

**PERTANGGUNGJAWABAN KEPALA DAERAH DALAM  
PELAKSANAAN ANGGARAN PENDAPATAN DAN  
BELANJA DAERAH KOTA BANDAR LAMPUNG**

(Skripsi)

Oleh

**Sanna Glesika Nainggolan**



**FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS LAMPUNG  
BANDAR LAMPUNG  
2016**

## **ABSTRAK**

### **PERTANGGUNGJAWABAN KEPALA DAERAH DALAM PELAKSANAAN ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DAERAH KOTA BANDAR LAMPUNG**

**Oleh**

**SANNA GLESIKA NAINGGOLAN**

Mekanisme Pertanggungjawaban Pelaksanaan APBD merupakan bagian dari proses pengelolaan keuangan daerah setelah proses penyusunan Rancangan APBD, persetujuan RAPBD oleh DPRD, pengesahan APBD oleh Pemerintah Pusat, penetapan menjadi APBD, dan pelaksanaan APBD selesai dilakukan. Secara normatif, mekanisme PPAPBD merupakan suatu rangkaian prosedur pengawasan yang dilakukan oleh instansi-instansi yang memiliki fungsi pengawasan anggaran, antara lain Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), Kementerian Dalam Negeri, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Landasan yuridis dalam PPAPBD merupakan seperangkat konsep peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar PPAPBD yaitu UUD 1945, UU No.23 tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, PP No.58 tahun 2006 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah dan Permendagri No.21 tahun 2011 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah. Dalam konteks hukum administrasi negara, mekanisme PPAPBD merupakan bentuk pengawasan demi terwujudnya pemerintahan yang baik sesuai dengan antara lain Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB).

Permasalahan dalam penulisan skripsi ini adalah bagaimana peetanggungjawaban Kepala Daerah dalam pelaksanaan APBD serta faktor penghambat dan pendukung apa yang dihadapi Kepala Daerah Kota Bandar Lampung dalam PPAPBD. Penelitian ini dilakukan dengan pendekatan normatif dan empiris, data yang digunakan adalah data sekunder, data primer dan data tersier kemudian dianalisis dengan deskriptif kualitatif yaitu dengan memberikan ulasan atau interpretasi terhadap data yang diperoleh.

Dari hasil penelitian yang diperoleh bahwa: 1) PPAPBD Kota Bandar Lampung tahun anggaran 2014 diawali dengan PPK SKPD menyiapkan laporan keuangan

SKPD untuk ditetapkan sebagai laporan pertanggungjawaban pelaksanaan anggaran SKPD, disampaikan kepada Kepala Daerah melalui PPKD. PPKD selanjutnya menyusun laporan keuangan pemerintah daerah dengan menggabungkan laporan keuangan SKPD. Laporan keuangan pemerintah daerah disampaikan kepada BPK untuk dilakukan pemeriksaan. Sesuai dengan hasil pemeriksaan BPK, kepala daerah menyampaikan Raperda PPAPBD kepada DPRD untuk dibahas. Dan setelah kurang lebih satu bulan Raperda PPAPBD dibahas DPRD dan Eksekutif menghasilkan persetujuan bersama yang selanjutnya diserahkan kepada Gubernur untuk di evaluasi. Hasil evaluasi Gubernur menyatakan PPAPBD sudah sesuai dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Sehingga Walikota menetapkan Raperda PPAPBD menjadi Perda PPAPBD dan diundangkan dalam lembaran daerah oleh sekretaris daerah.2) Dalam PPAPBD terdapat keterlambatan SKPD dalam pelaporan yang menjadi hambatan dalam PPAPBD meskipun tidak berpengaruh terlalu signifikan.

Kata Kunci: Keuangan Daerah, Pertanggungjawaban APBD, Pelaksanaan APBD.

**PERTANGGUNGJAWABAN KEPALA DAERAH DALAM  
PELAKSANAAN ANGGARAN PENDAPATAN DAN  
BELANJA DAERAH KOTA BANDAR LAMPUNG**

**Oleh**

**Sanna Glesika Nainggolan**

Skripsi

Sebagai Salah Satu Syarat Untuk Mencapai Gelar

**SARJANA HUKUM**

Pada

Bagian Hukum Administrasi Negara  
Fakultas Hukum U  
niversitas Lampung



**FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS LAMPUNG  
BANDAR LAMPUNG  
2016**

Judul Skripsi : **PERTANGGUNGJAWABAN KEPALA DAERAH DALAM PELAKSANAAN ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DAERAH KOTA BANDAR LAMPUNG**

Nama Mahasiswa : **Sanna Glesika Nainggolan**

Nomor Pokok Mahasiswa : 1212011309

Bagian : Hukum Administrasi Negara

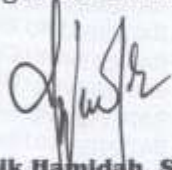
Fakultas : Hukum



  
**Prof. Dr. Yuswanto, S.H., M.Hum.**  
NIP 19260514 198703 1 003

  
**Marlia Eka Putri A.T, S.H., M.H.**  
NIP 19840321 200604 2 001

2. Ketua Bagian Hukum Administrasi Negara

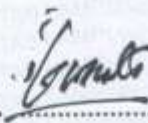
  
**Upik Hamidah, S.H., M.H.**  
NIP 19600606 198703 2 012

**MENGESAHKAN**

1. Tim Penguji

Ketua

: **Prof. Dr. Yuswanto, S.H., M.Hum.**



Sekretaris/Anggota : **Marlia Eka Putri A.T, S.H., M.H.**



Penguji Utama


: **Nurmayani, S.H., M.H.**



Dekan Fakultas Hukum



**Prof. Dr. Heryandi, S.H., M.S.**  
NIP 19621109 198703 1 003



Tanggal Lulus Ujian Skripsi : **24 Februari 2016**

## **RIWAYAT HIDUP**



Penulis dilahirkan di Sidikalang, Kabupaten Dairi, Sumatera Utara pada tanggal 04 April 1993. Anak ketiga dari limah bersaudara dari pasangan Bapak Altar Nainggolan dan Ibu Herdiana Sihombing.

