga Marhaenis. Serta penulis

juga sampaikan terima kasih kepada rekan-rekan **Afdilla Afriandi, Naufaldy Surya Darma, Agung, Arif Ginting, Arif Ritonga, Ahmad Nazmi, Fatur Bandio, Amri Ilal Mahdi, Afrizal Ihsan Manurung, Rheza Rendra Graha, Rio Bebeh, Robby Akbar dan Yudi Sutrisna** yang telah bersama-sama merasakan pahit manisnya perkuliahan di tanah perantauan yang berjuang atas nama **OSLOW**. Penulis juga ucapkan terima kasih kepada **Himpunan Keluarga Mahasiswa Tanjungbalai (HIKMAT)** yang bersama-sama membangun dan membesarkan organisasi sampai saat ini. Semoga persahabatan dan kekeluargaan yang kita bangun tidak hanya sampai di sini, semoga kelak kita semua menjadi orang yang sukses. Kepada semua pihak yang tidak dapat disebutkan namanya satu persatu, tiada maksud mengecilkan arti pentingnya bantuan dan perannya, untuk semuanya terimakasih yang setulus-tulusnya.

Akhirnya tiada gading yang tak retak, retaknya gading karena alami. Tiada orang yang tak bersalah kecuali IllahiRobbi. Mohon maaf atas segala kesalahan selama ini, begitupun disadari bahwa skripsi ini jauh dari sempurna. Untuk itu, diharapkan ada masukan yang membangun untuk perbaikan dan kesempurnaannya. Terimakasih semua, tiada lain yang diucapkan selain kata semoga semuanya mendapat balasan atas kebaikannya. Amin.

Medan, Februari 2018

Penulis,

MUHAMMAD AL AKBAR HUSIN

DAFTAR ISI

ABSTRAK	i
KATA PENGANTAR	ii
DAFTAR ISI	v
BAB I PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang	1
B. Tujuan Penelitian	5
C. Metode Penelitian	6
D. Definisi Operasional	7
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	
A. Pemerintah Daerah.....	9
B. Pertanggungjawaban.....	13
C. Keuangan Daerah.....	17
BAB III HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN	
A. Peran Kepala Daerah Dalam Melaksanakan APBD Di Kota Tanjungbalai.....	28
B. Mekanisme Pengelolaan Keuangan Daerah Dalam APBD Di Kota Tanjungbalai	49
C. Pertanggungjawaban Administrasi Kepala Daerah Dalam Penggunaan APBD Di Kota Tanjungbalai.....	61

BAB IV KESIMPULAN DAN SARAN

A. Kesimpulan.....	86
B. Saran.....	87

DAFTAR PUSTAKA

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Negara Kesatuan Republik Indonesia merupakan negara yang dibagi atas daerah-daerah Provinsi dan daerah Provinsi itu dibagi atas Kabupaten dan Kota, yang tiap-tiap Provinsi, Kabupaten dan Kota itu mempunyai pemerintahan daerah yang di atur dengan Undang-Undang. Menurut Amrah Muslimin dalam buku Titik Triwulan Titik Prinsip yang tersimpul dalam Negara Kesatuan ialah bahwa pemerintah pusat berwenang mempunyai campur tangan yang lebih intensif terhadap persoalan-persoalan di daerah dan kewenangan pusat ini hanya terdapat dalam suatu perumusan umum UUD.¹

Eksistensi pemerintahan daerah dijamin oleh konstitusi yaitu Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 pada Bab VI Pasal 18 tentang Pemerintahan Daerah. Namun turunan daripada Undang-Undang Dasar itu tentang Pemerintahan Daerah diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 sebagai dasar pijakan pemerintahan daerah dalam menjalankan otonomi daerah. Menurut HAW Widjaja dalam buku Utang Rosidin pembentukan pemerintahan daerah ini bertujuan mencapai efektivitas dan efisiensi dalam pelayanan kepada masyarakat.²

Sejarah perekonomian mencatat desentralisasi telah muncul ke permukaan sebagai paradigma baru dalam kebijakan dan administrasi pembangunan sejak

¹ Titik Triwulan Titik. 2011. *Kontruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*. Jakarta: Kencana, halaman 242

² Utang Rosidin.2010.*Otonomi Daerah dan Desentralisasi*. Bandung:Pustaka Setia, halaman 83

dasawarsa 1970-an. Tumbuhnya perhatian terhadap desentralisasi tidak hanya dikaitkan dengan gagalnya perencanaan terpusat dan populernya strategi pertumbuhan dengan pemerataan (*growth with equity*), tetapi juga adanya kesadaran bahwa pembangunan adalah suatu proses yang kompleks dan penuh ketidakpastian yang tidak mudah dikendalikan dan direncanakan dari pusat. Karena itu dengan penuh keyakinan para pelopor desentralisasi mengajukan sederet panjang alasan dan argumen tentang pentingnya desentralisasi dalam perencanaan dan administrasi di negara dunia ketiga.³

Menurut Rian Nugroho Dwidjowijoto otonomi daerah dapat diartikan sebagai hak wewenang dan kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Secara prinsipil terdapat dua hal yang tercakup dalam otonomi, yaitu hak wewenang untuk memamanajemi daerah, dan tanggung jawab terhadap kegagalan dalam memamanajemi daerahnya tersebut. Adapun daerah dalam arti *Local State Government* adalah pemerintah di daerah yang merupakan kepanjangan tangan dari pemerintah pusat.⁴ Berdasarkan penjelasan otonomi daerah di atas tersirat sebuah asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Setiap daerah dipimpin oleh kepala pemerintahan daerah yang disebut kepala daerah, kepala daerah Provinsi disebut Gubernur, untuk daerah Kabupaten disebut Bupati, dan untuk daerah Kota disebut Walikota. Berdasarkan ketentuan Pasal 65 ayat 1 huruf D Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, kepala daerah mempunyai tugas menyusun dan mengajukan rancangan perda tentang Anggaran Pendapatan Belanja Daerah

³ Mudrajad Kuncoro. 2004. *Otonomi Dan Pembangunan Daerah*. Jogjakarta: Erlangga, halaman 3

⁴ Utang Rosidin, *Op.Cit.*, halaman 85

(APBD), rancangan perda tentang perubahan APBD, dan rancangan perda tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD kepada DPRD untuk dibahas bersama. Berhubungan dengan tugas kepala daerah tersebut kepala daerah harus menyampaikan rancangan perda tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dengan dilampiri laporan keuangan yang telah diperiksa oleh Badan Pemeriksa Keuangan paling lambat 6 (Enam) bulan setelah tahun anggaran berakhir.

Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) merupakan dasar pengelolaan keuangan daerah dalam masa satu tahun anggaran sesuai dengan Undang-Undang mengenai keuangan negara yang ditetapkan dengan suatu peraturan daerah. Kota Tanjungbalai merupakan Kotamadya yang terletak di Provinsi Sumatera Utara yang memiliki APBD sebesar Rp. 706 Miliar pada tahun 2016 yang harus di implementasikan oleh Walikota Tanjungbalai, sesuai dengan perda APBD yang telah dibuat Walikota bersama DPRD Kota Tanjungbalai. Walikota Tanjungbalai harus benar-benar mengalokasikan dan bertanggungjawab terhadap pelaksanaan dana APBD yang dialokasikan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang ada.

Pertanggungjawaban kepala daerah sebagai pelaksana APBD dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dilakukan melalui pembentukan perda tentang pertanggungjawabannya disertai dengan laporan-laporan dan dokumen-dokumen hasil pelaksanaan APBD tahunan. Namun, secara *de facto* proses pertanggungjawaban APBD tersebut tidak digambarkan secara komprehensif dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah, sehingga banyak menimbulkan

pertanyaan didalam masyarakat daerah kota khusus nya Tanjungbalai apakah APBD tersebut sudah dilaksanakan oleh Walikota Tanjungbalai secara sepenuhnya dengan konsep peraturan APBD yang telah dibuat.

Proses pertanggungjawaban kepala daerah sebagai pelaksana APBD dalam rangka penyelenggaraan pemerintah daerah khusus nya kota Tanjungbalai tidak diketahui secara transparan, bagaimana kinerja kepala daerah dalam melaksanakan APBD tersebut. Harapan dari pertanggungjawaban daerah sebagai pelaksana APBD seharusnya dapat memberikan kinerja atau peningkatan pembangunan di kota Tanjungbalai diberbagai sektor sesuai dengan APBD yang sudah dibentuk dengan perda. Namun pada nyatanya masih banyak pembangunan yang carut marut diberbagai sektor baik dibidang insfrakstruktur, pendidikan maupun kesehatan. Dalam proses pertanggungjawaban kepala daerah sebagai pelaksana APBD terhadap DPRD terkhusus kota Tanjungbalai tidak diketahui secara terperinci bagaimana pelaksanaan APBD dilakukan dan tidak diketahuinya informasi pelaksanaan APBD tersebut meningkat atau menurun, dan walaupun menurun bagaimana kepala daerah mempertanggungjawabkan pelaksanaan APBD tersebut.

Berdasarkan uraian diatas maka disusun proposal ini dengan judul:
**“PERTANGGUNGJAWABAN ADMINISTRASI KEPALA DAERAH
DALAM PENGGUNAAN ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA
DAERAH (APBD) (Studi di Pemerintah Kota Tanjungbalai)”**

1. Rumusan Masalah

Adapun yang menjadi permasalahan dalam penulisan proposal adalah:

- a. Bagaimana peran kepala daerah dalam melaksanakan APBD di kota Tanjungbalai?
- b. Bagaimana mekanisme pengelolaan keuangan daerah dalam APBD kota Tanjungbalai?
- c. Bagaimana pertanggungjawaban administrasi kepala daerah dalam penggunaan APBD kota Tanjungbalai?

2. Faedah Penelitian

Faedah Penelitian ini diharapkan berguna baik secara teoritis maupun secara praktis, dengan kata lain yang dimaksud dengan faedah teoritis yaitu faedah sebagai sumbangan baik kepada ilmu pengetahuan pada umumnya maupun kepada ilmu hukum khususnya, dari segi praktis penelitian berfaedah bagi kepentingan Negara, Bangsa, masyarakat dan pembangunan.⁵

- a. Faedah Teoritis diharapkan dapat menambah pengetahuan bagi penulis khususnya pada umumnya memberikan kontribusi dalam mengembangkan konsep Hukum Administrasi Negara terutama yang berkaitan dengan Pertanggungjawaban Kepala Daerah sebagai Pelaksana APBD dalam rangka penyelenggaraan Pemerintah Daerah.
- b. Faedah Praktis diharapkan dapat menjadi bahan masukan bagi perkembangan ilmu hukum di Indonesia khususnya dalam hal penafsiran pertanggungjawaban kepala daerah sebagai pelaksana APBD dalam rangka penyelenggara pemerintah daerah.

B. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan penelitian yang akan diuraikan adalah sebagai berikut:

⁵Ida Hanifah dkk.2014. *Pedoman Penulisan Skripsi*. Medan: Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara, halaman 5

1. Untuk mengetahui peran kepala daerah dalam melaksanakan APBD di kota Tanjungbalai.
2. Untuk mengetahui mekanisme pengelolaan keuangan daerah dalam APBD kota Tanjungbalai
3. Untuk mengetahui pertanggungjawaban administrasi kepala daerah dalam penggunaan APBD kota Tanjungbalai

C. Metode Penelitian

Penelitian yang baik diperlukan keseriusan dalam meneliti, kecermatan dan usaha gigih hingga diperoleh hasil yang maksimal untuk menjawab dari permasalahan diatas tersebut maka penelitian ini menggunakan dengan pendekatan empiris. Guna mendapatkan hasil yang maksimal, maka metode penelitian yang digunakan meliputi:

1. Sifat Penelitian

Sifat penelitian yang digunakan adalah deskriptif, yang menggunakan metode pendekatan penelitian hukum yuridis empiris. Penelitian yang dilakukan dengan studi lapangan melalui wawancara di Kantor Walikota Tanjungbalai.

2. Sumber Data

Sumber data yang digunakan dalam penelitan dengan metode pendekatan yuridis empiris adalah data primer, dimana data yang diperoleh melalui studi lapangan, wawancara dengan pihak-pihak terkait dan menggunakan sekunder sebagai rujukan, adapun data sekunder terdiri dari:

- a. Bahan hukum primer, yang terdiri dari UUD 1945, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah. Undang-

Undang Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 59 Tahun 2007 Tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 Tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah.

- b. Bahan hukum sekunder, berupa buku bacaan yang relevan terkait dengan materi yang diteliti.
 - c. Bahan hukum tersier berupa bahan-bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, berupa kamus hukum dan website di internet.
3. Alat Pengumpul Data

Adapun alat pengumpul data yang digunakan dalam penelitian ini adalah melalui studi lapangan wawancara dengan Walikota Tanjungbalai/Wakil Walikota Tanjungbalai yang bertujuan untuk mendapatkan data dan informasi dengan penelitian yang diteliti.

4. Analisis Data

Data yang diperoleh dari studi lapangan (*field research*) dan studi kepustakaan serta data-data yang relevan lainnya terkait penelitian ini dikumpulkan serta diuraikan secara sistematis. Sehingga dapat diambil sebuah pemecahan masalah yang akan diuraikan dengan menggunakan analisis kualitatif.

D. Definisi Operasional

Definisi operasional adalah kerangka yang menggambarkan hubungan antara definisi-definisi/konsep-konsep khusus yang akan diteliti. Sesuai dengan judul penelitian yang diajukan yaitu “Pertanggungjawaban Administrasi Kepala

Daerah Dalam Penggunaan Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah (APBD) (Studi di Pemerintah Daerah Kota Tanjungbalai)”, maka dapat diterangkan definisi operasional penelitian, yaitu:

1. Pertanggungjawaban adalah kewajiban menanggung segala sesuatunya (bila terjadi apa-apa boleh dituntut, dipersalahkan dan diperkarakan)
2. Kepala Daerah adalah orang yang diberikan tugas oleh pemerintah pusat untuk menjalankan pemerintahan di daerah.
3. Kota Tanjungbalai adalah salah satu kota di provinsi Sumatera Utara, Indonesia.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Pemerintah Daerah

Pemerintah daerah terdiri atas kepala daerah dan wakil kepala daerah. Kepala daerah dibantu oleh satu orang wakil kepala daerah. Kepala daerah Provinsi disebut Gubernur dan wakilnya disebut Wakil Gubernur. Kepala daerah Kabupaten/Kota disebut Bupati/Walikota dan wakilnya disebut Wakil Bupati/Wakil Walikota.⁶

Strategisnya kedudukan dan peran kepala daerah dalam sistem pemerintahan, sehingga seorang kepala daerah harus menerapkan pola kegiatan yang dinamik, aktif serta komunikatif, menerapkan pola kekuasaan yang tepat maupun pola perilaku kepemimpinan yang sesuai dengan tuntutan kebutuhan yang dipengaruhi oleh latar belakang individual masing-masing kepala daerah.

Kepemimpinan yang efektif, kepala daerah diharapkan dapat menerapkan dan menyesuaikan paradigma baru otonomi daerah, di tengah-tengah lingkungan strategis yang terus berubah seperti *reinventing government*, akuntabilitas, serta *good governance*. Korelasi positif sangat diperlukan dalam hubungan kepala daerah dalam berbagai eksistensinya (kedudukan, tugas dan tanggung jawab, pola kegiatan, pola kekuasaan dan pola perilaku) dengan otonomi daerah yang dipengaruhi oleh lingkungan strategis.⁷

⁶Utang Rosidin. *Op. Cit.* halaman 104

⁷J. Kaloh. 2003. *Kepala Daerah (Pola Kegiatan, Kekuasaan, dan Perilaku Kepala Daerah, dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah)*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama. halaman 15

Sesuai Pasal 65 UU PEMDA Kepala Daerah mempunyai tugas:

1. Memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD;
2. Memelihara ketentraman dan ketertiban masyarakat;
3. Menyusun dan mengajukan rancangan perda tentang RPJPD dan rancangan perda tentang RPJMD kepada DPRD untuk dibahas bersama DPRD, serta menyusun dan menetapkan RKPD;
4. Menyusun dan mengajukan rancangan perda tentang APBD, rancangan perda tentang perubahan APBD, dan rancangan perda tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD kepada DPRD untuk dibahas bersama;
5. Mewakili daerahnya didalam dan diluar pengadilan, dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
6. Mengusulkan pengangkatan wakil kepala daerah; dan
7. Melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Seorang kepala daerah dalam melaksanakan tugas tersebut, kepala daerah juga berwenang:

1. Mengajukan rancangan perda;
2. Menetapkan perda yang telah mendapat persetujuan DPRD;
3. Menetapkan perda dan keputusan kepala daerah;

4. Mengambil tindakan tertentu dalam keadaan mendesak yang sangat dibutuhkan oleh daerah dan/atau masyarakat;
5. Melaksanakan wewenang lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Selain kepala daerah, wakil kepala daerah juga mempunyai tugas sesuai

Pasal 66 UU PEMDA, antara lain:

1. Membantu kepala daerah dalam:
 - a. Memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan daerah yang menjadi kewenangan daerah;
 - b. Mengkoordinasikan kegiatan perangkat daerah dan menindaklanjuti laporan dan/atau temuan hasil pengawasan aparat pengawasan;
 - c. Memantau dan mengevaluasi penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dilaksanakan oleh perangkat daerah Provinsi bagi Wakil Gubernur; dan
 - d. Memantau dan mengevaluasi penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dilaksanakan oleh perangkat daerah Kabupaten/Kota, Kelurahan, dan/atau Desa bagi Wakil Bupati/Walikota.
2. Memberikan saran dan pertimbangan kepada kepala daerah dalam pelaksanaan pemerintahan daerah;
3. Melaksanakan tugas dan wewenang kepala daerah apabila kepala daerah menjalani masa tahanan atau berhalangan sementara, dan
4. Melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

5. Selain tugas tersebut, wakil kepala daerah melaksanakan tugas dan kewajiban pemerintahan lainnya yang diberikan kepala daerah yang ditetapkan dengan keputusan kepala daerah, serta wakil kepala daerah bertanggungjawab kepada kepala daerah.

Melaksanakan tugas dan wewenangnya, kepala daerah dan wakil kepala daerah mempunyai kewajiban, yaitu:

1. Memegang teguh dan mengamalkan Pancasila, melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, serta mempertahankan dan memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
2. Meningkatkan kesejahteraan rakyat;
3. Memelihara ketentraman dan ketertiban masyarakat;
4. Melaksanakan kehidupan demokrasi;
5. Mentaati dan menegakkan seluruh peraturan perundang-undangan;
6. Menjaga etika dan norma dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah;
7. Memajukan dan mengembangkan daya saing daerah;
8. Melaksanakan prinsip tata pemerintahan yang bersih dan baik;
9. Melaksanakan dan mempertanggungjawabkan pengelolaan keuangan daerah;
10. Menjalin hubungan kerja dengan seluruh instansi vertikal di daerah dan semua perangkat daerah;
11. Menyampaikan rencana strategis penyelenggaraan pemerintahan daerah di hadapan Rapat Paripurna DPRD.

Selain mempunyai kewajiban tersebut, kepala daerah mempunyai kewajiban juga untuk memberikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada pemerintah, dan memberikan laporan keterangan pertanggungjawaban kepada DPRD, serta menginformasikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada masyarakat. Informasi ini disampaikan melalui media masa yang tersedia di daerah dan dapat diakses oleh publik sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada pemerintah pusat disampaikan kepada Presiden melalui Menteri dalam negeri untuk Gubernur, dan kepada Menteri dalam negeri melalui Gubernur untuk Bupati/Walikota 1 (satu) kali dalam 1 (satu) tahun⁸.

B. Pertanggungjawaban

Asas-Asas Penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia.

1. Otonomi Daerah

Otonomi daerah adalah manifestasi dari keinginan untuk mengatur dan mengaktualisasikan seluruh potensi daerah secara maksimal yang bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat di daerah tersebut. Otonomi daerah dipandang penting karena otonomi merupakan kebutuhan hakiki dimana daerah memiliki keinginan untuk mengatur rumah tangganya sendiri. Otonomi daerah memberikan peluang untuk bersaing secara sehat dan terbuka bagi seluruh lapisan masyarakat dan juga antar daerah. Untuk itu otonomi daerah perlu diperkuat dengan peraturan yang jelas dan rambu-rambu yang disepakati bersama untuk

⁸ Utang Rosidin. *Op. Cit.*, halaman 106

menjamin keteraturan sosial dan mencegah timbulnya kerawanan sosial yang tidak perlu.