Pendidikan Sekolah Dasar diselesaikan tahun 2006 di SD.ST.Yosef Kabupaten Dairi. Sekolah Menengah Pertama diselesaikan pada tahun 2009 di SMP Negeri 3 Sidikalang, Dairi, Sumatera Utara. Sekolah Menengah Atas diselesaikan pada tahun 2012 di SMA Negeri 2 Sidikalang, Dairi, Sumatera Utara.

Pada tahun 2012 penulis terdaftar dan diterima sebagai mahasiswi Fakultas Hukum Universitas Lampung, Jurusan Hukum Administrasi Negara.

## MOTTO

Sesungguhnya sesudah kesulitan akan datang kemudahan. Maka kerjakanlah urusanmu dengan sungguh-sungguh, dan hanya kepada ALLAH kamu berharap.

Tulus dalam menggali potensi diri, jadi diri sendiri, cari jati diri, dan dapatkan hidup yang mandiri optimis, karena hidup terus mengalir dan kehidupan terus berputar.

Percayalah, hari ini akan lebih indah daripada kemarin jika kita mengawalinya dengan doa dan senyuman.

Meski langkah terhenti di tengah jalan, jangan merasa semua telah berakhir. Berusahalah maju dengan sekuat tenaga, karena orang yang berhasil adalah orang yang bisa bangkit & berdiri ketika ia terjatuh.

Jadilah seperti karang di lautan yang kuat dihantam ombak dan kerjakanlah hal yang bermanfaat untuk diri sendiri dan orang lain, karena hidup hanyalah sekali. Ingat hanya pada Allah apapun dan di manapun kita berada kepada Dia-lah tempat meminta dan memohon.

Hanya mereka yang kuat yang dapat mengucapkan kata maaf tetapi untuk mereka yang dapat memaafkan yaitu orang yang lebih kuat



## **PERSEMBAHAN**

Aku persembahkan skripsi ini kepada :

1. Kepada Tuhan Yang Maha Esa
2. Bapak dan ibu tercinta yang selalu memberikan kasih sayang selama ini kepada anak-anaknya, yang selalu memberikan doa untuk keberhasilan anak-anaknya dimasa sekarang maupun yang akan datang, yang tidak pernah lelah memberikan dukungan moril dan materiil.
3. Keluarga besar OP.Daut Nainggolan yang selalu mendukung, mendoakan dan menjadi inspirasi serta penyemangat aku didalam berkarya.
4. Bangsa dan Negara.
5. Almamaterku

## SANWACANA

Puji syukur penulis panjatkan kepada Tuhan yang Maha Esa karena atas berkat dan penyertaan-Nya penulis dapat menyelesaikan skripsi ini dengan judul “Pertanggungjawaban Kepala Daerah Kota Bandar Lampung Dalam Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun 2014”, yang diajukan sebagai salah satu syarat untuk mencapai gelar sarjana dibagian Hukum Administrasi Negara pada Fakultas Hukum Universitas Lampung.

Penulis menyadari dengan segala kesederhanaan hati bahwa dalam penyusunan skripsi ini masih jauh dari kesempurnaan karena terbatasnya kemampuan penulis, karena itu penulis mengharapkan kritik dan saran untuk kesempurnaan skripsi ini dimasa mendatang.

Pada kesempatan ini, peneliti menyampaikan ucapan terimakasih kepada:

1. Prof.Dr. Yuswanto, S.H., M.Hum selaku Dosen Pembimbing I yang dengan penuh kebijaksanaan serta kesabaran untuk meluangkan waktunya membimbing dan mengarahkan penulis dalam penulisan skripsi ini sehingga skripsi ini dapat terselesaikan.

2. Ibu Marlia Eka Putri A.T, S.H.,M.H., Selaku Dosen Pembimbing II I yang dengan penuh kebijaksanaan serta kesabaran untuk meluangkan waktunya membimbing dan mengarahkan penulis dalam penulisan skripsi, sehingga skripsi ini dapat diselesaikan dengan baik.
3. Ibu Nurmayani,S.H., M.H., Selaku Dosen Pembahas Isekalgua penguji utama yang telah memberikan arahan serta masukan yang membangun dalam skripsi ini.
4. Bapak Satria Prayoga, S.H., M.H., Selaku Dosen Pembahas II yang telah memberikan masukan dalam skripsi ini.
5. Prof.Dr. Heryandi, S.H., M.S., selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Lampung.
6. Ibu Upik Hamidah, S.H., M.H., selaku Ketua Bagian Hukum Administrasi Negara.
7. Bapak Andi Budiman, Kasubid Akuntansi dan Pelaporan BPKAD, Kota Bandar Lampung yang telah memberikan data yang berkaitan dengan skripsi ini.
8. Bapak Farizal S.E., M.M, bagian Persidangan DPRD, Kota Bandar Lampung yang telah bersedia memberikan masukan dan data yang berkaitan dengan skripsi ini.
9. Bapak Riska Juliadi, Kasubid Penyusunan APBD Bidang Anggaran BPKAD Kota Bandar Lampung yang telah bersedia memberikan masukan dan data yang dibutuhkan dalam penulisan skripsi ini.

10. Orang tua saya yang sangat saya sayangi, yang selalu memberikan semangat, dukungan moril dan materi, serta doa terhadap penulis demi mencapai kesuksesan sekarang dan masa mendatang.
11. Mona Lita Nainggolan, kakak tercinta yang selalu motivasi, doa dan dukungan kepada penulis.
12. Rafael Gio Vani Nainggolan, abang tercinta yang selalu memberikan semangat bagi penulis untuk mencapai kesuksesan.
13. Yogius P.P. Nainggolan dan Ino Ferdinan H. Nainggolan, adik-adik tercinta yang selalu mendoakan dan menjadi penyemangat bagi penulis.
14. Wayan Ayu A.D, teman terbaik yang selalu memberikan semangat dan senantiasa menemani penulis dalam melakukan penelitian dan memberikan motivasi serta masukan sehingga skripsi ini terselesaikan dengan baik.
15. Katherine Hutasoit, sahabat terbaik yang selalu menemani selama penulis berada di Universitas Lampung dan memberikan masukan serta motivasi kepada penulis sampai penulis dapat menyelesaikan perkuliahan dari Universitas Lampung.
16. Kelompok KKN Tematik Desa Pagar Buana periode II Tahun ajaran 2015/2016 yang menjadi sahabat terbaik sekaligus keluarga sehingga penulis dapat menyelesaikan KKN Tematik dengan baik dan mendapatkan nilai yang baik.
17. FORMAHKRIS yang menjadi keluarga penulis saat memulai perkuliahan hingga mengakhiri perkuliahan di Universitas Lampung.

18. Segenap staff pengajar Fakultas Hukum dan segenap Kariyawan Fakultas Hukum Universitas Lampung.
19. Teman-teman yang tidak dapat disebutkan satu persatu.
20. Almamater Tercinta Universitas Lampung.

Penulis mengharapkan kritik dan saran yang membangun demi kesempurnaan skripsi ini dimasa yang akan datang, dan semoga skripsi ini dapat bermanfaat bagi penulis dan pihak yang membutuhkan.

Bandar Lampung,.....2016

Peneliti

Sanna Glesika Nainggolan

## DAFTAR ISI

<b>ABSTAK .....</b>	<b>i</b>
<b>COVER DALAM .....</b>	<b>ii</b>
<b>LEMBAR PERSETUJUAN .....</b>	<b>iii</b>
<b>LEMBAR PENGESAHAN .....</b>	<b>iv</b>
<b>RIWAYAT HIDUP .....</b>	<b>v</b>
<b>MOTTO .....</b>	<b>vi</b>
<b>PERSEMBAHAN.....</b>	<b>vii</b>
<b>SANWACANA .....</b>	<b>viii</b>
<b>DAFTAR ISI.....</b>	<b>xii</b>
<b>BAB I. PENDAHULUAN</b>	
1.1 Latar Belakang .....	1
1.2 Rumusan Masalah .....	9
1.3 Ruang Lingkup Penelitian.....	9
1.4 Tujuan Penelitian .....	9
1.5 Kegunaan Penelitian.....	10
<b>BAB II. Tinjauan Pustaka</b>	
2.1 Keuangan Daerah.....	11
2.1.1 Pengertian Keuangan Daerah.....	11
2.1.2 Asas Umum Pengelolaan Keuangan Daerah.....	13
2.2 Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah .....	14
2.2.1 Pengertian Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) .....	14
2.2.2 Asas Umum dan Fungsi APBD.....	16
2.2.3 Struktur APBD .....	18
2.2.4 Tujuan Pelaksanaan APBD .....	19
2.2.5 Faktor yang Mempengaruhi Pelaksanaan APBD.....	21
2.2.6 Prinsip-Prinsip Penyusunan APBD.....	22
2.2.7 Proses Penyusunan APBD .....	25
2.3 Laporan Pertanggungjawaban Kepala Daerah.....	27
2.3.1 Komponen Laporan Keuangan .....	29
2.3.2 Tahapan Pembuatan Laporan Pertanggungjawaban Kepala Daerah.....	31

2.3.3	Proses Penyusunan Laporan Keuangan .....	32
2.3.4	Tujuan Laporan Pertanggungjawaban Kepala Daerah.....	33
2.4	Tinjauan tentang DPRD .....	34
2.4.1	Pengertian DPRD .....	34
2.4.2	Tugas dan Wewenang DPRD.....	35
2.4.3	Fungsi DPRD .....	36
2.4.4	Pengawasan Keuangan Daerah Oleh DPRD.....	37
2.4.5	Peranan Dewan dalam Pengawasan Keuangan Daerah .....	38
2.5	Dasar Hukum .....	40

### **BAB III. METODE PENELITIAN**

3.1	Pendekatan Masalah.....	42
3.2	Sumber Data.....	42
3.3	Prosedur Pengumpulan Data .....	44
3.4	Prosedur Pengolahan Data .....	44
3.5	Analisis Data .....	45

### **BAB IV. PEMBAHASAN**

4.1	Gambaran Umum .....	46
4.1.1	DPRD Kota Bandar Lampung.....	46
4.1.2	BPKAD Kota Bandar Lampung.....	49
4.2	Pertanggungjawaban Kepala Daerah Dalam Pelaksanaan Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah (APBD) .....	51
4.2.1	Mekanisme Pertanggungjawaban Pelaksanaan APBD..	51
4.2.2	Pertanggungjawaban Kepala Daerah Kota Bandar Lampung dalam pelaksanaan APBD 2014.....	58
4.2.3	Kesesuaian Pengeturan PPAPBD dengan AUPB.....	63
4.3	Factor penghambat dan pendukung dalam mempertanggungjawabkan APBD Kota Bandar Lampung .....	67
4.3.1	Faktor Penghambat.....	67
4.3.2	Faktor Pendukung .....	68