Otonomi daerah adalah wacana yang hangat dibicarakan dan diperdebatkan karena menyangkut bagaimana upaya negara untuk mensejahterakan rakyat. Di Indonesia, wacana otonomi daerah menguat di tahun 1990-an. Dalam kurun waktu cukup lama, Indonesia telah melaksanakan pemerintahan yang terpusat dengan paradigma pembangunan sebagai landasan nilai yang menjadi acuan kebijakan pemerintah.⁹

Sebagai suatu bangsa yang merdeka dan berdaulat, negara Indonesia memiliki konstitusi atau Undang-Undang Dasar yang menjamin setiap warganya untuk hidup sesuai dengan hak-haknya dan berupaya mewujudkan tujuan-tujuannya, serta mengatur semua permasalahan yang menyangkut pemerintahan.¹⁰ Rian Nugroho Dwidjowijoto dalam buku Utang Rosidin mengatakan bahwa dengan adanya otonomi daerah diharapkan akan lebih mandiri dalam menentukan seluruh kegiatannya dan pemerintah pusat diharapkan tidak terlalu aktif mengatur daerah.¹¹ Dalam negara kesatuan (*unitarisme*), otonomi daerah ini diberikan oleh pemerintah pusat (*central government*), sedangkan pemerintah daerah hanya menerima penyerahan dari pemerintah pusat.¹²

Pembagian satuan-satuan pemerintahan (daerah otonom) dalam hubungan hirarki merupakan konsekuensi logis bentuk negara kesatuan, dan pada sisi lain membawa pula konsekuensi pada hubungan wewenang melalui jalur koordinasi dan pengawasan, di samping pembinaan dan kerjasama. Konsekuensi dari adanya

⁹Suryo Sakti Handiwijoyo. 2011. *Gubernur Kedudukan, Peran, Dan Kewenangannya*. Salatiga: Graha Ilmu. halaman 36

¹⁰Utang Rosidin. *Op. Cit.*, halaman 81

¹¹*Ibid.*, halaman 85

¹²*Ibid.*, halaman 86

distribusi kekuasaan vertikal kepada satuan-satuan pemerintahan daerah (sebagai daerah otonom) dalam rangka desentralisasi terjadi pula distribusi pendapatan, yang diterima daerah sebagai pendapatan daerah.¹³

2. Desentralisasi

Desentralisasi pada dasarnya terjadi setelah sentralisasi melalui asas dekonsentrasi tidak dapat melaksanakan tugas pemerintahan secara baik dalam arti pemerintahan gagal dalam mewujudkan pemerintahan yang demokratis.¹⁴

Menurut Riwo Kaho dalam buku Utang Rosidin mengatakan bahwa desentralisasi adalah istilah yang luas dan selalu menyangkut persoalan kekuatan (*power*), biasanya dihubungkan dengan pendelegasian atau penyerahan wewenang dari pemerintah pusat kepada pejabatnya di daerah atau kepada lembaga-lembaga pemerintah di daerah untuk menjalankan urusan-urusan pemerintahan di daerah.¹⁵

3. Dekonsentrasi

Pemerintah pusat dan pemerintah daerah mempunyai hubungan yang sangat erat. Dalam hubungannya dengan tugas pemerintahan, pemerintah pusat dapat menyerahkan urusan-urusan pemerintahannya kepada daerah secara dekonsentrasi, yaitu urusan-urusan pemerintahan yang diserahkan ini tetap menjadi tanggungjawab pemerintah pusat.¹⁶

Dekonsentrasi merupakan tanggung jawab pemerintah pusat, sedangkan daerah, dalam hal ini provinsi, hanya diberi kewenangan karena kedudukannya sebagai wakil pemerintah pusat di daerah. Oleh karena itu, Gubernur selain pelaksana dekonsentrasi, juga melaksanakan asas dekonsentrasi. Besaran dan isi

¹³Titik Triwulan Titik. *Op. Cit.*, halaman 256

¹⁴*Ibid.*, halaman 249

¹⁵Utang Rosidin. *Loc. Cit.*,

¹⁶*Ibid.*, halaman 88

dekonsentrasi harus dekat dengan kepentingan masyarakat dan bermakna sebagai upaya mempertahankan dan memperkuat persatuan dan kesatuan bangsa serta keutuhan wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dan meningkatkan pemberdayaan, menumbuhkan prakarsa, dan kreativitas masyarakat serta keadaan nasional.

4. Tugas Pembantuan

Tugas pembantuan adalah tugas-tugas untuk turut serta dalam melaksanakan urusan pemerintahan yang ditugaskan kepada pemerintah daerah oleh pemerintah atau pemerintah daerah tingkat atasnya, dengan kewajiban memepertanggungjawabkan kepada yang menugaskan¹⁷.

Sistem merupakan keseluruhan proses yang dipergunakan untuk melaksanakan atau mewujudkan kebijakan. Sistem manajemen pemerintahan daerah dijalankan berdasarkan desentralisasi, dekonsentrasi dan perbantuan. Sistem pemerintahan ini dalam pelaksanaannya belum memberikan kejelasan bagaimana seharusnya dilembagakan dalam sistem pemerintahan. Ketiga asas pemerintahan itu sebenarnya ingin memperjelas hubungan kewenangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Demikian juga tata hubungan antara lembaga eksekutif daerah dengan lembaga perwakilan daerah.¹⁸

Carut-marutnya praktik administrasi negara kita terlihat dalam hal pembagian wewenang yang tidak jelas alasan teknik-ekonomis-politisnya. Ini terjadi antara Negara-Provinsi-Kabupaten-Kota secara total maupun antara Departemen Negara-Dinas Provinsi-Dinas Kabupaten-Dinas Kotamadya secara

¹⁷*Ibid.*, halaman 89

¹⁸Miftah Thoha.2012. *Birokrasi Pemerintah Dan Kekuasaan Di Indonesia*. Yogyakarta:Thafa Media. halaman 127

sekoral ataupun antara Departemen Negara dengan kantor-kantor perwakilan mereka di Provinsi dan Kabupaten/Kota.¹⁹

D. Keuangan Daerah

Anggaran adalah jenis rencana yang menggambarkan rangkaian tindakan atau kegiatan yang dinyatakan dalam bentuk angka-angka dari segi uang untuk suatu jangka waktu tertentu.²⁰

Anggaran pemerintah, tercantum penerimaan dan pengeluaran yang seimbang dalam jumlah uang tertentu. Jumlah penerimaan mencerminkan kegiatan aparat pemerintah yang bertugas dalam penerimaan uang pemerintah misalnya pemungutan pajak dan retribusi, sedang pengeluaran membayangkan kegiatan dalam rangka tugas pelayanan terhadap kepentingan masyarakat serta biaya yang diperlukan misalnya dalam pembangunan ekonomi, sosial, prasarana, keamanan dan ketertiban, pembiayaan keperluan pegawai dengan segala aspeknya didalam kategori pelayanan masyarakat.

Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah adalah sebuah daftar yang berupa rencana keuangan tahunan pemerintahan daerah (Pemda), baik rencana (rancangan) penerimaan maupun rencana alokasi pengeluaran yang disetujui Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) merupakan suatu wujud pengelolaan keuangan daerah yang

¹⁹Samodra Wibawa.2009. *Administrasi Negara Isu-Isu Kontemporer*. Jogjakarta: Graha Ilmu. halaman 53

²⁰M. Arief Djamaluddin. 1977. *Sistim Perencanaan Pembuatan Program dan Anggaran*. Jakarta: Ghalia Indonesia, halaman 11

ditetapkan setiap tahunnya dengan berdasarkan peraturan daerah, APBD ini terdiri atas anggaran pendapatan, anggaran belanja, dan pembiayaan.²¹

Mardiasmo dalam buku Chabib Soleh & Heru Rochmansjah pada dasarnya apapun bentuk organisasi, sektor swasta ataupun publik, pasti akan melakukan penganggaran yang pada dasarnya merupakan cetak biru bagi pencapaian visi dan misinya. Untuk itu penganggaran dan manajemen keuangan dilaksanakan berdasarkan pada prinsip-prinsip tertentu. Untuk pemerintah daerah prinsip-prinsip pokok dalam penganggaran dan manajemen keuangan daerah antara lain sebagai berikut:²²

1. Komprehensif Dan Disiplin

Anggaran daerah adalah satu-satunya mekanisme yang akan menjamin terciptanya disiplin pengambilan keputusan. Karenanya, anggaran daerah harus disusun secara komprehensif, yaitu menggunakan pendekatan yang holistik secara komprehensif, yaitu menggunakan pendekatan yang holistik dalam diagnosa permasalahan yang dihadapi, analisis keterkaitan antar masalah yang mungkin muncul, evaluasi kapasitas kelembagaan yang dipunyai, dan mencari cara-cara terbaik untuk memecahkannya.

2. Fleksibilitas

Sampai tingkat tertentu, pemerintah daerah harus diberi keleluasaan yang memadai sesuai dengan ketersediaan informasi-informasi yang relevan yang dimilikinya. Arahan dari pusat memang harus ada tetapi harus diterapkan secara hati-hati, dalam arti tidak sampai mematikan inisiatif dan prakarsa daerah.

²¹Melalui <http://www.edukasinesia.com/2017/01/pengertian-apbd-fungsi-apbd-tujuan-penyusunan-apbd-cara-penyusunan-apbd-beserta-penjelasan-mengenai-apbd-terlengkap.html> diakses pada tanggal 29 Agustus 2017 jam 10:57 Wib.

²²Chabib Soleh & Heru Rochmansjah. 2010. *Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah*. Bandung; Fokusmedia, halaman 41-42

3. Terprediksi

Kebijakan yang terprediksi adalah faktor penting dalam peningkatan kualitas implementasi anggaran daerah. Sebaliknya, bila kebijakan sering berubah-ubah, seperti metode pengalokasian dana alokasi umum (DAU) yang tidak jelas misalnya, maka daerah akan menghadapi ketidak pastian (*uncertainty*) yang sangat besar hingga prinsip efisiensi dan efektifitas pelaksanaan suatu program yang didanai oleh anggaran daerah cenderung terabaikan.

4. Kejujuran

Kejujuran tidak hanya menyangkut moral dan etika manusianya tetapi juga menyangkut keberadaan bias proyeksi penerimaan dan pengeluaran. Sumber bias yang memunculkan ketidak jujuran ini dapat berasal dari aspek teknis dan politis. Proyeksi yang terlalu optimis akan mengurangi kendala anggaran sehingga memungkinkan munculnya inefisiensi dan inefektifitas pelaksanaan kebijakan-kebijakan yang sangat diprioritaskan.

5. Informasi

Informasi adalah basis kejujuran dan proses pengambilan keputusan yang baik. Karenanya, pelaporan yang teratur tentang biaya, output, dan dampak suatu kebijakan adalah sangat penting.

6. Transparansi Dan Akuntabilitas

Tranparansi masyarakat bahwa perumusan kebijakan memiliki pengetahuan tentang permasalahan dan informasi yang relevan sebelum kebijakan dijalankan. Selanjutnya, akuntabilitas masyarakat bahwa pengambilan keputusan berperilaku sesuai dengan mandat yang diterimanya. Untuk ini, perumusan

kebijakan, bersama-sama dengan cara dan hasil kebijakan tersebut harus dapat diakses dan dikomunikasikan secara vertikal maupun horizontal dengan baik.

a. Fungsi Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) antara lain:²³

- 1) Fungsi otorisasi bermakna bahwa anggaran daerah menjadi dasar untuk merealisasi pendapatan, dan belanja pada tahun bersangkutan. Tanpa dianggarkan dalam APBD sebuah kegiatan tidak memiliki kekuatan untuk dilaksanakan.
- 2) Fungsi perencanaan bermakna bahwa anggaran daerah menjadi pedoman bagi manajemen dalam merencanakan kegiatan pada tahun yang bersangkutan.
- 3) Fungsi pengawasan mengandung makna bahwa anggaran daerah menjadi pedoman untuk menilai keberhasilan atau kegagalan penyelenggaraan pemerintah daerah.
- 4) Fungsi alokasi mengandung makna bahwa anggaran daerah harus diarahkan untuk menciptakan lapangan kerja, mengurangi pengangguran, dan pemborosan sumberdaya, serta meningkatkan efisiensi, dan efektifitas perekonomian daerah.
- 5) Fungsi distribusi memiliki makna bahwa kebijakan-kebijakan dalam penganggaran daerah harus memperhatikan rasa keadilan, dan kepatutan.
- 6) Fungsi stabilitasi memiliki makna bahwa anggaran daerah menjadi alat untuk memelihara, dan mengupayakan keseimbangan fundamental perekonomian daerah.

²³Melalui https://id.wikipedia.org/wiki/Anggaran_Pendapatan_dan_Belanja_Daerah diakses pada tanggal 29 Agustus 2017 jam 11:05 Wib.

b. Struktur Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah (APBD)

- 1) Struktur Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) merupakan satu kesatuan yang terdiri dari pendapatan daerah, belanja daerah, dan pembiayaan seperti yang sudah disebutkan diatas.
- 2) Pendapatan daerah meliputi semua penerimaan uang melalui Rekening Kas Umum Daerah, yang menambah ekuitas dana lancar, yang merupakan hak daerah dalam satu tahun anggaran.

Pendapatan Asli Daerah (PAD), terdiri dari pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan dan lain-lain. Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang sah terdiri dari:

- a. Hasil penjualan kekayaan daerah yang tidak dipisahkan;
- b. Hasil pemanfaatan atau pendayagunaan kekayaan daerah yang tidak dipisahkan;
- c. Jasa giro;
- d. Pendapatan bunga;
- e. Tuntutan ganti rugi;
- f. Keuntungan nilai seilisih tukar rupiah terhadap mata uang asing; dan
- g. Komisi, potongan, ataupun bentuk lain sebagai akibat dari penjualan dan/atau pengadaan barang dan/atau jasa daerah.
- h. Dana perimbangan terdiri dari:
 - i. Dana Bagi Hasil (DBH)
 - j. Dana Alokasi Umum (DAU) dan
 - k. Dana Alokasi Khusus (DAK)

Pendapatan daerah yang sah, komisi, potongan, ataupun bentuk lain sebagai akibat dari penjualan dan/atau pengadaan barang dan/atau jasa oleh daerah meliputi hibah, dana darurat, dan lain-lain pendapatan yang ditetapkan oleh pemerintah. Hibah yang merupakan bagian dari lain-lain pendapatan daerah yang sah merupakan bantuan berupa uang, barang, dan/atau jasa yang berasal dari pemerintah, masyarakat, dan badan usaha dalam negeri atau luar negeri yang tidak mengikat.

Pengeluaran Daerah (Belanja Daerah) diklasifikasikan menurut urusan pemerintahan, fungsi, organisasi dan kelompok belanja:

- a. Belanja daerah menurut urusan pemerintahan terdiri atas belanja menurut urusan wajib dan urusan pilihan yang menjadi kewenangan daerah.
- b. Belanja daerah menurut fungsi yang digunakan untuk tujuan keselarasan dan keterpaduan pengelolaan keuangan daerah Kabupaten/Kota, Provinsi dan Pusat seperti: pelayanan umum, ketertiban dan keamanan, ekonomi, lingkungan hidup, perumahan dan fasilitas umum, kesehatan, pariwisata dan budaya, pendidikan serta perlindungan sosial.
- c. Belanja daerah menurut organisasi disesuaikan dengan susunan organisasi dan tata kerja pemerintah daerah.
- d. Belanja daerah menurut kelompok belanja terdiri atas:
- e. Belanja tidak langsung yakni belanja yang tidak dipengaruhi oleh ada atau tidak adanya program atau kegiatan seperti:
- f. Belanja pegawai yang bersifat mengikat,

- g. Belanja bunga,
- h. Belanja subsidi,
- i. Belanja hibah,
- j. Belanja bantuan sosial,
- k. Belanja bagi hasil,
- l. Belanja bantuan keuangan dan
- m. Belanja tidak terduga
- n. Belanja langsung yakni belanja yang dipengaruhi oleh adanya program atau kegiatan seperti:
 - o. Belanja pegawai (berupa honorarium, upah, uang lembur)
 - p. Belanja barang dan jasa dan, Belanja modal²⁴

Pembiayaan daerah meliputi semua penerimaan yang perlu dibayar kembali dan/atau pengeluaran yang akan diterima kembali, baik pada tahun anggaran yang bersangkutan maupun pada tahun-tahun anggaran berikutnya. Pembiayaan daerah tersebut terdiri dari penerimaan pembiayaan dan pengeluaran pembiayaan.²⁵ Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) disusun berdasarkan pendekatan kinerja, yaitu sistem anggaran yang mengutamakan kepada upaya pencapaian hasil kerja atau output dari perencanaan alokasi biaya atau input yang ditetapkan. APBD yang disusun dengan pendekatan kinerja setidak-tidaknya harus memuat hal-hal sebagai berikut:²⁶

- a. Sasaran yang diharapkan menurut fungsi belanja;
- b. Standar pelayanan yang diharapkan dan perkiraan biaya satuan komponen kegiatan yang bersangkutan;

²⁴ Chabib Soleh & Heru Rochmansjah. *Op. Cit.* halaman 99-100

²⁵ Melalui Budidarma.com diakses pada tanggal 29 Agustus 2017 jam 11:05 Wib.

²⁶ Chabib Soleh & Heru Rochmansjah. *Loc . Cit.*

- c. Presentase dari jumlah pendapatan yang dipergunakan untuk membiayai belanja langsung, dan belanja tidak langsung.
- d. Mekanisme penyusunan APBD terdiri dari serangkaian tahap aktivitas sebagai kebijakan umum APBD (AKU)

DPRD melakukan penjarangan aspirasi masyarakat. Penjarangan aspirasi dimaksudkan agar diperoleh informasi tentang kebutuhan riil masyarakat sebagai input dalam penyusunan pokok-pokok pikiran DPRD. Tujuan penjarangan aspirasi masyarakat antara lain yaitu:

- a. Mengeksplorasi data/informasi dari masyarakat.
- b. Mendeskripsikan aspirasi masyarakat;
- c. Pemetaan masalah hasil penjarangan aspirasi masyarakat;
- d. Memaparkan permasalahan pokok yang dihadapi masyarakat.

Penjarangan aspirasi masyarakat dapat dilakukan antara lain dengan beberapa metode yaitu metode aktif, antara lain melalui kuesioner, pengamatan, dialog interaktif dan sebagainya. Metode pasif, antara lain melalui kotak saran, kotak pos, telepon bebas pulsa, web site dan sebagainya. Metode reaktif, antara lain melalui publik hearing dan inspeksi mendadak (sidak).

Hasil penjarangan aspirasi masyarakat dan dokumen perencanaan daerah (RPJMD dan RKPD), DPRD menyusun pokok-pokok pikiran sebagai bahan masukan dalam perumusan arah dan kebijakan umum APBD. Perumusan kebijakan umum APBD didasarkan pada: (1) pokok-pokok pikiran DPRD; (2) arahan, mandat dan pembinaan pemerintah atasan; (3) data historis; (4) dokumen perencanaan daerah yang ada; dan (5) dapat juga dari hasil penjarangan aspirasi masyarakat melalui kegiatan rakorbang yang dilakukan oleh pemerintah daerah.

Pemerintah daerah bersama DPRD menentukan kesepakatan mengenai kebijakan umum APBD dalam sebuah dokumen nota kesepakatan Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara (PPAS).

Kebijakan umum anggaran daerah yang telah disepakati tersebut, pemerintah daerah (dapat dibantu Tim Ahli) menyusun Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara. Rumusan tersebut selanjutnya dikonfirmasi kepada DPRD untuk memastikan apakah prioritas dan plafon anggaran (sementara) sudah sesuai dengan kebijakan umum anggaran daerah yang telah disepakati. Jika program prioritas dan plafon anggaran sementara dinilai sudah sesuai dan dinilai wajar (mengacu pada ASB) maka pemerintah daerah bersama DPRD menandatangani dokumen nota kesepakatan mengenai PPAS tersebut.

Perlu dijelaskan bahwa nota kesepakatan (PPAS) berisi mengenai program program yang dinilai prioritas untuk dilaksanakan pada tahun anggaran yang akan datang, berikut perkiraan dana/plafon anggaran yang diperlukan untuk melaksanakan setiap program/kegiatan dimaksud.²⁷

Pemerintah daerah melaksanakan sosialisasi rencana program/kegiatan melalui forum warga yang terdiri dari: satuan-satuan unit kerja dan warga masyarakat untuk menguji apakah rencana program dan kegiatan yang telah disusun benar –benar sesuai dengan prioritas kebutuhan masyarakat? dengan forum itu tim anggaran eksekutif dan unit kerja pemerintah daerah dan DPRD akan memperoleh berbagai masukan sebelum penyusunan Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.²⁸

²⁷ *Ibid.*, halaman 103-104

²⁸ Chabib Soleh & Heru Rochmansjah. *Loc . Cit.*

Berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 59 Tahun 2007 Pasal 89 bahwa Surat Edaran Kepala Daerah memuat hal-hal sebagai berikut:

- a. Prioritas pembangunan daerah dan program/kegiatan yang terkait;
- b. Alokasi plafon anggaran sementara untuk setiap program/kegiatan SKPD;
- c. Batas waktu penyampaian RKA-SKPD kepada PPKD;
- d. Dokumen sebagai lampiran surat edaran meliputi KUA, PPAS, analisis standar belanja dan standart satuan harga.

Pernyataan anggaran (RKA-SKPD) merupakan dokumen perencanaan anggaran yang dibuat oleh setiap Unit Kerja/SKPD berdasarkan Surat Edaran Kepala Daerah. Dokumen tersebut berisi usulan program, kegiatan dan rancangan anggaran unit kerja sesuai dengan tugas pokok dan fungsi unit kerja yang bersangkutan. Rencana strategis unit kerja digunakan sebagai bahan pertimbangan dalam penyusunan dokumen RKA-SKPD.

Tim anggaran Eksekutif melakukan evaluasi terhadap Memoranda Anggaran (RKA-SKPD) yang dibuat oleh masing-masing Unit Kerja. Evaluasi dilakukan untuk menganalisis kesesuaian antara RKA-SKPD dengan arah dan kebijakan umum, serta prioritas dan plafon anggaran sementara yang telah ditetapkan. Jika diperlukan, tim anggaran eksekutif dapat meminta unit kerja untuk menyempurnakan RKA-SKPD yang telah dievaluasi. Tim anggaran eksekutif menyusun rancangan anggaran pendapatan dan belanja daerah. Sebelum diajukan dalam sidang paripurna DPRD, terlebih dahulu dilakukan pembahasan RAPBD antara tim anggaran eksekutif dengan panitia anggaran legislatif.²⁹

²⁹*Ibid.*, halaman 104-105

Pengawasan keuangan daerah merupakan salah satu aktivitas penting dalam mengefektifkan pelaksanaan pengelolaan keuangan daerah. Pelaksanaan anggaran daerah (APBD) namun pengawasan keuangan daerah sesungguhnya merupakan bagian integral dari pengelolaan keuangan daerah secara keseluruhan. Oleh karena itu jika dikaitkan dengan siklus anggaran, maka pengawasan keuangan daerah sebenarnya sudah harus dimulai sejak tahap penyusunan anggaran dan berakhir pada tahap pertanggungjawaban pelaksanaan anggaran.

Pengawasan tidak dimaksudkan untuk mencari-cari kesalahan, seperti anggapan kebanyakan orang selama ini. Justru sebaliknya pengawasan dapat membantu seseorang dalam proses pencapaian tujuan yang telah ditetapkan, karena pada dasarnya pengawasan adalah kegiatan penilaian terhadap suatu kegiatan dengan tujuan agar pelaksanaan kegiatan tersebut tidak menyimpang dari tujuan dan rencana yang telah digariskan.

Tujuan pengawasan pada dasarnya adalah untuk mengamati apa yang sebenarnya terjadi serta membandingkannya dengan apa yang seharusnya terjadi. Bila ternyata kemudian ditemukan adanya penyimpangan atau hambatan, maka penyimpangan atau hambatan itu segera dapat diidentifikasi, agar segera dapat diambil tindakan korektif. Melalui tindakan korektif inilah, maka pelaksanaan kegiatan yang bersangkutan diharapkan mencapai tujuan.

BAB III

PEMBAHASAN

A. PERAN KEPALA DAERAH DALAM MELAKSANAKAN APBD DI KOTA TANJUNGBALAI

Sejak awal Kemerdekaan, khususnya dalam pengaturan Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah selalu mengandung arti sebagai Kepala Daerah Otonom, yakni penjabaran asas desentralisasi, yang berlaku pada tingkat Kabupaten/Kota.³⁰ Penyusunan pola kegiatan merupakan hal penting yang harus dilakukan oleh Kepala Daerah, agar tugas, kewajiban dan tanggungjawabnya yang bersifat rutinitas, seremonial dan protokoler dalam keseharian kepala daerah dapat berlangsung secara teratur, seimbang dan mampu melayani kepentingan maupun kebutuhan karyawan organisasi dan masyarakat.

Peran kepala daerah dalam perencanaan pembangunan daerah menggunakan pendekatan teknokratik, partisipatif, politis, serta atas-bawah dan bawah-atas. Pendekatan teknokratis menggunakan metode dan kerangka berpikir ilmiah untuk mencapai tujuan dan sasaran pembangunan daerah. Pendekatan partisipatif dilaksanakan dengan melibatkan berbagai pemangku kepentingan. Sedangkan pendekatan politis dilaksanakan dengan menerjemahkan visi dan misi kepala daerah terpilih ke dalam dokumen perencanaan pembangunan jangka menengah yang dibahas bersama dengan DPRD.

Kepala Daerah berperan dalam tata cara perencanaan, pengendalian dan evaluasi pembangunan daerah, tata cara evaluasi rancangan Perda tentang RPJPD dan RPJMD, serta tata cara perubahan RPJPD, RPJMD, dan RKPD diatur dengan Peraturan Menteri.

³⁰J. Kaloh, *Op, Cit*, halaman 2

Menurut Pasal 1 angka 27 Undang Undang No 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah bahwa Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah yang selanjutnya disingkat RPJPD adalah dokumen perencanaan daerah untuk periode 20 (dua puluh) tahun. Sedangkan Pasal 1 angka 28 Undang Undang tersebut menyebutkan bahwa Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah yang selanjutnya disingkat RPJMD adalah dokumen perencanaan daerah untuk periode 5 (lima) tahun.

Kondisi yang mempengaruhi proses perencanaan pembangunan daerah, yaitu: (1) tekanan yang berasal dari lingkungan dalam negeri maupun luar negeri yang mempengaruhi kebutuhan daerah dalam proses pembangunan perekonomiannya; (2) kenyataan bahwa perekonomian daerah dalam suatu negara dipengaruhi oleh setiap sektor secara berbeda-beda, misalkan beberapa daerah mengalami pertumbuhan pada sektor industrinya sedangkan daerah lain mengalami penurunan. Inilah yang menjelaskan perbedaan perspektif masyarakat daerah mengenai arah dan makna pembangunan daerah.

Terdapat dua perspektif pembangunan perekonomian: responsif terhadap kebutuhan eksternal dan responsif terhadap kebutuhan masyarakat lokal. Responsif terhadap kebutuhan eksternal merupakan praktek perencanaan yang banyak dianut. Responsif terhadap kebutuhan masyarakat lokal merupakan pendekatan baru yang baru naik daun. Kedua jenis perspektif pembangunan tersebut bermuara pada tahapan tipologi empat orientasi perencanaan yang berbeda, yaitu: dua model yang sudah umum diterapkan dan dua model yang

yang baru naik daun (perencanaan kontijensi dan perencanaan strategik) bagi perekonomian daerah.³¹

1. Nilai Strategis Kedudukan Kepala Daerah Dan Permasalahannya

Pemikiran yang melatar belakangi mengapa kepemimpinan kepala daerah penting dan menarik untuk dipelajari. Sepanjang sejarah, sejak masa pemerintahan Hindia Belanda, masa pendudukan Jepang, masa Proklamasi Kemerdekaan, masa Orde Baru dan Era Reformasi dewasa ini, kedudukan dan peranan kepala daerah dengan beragam penyebutan seperti Gubernur, Bupati, Walikota, telah menunjukkan eksistensinya.

Pemimpin organisasi pemerintahan yang mengayomi, melindungi dan melayani masyarakat, maupun dalam memimpin organisasi administrasi pemerintahan. Dalam memutar roda organisasi pemerintahan, pembangunan, dan pembinaan kemasyarakatan, serta dalam menghadapi konflik, gejolak dan permasalahan pemerintahan di daerah, kepala daerah secara terus menerus dihadapkan pada pelbagai tuntutan dan tantangan baik secara internal maupun eksternal, yang harus direspon dan diantisipasi, sekaligus merupakan ujian terhadap kapabilitas dan kompetensi kepala daerah.

Landasan normatif penyelenggaraan pemerintahan daerah yang terus berubah dalam beberapa kurun waktu tertentu, sebagai akibat pengaruh perubahan politik pemerintahan, telah memberi warna tersendiri dalam pola kegiatan, pola kekuasaan dan pola prilaku kepemimpinan kepala daerah. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, sebagai ketentuan normatif yang mengatur sistem

³¹ Mudrajad Kuncoro. *Op.Cit.*, halaman 47

penyelenggaran pemerintah daerah, telah mengatur kedudukan, tugas, fungsi, kewajiban dan persyaratan kepala daerah³².

Pengaturan dalam semua Undang-Undang tentang pemerintahan daerah membuat peranan kepala daerah sangat strategis, karena kepala daerah merupakan komponen signifikan bagi keberhasilan pembangunan nasional, sebab pemerintahan daerah merupakan subsistem dari pemerintahan nasional atau negara.

Efektivitas pemerintahan negara tergantung pada efektivitas penyelenggaran pemerintahan di daerah. Keberhasilan kepemimpinan di daerah menentukan kesuksesan kepemimpinan nasional. Ketidak mampuan kepala daerah dalam menyukseskan pembangunan daerah berimplikasi pada rendah atau berkurangnya kinerja dan efektivitas penyelenggaraan pembangunan nasional. Dari tinjauan organisasi dan manajemen, kepala daerah merupakan figur atau manajer yang menentukan efektivitas pencapaian tujuan organisasi pemerintah daerah.

Proses pemerintahan di daerah secara sinergi ditentukan oleh sejauh mana efektivitas peran yang dimainkan oleh kepala daerah. Arah dan tujuan organisasi pemerintahan daerah ditentukan oleh kemampuan, kompetensi dan kapabilitas kepala daerah dalam melaksanakan fungsi-fungsi administasi/manajerial, kepemimpinan, pembinaan, dan pelayanan serta tugas-tugas lain yang menjadi kewajiban dan tanggung jawab kepala daerah.³³ Dalam pendekatan pelayanan, kepala daerah juga merupakan komponen strategis dalam mengupayakan

³² J. Kaloh. *Op.Cit.*, halaman 3-4

³³ (dari J.Kaloh), *Loc. Cit.*,

terwujudnya pelayanan yang berkualitas, baik pelayanan internal dalam organisasi maupun pelayanan eksternal kepada masyarakat.

Kepemimpinan kepala daerah yang merupakan pola dan strategi mendengarkan, merasakan menanggapi dan mewujudkan keinginan, aspirasi tuntutan dan kepentingan masyarakat dan tuntutan organisasi, merupakan kekuatan dalam upaya mewujudkan tujuan organisasi dan peningkatan kehidupan serta kesejahteraan masyarakat.

Konteks hubungan kepala daerah dengan DPRD, guna perumusan dan implementasi kebijakn publik, peranan kepala daerah sangat strategis, bukan hanya untuk merumuskan dan mengambil inisiatif, tetapi juga untuk mempengaruhi keputusan yang dihasilkan. Kepala daerah sebagai suatu puncak piramida hirarki administrarti, memiliki peranan dalam menjalankan keseluruhan peraturan daerah yang dibuat bagi pemerintah daerah yang lebih tinggi atau badan perwakilan daerah.³⁴

Pemerintah mempunyai hak dan kewajiban untuk membuat keputusan yang diperlukan untuk menjalankan peraturan dari unit pemerintahan yang lebih tinggi. Jika dilihat dari hirarki kepemimpinan pemerintahan di Indonesia, kepala daerah (Gubernur, Bupati, Walikota) berada di posisi kepemimpinan tingkat menengah. Diatasnya terdapat kepemimpinan yang dijalankan oleh Presiden beserta pembantunya, dan dibawahnya terdapat kepemimpinan yang dijalankan oleh Camat dan Kepala Desa/Lurah.

Para pemimpin pemerintahan tersebut bertanggungjawab sepenuhnya atas penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan di daerahnya masing-masing,

³⁴*Ibid.*, halaman5

sekaligus mempertanggungjawabkan tugas yang diembannya kepada pejabat yang berwenang sesuai hirarki kepemimpinan tersebut. Dalam sistem administrasi negara dan penyelenggaraan pembangunan nasional, kedudukan pemimpin pemerintahan sebagai pejabat yang berperan dalam penyelenggaraan administrasi negara sangat penting dan menentukan, karena kepemimpinan itulah yang berperan sebagai pelopor, kreator, inovator pemikiran, perencanaan dan implementasi berbagai kebijakan dalam rangka pencapaian tujuan nasional.

Karakteristik pemimpin pemerintahan, khususnya kepala daerah adalah tanggap terhadap kondisi politik, baik dalam organisasi pemerintahan maupun dalam masyarakat. Serta memberikan jawaban atau tanggapan atas kritik, saran dan juga pengawasan yang datang dari masyarakat, serta tanggap terhadap harapan dan kebutuhan masyarakat.

Pemimpin pemerintah harus tanggap terhadap kondisi kelembagaan dalam arti memberikan perhatian serta tanggapan terhadap bermacam kebutuhan operasional dalam organisasi pemerintahan demi kelangsungan kehidupan organisasi pemerintahan. Kepala daerah juga dihadapkan pada berbagai keadaan dan tantangan dalam memimpin organisasi administrasi daerah.

Keadaan dan tantangan yang dihadapi kepala daerah antara lain bagaimana mewujudkan otonomi luas, nyata dan bertanggungjawab sebagai suatu paradigma baru, yang didukung oleh kualitas sumber daya aparatur yang prima, sumber daya alam dan sumber keuangan serta sarana dan prasarana yang memadai, yang mampu meningkatkan dan mengembangkan kemampuan dan kehidupan masyarakat melalui program dan strategi pelayanan dan pemberdayaan.

Kepala daerah sebagai pemimpin organisasi administrasi pemerinah daerah dituntut untuk bersikap proaktif dengan mengandalkan kepemimpinan yang berkualitas untuk membangkitkan semangat kerja dari para bawahannya, mampu menggerakkan masyarakat untuk berperan aktif dan berpartisipasi dalam pembangunan serta mampu menjadi kreator, inovator dan fasilitator dalam rangka efektivitas penyelenggaraan pemerintahan, pelaksanaan pembangunan dan pelayanan kepada masyarakat di daerah.³⁵

Pemerintah dihadapkan pada bergesernya sistem pemerintahan yang digerakkan oleh misi, selain itu pemerintah dituntut untuk memahami dan memusatkan perhatian pada keluaran yang efisien dan bukan kepada kenaikan anggaran pertahun yang dapat mengarah kepada maksimalisasi masukan dibandingkan maksimalisasi keluaran.

Paradigma baru pemerintahan tersebut menuntut kegiatan nyata kepala daerah yang diarahkan pada kegiatan-kegiatan yang kreatif(*creative*), inovatif(*innovative*),perintisan(*avantgarde*),orientasi pelanggan/masyarakat(*people/customer-oriented*)orientasi pelayanan dan pemberdayaan (*service and empowerment-oriented*).³⁶

Konsep yang sedemikian ini menuntut kualitas kepala daerah sebagai pemimpin organisasi pemerintah daerah makin tinggi pula, di mana seseorang pemimpin tidak cukup hanya mengandalkan institusi semata, tetapi harus didukung oleh kemampuan intelektual dan keahlian yang memadai, ketajaman visi serta kemampuan etika dan moral yang beradap.

2. Kepala Daerah Dan Otonomi Daerah

³⁵*Ibid.*, halaman 6

³⁶*Ibid.*, halaman 7

Strategisnya kedudukan dan peran kepala daerah dalam sistem pemerintahan, sehingga seorang kepala daerah harus menerapkan pola kegiatan yang dinamik, aktif serta komunikatif, serta menerapkan pola kekuasaan yang tepat maupun pola perilaku kepemimpinan yang sesuai dengan tuntutan kebutuhan yang dipengaruhi oleh latar belakang individual masing-masing kepala daerah.

Kepemimpinan yang efektif, kepala daerah diharapkan dapat menerapkan dan menyesuaikan dengan paradigma baru otonomi daerah, di tengah-tengah lingkungan strategis yang terus berubah seperti *reinventing government*, akuntabilitas, serta *good government*.³⁷ Korelasi positif sangat diperlukan dalam hubungan kepala daerah dalam berbagai eksistensinya (kedudukan, tugas, dan tanggungjawab, pola kegiatan, pola kekuasaan dan pola perilaku) dengan otonomi daerah yang dipengaruhi oleh lingkungan strategis.

Pelaksanaan otonomi daerah, seorang kepala daerah dalam implementasi pola kepemimpinannya seharusnya tidak hanya berorientasi pada tuntutan untuk memperoleh kewenangan yang sebesar-besarnya, tanpa menghiraukan makna otonomi daerah itu sendiri yang lahir dari suatu kebutuhan akan efisiensi dan efektivitas manajemen penyelenggaraan pemerintah, yang bertujuan untuk memberi pelayanan yang lebih baik kepada masyarakat.

Paradigma baru otonomi daerah harus diterjemahkan oleh kepala daerah sebagai upaya untuk mengatur kewenangan pemerintahan sehingga serasi dan fokus pada tuntutan kebutuhan masyarakat, karena otonomi daerah bukanlah tujuan, merupakan suatu instrumen untuk mencapai tujuan. Instrumen tersebut harus digunakan secara arif oleh kepala daerah tanpa harus menimbulkan konflik

³⁷*Ibid.*, halaman 15

antara pusat dan daerah, atau antar Provinsi dan Kabupaten/Kota karena jika demikian makna otonomi daerah menjadi kabur.

Kondisi yang sedemikian ini setiap kepala daerah harus waspada terhadap munculnya hubungan antar tingkat pemerintahan yang bergerak dalam saling ketidakpercayaan, atau suasana yang kurang harmonis seperti munculnya egois masing-masing tanpa menyadari bahwa fungsi pemerintahannya hanya meliputi tiga hal yaitu:

- a. Pelayanan kepada masyarakat (services)
- b. Membuatkan pedoman/arah atau ketentuan kepada masyarakat(regulation)
- c. Pemberdayaan (empowerment)

Kepala daerah hanya menuntut kewenangan yang menjadi miliknya, tanpa menyadari bahwa kewenangan tersebut harus diartikan sebagai membesarnya pula tanggung jawab kepala daerah dan seluruh rakyat di daerah untuk menciptakan keadilan, demokrasi dan pemberdayaan masyarakat demi terciptanya tingkat kesejahteraan masyarakat yang lebih baik.

Otonomi daerah harus didefinisikan sebagai otonomi bagi rakyat daerah dan bukan otonomi “daerah” dalam pengertian suatu wilayah/ teritorial tertentu di tingkat lokal. Kalaupun implementasi otonomi daerah diarahkan sebagai membesarnya kewenangan daerah, kewenangan itu harus dikelola secara adil, jujur dan demokratis. Dalam hubungannya, kepala daerah harus mampu mengelola kewenangan yang diterima secara efektif dan efisien demi pembangunan dan pemberdayaan masyarakat daerah.