### **BAB V. PENUTUP**

5.1	Kesimpulan .....	69
-----	------------------	----

**DAFTAR PUSTAKA .....** xxxxxxxxi

**LAMPIRAN.....** xxxxxxxxiii

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1 Latar Belakang

Penyelenggara pemerintahan dimaksudkan untuk mencapai tujuan negara, yang dalam pelaksanaannya perlu dikelola dalam suatu pengelolaan keuangan negara. Pengelolaan keuangan negara sebagai mana dimaksud dalam UUD 1945, perlu dilaksanakan secara profesional, terbuka dan bertanggung jawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, yang diwujudkan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang harus dilaksanakan dengan tata kelola pemerintah yang baik (*good governance*). Diharapkan dengan paradigma *good governance* tersebut dapat menjadi acuan bagi negara berkembang untuk mewujudkan suatu pemerintahan yang baik.<sup>1</sup> Sesuai dengan asas otonomi dalam penyelenggaraan pemerintahan Negara, sebagian kekuasaan Presiden diserahkan kepada Gubernur/Bupati/Wali Kota selaku pengelola keuangan daerah. Beberapa urusan yang telah dapat dan lebih tepat diurus sendiri oleh daerah dan bersifat khas daerah, sudah tentu lebih efektif dan memberikan hasil guna yang lebih baik bila dipercayakan kepada masing-masing daerah untuk mengurusnya, dibandingkan jika urusan tersebut masih ditangani oleh pemerintah pusat.<sup>2</sup> Dalam menyelenggarakan otonomi,

---

<sup>1</sup> Dadang Solihin, *Hasil Uji Coba Pengukuran Good Governance Index*, Final Workshop CGI, Jakarta, 2008, hlm 2.

<sup>2</sup> Faisal Akbar Nasution, *Pemerintah Daerah dan sumber-Sumber Pendapatan Asli Daerah*, (Jakarta: PT. Sofmedia, 2009), hlm. 10.



daerah mempunyai hak dan kewajiban. Hak dan kewajiban tersebut diwujudkan dalam bentuk rencana kerja pemerintahan daerah dan dijabarkan dalam bentuk pendapatan, belanja, dan pembiayaan daerah yang dikelola dalam sistem pengelolaan keuangan daerah. Pengelolaan keuangan daerah dimaksud dilakukan secara efisien, efektif, transparan, akuntabel, tertib, adil, patut, dan taat pada peraturan perundang-undangan.

Setiap daerah dipimpin oleh kepala pemerintah daerah yang disebut kepala daerah. Kepala daerah untuk provinsi disebut gubernur, untuk kabupaten disebut bupati dan untuk Kota adalah walikota. Kepala daerah dibantu oleh satu orang wakil kepala daerah, untuk provinsi disebut wakil Gubernur, untuk kabupaten disebut wakil bupati dan untuk Kota disebut wakil walikota. Kepala dan wakil kepala daerah memiliki tugas, wewenang dan kewajiban serta larangan. Kepala daerah juga mempunyai kewajiban untuk memberikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada Pemerintah, dan memberikan laporan keterangan pertanggungjawaban kepada DPRD, serta menginformasikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada masyarakat. Upaya konkret dalam mewujudkan akuntabilitas dan transparansi di lingkungan pemerintah mengharuskan setiap pengelola keuangan negara untuk menyampaikan laporan pertanggungjawaban pengelolaan keuangan dengan cakupan yang lebih luas dan tepat waktu.

Suatu daerah dapat menyelenggarakan urusan rumahtangganya sendiri jika memiliki sumber-sumber keuangan yang memadai. Salah satu kriteria penting untuk mengetahui secara nyata kemampuan daerah dalam mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri adalah kemampuan self supporting dalam bidang

keuangan. Faktor keuangan merupakan faktor esensial dalam mengukur tingkat kemampuan daerah dalam melaksanakan otominya.

Keuangan daerah memiliki posisi yang sangat penting dalam penyelenggaraan pemerintah daerah, sebagaimana dinyatakan bahwa pemerintahan daerah tidak akan dapat melaksanakan fungsinya dengan efektif dan efisien tanpa biaya yang cukup untuk memberikan pelayanan, pembangunan dan keuangan inilah yang merupakan salah satu kriteria untuk dapat mengetahui secara nyata kemampuan daerah dalam mengurus rumah tangganya sendiri.<sup>3</sup>

Pemerintah daerah harus mampu menggali seluruh potensi yang dimilikinya untuk kemudian dimanfaatkan sebesar-besarnya bagi kepentingan masyarakat didaerahnya. Rencana penggalan sumber-sumber keuangan dan bagaimana mengelola keuangan yang diperoleh dari sumber-sumber yang ada, yang dipergunakan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan di daerah pada umumnya dituangkan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).

Menurut Pasal 1 angka 8 PP Nomor 13 tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah, APBD adalah anggaran keuangan dalam satu tahun kerja yang terdiri atas penerimaan dan pengeluaran daerah, yang mencerminkan RKPD (Rencana Kerja Pembangunan Daerah) dan bagi satuan kerja perangkat daerah, anggaran satuan kerjanya merupakan bagian dari pelaksanaan Renstra SKPD (Satuan Kerja Perangkat Daerah) dan Renja SKPD nya.<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> Mardiasmo, *Perwujudan Transparansi dan Akuntabilitas Publik Melalui Akuntansi Sektor Publik*, 2003, hlm 5.