Pandangan yang demikian inilah yang tepat untuk menjelaskan hubungan antara kepala daerah dengan otonomi daerah. Eforia reformasi yang menggulirkan dinamika perubahan, dimana wacana demokratis dan transparansi terus bertumbuh dan berkembang secara cepat, ternyata ikut menumbuhkan kesadaran masyarakat, khususnya masyarakat di daerah untuk menuntut hak dan kewenangan daerah, dan ikut serta dalam penyelenggaraan pemerintahan yang demokratis dan otonom.³⁸

Berbagai perkembangan dan perubahan yang sangat cepat dan drastis, berupa tuntutan dan harapan untuk memperoleh kemandirian, perlu direspon dengan cepat dan tepat pula oleh seorang kepala daerah. Kepala daerah perlu mengenal persoalan-persoalan pokok mendasar yang dihadapi oleh masyarakat di daerahnya masing-masing dan berupaya memecahkan masalah-masalah inti dan bukan hanya gejalanya, karena jika hanya menyelesaikan gejalanya saja, permasalahan itu akan selalu berulang.

Perubahan dan perkembangan dinamika kehidupan politik pemerintahan, disadari baik secara internal maupun eksternal, terdapat isu sentral yang menjadi wacana publik, yaitu perlunya pembagian kekuasaan/kewenangan yang seimbang antara pemerintah pusat dan daerah guna meningkatkan kemandirian daerah dalam mengelola rumah tangganya sendiri dalam hubungan yang serasi dengan daerah lainnya dan dengan pemerintah pusat.

Cara berfikir yang menginginkan agar kekuasaan pemerintah pusat dikurangi sehingga pembagian kekuasaan atau wewenang antara pusat dan daerah, termasuk pengaturan perimbangan dalam menikmati kekayaan negara yang

³⁸*Ibid.*, halaman 17

berasal dari sumber daya alam daerah yang selama ini dipandang sebagai monopoli pemerintah pusat diserahkan sepenuhnya kepada pemerintah daerah.³⁹

Pandangan pragmatis yang sedemikian ini perlu diwaspadai oleh setiap kepala daerah serta ditanggapi secara bijak karena kebijakan yang dibangun untuk kepentingan sesaat dan hanya berorientasi jangka pendek dapat menimbulkan malapetaka besar di masa yang akan datang yang berakibat setiap waktu harus membangun struktur pemerintahan baru.

Kepala daerah yang memimpin organisasi pemerintahan daerah perlu memahami bahwa otonomi daerah adalah suatu instrumen politik dan instrumen administrasi/manajemen yang digunakan untuk mengoptimalkan sumber daya lokal sehingga dapat dimanfaatkan sebesar-besarnya demi kemajuan masyarakat di daerah terutama menghadapi tantangan global, mendorong pemberdayaan masyarakat, menumbuhkan prakarsa dan kreativitas, meningkatkan peran serta masyarakat dan mengembangkan demokrasi.

Lahirnya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah atau diubah dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 merupakan koreksi atas ketimpangan pembangunan antar daerah yang telah berlangsung lama yang dapat diidentifikasi sebagai berikut:

- a. Kesenjangan pendapatan antar daerah yang besar
- b. Kesenjangan investasi antar daerah yang besar
- c. Pemusatan industri sebagai akibat dari kebijakan investasi dan birokrasi serta infrastruktur yang terpusat
- d. Pendapatan daerah yang dikuasai pusat

³⁹*Ibid.*, halaman 18

- e. Melebarnya kesenjangan regional akibat adanya ketimpangan alokasi kredit

Fakta ketidakadilan antar daerah, dimana daerah kaya bisa menikmati hasil kekayaan (hasil alamnya), menjadi bagian dari kenyataan-kenyataan kongkret yang mendorong tuntutan perubahan hubungan pusat-daerah. Kenyataan historis sedemikian ini perlu dipahami dengan sebaik-baiknya oleh setiap kepala daerah, sehingga otonomi daerah yang memberi peran dan tanggungjawab yang sangat besar kepada daerah untuk mengatur dan mengurus daerahnya masing-masing dan dikelola oleh kepala daerah dengan sebaik-baiknya.

Paradigma baru pemerintahan daerah benar-benar dapat menjawab permasalahan di seputar bagaimana meningkatkan kesejahteraan daerah. Pakar ekonomi Mubyarto, mengingatkan kita akan mencoloknya peningkatan kesenjangan pembangunan antar daerah. Pulau Jawa yang dihuni 60% penduduk Indonesia yang pada awal pembangunan ber-Pelita sangat miskin-sekitar 30-35% lebih miskin dari penduduk luar Jawa, dalam dua dekade berbalik menjadi 30-35% lebih kaya.

Proses pemiskinan wilayah luar Pulau Jawa, terutama wilayah-wilayah yang kaya sumber daya alam (SDA) seperti Aceh, Riau, Kalimantan Timur, dan Irian Jaya (Papua) pada awalnya tidak terasa, tetapi setelah seperempat abad ternyata memunculkan jurang ketimpangan yang amat mencolok. Peranan kepala daerah sangat besar untuk menyelenggarakan pemerintahan dalam paradigma otonomi luas berdasarkan paradigma otonomi luas akan buruk⁴⁰.

3. Peran Kepala Daerah Dalam Melaksanakan APBD Kota Tanjungbalai

⁴⁰ *Ibid.*, halaman 19

Anggaran adalah jenis rencana yang menggambarkan rangkaian tindakan atau kegiatan yang dinyatakan dalam bentuk angka-angka dari segi uang untuk suatu jangka waktu tertentu.⁴¹ Dalam setiap anggaran dapat kita saksikan perkiraan angka-angka penerimaan dan pengeluaran yang masing-masing disusun menurut jenis-jenisnya secara sistematis. Jumlah penerimaan dan pengeluaran yang diharapkan akan tercapai dalam anggaran tersebut pada hakekatnya menggambarkan kegiatan-kegiatan yang akan dilaksanakan oleh aparat organisasi (pemerintah atau swasta) yang menyusun anggaran tersebut.

Perincian kegiatan-kegiatan itu biasanya dicantumkan dalam penjelasannya pada ayat-ayat pembukuan anggaran. Dalam anggaran pemerintah, tercantum penerimaan dan pengeluaran yang seimbang dalam jumlah uang tertentu. Jumlah penerimaan mencerminkan kegiatan aparat pemerintah yang bertugas dalam penerimaan uang pemerintah misalnya pemungutan pajak dan retribusi, sedang pengeluaran membayangkan kegiatan dalam rangka tugas pelayanan terhadap kepentingan masyarakat serta biaya yang diperlukan misalnya dalam pembangunan ekonomi, sosial, prasarana, keamanan dan ketertiban, pembiayaan keperluan pegawai dengan segala aspeknya di dalam kategori pelayanan masyarakat.

Penting diperhatikan dengan pengertian anggaran sebagaimana dikemukakan di atas ialah bahwa anggaran itu termasuk jenis-jenis rencana. Mengapa sampai demikian halnya adalah karena apabila kita memperhatikan apa yang dimaksud dengan rencana itu pada hakekatnya sudah termasuk dalam

⁴¹M. Arief Djamaluddin. *Op, Cit.*, halaman 11

pengertian anggaran, hanya saja anggaran di sini telah dipertegas sebagai rencana yang berbentuk pernyataan dalam angka-angka uang⁴².

Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah (APBD) disusun berdasarkan pendekatan kinerja, yaitu sistem anggaran yang mengutamakan kepada upaya pencapaian hasil kerja atau output dari perencanaan alokasi biaya atau input yang ditetapkan. APBD yang disusun dengan pendekatan kinerja setidaknya harus memuat sasaran yang diharapkan menurut fungsi belanja, standar pelayanan yang diharapkan dan perkiraan biaya satuan komponen kegiatan yang bersangkutan, serta presentase dari jumlah pendapatan yang dipergunakan untuk membiayai belanja tidak langsung, dan belanja langsung.

Mekanisme penyusunan APBD terdiri dari serangkaian tahap aktivitas penyusunan arah dan kebijakan umum APBD, penyusunan prioritas dan plafon anggaran sementara, penyusunan rencana program dan kegiatan, penerbitan surat edaran, penyusunan pernyataan anggaran atau rencana kerja dan anggaran satuan kerja perangkat daerah (RKA-SKPD), dan penyusunan rancangan APBD, Pengendalian Belanja Dan Pengeluaran Daerah.

Penggunaan Anggaran Daerah yang berorientasi pada kinerja memberikan implikasi bagi pemerintah daerah untuk melakukan efisiensi dalam pengeluaran daerah. Oleh karena itu, pemerintah daerah dituntut untuk melakukan pengendalian pengeluaran daerah. Salah satu pendekatan yang dapat digunakan adalah pendekatan strategik (manajemen biaya strategik) untuk mengurangi pengeluaran dengan memfokuskan pada pengurangan biaya secara signifikan. Kegagalan pemerintah daerah dalam mengefisienkan pengeluaran daerah di

⁴² (dari M. Arief Djamaluddin) *Loc. Cit.*,

masa lalu disebabkan oleh adanya pengeluaran belum berorientasinya pada kinerja dan kepentingan publik.

Pengeluaran daerah yang dilakukan berorientasi jangka pendek, serta pemerintah daerah bersifat reaktif, tidak proaktif untuk mengeliminasi sumber pemborosan keuangan daerah. Tidak adanya pengeluaran yang memadai mengenai sifat biaya. Pendekatan dalam pengurangan pengeluaran memiliki karakteristik manajemen biaya yang strategik dalam usaha jangka panjang yang membentuk kultur organisasi agar penurunan biaya menjadi budaya yang mampu bertahan lama.

Kultur perbaikan berkelanjutan dan berfokus pada pelayanan masyarakat. Manajemen biaya strategik harus dilandasi oleh semangat untuk melakukan perbaikan secara berkelanjutan atas kinerja pemda. Pemerintah daerah harus bersifat proaktif dalam penentu efektivitas program pengurangan biaya karena pada dasarnya manajemen biaya strategi merupakan *tone from the top*.⁴³

Pengendalian pengeluaran daerah dapat dilakukan melalui perencanaan dan pengendalian aktivitas. Dalam pemilihan aktivitas, strategi yang berbeda memerlukan aktivitas yang berbeda. Aktivitas yang berbeda akan menyebabkan biaya yang berbeda. Pemerintah daerah hendaknya memilih strategi yang memerlukan biaya terendah untuk mencapai tujuan pemerintah daerah.

Pengurangan aktivitas dapat mengurangi biaya dengan mengurangi waktu dan sumber daya yang digunakan. Pendekatan pengurangan aktivitas dimaksudkan untuk perbaikan efisiensi dengan catatan aktivitas yang dikurangi adalah aktivitas yang tidak menambah nilai bagi kesejahteraan masyarakat.

⁴³Chabib Soleh dan Heru Rohmanjah. *Op, Cit.*, halaman 106

Penghilangan aktivitas dan fungsi yang tidak menambah nilai bagi kesejahteraan masyarakat dan justru membebani masyarakat⁴⁴.

Peraturan Daerah Kota Tanjungbalai Nomor 56 Tahun 2016 yang dimaksud daerah adalah Kota Tanjungbalai, dan pemerintahan daerah adalah Walikota, dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintah daerah. Dalam Perda Nomor 56 Tahun 2016 Pasal 2 disebutkan bahwa kepala badan pengelola keuangan, pendapatan dan aset daerah membantu kepala daerah dalam bidang pengelola keuangan, pendapatan dan aset daerah.

Pelaksanaan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Kepala Badan mempunyai fungsi sebagai perumusan kebijakan teknis dibidang pengelolaan keuangan, pendapatan dan aset daerah serta pelaksanaan pelayanan umum dibidang pengelola keuangan, pendapatan, dan aset daerah. Selain itu kepala daerah memiliki kewenangan dalam pengelolaan urusan ketatausahaan dan pengkoordinasian penyusunan pertanggungjawaban pelaksanaan APBD serta penyusunan Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (R.APBD) dan Rancangan Perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (R.PAPBD) dan berkordinasi dengan bendahara sebagai bentuk kordinasi pelaksanaan fungsi bendahara umum daerah.

Pelaksanaan tugas dan fungsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan (2) Peraturan Walikota Tanjungbalai Nomor 50 Tahun 2016 Kepala Badan Pengelola Keuangan Pendapatan dan Aset Daerah dibantu oleh sekretaris, kepala bidang, unit pelaksana teknis badan dan kelompok jabatan fungsional.

⁴⁴ (dari Chabib Soleh dan Heru Rohmanjah), *Loc. Cit.*,

RPJM Daerah hanya disusun oleh daerah-daerah yang telah memiliki kepala daerah hasil pemilihan langsung. Penyusunan RPJM Daerah dilakukan dengan memperhatikan hal-hal sebagai berikut; (a) RPJM Daerah Provinsi berpedoman pada RPJP Daerah Provinsi serta memperhatikan RPJM Nasional dan standar pelayanan minimal yang telah ditetapkan; (b) RPJM Daerah Kabupaten/Kota berpedoman pada RPJP Daerah Kabupaten/Kota serta memperhatikan RPJM Daerah Provinsi dan standar pelayanan minimal yang telah ditetapkan; (c) Memperhatikan seluruh aspirasi pemangku kepentingan pembangunan melalui penyelenggaraan musrenbang RPJM Daerah; (d) Apabila RPJM Daerah Kabupaten/Kota memperhatikan Restrada Provinsi; (e) Sebelum RPJP Daerah ditetapkan, penyusunan RPJM Daerah tetap dilaksanakan dengan mengesampingkan RPJP Daerah sebagai pedoman.

Pasal 311 menyebutkan bahwa peran kepala daerah dalam melaksanakan APBD dimulai dari pada pembentukan rancangan Peraturan Daerah tentang APBD sampai pada Perda tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD. Pasal 311 tersebut berbunyi:

- (1) Kepala daerah wajib mengajukan rancangan Perda tentang APBD disertai penjelasan dan dokumen-dokumen pendukungnya kepada DPRD sesuai dengan waktu yang ditentukan oleh ketentuan peraturan perundang-undangan untuk memperoleh persetujuan bersama.
- (2) Kepala daerah yang tidak mengajukan rancangan Perda tentang APBD sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dikenai sanksi administratif berupa tidak dibayarkan hak-hak keuangannya yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan selama 6 (enam) bulan.
- (3) Rancangan Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibahas kepala daerah bersama DPRD dengan berpedoman pada RKPD, KUA, dan PPA untuk mendapat persetujuan bersama.
- (4) Atas dasar persetujuan bersama DPRD dan kepala daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (3), kepala daerah menyiapkan rancangan Perda tentang penjabaran APBD dan rancangan dokumen pelaksanaan anggaran.

Berdasarkan Pasal 311 ayat (1) UU No 23 Tahun 2014 yang menjadi pertimbangan dalam Peraturan Daerah Kota Tanjungbalai Nomor 01 Tahun 2017 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kota Tanjungbalai Tahun Anggaran 2017 secara eksplisit sudah menggambarkan perannya kepala daerah sangat penting dalam hal melaksanakan APBD. Sebab, inilah langkah awal dan dasar untuk menjadi payung hukum APBD itu dapat dilaksanakan.

Peran kepala daerah dalam melaksanakan APBD di Kota Tanjungbalai tidak serta merta secara langsung Walikota dan/atau Wakil Walikota tersebut melaksanakannya. Namun, beberapa organ yang ada di dalam pemerintahan tersebut yang mempunyai tugas dan wewenang dalam membantu kepala daerah dalam melaksanakan APBD tersebut seperti halnya Bappeda.

Kepala Bappeda mempunyai tugas membantu Walikota dalam melaksanakan urusan pemerintah dibidang perencanaan pembangunan daerah dan penelitian pengembangan atas asas otonomi dan tugas pembantuan dengan fungsi Pengkoordinasian dibidang :

- 1). perumusan kebijakan teknis perencanaan, pembangunan dan litbang,
- 2). Perencanaan perekonomian,
- 3). Perencanaan Infrastruktur dan kewilayahan,
- 4).Perencanaan sosial, budaya dan pemerintahan,
- 5). Penyiapan dan penyusunan KUA dan PPAS serta KUPA dan PPAS-P,
- 6). Penyiapan dan penyusunan RPJP, RPJM, RKPD,
- 7). Penyusunan RTRW dan RDTRK,
- 8). Perumusan kebijakan, kerjasama, pemeliharaan hasil, penyiapan bahan dalam rangka publikasi dalam hal penelitian dan pengembangan,
- 9). Pelaksanaan pengukuran IPM,
- 10). Kerjasama perencanaan pembangunan antara daerah dengan swasta baik dalam dan luar negeri,
- 11). Pelaksanaan Monev pelaksanaan perencanaan pembangunan,
- 12). Penyusunan Renstra dan Renja,
- 13).

Pelaksanaan penyidikan tindak pidana pelanggaran dibidang perencanaan pembangunan daerah. 14) dan lain sebagainya.⁴⁵

Penyusunan APBD dilakukan dengan berpedoman pada Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) dalam rangka mewujudkan pelayanan kepada masyarakat demi tercapainya tujuan bernegara.⁴⁶

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, pemerintah daerah wajib menyusun Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) yang merupakan penjabaran dari RPJMD untuk jangka waktu 1 (satu) tahun. RKPD memuat rancangan kerangka ekonomi daerah, prioritas pembangunan daerah, serta rencana kerja dan pendanaan untuk jangka waktu 1 (satu) tahun yang disusun dengan berpedoman kepada Rencana Kerja Pemerintah (RKP) dan program strategis nasional yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat.⁴⁷

Penyusunan RKPD berpedoman pada arah kebijakan pembangunan nasional, arah kebijakan pembangunan daerah, tahapan dan tatacara penyusunan, tahapan dan tata cara penyusunan perubahan, pengendalian dan evaluasi, serta konsistensi perencanaan dan penganggaran sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.⁴⁸

Rancangan awal RKPD dikonsultasi dan dipublikkan untuk memperoleh masukan dan dijadikan acuan bagi OPD dalam menyusun rancangan Renja OPD.

⁴⁵ “Tupoksi dan Struktur Organisasi Bappeda Kota Tanjungbalai”, melalui www.bappeda.tanjungbalaikota.go.id, diakses Selasa, 1 Mei 2018, Pukul 10:00 Wib.

⁴⁶ “Penetapan Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah Melalui Peraturan Kepala Daerah”, melalui www.pekanbaru.bpk.go.id, diakses Jum’at, 04 Mei 2018, Pukul 21:00 Wib.

⁴⁷ Melalui www.bappeda.tanjungbalaikota.go.id, diakses Sabtu, 12 Mei 2018, Pukul 09:00 Wib. halaman 1.

⁴⁸ *Ibid.*, halaman 2.

Kemudian berdasarkan hasil verifikasi rancangan Renja OPD, rancangan awal RKPD disempurnakan menjadi rancangan RKPD untuk kemudian dilakukan penajaman, penyelarasan, klarifikasi dan kesepakatan terhadap rancangan RKPD pada Musrenbang Kabupaten/Kota.⁴⁹

Berdasarkan RKPD kepala daerah menjabarkan APBDnya yang dituangkan dalam bentuk peraturan daerah tentang Anggaran Pendapatan Daerah. Dalam hal ini Walikota Tanjung Balai telah menerbitkan Peraturan Daerah Kota Tanjung Balai Nomor 01 Tahun 2017 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah serta Pembiayaan Daerah Kota Tanjung Balai Tahun Anggaran 2017. APBD tersebut mencakup Pendapatan Daerah dan Belanja Daerah. Pendapatan daerah diperoleh dari pendapatan asli daerah, dana perimbangan, dan lain-lain pendapatan yang sah.

Perda Nomor 01 Tahun 2017 tersebut sudah merincikan segala bentuk besaran pendapatan yang dihasilkan, belanja yang dikeluarkan, dan pembiayaan yang dikeluarkan guna kepentingan pembangunan daerah untuk memajukan daerah dari segala aspek, baik itu dari aspek sumber daya manusianya yang ditunjang dengan kehidupan ekonomi yang stabil dan sejahtera, serta dari sumber daya alam yang juga menjadi pendukung dalam melaksanakan suatu kegiatan-kegiatan yang berkaitan dengan memajukan pembangunan daerah kota tanjungbalai.

APBD Kota Tanjungbalai dialokasikan keberbagai bidang antara lain:

1. Bidang Pendidikan sebesar	20,96%
2. Bidang Kesehatan sebesar	16,11%
3. Bidang Pekerjaan Umum sebesar	12,34%
4. Bidang Perumahan Rakyat sebesar	5,04%

⁴⁹ *Ibid.*, halaman 3.

- | | |
|--|-----------------------|
| 5. Bidang Keamanan dan Ketertiban Umum sebesar | 3,48% |
| 6. Bidang Urusan Wajib BKN Pelayanan Dasar sebesar | 10% |
| 7. Bidang Urusan Pilihan sebesar | 2,99% |
| 8. Bidang Pemerintahan Fungsi Penunjang sebesar | 25,03%. ⁵⁰ |

Berdasarkan Pasal 5 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah bahwa kepala daerah selaku pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan daerah melimpahkan sebagian atau seluruh kekuasaannya kepada: a. sekretaris daerah selaku koordinator pengelola keuangan daerah; b. kepala SKPKD selaku PPKD; dan c. kepala SKPD selaku pejabat pengguna anggaran/pengguna barang. Dan selanjutnya pelimpahan kewenangan tersebut dituangkan dalam bentuk Keputusan Kepala Daerah. Maka, Peran Kepala Daerah dalam melaksanakan APBD sangatlah penting sebab Kepala Daerah lah sebagai wakil kepemilikan dari seluruh asset yang ada di daerah.

Bedasarkan Perda Nomor 01 Tahun 2017 yang sudah disebutkan di atas bahwa memuat adanya belanja langsung dan belanja tidak langsung yang harus dikeluarkan Pemerintahan Daerah Kota Tanjungbalai sebagaimana mestinya kegunaan belanja langsung dan belanja tidak langsung. Belanja tidak langsung adalah kegiatan belanja daerah yang dianggarkan dan tidak memiliki hubungan apapun secara langsung dengan pelaksanaan program dan kegiatan. Sebagaimana hal ini dituangkan di dalam Perda Kota Tanjungbalai tersebut yang mencakup belanja pegawai, hibah, bantuan sosial, dan belanja tak terduga. Sedangkan belanja langsung adalah kegiatan belanja daerah yang dianggarkan dan berhubungan secara langsung dengan pelaksanaan program dan

⁵⁰ Hasil Wawancara dengan Ibu Olivia Hervani Kepala Substansi Bidang Pendapatan dan Pembukuan Pada Instansi Badan Pengelolaan Pembangunan Daerah Kota Tanjungbalai Pada Hari Senin, 15 Januari 2018, Pukul 10:00 Wib.

kegiatan pemerintah daerah. seperti belanja pegawai, belanja barang dan jasa, dan belanja modal.

Selanjutnya, pengeluaran dana untuk seluruh belanja tersebut dilaksanakan oleh Organisasi Perangkat Daerah (OPD) yang kewenangannya sudah diberikan oleh Kepala Daerah sebagai pemegang penuh kekuasaan pemerintahan di daerah. Namun, dalam hal ini menjadi kewenangan dari Pejabat Pengelola Keuangan Daerah yang selanjutnya disingkat PPKD sebagai kepala satuan kerja pengelola keuangan daerah yang selanjutnya disebut dengan kepala SKPKD yang mempunyai tugas melaksanakan pengelolaan APBD dan bertindak sebagai bendahara umum daerah.

B. Mekanisme Pengelolaan Keuangan Daerah Dalam APBD Di Kota Tanjungbalai

Pengelolaan Keuangan Daerah, khususnya pengelolaan anggaran daerah, dalam konteks otonomi dan desentralisasi menduduki posisi yang sangat penting. Namun hingga saat ini, kualitas perencanaan anggaran daerah yang digunakan masih relatif lemah. Hal ini dapat dimengerti karena masih banyak aparatur daerah maupun aparatur pemerintah pusat yang belum sepenuhnya bisa meninggalkan cara berfikir lama.

Pemerintah Pusat memiliki hubungan keuangan dengan daerah untuk membiayai penyelenggaraan urusan pemerintahan yang diserahkan dan/atau ditugaskan kepada daerah. Hubungan keuangan dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah meliputi;(1) Pemberian sumber penerimaan daerah berupa pajak daerah dan retribusi daerah;(2) Pemberian dana bersumber dari perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah; (3)

Pemberian dana penyelenggaraan otonomi khusus untuk pemerintahan daerah tertentu yang ditetapkan dalam Undang-Undang; dan (4) Pemberian pinjaman dan/atau hibah, dana darurat, dan insentif (fiskal).

Hubungan keuangan dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan yang ditugaskan kepada daerah disertai dengan pendanaan sesuai dengan urusan pemerintahan yang ditugaskan sebagai pelaksanaan dari tugas pembantuan. Ketentuan lebih lanjut mengenai hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah sebagaimana diatur dengan Undang-Undang.

Gejala ini nampak dari ketidak beranian aparaturnya daerah untuk mengambil keputusan, sekalipun hal itu berada dalam ranah kekuasaannya. Kebiasaan mohon petunjuk atau bersikap menunggu petunjuk pelaksanaan adalah sesuatu yang sangat lumrah yang menjadi pemandangan keseharian. Akibatnya, proses perencanaan anggaran daerah dengan paradigma lama cenderung lebih sentralistis. Perencanaan anggaran didominasi dan diintervensi oleh pemerintah pusat dalam rangka mengakomodasikan kepentingan pusat di daerah. Kebijakan yang diambil oleh pemerintah daerah hanya mengikuti petunjuk dari pemerintah pusat dan/atau pemerintah atasan. Lemahnya perencanaan anggaran juga diikuti dengan ketidak mampuan pemerintah daerah dalam meningkatkan penerimaan daerah secara berkesinambungan.

Kewajiban penyelenggara pemerintahan daerah dalam pengelolaan keuangan daerah meliputi; (1) mengelola dana secara efektif, efisien, transparan dan akuntabel; (2) menyinkronkan pencapaian sasaran program daerah dalam APBD dengan program pemerintah pusat; dan (3) melaporkan realisasi pendanaan

urusan pemerintahan yang ditugaskan sebagai pelaksanaan dari tugas pembantuan.

Hubungan keuangan antar daerah dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan yang diserahkan oleh pemerintah pusat memiliki hubungan keuangan dengan daerah yang lain. Hubungan keuangan meliputi beberapa hal yaitu; (1) Bagi hasil pajak dan nonpajak antar daerah; (2) Pendanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah serta menjadi tanggung jawab bersama sebagai konsekuensi dari kerja sama antar daerah; (3) Pinjaman dan/atau hibah antar daerah; (4) Bantuan keuangan antar daerah; dan (5) Pelaksanaan dana otonomi khusus yang ditetapkan dalam Undang-Undang.

Pengeluaran daerah terus meningkat secara dinamis, sehingga hal tersebut meningkatkan *fiscal gap*. Keadaan tersebut pada akhirnya memunculkan kemungkinan *underfinancing* atau *overfinancing* yang dapat mempengaruhi tingkat efisiensi dan efektivitas unit-unit kerja pemerintah daerah.⁵¹

Agar pemerintah daerah dapat mengelola anggaran daerah berdasarkan pada kewajaran ekonomi, efisien, dan efektif (*value for money*), maka perencanaan anggaran daerah harus disusun berdasarkan pendekatan kinerja. Untuk menyusun anggaran daerah dengan pendekatan kinerja tersebut dapat digunakan model Analisa Standar Belanja (ASB).

1. Urgensi Dan Fungsi Utama Anggaran Daerah

Anggaran Daerah sangat urgen (penting), karena anggaran daerah merupakan alat terpenting bagi pemerintah daerah untuk mengarahkan

⁵¹Hasil Wawancara dengan Ibu Olivia Hervani Kepala Substansi Bidang Pendapatan dan Pembukuan Pada Instansi Badan Pengelolaan Pembangunan Daerah Kota Tanjungbalai Pada Hari Senin, 15 Januari 2018, Pukul 10:00 Wib.

pembangunan sosial-ekonomi, menjamin kesinambungan pembangunan, dan meningkatkan kualitas hidup masyarakat daerah. Anggaran daerah diperlukan karena adanya kebutuhan dan keinginan masyarakat yang tidak terbatas dan terus berkembang, sementara sumber daya daerah yang ada terbatas.

Anggaran daerah diperlukan untuk meyakinkan bahwa pemerintah daerah bertanggungjawab terhadap rakyat. Dalam hal ini anggaran daerah merupakan instrumen pelaksanaan akuntabilitas pemerintah daerah kepada rakyat daerah. Anggaran daerah mempunyai fungsi sebagai alat perencanaan, alat pengendalian, alat kebijakan fiskal, alat politik, alat kordinasi dan komunikasi, alat penilaian kinerja, dan alat motivasi.

a. Anggaran Sebagai Alat Perencanaan Dan Pengendalian

Anggaran daerah merupakan alat perencanaan manajemen pemerintah daerah untuk mencapai tujuan organisasi. Anggaran daerah dibuat untuk merencanakan tindakan apa yang akan dilakukan oleh pemerintah daerah, berapa biaya yang dibutuhkan, dan berapa hasil yang akan diperoleh serta siapa yang akan menikmati dari belanja pemerintah daerah tersebut. Anggaran daerah sebagai alat perencanaan digunakan untuk merumuskan tujuan serta sasaran kebijakan agar sesuai dengan visi dan misi daerah yang ditetapkan, merencanakan berbagai program dan kegiatan untuk mencapai tujuan organisasi serta merencanakan alternatif sumber pembiayaannya, mengalokasikan dana pada berbagai program dan kegiatan yang telah disusun, dan menentukan indikator kinerja dan tingkat pencapaian strategi.

Anggaran daerah merupakan suatu alat yang esensial untuk menghubungkan antara proses perencanaan dan proses pengendalian sebagai alat

pengendalian, anggaran daerah memberikan rencana detail atas penerimaan dan pengeluaran pemerintah daerah agar pembelanjaan yang dilakukan dapat dipertanggungjawabkan kepada publik. Tanpa anggaran daerah, pemerintah daerah tidak dapat mengendalikan pemborosan-pemborosan pengeluaran. Bahkan tidak berlebihan jika dikatakan bahwa kepala daerah dan aparat daerah lainnya dapat dikendalikan melalui anggaran. Anggaran daerah dapat digunakan untuk mengendalikan (membatasi kekuasaan) eksekutif.

Anggaran sebagai instrumen pengendalian digunakan untuk menghindari adanya *overspending*, *underspending*, dan salah sasaran dalam pengalokasian anggaran pada bidang lain yang bukan merupakan prioritas. Anggaran merupakan alat untuk memonitor kondisi keuangan dan pelaksanaan operasional program atau kegiatan pemerintah. Sebagai alat pengendalian manajerial, anggaran daerah digunakan untuk meyakinkan bahwa pemerintah daerah mempunyai uang yang cukup untuk memenuhi kewajibannya. Selain itu, anggaran daerah digunakan untuk memberi informasi dan meyakinkan legislatif daerah bahwa pemerintah daerah telah bekerja secara efisien, tanpa ada korupsi dan pemborosan.

b. Anggaran Daerah Sebagai Alat Kebijakan Fiskal Dan Politik

Anggaran daerah sebagai alat kebijakan fiskal pemerintah daerah digunakan untuk menstabilkan perekonomian dan mendorong pertumbuhan ekonomi daerah. Melalui anggaran daerah tersebut dapat diketahui arah kebijakan fiskal pemerintah daerah, sehingga dapat dilakukan prediksi-prediksi dan estimasi ekonomi. Anggaran dapat digunakan untuk mendorong, memfasilitasi, dan mengkoordinasikan kegiatan ekonomi masyarakat sehingga dapat mempercepat pertumbuhan ekonomi.

Anggaran daerah digunakan untuk memutuskan prioritas-prioritas dan kebutuhan keuangan terhadap prioritas tersebut. Dalam perspektif politik, anggaran daerah merupakan *political toll* sebagai bentuk komitmen eksekutif daerah dengan legislatif daerah atas penggunaan dana publik. Dalam pada itu peran pihak yang mengelola keuangan daerah membutuhkan *political skill*, *coalition building*, keahlian bernegosiasi, dan pemahaman tentang prinsip manajemen keuangan publik. Para manajer publik dalam hal ini kepala daerah harus sadar sepenuhnya bahwa kegagalan dalam melaksanakan anggaran daerah yang telah disetujui dapat menjatuhkan kepemimpinannya, atau paling tidak menurunkan kredibilitasnya selaku kepala daerah.

c. Anggaran Daerah Sebagai Alat Kordinasi, Penilaian Kerja Dan Alat Motivasi

Setiap unit kerja pemerintah daerah terlibat dalam proses penyusunan anggaran. Anggaran daerah merupakan alat kordinasi antar bagian dalam pemerintah daerah. Anggaran daerah yang disusun dengan baik akan mampu mendeteksi terjadinya inkonsistensi suatu unit kerja dalam pencapaian tujuan organisasi. Di samping itu, anggaran daerah juga berfungsi sebagai alat komunikasi antar unit kerja dalam lingkungan eksekutif. Anggaran harus dikomunikasikan ke seluruh bagian organisasi untuk dilaksanakan.

Anggaran daerah merupakan wujud komitmen dari *budget holder* (pemegang kekuasaan anggaran daerah) kepada pemberi wewenang yakni masyarakat yang telah memilihnya serta lembaga legislatif daerah sebagai wakil rakyat kinerja kepala daerah dinilai berdasarkan pencapaian target anggaran dan efisiensi pelaksanaan anggaran. Kinerja kepala daerah beserta jajarannya dinilai

berdasarkan berapa yang berhasil dicapai dikaitkan dengan anggaran yang telah ditetapkan. Anggaran daerah merupakan alat yang efektif untuk pengendalian dan penilaian kinerja.

Anggaran daerah dapat digunakan sebagai alat untuk memotivasi Kepala Unit Kerja Pemerintah Daerah dan stafnya agar bekerja secara ekonomis, efektif, dan efisien dalam mencapai target dan tujuan organisasi yang telah ditetapkan. Agar dapat memotivasi pegawai, anggaran daerah hendaknya bersifat *challenging but attainable* atau *demanding but acheveable*.⁵² Maksudnya adalah target anggaran hendaknya jangan terlalu tinggi sehingga tidak dapat dipenuhi, namun juga jangan terlalu rendah sehingga terlalu mudah untuk dicapai.

2. Penyusunan Dokumen Perencanaan Daerah

Proses perencanaan APBD dengan paradigma baru menekankan pada pendekatan *bottom-up planning* dengan tetap mengacu pada arah kebijakan pembangunan pemerintah pusat. Arah kebijakan pembangunan pemerintah pusat tertuang dalam dokumen perencanaan berupa RPJPN untuk jangka panjang, RPJMN untuk jangka menengah dan RKP untuk jangka pendek (tahunan).

Sinkronisasi perencanaan pembangunan yang digariskan oleh pemerintah pusat dengan perencanaan pembangunan daerah merupakan sebuah keniscayaan, mengingat pusat adalah pusatnya daerah dan daerah adalah daerahnya pusat. Sesuai dengan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN) perencanaan pembangunan pemerintah pusat, dimulai dengan penyusunan RPJPN (20 tahun) yang selanjutnya dijabarkan kedalam RPJMN (5 tahun) untuk kemudian dijabarkan lagi

⁵²*Ibid.*, halaman 55

kedalam perencanaan yang lebih detail dalam bentuk RKP. Berdasarkan Dokumen perencanaan tersebut serta analisis fiskal dan makro ekonomi, kemudian disusullah RAPBN.

Ditingkat daerah (Provinsi dan Kabupaten/Kota) berdasarkan dokumen perencanaan nasional, pemerintah daerah menyusun dokumen perencanaan daerah yang terdiri dari RPJPD, RPJMD dan RKPD. Dokumen perencanaan daerah tersebut diupayakan tidak menyimpang dari dokumen perencanaan pemerintah pusat. Dalam dokumen perencanaan daerah tersebut dimungkinkan adanya penekanan prioritas program pembangunan yang berbeda antara satu daerah dengan daerah lainnya, sesuai dengan karakteristik dan potensi unggulan masing-masing daerah. RPJPD dan RPJMD disusun oleh kepala daerah dengan persetujuan legislatif daerah dan dituangkan dalam bentuk hukum peraturan daerah, sementara RKPD yang merupakan penjabaran dari RPJMD disusun oleh kepala daerah dan dituangkan dalam bentuk hukum peraturan kepada daerah sebagai dasar dalam penyusunan APBD.

Berdasarkan RKPD tersebut dan dengan mempertimbangkan analisis fiskal dan kemampuan keuangan, serta perekonomian daerah, pemerintah daerah dan DPRD menetapkan kesepakatan mengenai arah dan kebijakan umum APBD, serta prioritas dan plafon anggaran sementara. RKPD memuat program pembangunan daerah secara menyeluruh dalam kurun waktu satu tahun. RKPD juga memuat indikator kinerja terukur untuk jangka waktu satu tahun. Pendekatan ini diharapkan akan lebih memperjelas program kerja tahunan pemerintah daerah, termasuk sasaran yang ingin dicapai dan kebijakan yang akan ditempuh untuk mencapai sasaran tersebut.

Penjabaran rencana strategis jangka panjang (RPJPD) kedalam RPJMD serta penjabaran RPJMD kedalam RKPD tersebut dilengkapi dengan pertimbangan-pertimbangan yang berasal dari hasil evaluasi kinerja pemerintah daerah pada periode-periode sebelumnya, masukan-masukan dan aspirasi masyarakat, serta pengkajian kondisi yang saat ini terjadi, sehingga bisa diketahui kekuatan, kelemahan, peluang dan tantangan yang sedang dan akan dihadapi dimasa yang akan datang.

Proses perencanaan arah dan kebijakan pembangunan daerah tahunan (RKPD) dan rencana anggaran tahunan (APBD) pada hakekatnya merupakan perencanaan instrumen kebijakan pemerintah daerah sebagai upaya meningkatkan pelayanan kepada masyarakat. APBD menunjukkan implikasi anggaran dari RKPD yang telah dibuat. Dengan demikian, RKPD merupakan kerangka kebijakan (*policy framework*) bagi penyediaan dana dalam APBD.

3. Peran, Dan Fungsi DPRD Dalam Proses Penyusunan APBD

Proses penyusunan APBD yang berorientasi pada kinerja, pada dasarnya melibatkan tiga elemen penting yang saling terkait dan berintegrasi seperti masyarakat daerah, DPRD, dan pemerintah daerah. Paradigma baru penyusunan APBD menuntut adanya akuntabilitas publik. Berkaitan dengan hal tersebut, sesuai amanat perangkat perundang-undangan yang baru, DPRD memiliki peran dan fungsi yang menentukan dalam penetapan APBD. Substansi pokok dalam penyusunan APBD adalah peran dan fungsi DPRD dalam menyepakati penentuan arah dan kebijakan umum, prioritas program dan plafon anggaran sementara serta persetujuannya terhadap RAPBD yang diajukan oleh kepala daerah.

Sesuai dengan paradigma baru yang berkembang saat ini, DPRD mempunyai posisi, tugas dan fungsi yang penting dalam proses perencanaan dan pengawasan pengelolaan keuangan daerah. Fungsi perencanaan selanjutnya sudah harus dilakukan oleh DPRD sejak proses penjaringan aspirasi dan kebutuhan masyarakat (*need assesment*) hingga penetapan arah dan kebijakan umum APBD serta penentuan prioritas program dan plafon anggaran sementara APBD. Sedangkan fungsi pengawasan hendaknya dilakukan oleh DPRD pada saat perencanaan, pelaksanaan dan pelaporan APBD.

Penjaringan aspirasi masyarakat dilakukan untuk memperoleh data atau informasi dari masyarakat sebagai bahan masukan dalam proses perencanaan APBD. Informasi tersebut digunakan untuk menjamin agar penentuan arah dan kebijakan umum APBD sesuai dengan aspirasi murni masyarakat, bukan sekedar aspirasi politik.

Penjaringan aspirasi masyarakat merupakan salah satu tugas dan fungsi yang harus dijalankan oleh DPRD. Penjaringan aspirasi masyarakat tersebut merupakan salah satu tahap penting sebelum arah dan kebijakan umum APBD ditetapkan dan dilaksanakan. Proses penjaringan aspirasi masyarakat antara lain melibatkan pihak-pihak DPRD sebagai pemegang wewenang utama dan penyalur semua aspirasi masyarakat yang juga merupakan Badan Legislatif Daerah. Perangkat Daerah terdiri atas Sekretariat Daerah, Dinas Daerah dan Lembaga Teknis Daerah serta Badan/ Dinas Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah sesuai dengan kebutuhan daerah. Masyarakat terdiri atas masyarakat pada umumnya, tokoh-tokoh masyarakat formal dan informal, Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), Asosiasi Profesi, Perguruan Tinggi dan Organisasi masa lainnya.