<sup>4</sup> Ahmad Yani, *Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat Dan Daerah Di Indonesia*, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2002), hlm. 239.

APBD merupakan implementasi dari kebijakan keuangan daerah yang memuat rencana keuangan yang diperoleh dan digunakan Pemerintah Daerah dalam rangka melaksanakan kewenangannya untuk penyelenggaraan pelayanan umum dalam periode waktu tertentu yang ditetapkan dalam peraturan daerah tentang APBD. APBD dibuat antara lain untuk membantu menentukan tingkat kebutuhan masyarakat terhadap pelayanan social dasar, kesehatan dan pendidikan agar dapat terjamin secara layak, termasuk juga bagi mana pemerintah daerah menyiapkan pelayanan dibidang transportasi, pemukiman dan akses pengelolaan sumber daya alam.<sup>5</sup>

Penerapan prinsip *good governance* dalam penyusunan RAPBD memungkinkan keterlibatan masyarakat dalam proses penyusunan anggaran. Anggaran memiliki dampak yang luas yang meliputi seluruh aspek kehidupan masyarakat. Namun tidak jarang kalangan tertentu dari masyarakat yang terpinggirkan karena sumberdaya ekonomi dan kemampuan untuk mempengaruhi kebijakan, kurang memiliki akses untuk terlibat dalam proses penyusunan APBD. Sebagai sebuah produk politik, anggaran merefleksikan realisasi politik antara aktor yang berkepentingan terhadap alokasi sumber daya, dengan pemerintah sebagai pemegang otoritas untuk melaksanakan fungsi alokasi. Relasi kekuasaan tersebut berpengaruh terhadap bentuk kebijakan yang dilahirkan berikut konsekuensi anggarannya.

Prinsip transparansi dalam penyusunan RAPBD mengandung makna bahwa penyusunan perencanaan anggaran daerah harus dibangun dalam kerangka

---

<sup>5</sup> Mailinda Eka Yuniza dan Andrianto Dwi Nugroho, Mekanisme Pertanggungjawaban Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, Jurnal UGM, Yogyakarta.

kebebasan aliran informasi. Berbagai proses kelembagaan dan informasi harus dapat disediakan secara memadai dan mudah dimengerti sehingga dapat digunakan sebagai alat monitoring dan evaluasi.

Para pengambil kebijakan dan pelaksana kebijakan diharapkan untuk memiliki pertanggungjawaban kepada publik. UU No. 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara, khususnya Pasal 30 sampai dengan Pasal 32 menjelaskan tentang bentuk pertanggungjawaban keuangan negara. Dalam ketentuan tersebut, baik Presiden maupun Kepala Daerah diwajibkan untuk menyampaikan pertanggungjawaban pelaksanaan APBN/APBD kepada DPR/DPRD berupa laporan keuangan yang telah diperiksa oleh BPK selambat-lambatnya enam bulan setelah tahun anggaran berakhir (Bulan Juni tahun berjalan). Laporan keuangan tersebut setidaknya-tidaknya berupa Laporan Realisasi Anggaran, Neraca, Laporan Arus Kas dan Catatan atas Laporan Keuangan, yang mana penyajiannya berdasarkan Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP), dengan lampiran laporan keuangan perusahaan negara/BUMN pada LKPP dan lampiran laporan keuangan perusahaan daerah/BUMD pada LKPD.

Bentuk pertanggungjawaban keuangan Negara/Daerah dijelaskan secara rinci pada Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2006 tentang Pelaporan Keuangan dan Kinerja Instansi Pemerintah, khususnya pada Bab II tentang pelaporan keuangan dan kinerja, dinyatakan bahwa dalam rangka pertanggungjawaban pelaksanaan APBN/APBD, setiap Entitas Pelaporan wajib menyusun dan menyajikan Laporan Keuangan dan Laporan Kinerja. Karena semua komponen dalam pemerintahan daerah terutama pada level yang berhubungan langsung dengan pelayanan masyarakat dan pengambilan keputusan yang memiliki implikasi

pada setiap aktivitas social, politik dan ekonomi serta berbagai aktivitas lainnya harus merupakan akuntabilitas publik. Semua aktivitas tersebut dalam pelaksanaannya menggunakan Dana yang pada hakekatnya bersumber dari masyarakat dan dapat melakukan optimalisasi belanja. Penggunaan anggaran dalam pelaporannya sehingga masyarakat dapat memberikan petunjuk seberapa besar anggaran yang dialokasikan dapat menunjang proses peningkatan kesejahteraan kehidupan mereka.

Pengelolaan APBD merupakan proses yang diawali dengan penyusunan Rancangan APBD, yang kemudian dilakukan persetujuan oleh DPRD, pengesahan oleh Pemerinta Pusat, penetapan menjadi APBD sampai dengan implementasi dan penerapan atau pemefaatan anggaran dengan melaksanakan, menatausahakan, serta mempertanggungjawabkannya. Disetiap tahapan pengelolaan APBD tersebut, aspek pengawasan menjadi strategis dalam mengimplementasikan prinsip-prinsip negara yang bersih.

Salah satu tujuan pengawasan ini adalah terpenuhinya asas akuntabilitas dalam penyelenggaraan Negara sesuai dengan Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB). Oleh karena itu diperlukan suatu rangkaian prosedur yang melibatkan beberapa instansi yang memiliki fungsi pengawasan anggaran seperti Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), DPRD dan Kementrian dalam Negeri. APBD ditetapkan dengan peraturan daerah setelah mendapat evaluasi, bagi APBD provinsi mendapat evaluasi dari Menteri Dalam Negeri, bagi APBD Kabupaten/Kota mendapat evaluasi dari Gubernur.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> Dihnarna, *Administrasi Pemerintah Daerah*, (Cirebon: Swagati Press, 2008), hlm. 30.