Tugas DPRD pada saat penjaringan aspirasi masyarakat untuk mendapatkan berbagai masukan dan informasi tentang kebutuhan riil melalui metode penjaringan aktif. Bentuk kegiatannya dapat berupaya membuat dan menyebarkan kusioner, melakukan observasi lapangan atau survei untuk mendapatkan aspirasi dan gambaran sesungguhnya yang ada dilapangan, mengadakan dialog interaktif dengan masyarakat secara langsung.

Menjaring aspirasi masyarakat untuk mendapatkan berbagai masukan dan informasi tentang kebutuhan riil melalui metode penjaringan pasif. Bentuk kegiatannya dapat dilakukan melalui pembukaan kotak pos khusus yang dapat menampung surat-surat dari masyarakat dalam menyalurkan aspirasinya, menyediakan kotak saran sebagai tempat masyarakat menyampaikan aspirasinya, membuat web site khusus dengan fasilitas penerima email dari masyarakat, menyediakan telepon bebas pulsa untuk menerima aspirasi masyarakat melalui line telepon.

Menjaring aspirasi masyarakat secara reaktif untuk mendapatkan berbagai masukan dan informasi tentang kebutuhan riil masyarakat. Bentuk kegiatannya dapat berupa *public hearing*, kegiatan inspeksi mendadak (sidak). Merumuskan hasil penjaringan masyarakat tersebut ke dalam sebuah dokumen aspirasi yang memuat aspirasi dan kebutuhan riil masyarakat.

Bab III RPJMD Kota Tanjungbalai Tahun 2016-2021 menyebutkan bahwa Kondisi kesehatan keuangan daerah menjadi satu faktor yang sangat penting dalam mendorong terciptanya suatu pemerintahan yang efisien dan efektif. Jika pemerintahan daerah diibaratkan sebagai satu organ tubuh maka fungsi keuangan daerah dalam hal ini dapat diibaratkan sebagai jantung yang senantiasa

memompakan darah segar bagi fungsi/sektor pemerintahan dan pembangunan daerah lainnya guna aktualisasi produktivitas daerah secara keseluruhan.⁵³

Sesuai dengan ketentuan Permendagri Nomor 13 Tahun 2006 Tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah, struktur APBD Kota Tanjungbalai terdiri atas : (1) Penerimaan Daerah yang di dalamnya terdapat Pendapatan Daerah dan Penerimaan Pembiayaan Daerah; (2) Pengeluaran Daerah yang di dalamnya terdapat Belanja Daerah dan Pengeluaran Pembiayaan Daerah. Secara umum komponen APBD terdiri dari:

1. Komponen Pendapatan:

- a. Pendapatan Asli Daerah yang berasal dari Hasil Pajak Daerah, Hasil Retribusi Daerah, Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah Yang Dipisahkan, dan Lain-lain Pendapatan Asli Daerah Yang Sah;
- b. Dana Perimbangan yang berasal dari Bagi Hasil Pajak/Bagi Hasil Bukan Pajak, Dana Alokasi Umum, dan Dana Alokasi Khusus; serta
- c. Lain-lain Pendapatan Daerah Yang Sah yang berasal dari Pendapatan Hibah, Dana Darurat, Dana Bagi Hasil Pajak dari Provinsi dan Pemerintah Daerah Lainnya, Dana Penyesuaian dan Otonomi Khusus, dan Bantuan Keuangan dari Provinsi atau Pemerintah Daerah Lainnya.

2. Komponen Belanja:

- a. Belanja Tidak Langsung yang didalamnya terdiri atas Belanja Pegawai, Belanja Bunga, Belanja Subsidi, Belanja Hibah, Belanja Bantuan Sosial, Belanja Bantuan Keuangan Kepada

⁵³ Melalui www.bappeda.tanjungbalaikota.go.id, diakses Senin, 25 Juni 2018, Pukul 09:35 Wib.

Provinsi/Kabupaten/Kota dan Pemerintah Desa Lainnya, dan Belanja Tidak Terduga; dan

- b. Belanja Langsung yang didalamnya terdiri atas Belanja Pegawai, Belanja Barang dan Jasa, serta Belanja Modal.

3. Komponen Pembiayaan

- a. Penerimaan Pembiayaan Daerah yang didalamnya terdiri atas Sisa Lebih Perhitungan Anggaran Tahun Anggaran Lalu, Penerimaan Kembali Pemberian Pinjaman, dan Penerimaan Piutang Daerah;
- b. Pengeluaran Pembiayaan Daerah yang didalamnya terdiri atas Pembentukan Dana Cadangan, Penyertaan Modal (Investasi) Pemerintah Daerah, dan Pembayaran Pokok Utang; serta:
- c. Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran Tahun Berkenaan.

C. Pertanggungjawaban Administrasi Kepala Daerah Dalam Penggunaan APBD Di Kota Tanjungbalai

Ditegaskan melalui karya-karya tentang administrasi nasional, semua pola sistem secara mendasar merujuk kepada Undang-Undang Dasar Tahun 1945. Dengan menggunakan UUD 1945 ini, Indonesia telah menerjemahkan bangunan negara menurut interpretasi atas klausul umum serta dokumen pendek dengan tiga puluh dua pasal yang istimewa ini. Tekanan waktu dalam lingkungan proses pembuatan konstitusi ini, yaitu penyerahan bersyarat Jepang serta persiapan intensif menuju transisi negara merdeka, telah ikut memberi kontribusi terhadap sistem tersebut. Kelanjutan suatu sistem akan dipengaruhi prioritas peraturan yang baru.

Seluruh Undang-Undang dan juga peraturan kolonial yang tidak bertolak-belakang dengan Undang-Undang selain semangat aspirasi bangsa Indonesia, tetap diakui UUD 1945. Dengan kata lain, semua hal yang berasal dari periode kolonialisme masa lalu tetap berlaku kecuali sudah ada penggantinya.⁵⁴

Kenyataan-kenyataan sepanjang sejarah membenarkan postulat yang dikemukakan Lord Acton bahwa “*the power tends to corrupt, but absolute power tends to corrupt absolutely*” (kekuasaan cenderung disalahgunakan, kekuasaan yang mutlak cenderung disalahgunakan secara mutlak pula).⁵⁵

Terori politik tradisional, rakyatlah yang memberi kekuasaan pada pihak lain untuk memerintah dan pemerintah bertanggungjawab kepada rakyat.

Agar suatu negara dapat disebut negara demokrasi, pengorganisasiannya harus memenuhi beberapa aturan dasar. Salah satunya adalah bahwa tidak ada seorang pun dapat melaksanakan suatu kewenangan tanpa dapat mempertanggungjawabkannya atau bahwa pelaksanaan kewenangan itu tidak dapat dilaksanakan tanpa adanya kontrol. Sehubungan dengan pertanggungjawaban dalam kekuasaan pemerintahan ini perlu dikemukakan bahwa pertanggungjawaban dalam kekuasaan pemerintahan mungkin saja ditemukan pada negara-negara yang tidak dapat dipandang sebagai negara demokratis. Mungkin saja konsep dan mekanisme pertanggungjawaban ditemukan pada negara-negara totaliter.

⁵⁴Mason C. Hoadley.2006.*Quo Vadis Administrasi Negara Indonesia*. Bandung: Graha Ilmu, halaman 146

⁵⁵Dian Bakti Setiawan. 2011. *Pemberhentian Kepala Daerah: Mekanisme Pemberhentiannya Menurut Sistem Pemerintahan Di Indonesia*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada., halaman 52

Secara demikian pertanggungjawaban pemerintah dalam hal ini diberikan kepada parlemen. Sistem penyelenggaraan pemerintahan seperti ini disebut sistem parlementer. Sedang sistem penyelenggaraan kekuasaan negara dalam bentuk ini disebut *diffusion of power* (penggabungan kekuasaan)⁵⁶.

1. Bentuk-bentuk Pertanggungjawaban Pemerintah

Pertanggungjawaban pemerintah dapat dilihat dari berbagai segi. Misalnya dari segi moral, sosial, agama, hukum, politik, dan sebagainya. Pada dasarnya yang terpenting dari semua itu adalah pertanggungjawaban dari segi politik atau pertanggungjawaban hukum, serta pertanggungjawaban dari segi administrasi. Tiga bentuk pertanggungjawaban ini dianggap penting karena ketiganya mempunyai ukuran-ukuran yang dapat dilihat dan dilaksanakan pada tataran praktis. Serta membawa akibat-akibat berupa perubahan dalam lapangan hak dan kewajiban dari pemerintah sebagai penyelenggara pemerintahan.

a. Pertanggungjawaban Politik

Gagasan pertanggungjawaban politik dapat dilacak pada sistem pemerintahan dalam demokrasi parlementer. Sebab pertanggungjawaban politik dan sistem pemerintahan parlementer merupakan dua hal yang terkait satu sama lain. Pada sistem parlementer, parlemen dipandang sebagai penjelmaan dari kedaulatan rakyat. Karena itu pada prinsipnya parlemen merupakan pemegang kekuasaan tertinggi dalam negara. Sebagai penjelmaan kehendak rakyat parlemen mengontrol pelaksanaan pemerintahan. Parlemen berwenang menilai apakah kebijakan-kebijakan yang dijalankan pemerintah sesuai dengan kehendak rakyat atau tidak.

⁵⁶ *Ibid.*, Halaman 57

Penilaian itu didasarkan atas laporan pertanggungjawaban yang disampaikan pemerintah. Karena itu yang dinilai oleh parlemen adalah kesesuaian tindakan pemerintah dengan kehendak rakyat sebagai pemegang kedaulatan yang mereka wakili. Secara singkat dapat dikatakan bahwa yang dinilai adalah persoalan kebijakan. Sehubungan dengan ini dapat dikutip pendapat yang dikemukakan Miriam Budiardjo yang mengistilahkan pertanggungjawaban politik dengan *accountability*. Menurutnya *accountability* adalah pertanggungjawaban pihak yang diberi mandat untuk memerintah kepada mereka yang memberi mandat itu. Dalam teori politik tradisional rakyatlah yang memberi mandat kepada pihak lain untuk memerintah dan pemerintah bertanggungjawab kepada rakyat. Budiardjo melanjutkan, “*accountability* dapat ditafsirkan secara luas sebagai pertanggungjawaban politik”.⁵⁷

b. Pertanggungjawaban Hukum

Menelaah pertanggungjawaban hukum pemerintah pertama-tama dapat dikemukakan bahwa pada garis besarnya tindakan pemerintah dapat dikelompokkan menjadi dua golongan besar yaitu tindakan membentuk Undang-Undang dan peraturan, yang merupakan tindakan dalam bidang politik (*taakstelling*). Ini merupakan lapangan pekerjaan elite politik pemerintah.

Tindakan melaksanakan Undang-Undang dan peraturan yang merupakan tugas teknik (*verwezenlijking*). Ini merupakan lapangan pekerjaan dari aparat pemerintah. Tindakan yang dilakukan aparat pemerintah secara teoritis pertama-tama dapat dibedakan antara tindakan biasa dengan tindakan hukum. Tindakan biasa, atau sering juga disebut tindakan materiil adalah tindakan yang tidak

⁵⁷*Ibid.*, halaman 62

dimaksudkan untuk menimbulkan akibat hukum, meskipun mungkin saja menimbulkan akibat hukum.

Tindakan hukum selanjutnya dapat dibedakan lagi menjadi tindakan hukum intern (yang ditujukan kedalam lingkup organisasi pemerintah) dan tindakan hukum ekstern (yang ditujukan ke luar). Perbuatan materil dapat menimbulkan tanggungjawab hukum, hukum perdata. Demikian pula halnya dengan tindakan hukum ekstern yang bersifat perdata tentunya menimbulkan tanggungjawab hukum perdata pada pemerintah.

Tindakan hukum publik yang bersifat sepihak, ditujukan secara individual dan mengatur hak yang konkret dapat digugat menurut hukum positif Indonesia melalui Pengadilan Administrasi/ Pengadilan Tata Usaha Negara. Dengan kata lain, tindakan pemerintah dengan kriteria seperti terakhir ini menimbulkan tanggungjawab hukum administrasi.

Pertanggungjawaban hukum tata negara pemerintah dapat pula didakwa atau pelanggaran hukum pidana sehingga dikenal pertanggungjawaban hukum pidana dari pemerintah. Pemerintah dapat didakwa dan diberhentikan dari jabatannya apabila dalam proses yang bersifat quasi peradilan yang digelar untuk itu terbukti melakukan tindak pidana. Konstitusi-konstitusi modern biasanya mengatur tentang pertanggungjawaban pidana pemerintah ini.

Pertanggungjawaban yang harus diingat adalah adanya proses yang bersifat peradilan. Artinya, dalam pembuktian tentang terjadi atau tidaknya unsur yang didakwakan tersebut terdapat penilaian hukum, dengan pembuktian menurut tata cara peradilan. Karena itu harus jelas unsur objektifnya seperti elemen perbuatan, elemen akibat hukum, elemen melawan hukum, serta unsur-unsur

subjektif seperti elemen kesalahan, pemberat, peringatan. Selain itu harus ada yang bertindak sebagai penuntut dan ada yang bertindak sebagai pemutus. Proses penilaian hukum inilah yang disebut proses peradilan tata negara menurut tradisi *impeachment* seperti di Amerika Serikat dan beberapa negara lainnya.

Inilah yang membedakan antara pertanggungjawaban hukum yang disampaikan dalam rangka pengawasan hukum dengan pertanggungjawaban politik yang diberikan dalam rangka pengawasan politik. Sebab, pengawasan hukum ditujukan untuk mengetahui apakah wewenang sudah dilakukan sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku, sementara pengawasan politik digunakan untuk mengukur segi-segi kemanfaatan.

c. Pertanggungjawaban Administratif

Pertanggungjawaban administratif adalah pertanggungjawaban yang diberikan dalam rangka pengawasan administratif. Pengawasan administratif merupakan pengawasan internal yang dilakukan dalam lingkup organisasi pemerintahan (administrasi negara). Dalam pengawasan administratif terdapat hubungan atasan dan bawahan, sebagai respon terhadap pengawasan administratif tersebut dikemukakan pertanggungjawaban administratif. Satu hal yang penting diingat adalah bahwa pengawasan administratif (dengan demikian juga pertanggungjawaban administratif) diberlakukan terhadap administrasi negara yang merupakan pejabat/pegawai biasa, bukan terhadap elite administrasi negara. Pada elite administrasi negara, pertanggungjawaban yang dimungkinkan adalah pertanggungjawaban hukum dan pertanggungjawaban politik.

Objek pengawasan administratif mencakup dua hal. *Pertama*; berkaitan dengan ketentuan hukum atau pelanggaran terhadap ketentuan hukum, *kedua*;

berkaitan dengan pengambilan kebijakan. Karena itu perlu diuraikan secara berturut-turut tentang bagaimana pemerintah memperoleh kewenangan untuk mengetahui pertanggungjawaban yang berkaitan dengan hukum administrasi dan pengambilan kebijakan oleh aparatur pemerintah.

Kajian hukum administrasi mengemukakan tiga cara utama dalam hal adanya kewenangan pemerintah, yaitu: atribusi, delegasi, dan mandat. Pada atribusi terjadi pemberian wewenang pemerintahan yang sama sekali baru (dalam arti wewenang itu tidak ada sebelumnya) oleh ketentuan dalam peraturan perundang-undangan. Jadi, legislator sebagai pembentuk perundang-undanganlah yang pada hakikatnya memberikan wewenang tersebut melalui perundang-undangan yang dibentuknya.

Delegasi adalah pelimpahan suatu wewenang yang telah ada yang diperoleh pemerintah tersebut secara atributif kepada aparatur pemerintahan lainnya. Karena itu delegasi haruslah didahului oleh atribusi. Tanpa atribusi tidak ada wewenang pemerintahan yang akan didelegasikan. Karena itu perlu dicermati dalam hal terjadi pendelegasian wewenang apakah wewenang yang didelegasikan tersebut berasal dari wewenang pemerintahan yang secara atributif sah ataukah tidak.

Kedua cara perolehan wewenang tersebut berbeda dengan mandat. Dalam hal mandat tidak terjadi suatu pemberian wewenang baru (seperti pada atribusi) maupun pelimpahan wewenang yang sudah ada (seperti pada delegasi). Tidak terjadi perubahan apa pun mengenai distribusi wewenang yang sudah ada. Pengawasan administratif dalam bentuk lainnya adalah pengawasan administratif yang bercorak kebijakan (politik). Terkait dengan persoalan ini ambillah sebagai

contoh suatu bentuk keputusan administrasi yang dikelompokkan sebagai peraturan kebijakan.

Peraturan kebijakan merupakan ketentuan yang dibuat oleh administrasi negara untuk menjalankan suatu kebijakan. Keputusan itu tidak diberi bentuk perundang-undangan karena pejabat administrasi yang bersangkutan memang tidak memiliki kewenangan membentuk perundang-undangan untuk persoalan tersebut. Peraturan kebijakan disandarkan pada asas kebebasan bertindak yang lazim disebut *freies ermessen*.⁵⁸ Peraturan kebijakan ditujukan hanya pada dua kemungkinan. *Pertama*, kepada pejabat administrasi yang mengeluarkan peraturan kebijakan itu sendiri. *Kedua*, pada badan/pejabat administrasi negara lainnya. Peraturan kebijakan tidak pernah ditujukan kepada umum.

Karena dikeluarkan dalam rangka penyelenggaraan kepentingan umum, maka peraturan kebijakan tersebut tetap menimbulkan akibat tidak langsung bagi masyarakat umum. Asas –asas pembuatan dan pengajuan peraturan perundang-undangan tidak berlaku terhadap peraturan kebijakan. Pengujian peraturan kebijakan lebih bersifat *doelmatigheid*. Sebab yang diuji adalah persoalan bijaksana atau tidaknya pemerintah pada waktu menetapkan peraturan kebijakan yang bersangkutan. Karena itu yang berhak menguji pada dasarnya adalah administrasi negara sendiri. Dengan kata lain pengawasannya bersifat administratif, dan itu berarti pertanggungjawaban dari pejabat administrasi negara yang bersangkutan merupakan pertanggungjawaban administratif.

2. Pertanggungjawaban Kepala Daerah

⁵⁸*Ibid.*, halaman 74

Penelaahan terhadap pertanggungjawaban kepala daerah harus ditinjau dari dua segi. *Pertama*, dari segi kedudukan kepala daerah. *Kedua*, dari segi sistem pemerintahan daerah. Segi kedudukan kepala daerah mencakup segi kepala wilayah administratif sebagai hasil dari proses dekonsentrasi dan segi kepala daerah otonom sebagai hasil dari proses desentralisasi. Kedua segi ini mungkin menyatu dalam satu tangan, mungkin terpisah satu sama lain dan mungkin pula dalam praktik organisasi pemerintahan suatu negara salah satunya tidak diberlakukan.

Secara teoritis penelaahn pertanggungjawaban kepala daerah harus diletakkan dalam masing-masing segi. Dengan dasar demokrasi yang diterapkan dalam pelaksanaan pemerintahan daerah. Kepala daerah pertama-tama bertanggungjawab kepada rakyat di daerah melalui perantara DPRD yang dilengkapi fungsi pengawasan sebagai salah satu fungsi DPRD. Mengingat kekuasaan yang disentralisasikan hanyalah kekuasaan dalam bidang administrasi negara, maka adalah tepat pertanggungjawaban kepala daerah diberikan pada Presiden sebagai "*The Highest Administrator*" dalam negara kesatuan. Corak pertanggungjawaban itu adalah administratif, walaupun bukan merupakan pertanggungjawaban administratif. Dikatakan bercorak administratif karena fungsi yang dipertanggungjawabkan adalah urusan administrasi dan pengawasannya juga pengawas administratif.

Dikatakan bukan pertanggungjawaban administratif karena mekanisme pertanggungjawaban itu haruslah didasarkan atas sarana ketatanegaraan, yaitu Undang-Undang dan tidak dimungkinkan secara serta merta dalam konteks hubungan atasan bawahan, sebagai lazimnya dalam pertanggungjawaban

administratif. Pertanggungjawaban diberikan sebatas yang ditentukan oleh Undang-Undang.

Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat melakukan evaluasi terhadap rancangan perda Kabupaten/Kota tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD dan rancangan peraturan Bupati/Walikota tentang penjabaran pertanggungjawaban pelaksanaan APBD untuk menguji kesesuaiannya dengan perda Kabupaten/Kota tentang APBD atau perda Kabupaten/Kota tentang perubahan APBD, peraturan Bupati/Walikota tentang penjabaran APBD atau peraturan Bupati/Walikota tentang penjabaran perubahan APBD serta temuan laporan hasil pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan.

3. Prinsip *Good Governance* Penyusunan Anggaran

Penyusunan anggaran daerah mengacu kepada pokok kebijakan nasional yang menjadi landasan penanganan pemberantasan korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN) melalui penegakan hukum, pengaturan sistem perekonomian yang secara langsung membawa kesejahteraan yang nyata, seperti mengatasi pengangguran, pengangguran lanjut sistem dan implementasi desentralisasi dengan regulasi dan bimbingan yang konsisten dan responsif terhadap perkembangan di setiap strata pemerintahan, penguatan sistem politik demokratis dengan budaya yang sehat dan stabilitas politik yang dinamis.

Pemerintah Daerah, Provinsi, dan Kabupaten/Kota memiliki tanggungjawab untuk menjawab tuntutan tersebut melalui berbagai program yang tercermin dalam Arah dan Kebijakan Umum Provinsi dan kabupaten/Kota sebagai landasan penyusunan APBD. Pada dasarnya APBD mencerminkan kerangka kebijakan publik yang memuat hak dan kewajiban pemerintah daerah dan

masyarakat dalam format pendapatan, belanja maupun pembiayaan. Setidaknya terdapat empat hal yang menjadi norma penyusunan anggaran, yaitu transparansi dan akuntabilitas anggaran, disiplin anggaran, keadilan anggaran, efisien dan efektifitas anggaran.

a. Transparansi Dan Akuntabilitas Anggaran

Semenjak krisis yang meruntuhkan rezim Orde Baru, terdapat kesadaran yang kuat untuk menciptakan pemerintahan yang bersih dan bertanggungjawab. Transparansi dan akuntabilitas merupakan dua syarat yang mutlak untuk mewujudkan anggaran yang sehat dan rasional. Implementasi prinsip transparansi dan akuntabilitas dalam penyusunan anggaran mengandung pengertian bahwa seluruh proses penyusunan anggaran dapat menunjukkan latar belakang pengambilan keputusan dalam penetapan arah kebijakan umum, skala prioritas dan penetapan alokasi serta distribusi sumber daya dengan melibatkan partisipasi.

Proses dan mekanisme harus jelas subjek dan objek pertanggungjawabannya, dengan kata lain siapa yang bertanggungjawab, sebagai landasan pertanggungjawaban baik antara eksekutif dan DPRD, ataupun internal eksekutif. Untuk memperjelas aspek akuntabilitas anggaran, maka diperlukan adanya instrumen pertanggungjawaban dalam bentuk dokumen penyusunan anggaran yang dapat memberikan informasi yang jelas tentang tujuan, sasaran, serta korelasi antara besaran anggaran dengan manfaat dan hasil yang ingin dicapai dari satu kegiatan yang akan diselenggarakan. Dokumen yang menjadi instrumen tersebut biasanya disusun dalam bentuk RASK dan RAK. Dengan demikian, penyusunan anggaran benar-benar mengacu kepada alokasi dana berdasarkan kegiatan sehingga dapat dipertanggungjawabkan.

Kecenderungan menguatnya tuntutan transparansi dalam pengelolaan anggaran pemerintah daerah dipengaruhi oleh empat hal; *pertama*, proses demokratisasi yang menumbuhkan kesadaran dan keinginan masyarakat untuk berpartisipasi dalam pengelolaan pembangunan dan pemerintah terutama dalam bidang pengawasan. *Kedua*, tumbuhnya kesadaran bahwa sesungguhnya anggaran pembangunan berasal dari masyarakat melalui pajak dan retribusi yang dibayarkan dan harus dikembalikan kepada kesejahteraan masyarakat. *Ketiga*, menguatnya tuntutan untuk mewujudkan tata pemerintahan yang bersih dan baik. Dan *Keempat*, tuntutan eksternal dalam bentuk arus globalisasi yang menggeser paradigma pembangunan dari *plan economy* menjadi *market economy* yang lebih banyak melibatkan pihak non pemerintah.

Penekanan dari transparansi anggaran adalah pada aspek, *pertama*, keterlibatan publik dalam perencanaan maupun dalam pembangunan; *kedua*, ketepatan peran pemerintah dalam proses pembangunan yang melibatkan berbagai pihak, dan *ketiga*, kontrol atas pengelolaan anggaran. Melalui ketiga aspek dimaksudkan untuk menciptakan kejelasan bagi publik arah perencanaan pembangunan serta penyusunan dan pengelolaan anggaran.⁵⁹

Merujuk kepada prinsip-prinsip transparansi dalam pengelolaan pemerintah menurut apa yang telah ditetapkan oleh Internasional Monetary Fund (IMF), maka pencapaian akuntabilitas anggaran perlu memenuhi prasyarat kondisi sesuai dengan prinsip-prinsip kejelasan pembagian peran dan tanggungjawab antara pemerintah dan stakeholder dalam masyarakat dan intervensi pemerintah di sektor masyarakat yang jelas, terbuka dan tidak diskriminatif. Termasuk

⁵⁹Pheni Chalid. 2005. *Keuangan Daerah Investasi, dan Desentralisasi*. Jakarta: Kemitraan untuk tata pemerintah yang baik, halaman 47-50

didalamnya kejelasan alokasi dan tanggungjawab baik antar tingkatan pemerintah maupun antar sektor/bidang/unit organisasi dalam pemerintahan yang sederajat. Dalam penggunaan dana yang besar dengan kegiatan yang dibiayai oleh anggaran dan tetap mengindahkan prioritas kebutuhan.

Kejelasan dasar dan kerangka hukum serta administrasi atas pengelolaan anggaran. Pengelolaan anggaran harus dilandasi oleh peraturan perundang-undangan dan ketentuan yang pasti. Pengelolaan fiskal juga harus dilandasi kaidah-kaidah administrasi yang menyeluruh didukung oleh sistem akuntansi yang baik, sistem dan prosedur pelaporan, pemeriksaan dan pertanggungjawaban yang lengkap. Segala bentuk pungutan pemerintah harus dilandasi peraturan perundang-undangan yang mudah diakses dan diketahui oleh masyarakat.

Ketersediaan informasi yang benar dan relevan bagi masyarakat dalam hal pengelolaan anggaran dan pelaksanaan pembangunan meliputi rincian penerimaan, pengeluaran, posisi hutang dan kaitan dengan kiprah perusahaan. Informasi tentang aktivitas-aktivitas yang didanai oleh dana anggaran yang besar juga harus tersedia secara jelas. Publikasi tentang informasi-informasi tersebut harus dilakukan secara periodik.

Adanya komitmen terhadap penyajian informasi yang komperhensif, realistik, dan periodik kepada masyarakat secara berkala dan berkelanjutan, termasuk identifikasi adanya penyimpangan dari rencana yang telah ditetapkan. Adanya keterbukaan dalam pelaporan anggaran mulai tahap persiapan, penyusunan, pelaksanaan sampai pelaporan termasuk yang melatar belakangi keputusan dalam pengelolaan anggaran. Sistem anggaran yang dianut harus dispesifikasi dengan jelas bagi publik yang berminat mengetahui. Termasuk

kejelasan tentang ukuran-ukuran kunci dan asumsi yang melandasi anggaran serta identifikasi atas perkiraan dan kemungkinan dalam bidang ekonomi dan politik yang mempengaruhi anggaran.

Format yang rinci atas susunan dan penyajian anggaran sehingga memudahkan analisis dan kritik atas kebijakan anggaran oleh pihak luar dalam rangka akuntabilitas publik. Susunan anggaran harus menampilkan informasi penerimaan dan pengeluaran yang meliputi klasifikasi jenis, tujuan fungsi, dan pembiayaan.

Spesifikasi atas prosedur pelaksanaan dan pemantauan pengeluaran yang telah disetujui dan didukung dengan dibangunnya sistem akuntansi yang komperhensif dan terintegrasi. Dalam hal ini termasuk kejelasan mengenai prosedur pengadaan barang dan pengeluaran lainnya. Pelaksanaan anggaran juga harus diaudit secara internal dengan prosedur audit yang terbuka untuk dikaji. Integritas tinggi atas laporan-laporan fiskal yang diajukan, semata-mata untuk kepentingan umum dan lepas dari maksud buruk apapun. Badan yang melakukan audit atas pengelolaan anggaran harus disetujui oleh legislatif, badan statistik resmi dan bersifat independen.

b. Disiplin Anggaran Dan Keadilan Anggaran

Agar anggaran dilaksanakan sesuai dengan alokasi kegiatan yang telah direncanakan, maka dibutuhkan suatu mekanisme yang telah direncanakan, maka dibutuhkan suatu mekanisme yang mendisiplinkan pelaksanaan anggaran, sehingga menutup ruang bagi tendensi yang mengarah kepada misalokasi anggaran, yang berarti pula akan berdampak pada pembangunan yang telah diagendakan oleh pemerintah daerah.

Pedoman umum penyusunan APBD bahwa untuk menjamin agar APBD dapat disusun dan dilaksanakan dengan baik dan benar, maka diatur landasan administratif dalam pengelolaan anggaran daerah yang mengatur antara lain prosedur dan teknis penganggaran, juga aspek penata usahaan yang harus diikuti secara tertib dan taat azas. Landasan administratif dibuat agar tercipta budaya disiplin anggaran. Karena itu, dalam penyusunan anggaran, pendapatan dan belanja, maka harus mengacu kepada Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Keputusan Menteri, Peraturan Daerah atau Keputusan Kepala Daerah.

Disiplin anggaran dalam penyusunan APBD, pemerintah daerah harus mengacu kepada aturan administratif, seperti yang termuat dalam Kepmendagri Nomor 29 Tahun 2002, Perda maupun keputusan KDH yang telah ditetapkan. Dalam rangka disiplin anggaran, maka penyusunan anggaran didasarkan atas prinsip pendapatan yang direncanakan merupakan perkiraan yang terukur secara rasional yang dapat dicapai untuk setiap sumber pendapatan, sedangkan belanja yang dianggarkan merupakan batas tertinggi pengeluaran belanja.

Penganggaran pengeluaran harus didukung dengan adanya kepastian tersedianya penerimaan dalam jumlah yang cukup dan tidak dibenarkan melaksanakan kegiatan, dimana kredit anggaran dalam APBD/ perubahan APBD belum tersedia atau tidak mencukupi. Semua penerimaan dan pengeluaran daerah dalam tahun anggaran yang bersangkutan harus dimasukkan dalam APBD dan dilakukan melalui rekening kas daerah.

Esensi anggaran pendapatan dan belanja adalah bagaimana sumber-sumber pendapatan dikelola. Kewenangan yang diberikan Undang-Undang kepada daerah dalam rangka desentralisasi fiskal telah memberikan ruang bagi daerah untuk

melakukan inovasi-inovasi yang mampu meningkatkan pendapatan asli daerah. Di satu sisi inovasi yang dilakukan daerah dalam bentuk mengeluarkan produk pajak dan retribusi dapat efektif mendorong peningkatan pendapatan daerah, namun demikian apabila pungutan pajak atau retribusi dari masyarakat dilakukan pemerintah daerah diluar prinsip kewajaran, maka akan mengganggu stabilitas makro ekonomi dan pertumbuhan ekonomi.

Asas kewajaran atau keadilan dalam perpajakan terkait dengan prinsip kewajaran horizontal dan kewajiban vertikal. Prinsip kewajaran horizontal menekankan pada persyaratan bahwa masyarakat berada dalam posisi yang sama harus diberlakukan sama, sedangkan prinsip kewajaran dilandasi pada konsep kemampuan wajib pajak/ retribusi untuk membayar, dalam artian bahwa masyarakat yang mempunyai kemampuan membayar tinggi diberikan beban pajak yang tinggi pula.

Kedua prinsip tersebut, pada praktiknya tidak mudah dilakukan, untuk menyeimbangkan kedua prinsip tersebut pemerintah dapat mengkombinasikan keduanya melalui kebijakan diskriminasi tarif secara rasional, sehingga terhindar dari rasa ketidakadilan. Dalam konteks belanja pemerintah daerah harus mengalokasikan belanja daerah secara adil dan merata agar relatif dapat dinikmati oleh seluruh kelompok masyarakat tanpa diskriminasi, khususnya dalam pemberian pelayanan umum.

c. Efisiensi Dan Efektifitas Anggaran

Anggaran merupakan salah satu instrumen pemerintahan yang harus dikelola secara hati-hati. Peran anggaran daerah sangat penting dalam siklus manajemen stratejik pembangunan di daerah yang menjawab pertanyaan apakah

kinerja pemerintahan dan pembangunan di daerah telah berjalan pada rel yang tepat. Oleh karena itu anggaran menempati posisi sentral dalam peningkatan kapabilitas dan efektifitas pemerintahan. Pengertian kapabilitas dalam konteks ini adalah kemampuan pemerintah dalam menjalankan fungsi dan perannya secara efisien.

Peningkatan efektifitas diartikan sebagai usaha penyesuaian kemampuan kerja pemerintah terhadap tuntutan dan kebutuhan publik. Oleh karena optimalisasi fungsi anggaran daerah sebagai instrumen akan sangat menentukan besaran pendapatan dan pengeluaran, membantu pengambilan keputusan dan perencanaan pembangunan, otorisasi pengeluaran yang akan datang, sumber pengembangan ukuran-ukuran standart untuk evaluasi kinerja, motivator bagi pegawai dan instrumen kordinasi bagi semua aktifitas di berbagai unit kerja.

Konteks efisiensi dan efektifitas anggaran, maka pemanfaatan anggaran secara sederhana dapat di katakan bertujuan untuk memberikan efek kepada peningkatan kualitas layanan masyarakat dan kesejahteraan masyarakat secara maksimal yang menjadi kepentingan masyarakat pada umumnya. Untuk meningkatkan pengendalian efisiensi dan efektifitas anggaran, maka penetapan anggaran di dasarkan pada tujuan dan sasaran yang jelas, hasil dan manfaat, serta indikator kinerja yang ingin di capai. Prioritas kegiatan dan penghitungan beban, serta penetapan harga satuan yang rasional.

Dua prinsip efektifitas dan efisiensi anggaran, maka kesalahan alokasi dan penentuan jenis kegiatan atau proyek yang di biayai oleh anggaran akan dapat di tekan seminimal mungkin dan mampu meningkatkan rasa tanggung jawab dari pelaksana operasional pemerintahan dan pembangunan di daerah.

d. Pengawasan Dan Pelaporan Anggaran

Pelaksanaan anggaran sudah menjadi rahasia umum bahwa sering kali terjadi kebocoran anggaran atau kesalahan alokasi dan sasaran diluar rencana yang telah di tetapkan dalam APBD, atau item-item yang dirumuskan dan ditetapkan dalam anggaran kurang mencerminkan kepentingan dan kebutuhan publik. Untuk itu pengawasan menjadi hal yang sangat penting dalam menjaga alur dan pelaksanaan anggaran sesuai dengan kepentingan publik.

Mekanisme kontrol terhadap anggaran sangat penting dilakukan sebagai syarat dari penerapan prinsip transparansi dan akuntabilitas pengelolaan anggaran. Pengalaman masa lalu memberikan pelajaran, rendahnya pengawasan terhadap pengelolaan anggaran berakibat pada kebocoran anggaran, karena salah sasaran dan salah pengalokasian anggaran. Anggaran merupakan media untuk mendapatkan proyek-poyek yang menguntungkan sebagai pihak dan dalam jangka panjang merugikan rakyat banyak, karena lazimnya proyek-proyek yang di biayai oleh anggaran tidak dikerjakan secara optimal. Pengelolaan keuangan daerah harus dipercayakan kepada staf yang memiliki integritas dan kejujuran yang tinggi, sehingga kesempatan untuk korupsi dapat diminimalkan.

4. Pengawsan Oleh Eksekutif Dan Legislatif

Anggaran merupakan salah satu instrumen pemerintahan yang harus dikelola secara hati-hati. Untuk mengontrol ketepatan penerimaan dan penggunaan anggaran maka fungsi kontrol dari pihak eksekutif maupun legislatif perlu di tingkatkan. Fungsi kontrol oleh eksekutif dijalankan oleh Bawasda dan bersifat *internal audit* atas seluruh aktifitas melalui pemeriksaan secara fisik atau

administrasi. Tujuannya adalah untuk mengetahui sejauh mana ketepatan penggunaan anggaran dalam APBD dengan realisasi yang dicapai.

Otonomi daerah badan pengawasan di daerah merupakan bagian dari struktur pusat yang di dekonsentrasikan untuk mengadakan pengawasan internal di Provinsi dan Kabupaten/Kota. Namun setelah diterbitkan Undang-Undang otonomi daerah, maka struktur tersebut di putus kecuali untuk masalah pinjaman daerah.

Pengawasan anggaran oleh legislatif dijalankan oleh masing-masing komisi. Pengawasan yang di lakukan oleh DPRD dapat dibedakan, *pertma*, pengawasan terhadap penerimaan dan penggunaan anggaran pada tahun berjalan. Hal tersebut dapat di lakukan oleh dewan secara berkala dengan menyampaikan undangan kepada eksekutif termasuk dinas-dinas yang terkait. Tujuannya untuk mengetahui kolerasi antara target dengan realisasi anggaran. *Kedua*, pengawasan terhadap penerimaan dan penggunaan anggaran pada akhir tahun anggaran.

Pengawasan dapat dilakukan pada saat penyampaian laporan pertanggungjawaban oleh eksekutif. Saat ini DPRD, kewenangan dan hubungannya dengan eksekutif yang setara, relatif tidak lagi menghadapi kendala dalam melakukan fungsi pengawasan terhadap eksekutif, terlihat dari vocalnya DPRD pada saat penyusunan dan pelaksanaan. Namun demikian, apakah sikap tersebut telah tersosialisasi dan tercermin dalam prilaku DPRD di semua daerah.

Kramnya terlalu naif untuk mengharapkan kinerja pengawasan DPRD secara sempurna, namun kebutuhan terhadap *good governance* menuntun kinerja pengawasan yang optimal dari DPRD terhadap pengelolaan anggaran oleh

eksekutif. Adanya fakta bahwa telah terjadi tindakan antara anggota DPRD dan eksekutif untuk ramai-ramai mengkorupsi anggaran yang di biayai oleh uang rakyat menjadi tantangan tersendiri dalam menerapkan pengetatan pengawasan tidak hanya saja pada eksekutif tapi juga terhadap legislatif dalam setiap tahapan penganggaran.

5. Pengawasan Oleh Publik

Fungsi pengawasan oleh eksekutif dan legislatif memiliki kelemahan, karena satu hal yang perlu digaris bawahi bahwa eksekutif merupakan bagian dari masalah yang selama menggrogoti sistem sosial, politik dan ekonomi yaitu KKN. Demikian pula keberadaan legislatif yang terdiri anggota partai politik, tidak dapat dilepaskan dari orientasi kekuasaan yang menjadi pendorong kinerja mereka.

Legislatif tidak bisa lepas dari tarikan-tarikan *vested interest*, dalam melakukan pengawasan sehingga membuka kemungkinan untuk dilakukannya kolusi antara eksekutif dan legislatif atau pelaksana proyek.⁶⁰ Sehingga fungsi pengawasan menjadi lemah. Celah kelemahan dari fungsi pengawasan yang dijalankan oleh eksekutif dan legislatif dapat dilengkapi dengan memberdayakan fungsi pengawasan oleh publik. Tampaknya mekanisme pengawasan pengelolaan anggaran oleh publik belum sepenuhnya terbangun secara baik.