Bentuk utama pertanggungjawaban pelaksanaan APBD adalah adanya kewajiban pemerintah daerah sebagai pengguna anggaran untuk membuat laporan keuangan dan laporan kinerja yang kemudian dievaluasi dan diklarifikasi oleh BPK, DPRD, dan Kementerian Dalam Negeri.

Mengingat eksistensi keuangan demikian vital bagi Negara, maka segala daya upaya dilakukan oleh pemerintah untuk menciptakan dan memanfaatkan segenap sumber keuangan yang ada. Hasil-hasil yang diperoleh selanjutnya dipergunakan untuk membiayai pengeluaran kegiatan pemerintahan dan pembangunan.<sup>7</sup> Menanggapi arti pentingnya keuangan dalam mencapai keberhasilan suatu daerah, maka dalam pelaksanaannya harus pula dibarengi dengan pertanggungjawaban sebagai bentuk pengawasan agar tidak terjadinya penyalahgunaan wewenang.

Penelitian ini memberikan penjelasan tentang mekanisme laporan pertanggungjawaban pelaksanaan APBD. Secara normatif, mekanisme tersebut dinilai kesesuaiannya dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik, khususnya asas akuntabilitas dan asas kepastian hukum. Sementara itu secara empiris penelitian ini mendeskripsikan dan menganalisis mekanisme pertanggungjawaban pelaksanaan APBD di daerah Kota Bandar Lampung. Dengan memenuhi prinsip transparansi atau keterbukaan sebagai perwujudan dari tata kelola pemerintahan yang baik. Transparansi adalah asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari pengelolaan APBD harus dipertanggungjawabkan kepada rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi. Salah satu ciri utama dalam pengelolaan APBD adalah transparansi. Pemerintah dituntut untuk terbuka dan menjamin akses *stakeholders* terhadap berbagai informasi mengenai proses kebijakan

---

<sup>7</sup> Faisal Akbar Nasution, *op.cit*, hlm. 14.

publik, alokasi anggaran untuk pelaksanaan kebijakan, serta pemantauan dan evaluasi terhadap pelaksanaan kebijakan,<sup>8</sup> tetapi masyarakat masih kurang mendapat informasi mengenai transparansi dalam pertanggungjawaban pengelolaan APBD tersebut. Hal ini sesuai dengan permasalahan yang dihadapi dalam pengelolaan anggaran daerah di era otonomi daerah adalah masyarakat luas relatif merasa kesulitan untuk mendapat akses informasi mengenai pertanggungjawaban anggaran, sehingga berkembang anggapan bahwa pengelolaan anggaran merupakan kewenangan dari pemerintah daerah dan DPRD, padahal semestinya tidak demikian, sebab otonomi daerah harus mencerminkan adanya keterbukaan dalam hal pengelolaan anggaran publik.<sup>9</sup>

Berdasarkan uraian tersebut diatas, dengan mengingat akan arti pentingnya keuangan daerah yang dituangkan dalam bentuk Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah yang harus dipertanggungjawabkan oleh kepala daerah, maka penulis tertarik memilih dan menetapkan judul tentang” **Pertanggungjawaban Kepala Daerah Dalam Pelaksanaan Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah Kota Bandar Lampung** untuk diteliti.

---

<sup>8</sup> Agus Dwi Yanto, *Mewujudkan Good Governace Melalui Pelayanan Publik*, Yogyakarta, Gadjah Madah University Perss, 2008, hlm.223

<sup>9</sup> Ali Hasan, *Tata Pemerintahan Menunjang Pembangunan Manusia Berkelanjutan*, Rajawali Press, Jakarta. 2009, hlm, 24

## **1.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang sebagaimana dikemukakan di atas, maka penulis membuat perumusan masalah yang berkenaan dengan pertanggungjawaban kepala daerah dalam pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), sebagai berikut:

1. Bagaimana pertanggungjawaban Kepala Daerah dalam pelaksanaan APBD di Kota Bandar Lampung?
2. Faktor penghambat dan pendukung apa yang dihadapi oleh kepala daerah dalam mempertanggungjawabkan APBD Kota Bandar Lampung ?

## **1.3 Ruang Lingkup Penelitian**

Berdasarkan permasalahan penelitian maka ruang lingkup penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Ruang lingkup objek adalah pertanggungjawaban kepala daerah dalam pelaksanaan Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah Kota Bandar Lampung terhadap DPRD.
2. Ruang lingkup lokasi penelitian adalah Kota Bandar Lampung.
3. Ruanglingkup waktu penelitian adalah APBD Kota Bandar Lampung Tahun Anggaran 2014

## **1.4 Tujuan Penelitian**

Tujuan penelitian yang penulis lakukan adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui pertanggungjawaban kepala daerah dalam pelaksanaan Anggran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Kota Bandar Lampung.



2. Untuk mengetahui factor penghambat dan pendukung apa yang dihadapi oleh kepala daerah dalam mempertanggungjawabkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) di Kota Bandar Lampung.

### **1.5 Kegunaan Penelitian**

Kegunaan atau manfaat yang dapat diambil dari penelitian yang penulis lakukan ini antara lain adalah sebagai berikut:

1. Kegunaan Teoritis

Secara teoritis penelitian ini diharapkan dapat menunjang pengembangan ilmu pengetahuan dibidang Hukum Administrasi Negara dalam lingkup hukum administrasi daerah khususnya yang berkaitan dengan pengaruh pertanggungjawaban kepala daerah dalam pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).