Optimalisasi pengawasan oleh publik sudah saatnya ditingkatkan apabila ingin menerapkan prinsip-prinsip *good governance* dalam anggaran. Di sisi lain pemerintah daerah harus membuka akses seluas-luasnya kepada masyarakat untuk mendapatkan informasi yang dibutuhkan perihal pengelolaan anggaran. Karena

⁶⁰*Ibid.*, halaman 54 - 58

esensi dari prinsip *budget transparency* adalah memberikan kepada masyarakat yang notabene adalah pembayar pajak, informasi yang akurat dan relevan atas anggaran bersumber dari dana mereka.

Pemerintah daerah perlu menyadari bahwa biaya pembangunan yang dicerminkan dalam format anggaran dibiayai oleh rakyat melalui pajak dan retribusi dengan demikian rakyat berhak mengetahui setiap bentuk *expenditure* yang digunakan dalam rangka pembangunan. Keterlibatan masyarakat dalam pengawasan anggaran dapat dimulai sejak tahap persiapan penyusunan anggaran, diwakili oleh pihak LSM/NGO/CSO, Perguruan Tinggi dan Lembaga masyarakat lainnya. Sejak awal penyusunan anggaran, Pemda perlu memberikan informasi yang akurat dan relevan kepada masyarakat. Dengan melibatkan masyarakat sejak tahap awal penyusunan anggaran, hal tersebut telah menunjukkan kesungguhan pemerintah dalam menegakkan prinsip transparansi anggaran, meskipun pada tahap tertentu, keterlibatan masyarakat tidak dibutuhkan lagi.

Setidaknya masyarakat dapat menilai apakah anggaran yang ditetapkan telah mencerminkan kepentingan rakyat secara obyektif tanpa kepentingan elit. Kelemahan partisipasi masyarakat dalam penyusunan anggaran saat ini terletak pada mekanisme penyusunan anggaran. Pada saat awal penjaringan usulan program yang akan ditetapkan dalam RAPBD masyarakat memang dilibatkan, namun ketika penyusunan anggaran memasuki tahap penetapan nilai bagi setiap satuan program yang akan menjadi ketetapan dalam APBD, partisipasi masyarakat mulai dibatasi, bahkan tidak dilibatkan sama sekali. Penetapan APBD selanjutnya hanya melibatkan legislatif dan eksekutif. Jelas ini sangat berpeluang

terjadinya kesepakatan-kesepakatan politis dan kolusif yang akan mendistorsi anggaran.

Belum dilaksanakannya sistem akuntansi yang handal menyebabkan lemahnya pengendalian intern pemerintah daerah. Hal tersebut dialami oleh hampir seluruh pemerintah daerah di Indonesia. Jika sistem akuntansinya tidak memadai maka sudah tentu sistem pencatatan dan pelaporan akuntansinya kurang handal.

Terbatasnya jumlah pegawai pemerintah daerah yang berlatar belakang pendidikan akuntansi, sehingga mereka tidak begitu peduli atau mungkin tidak mengerti dengan permasalahan ini. Di sisi lain sangat sedikit sarjana akuntansi yang tertarik untuk mengembangkan profesinya di pemerintah daerah karena kompensasi yang rendah yang dapat ditawarkan oleh pemerintah daerah. Dengan otonomi daerah, pemerintah daerah sendiri yang berwenang untuk menggaji pengawalinya sehingga jika perekonomian daerah tersebut maju maka daerah dapat memberikan kompensasi yang lebih memuaskan bagi pengawalinya.

Pasal 320 UU No 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah mengatur tentang Laporan Pertanggungjawaban Kepala Daerah dalam pelaksanaan APBD yang berbunyi:

- (1) Kepala daerah menyampaikan rancangan Perda tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD kepada DPRD dengan dilampiri laporan keuangan yang telah diperiksa oleh Badan Pemeriksa Keuangan paling lambat 6 (enam) bulan setelah tahun anggaran berakhir.
- (2) Laporan keuangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1)
- (3) paling sedikit meliputi:
 - a. laporan realisasi anggaran;
 - b. laporan perubahan saldo anggaran lebih;
 - c. neraca;
 - d. laporan operasional;
 - e. laporan arus kas;
 - f. laporan perubahan ekuitas; dan

- g. catatan atas laporan keuangan yang dilampiri dengan ikhtisar laporan keuangan BUMD.
- (4) Penyajian laporan keuangan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilakukan sesuai dengan standar akuntansi pemerintahan.
 - (5) Rancangan Perda tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibahas kepala daerah bersama DPRD untuk mendapat persetujuan bersama. Persetujuan bersama rancangan Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (4) dilakukan paling lambat 7 (tujuh) bulan setelah tahun anggaran berakhir.
 - (6) Atas dasar persetujuan bersama sebagaimana dimaksud pada ayat (5), kepala daerah menyiapkan rancangan Perkada tentang penjabaran pertanggungjawaban pelaksanaan APBD.

Pasal 322:

- (1) Rancangan Perda Kabupaten/Kota tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD yang telah disetujui bersama dan rancangan peraturan bupati/wali kota tentang penjabaran pertanggungjawaban pelaksanaan APBD sebelum ditetapkan oleh bupati/wali kota paling lama 3 (tiga) Hari disampaikan kepada gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat untuk dievaluasi.
- (2) Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat melakukan evaluasi terhadap rancangan Perda Kabupaten/Kota tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD dan rancangan peraturan bupati/wali kota tentang penjabaran pertanggungjawaban pelaksanaan APBD sebagaimana dimaksud pada ayat (1) untuk menguji kesesuaiannya dengan Perda Kabupaten/Kota tentang APBD dan/atau Perda Kabupaten/Kota tentang perubahan APBD, peraturan bupati/wali kota tentang penjabaran APBD dan/atau peraturan bupati/wali kota tentang penjabaran perubahan APBD serta temuan laporan hasil pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan.
- (3) Hasil evaluasi disampaikan oleh gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat kepada bupati/wali kota paling lama 15 (lima belas) Hari terhitung sejak diterimanya rancangan Perda Kabupaten/Kota dan rancangan peraturan bupati/wali kota tentang penjabaran pertanggungjawaban pelaksanaan APBD sebagaimana dimaksud pada ayat (1). Dalam hal gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat
- (4) menyatakan hasil evaluasi rancangan Perda Kabupaten/Kota tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD sudah sesuai dengan Perda Kabupaten/Kota tentang APBD dan/atau Perda Kabupaten/Kota tentang perubahan APBD dan telah menindaklanjuti temuan laporan hasil pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan, bupati/wali kota menetapkan rancangan Perda Kabupaten/Kota dimaksud menjadi Perda Kabupaten/Kota.
- (5) Dalam hal gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat menyatakan hasil evaluasi rancangan Perda Kabupaten/Kota tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD bertentangan dengan Perda tentang APBD dan/atau Perda Kabupaten/Kota tentang perubahan APBD serta tidak menindaklanjuti temuan laporan hasil pemeriksaan Badan Pemeriksa

Keuangan, bupati/wali kota bersama DPRD melakukan penyempurnaan paling lama 7 (tujuh) Hari terhitung sejak hasil evaluasi diterima.

- (6) Dalam hal hasil evaluasi tidak ditindaklanjuti oleh bupati/wali kota dan DPRD, dan bupati/wali kota menetapkan rancangan Perda Kabupaten/Kota tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD menjadi Perda Kabupaten/Kota, gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat membatalkan seluruh atau sebagian isi Perda Kabupaten/Kota dimaksud.

Pasal 323:

- (1) Apabila dalam waktu 1 (satu) bulan sejak diterimanya rancangan Perda tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD dari kepala daerah, DPRD tidak mengambil keputusan bersama dengan kepala daerah terhadap rancangan Perda tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD, kepala daerah menyusun dan menetapkan Perkada tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD.
- (2) Rancangan Perkada sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan setelah memperoleh pengesahan dari Menteri bagi Daerah provinsi dan gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat bagi Daerah kabupaten/kota.
- (3) Untuk memperoleh pengesahan sebagaimana dimaksud pada ayat (2), Rancangan Perkada tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD beserta lampirannya disampaikan paling lama 7 (tujuh) Hari terhitung sejak DPRD tidak mengambil keputusan bersama dengan kepala daerah terhadap rancangan Perda tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD.
- (4) Apabila dalam batas waktu 15 (lima belas) Hari Menteri atau gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat tidak mengesahkan rancangan Perkada sebagaimana dimaksud pada ayat (3), kepala daerah menetapkan rancangan Perkada dimaksud menjadi Perkada.

Berdasarkan bunyi pasal tersebut sudah jelas menggambarkan proses pertanggungjawaban kepala daerah dalam melaksanakan APBD baik kepada Gubernur mewakili pemerintah pusat maupun kepada DPRD sebagai wakil suara rakyat daerah yang dituangkan dalam bentuk Peraturan Daerah tentang Laporan Pertanggungjawaban APBD.

BAB IV

KESIMPULAN DAN SARAN

A. KESIMPULAN

1. Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah (APBD) disusun berdasarkan pendekatan kinerja, yaitu sistem anggaran yang mengutamakan kepada upaya pencapaian hasil kerja atau output dari perencanaan alokasi biaya atau input yang ditetapkan. APBD yang disusun dengan pendekatan kinerja setidaknya harus memuat sasaran yang diharapkan menurut fungsi belanja, standar pelayanan yang diharapkan dan perkiraan biaya satuan komponen kegiatan yang bersangkutan, serta presentase dari jumlah pendapatan yang dipergunakan untuk membiayai belanja tidak langsung, dan belanja langsung.
2. Pengelolaan Keuangan Daerah, khususnya pengelolaan anggaran daerah, dalam konteks otonomi dan desentralisasi menduduki posisi yang sangat penting. Namun hingga saat ini, kualitas perencanaan anggaran daerah yang digunakan masih relatif lemah. Hal ini dapat dimengerti oleh karena masih banyak aparatur daerah maupun aparatur pemerintah pusat yang belum sepenuhnya bisa meninggalkan cara berfikir lama. Perencanaan anggaran didominasi dan diintervensi oleh pemerintah pusat dalam rangka mengakomodasikan kepentingan pusat di daerah. Kebijakan yang diambil oleh pemerintah daerah hanya mengikuti petunjuk dari pemerintah pusat dan/atau pemerintah atasan.
3. Pertanggungjawaban pemerintah dapat dilihat dari berbagai segi. Misalnya dari segi moral, sosial, agama, hukum, politik, dan sebagainya. Pada dasarnya yang terpenting dari semua itu adalah pertanggungjawaban dari segi politik

atau pertanggungjawaban hukum, serta pertanggungjawaban dari segi administrasi. Tiga bentuk pertanggungjawaban ini dianggap penting karena ketiganya mempunyai ukuran-ukuran yang dapat dilihat dan dilaksanakan pada tataran praktis. Serta membawa akibat-akibat berupa perubahan dalam lapangan hak dan kewajiban dari pemerintah sebagai penyelenggara pemerintahan.

B. SARAN

1. Kepala Daerah belum berperan aktif dalam menjalankan program-program yang menyentuh anggaran belanja daerah. Diharapkan kepala daerah mampu menyusun program dan berperan aktif dalam mengelola dan menganggarkan kebutuhan daerah tanpa harus menunggu persetujuan DPRD. Dalam pengelolaan keuangan daerah kepala daerah dan DPRD kurang transparan dalam menyusun anggaran pendapatan dan belanja daerah, karena dianggap bersifat kerahasiaan negara. Padahal seharusnya Eksekutif dan Legislatif bisa lebih transparan lagi dalam penyusunan anggaran daerah. Keterlibatan masyarakat dalam pengawasan anggaran dapat dimulai sejak tahap persiapan penyusunan anggaran, diwakili oleh pihak LSM/NGO/CSO, Perguruan Tinggi dan Lembaga masyarakat lainnya. Sejak awal penyusunan anggaran, Pemda perlu memberikan informasi yang akurat dan relevan kepada masyarakat. Dengan melibatkan masyarakat sejak tahap awal penyusunan anggaran, hal tersebut telah menunjukkan kesungguhan pemerintah dalam menegakkan prinsip transparansi anggaran, meskipun pada tahap tertentu, keterlibatan masyarakat tidak dibutuhkan lagi.

2. Pemerintah Kota Tanjungbalai seharusnya lebih transparan dalam pengelolaan keuangan daerah, sehingga masyarakat dapat terlibat dan mengetahui sumber dana yang berasal dan diperuntukan dengan semestinya. Jangan ada lagi titipan proyek pembangunan yang tidak menghiraukan manfaat langsung yang dirasakan masyarakat, karena sudah menjadi rahasia umum setiap proyek yang dijalankan sudah menjadi titipan elit. Dengan adanya otonomi daerah seharusnya pemerintah menjalankan dengan penuh dalam pemanfaatan sumber-sumber utama pembiayaan untuk membangun daerah.
3. Spesifikasi atas prosedur pelaksanaan dan pemantauan pengeluaran yang telah disetujui dan didukung dengan dibangunnya sistem akuntansi yang komperhensif dan terintegrasi. Dalam hal ini termasuk kejelasan mengenai prosedur pengadaan barang dan pengeluaran lainnya. Pelaksanaan anggaran juga harus diaudit secara internal dengan prosedur audit yang terbuka untuk dikaji. Integritas tinggi atas laporan-laporan fiskal yang diajukan, semata-mata untuk kepentingan umum dan lepas dari maksud buruk apapun. Badan yang melakukan audit atas pengelolaan anggaran harus disetujui oleh legislatif, badan statistik resmi dan bersifat independen. Sehingga dalam hal ini Walikota dapat dimintai pertanggungjawabannya terkait penggunaan APBD.

DAFTAR PUSTAKA

A. BUKU

- Chabib Soleh & Heru Rochmansjah. 2010. *Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah*. Bandung; Fokusmedia
- Dian Bakti Setiawan. 2011. *Pemberhentian Kepala Daerah*. Padang; PT Raja Grafindo Persada
- Ida Hanifah dkk. 2014. *Pedoman Penulisan Skripsi*. Medan: Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara
- J. Kaloh. 2003. *Kepala Daerah (Pola Kegiatan, Kekuasaan, dan Perilaku Kepala Daerah, dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah)*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama
- Mason C. Hoadley. 2006. *Quo Vadis Administrasi Negara Indonesia*. Bandung; Graha Ilmu
- Mudrajad Kuncoro. 2004. *Otonomi Dan Pembangunan Daerah*. Jogjakarta; Erlangga
- Miftah Thoha. 2012. *Birokrasi Pemerintah*. Jogjakarta; Thafa Media
- M. Arief Djamaluddin. 1977. *Sistim Perencanaan Pembuatan Program dan Anggaran*. Jakarta: Ghalia Indonesia
- Pheni Chalid. 2005. *Keuangan Daerah Investasi, Dan Desentralisasi*. Jakarta; Kemitraan Untuk Tata Pemerintahan Yang Baik
- Samodra Wibawa. 2009. *Administrasi Negara*. Jogjakarta; Graha Ilmu
- Suryo Sakti Hadiwijoyo. 2011. *Gubernur*. Salatiga; Graha Ilmu
- Titik Triwulan Titik. 2011. *Kontruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*. Jakarta: Kencana
- Utang Rosidin. 2010. *Otonomi Daerah dan Desentralisasi*. Bandung; Pustaka Setia

B. PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah
- Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara

Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 59 Tahun 2007 Tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 13 Tahun 2006 Tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah.

C. WEBSITE/ SITUS INTERNET

Budidarma “*Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)*”, Melalui <http://budidarma.com>

Edukasinesia “*Pengertian APBD Fungsi APBD Tujuan Penyusunan APBD Cara Penyusunan APBD Beserta Penjelasan Mengenai APBD*” Melalui, <http://www.edukasinesia.com>.

Mgid “*Pengertian Kepala Daerah, Tugas dan Pemilihan Kepala Daerah*” Melalui, <http://www.informasiahli.com>

Melalui www.bappeda.tanjungbalaikota.go.id, diakses Sabtu, 12 Mei 2018, Pukul 09:00 Wib.

“Penetapan Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah Melalui Peraturan Kepala Daerah”, melalui www.pekanbaru.bpk.go.id, diakses Jum’at, 04 Mei 2018, Pukul 21:00 Wib.

“Tupoksi dan Struktur Organisasi Bappeda Kota Tanjungbalai”, melalui www.bappeda.tanjungbalaikota.go.id, diakses Selasa, 1 Mei 2018, Pukul 10:00 Wib.

Wikipedia “*Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah*” Melalui, <https://id.wikipedia.org>

Wikipedia “*Kota Tanjungbalai*” Melalui, <https://id.m.wikipedia.org>



Unggul, Cerdas & Terpercaya

Bila menjawab surat ini agar disebutkan nomor dan tanggalnya

MAJELIS PENDIDIKAN TINGGI PENELITIAN & PENGEMBANGAN
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA
FAKULTAS HUKUM

Jalan Kapten Mochtar Basri No. 3 Medan 20238 Telp. (061) 6623301 Fax. (061) 6625474
Website: <http://www.umsu.ac.id> E-mail: rektor@umsu.ac.id

SURAT KEPUTUSAN PROPOSAL SKRIPSI
DAN PENGHUJUKAN DOSEN PEMBIMBING

Nomor: *106* /KEP/IL.3-AU/UMSU-06/F/2018

Bismillahirrahmanirrahim

Dekan Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara, Berdasarkan Surat Persetujuan Kepala Bagian Hukum Administrasi Negara, Menetapkan Proposal Skripsi dan Dosen Pembimbing Skripsi:

Nama : MUHAMMAD AL AKBAR HUSIN
NPM : 1306200106
Prodi/Bagian : Ilmu Hukum / Hukum Administrasi Negara
Jenjang Studi : Strata-1 (S-1)
Judul Skripsi : **PERTANGGUNG JAWABAN ADMINISTRASI KEPALA DAERAH DALAM PENGGUNAAN ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DAERAH (APBD) (Studi di Pemerintahan Kota Tanjungbalai)**
Pembimbing I : HARISMAN, SH., MH
Pembimbing II : FAISAL RIZA, SH., MH

Dengan demikian mahasiswa yang bersangkutan diizinkan untuk menyusun skripsi dengan ketentuan:

1. Penulisan berpedoman pada buku panduan penulisan Skripsi, Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara.
2. Tanggal Seminar: 27 November 2017
3. Surat penetapan proposal dan penghujukan dosen pembimbing ini berlaku sampai tanggal: **27 Mei 2018.**

Ditetapkan di : Medan
Pada Tanggal : 25 Rabiul Akhir 1439 H
13 Januari. 2018 M

Wassalam

Dekan,



IDA HANIFAH, SH., MH

Tembusan :

1. Kepala Bagian
2. Peringgal



Unggul, Cerdas dan Berprestasi

MAJELIS PENDIDIKAN TINGGI
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA
FAKULTAS HUKUM

Jalan Kapten Mukti Basri No. 3 Medan 20238 Telp. (061) 6623301 Fax. (061) 6625474
Website : <http://www.umsu.ac.id> E-mail : rektor@umsu.ac.id
Bankir : Bank Syariah Mandiri, Bank Mandiri, Bank BNI 1946, Bank Sumut.

KARTU BIMBINGAN
SKRIPSI MAHASISWA

Nama Mahasiswa : MUHAMMAD AL AKBAR HUSIN
NPM : 1306200106
Prodi/Bagian : ILMU HUKUM/HUKUM ADMINISTRASI NEGARA
Judul Skripsi : PERTANGGUNGJAWABAN ADMINISTRASI KEPALA DAERAH DALAM PENGGUNAAN ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DAERAH (Studi di Pemerintahan Kota Tanjungbalai)
Pembimbing I : HARISMAN, SH. MH
Pembimbing II : FAISAL RIZA, SH. MH

TANGGAL	MATERI BIMBINGAN	KONS. LANJUTAN	PARAF
27-2-2018	Perkuliahan Pembinaan dan Letak/Peran U. TP.		
6-3-2018	Selanjutnya pedoman pembiasaan		
26-3-2018	Marginal/Pembiasaan Kata/Berikut.		
29-3-2018	Seputaran kembali ke pembimbing satu.		
1/4/2018	perlu ke 1, 2, 3, 4, 5 dan 6		
15/4/18	perlu ke 7 dan 8		
16/4/18	perlu ke 9 dan 10		
5/5/2018	perlu ke 11 dan 12		

Diketahui Dekan

IDA HANIFAH, S.H

Pembimbing I

HARISMAN, SH. MH

Pembimbing II

FAISAL RIZA, SH. MH