2. Kegunaan Praktis

Secara praktis penelitian ini diharapkan dapat digunakan sebagai bahan studi, literatur, tambahan ilmu pengetahuan dan bahan informasi bagi semua kalangan yang berkaitan dengan penegakan dan pengembangan ilmu hukum terutama lingkup hukum administrasi Negara dalam bidang administrasi daerah.

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **2.1 Keuangan Daerah**

##### **2.1.1 Pengertian Keuangan Daerah**

Keuangan Daerah adalah semua hak dan kewajiban daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dapat dinilai dengan uang termasuk di dalamnya segala bentuk kekayaan yang berhubungan dengan hak dan kewajiban daerah tersebut, dalam kerangka Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (Pasal 1 ayat 5 PP No. 58 Tahun 2005).

Keuangan Daerah dapat juga diartikan sebagai semua hak dan kewajiban yang dapat dinilai dengan uang, juga dengan segala satuan, baik yang berupa uang maupun barang, yang dapat dijadikan kekayaan daerah sepanjang belum di miliki/dikuasai oleh negara atau daerah yang lebih tinggi serta pihak-pihak lain sesuai ketentuan/peraturan perundangan yang berlaku. Dari pengertian tersebut dapat dilihat bahwa dalam keuangan daerah terdapat dua unsur penting yaitu:

1. Semua hak dimaksudkan sebagai hak untuk memungut pajak daerah, retribusi daerah dan/atau penerimaan dari sumber lain sesuai ketentuan yang berlaku merupakan penerimaan daerah sehingga menambah kekayaan daerah.

2. Kewajiban daerah dapat berupa kewajiban untuk membayar atau sehubungan adanya tagihan kepada daerah dalam rangka pembiayaan rumah tangga daerah serta pelaksanaan tugas umum dan tugas pembangunan oleh daerah yang bersangkutan.

Penyelenggaraan fungsi pemerintah daerah akan terlaksana secara optimal apabila penyelenggaraan urusan pemerintahan diikuti dengan pemberian sumber-sumber penerimaan yang cukup kepada daerah dengan mengacu kepada undang-undang tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, dimana besarnya disesuaikan dan diselaraskan dengan perimbangan kewenangan antara pemerintah dan daerah.

Daerah diberi hak untuk mendapatkan sumber keuangan yang antarlain berupa:

1. Kepastian tersedianya pendanaan dari pemerintah sesuai dengan urusan pemerintah yang diserahkan,
2. Kewenangan memungut dan mendaya gunakan pajak dan retribusi daerah dan hak untuk mendapatkan bagi hasil dari sumber-sumber dana nasional yang berda di daerah dan perimbangan lainnya,
3. Hak untuk mengelola kekayaan daerah dan mendapatkan sumber-sumber pendapatan lain yang sah serta sumber-sumber pembiayaan.<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> Sarman, Muhammaad Taufik Makarao, *Hukum Pemerintah Daerah di Indonesia*, (Jakarta, Rineka Cipta, 2011), hlm, 228

### **2.1.2 Asas Umum Pengelolaan Keuangan Daerah**

Di dalam pengelolaan keuangan daerah terdapat asas pengelolaan keuangan daerah sebagaimana yang diatur dalam pasal 4 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 yaitu:

1. Keuangan daerah dikelola secara tertib, taat pada peraturan perundang - undangan, efektif, efisien, ekonomis, transparan, dan bertanggung jawab dengan memperhatikan azas keadilan, kepatutan, dan manfaat untuk masyarakat.
2. Secara tertib sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah bahwa keuangan daerah dikelola secara tepat waktu dan tepat guna yang didukung dengan buktibukti administrasi yang dapat dipertanggungjawabkan.
3. Taat pada peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah bahwa pengelolaan keuangan daerah harus berpedoman pada peraturan perundang-undangan.
4. Efektif sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan pencapaian hasil program dengan target yang telah ditetapkan, yaitu dengan cara membandingkan keluaran dengan hasil.
5. Efisien sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan pencapaian keluaran yang maksimum dengan masukan tertentu atau penggunaan masukan terendah untuk mencapai keluaran tertentu.
6. Ekonomis sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan pemerolehan masukan dengan kualitas dan kuantitas tertentu pada tingkat harga yang terendah.

7. Transparan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan prinsip keterbukaan yang memungkinkan masyarakat untuk mengetahui dan mendapatkan akses informasi seluas-luasnya tentang keuangan daerah.
8. Bertanggung jawab sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan perwujudan kewajiban seseorang untuk mempertanggungjawabkan pengelolaan dan pengendalian sumber daya dan pelaksanaan kebijakan yang dipercayakan kepadanya dalam rangka pencapaian tujuan yang telah ditetapkan.
9. Keadilan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah keseimbangan distribusi kewenangan dan pendanaannya dan/atau keseimbangan distribusi hak dan kewajiban berdasarkan pertimbangan yang obyektif.
10. Kepatutan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah tindakan atau suatu sikap yang dilakukan dengan wajar dan proporsional.
11. Manfaat untuk masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah bahwa keuangan daerah diutamakan untuk pemenuhan kebutuhan masyarakat

## **2.2 Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)**

### **2.2.1 Pengertian Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)**

Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) merupakan suatu hal yang penting didalam proses penyelenggaraan Pemerintah Daerah karena sangat menentukan arah dan hasil pembangunan yang akan berpengaruh besar terhadap perkembangan daerah itu sendiri. APBD adalah rencana keuangan tahunan pemerintah daerah yang dibahas dan disetujui bersama oleh pemerintah daerah

dan DPRD, dan ditetapkan dengan peraturan daerah.<sup>11</sup> Pengertian anggaran daerah juga dapat dikaji dari sisi makro dan mikro sebagai berikut:

- a. Konsep anggaran makro Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) merupakan rencana kerja Pemerintah Daerah yang diwujudkan dalam bentuk uang (rupiah) selama dalam periode waktu tertentu (satu tahun). Anggaran ini digunakan sebagai alat untuk menentukan besarnya pengeluaran, membantu pengambilan keputusan dan perencanaan pembangunan, otorisasi pengeluaran di masa-masa yang akan datang, sumber pengembangan ukuran-ukuran standar untuk evaluasi kinerja dan sebagai alat pengembangan ukuran-ukuran standar untuk evaluasi kinerja dan sebagai alat untuk memotivasi para pegawai dan alat koordinasi bagi semua aktivitas dari berbagai unit kerja.
- b. Konsep mikro APBD pada hakekatnya merupakan salah satu instrument kebijakan yang dapat dipakai sebagai alat untuk meningkatkan pelayanan umum dan kesejahteraan masyarakat di daerah serta dapat memenuhi tuntutan terciptanya anggaran daerah yang transparan, berorientasi pada kepentingan dan akuntabilitas publik.

Guna menunjukkan alokasi sumber daya manusia, material, dan sumber daya lainnya secara sistematis dan akuntabel, diperlukan suatu rencana keuangan yang andal dan terwujud dalam suatu penganggaran. Selain sebagai alat ukur dan pertanggungjawaban kinerja pemerintah, sistem penganggaran yang

---

<sup>11</sup> Depkum HAM, Panduan Memahami Perancangan Peraturan Daerah, 2006, hlm, 14.

dikembangkan oleh pemerintah berfungsi sebagai pengendali keuangan, rencana manajemen, prioritas penggunaan dana, dan pertanggungjawaban kepada publik.

Terkait dengan rencana manajemen, sistem penganggaran berfungsi sebagai suatu metode penganggaran bagi manajemen untuk mengaitkan setiap biaya yang dituangkan dalam kegiatan-kegiatan dengan manfaat yang dihasilkan dimana manfaat tersebut dideskripsikan melalui seperangkat sasaran dan dituangkan dalam target kinerja pada setiap unit kerja. Untuk mengidentifikasi keterkaitan biaya dengan manfaat serta keterkaitan antara nilai uang dan hasil di tingkat pemerintahan daerah, pemerintah daerah menuangkan penganggaran tersebut dalam suatu rencana keuangan yang dikenal dengan APBD.

APBD adalah suatu rencana keuangan tahunan pemerintah daerah yang dibahas dan disetujui bersama oleh Pemerintah Daerah dan DPRD yang ditetapkan berdasarkan peraturan daerah.

### **2.2.2 Asas Umum dan Fungsi APBD**

Sonny Yuwono (2008) mengemukakan, jika keuangan daerah APBD dapat dikatakan sebagai jantung pengelolaan lembaga pemerintahan daerah, maka pengelolaan APBD merupakan denyut nadi yang merefleksikan dinamika keuangan daerah sekaligus merupakan bagian integral dari sistem keuangan Negara sebagaimana diatur dalam UU No. 17 tahun 2003.

Untuk itu dalam penyusunan dan pertanggungjawaban pelaksanaan APBD harus sesuai dengan asas-asas yang di tentukan oleh undang-undang. Menurut Pasal 15 Permendagri No. 13/2006 (dalam Sonny Yuwono, 2008), APBD memiliki asas sebagai berikut:

1. APBD disusun sesuai dengan kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan dan kemampuan pendapatan daerah.
2. Penyusunan APBD sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berpedoman kepada RKPD dalam rangka mewujudkan pelayanan kepada masyarakat untuk tercapainya tujuan bernegara.
3. APBD mempunyai fungsi otorisasi, perencanaan, pengawasan, alokasi, distribusi, dan stabilisasi.
4. APBD, perubahan APBD, dan pertanggungjawaban pelaksanaan APBD setiap tahun ditetapkan dengan peraturan daerah

Sedangkan dalam Pasal 16 Permendagri No. 13/2006 (dalam Sonny Yuwono, 2008), APBD mempunyai fungsi sebagai berikut:

1. Otorisasi: anggaran daerah menjadi dasar untuk melaksanakan pendapatan dan belanja pada tahun yang bersangkutan.
2. Perencanaan: anggaran daerah menjadi pedoman bagi manajemen dalam merencanakan kegiatan pada tahun yang bersangkutan.
3. Pengawasan: anggaran daerah menjadi pedoman untuk menilai apakah kegiatan penyelenggaraan pemerintah daerah sudah sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan.
4. Alokasi: anggaran daerah harus diarahkan untuk menciptakan lapangan kerja/mengurangi pengangguran dan pemborosan sumber daya serta meningkatkan efisiensi dan efektifitas perekonomian.
5. Distribusi: kebijakan anggaran daerah harus memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan.



6. Stabilisasi: anggaran pemerintah daerah menjadi alat untuk memelihara dan mengupayakan keseimbangan fundamental perekonomian daerah.

### **2.2.3 Struktur Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)**

Berdasar Permendagri No. 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah, disebutkan bahwa struktur APBD terdiri atas pendapatan, belanja, dan pembiayaan.

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

Pendapatan daerah adalah hak pemerintah daerah yang diakui sebagai penambah nilai kekayaan bersih dalam periode tahun bersangkutan (UU No. 33/2004 Pasal 1). Pendapatan daerah dalam struktur APBD dikelompokkan atas Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana perimbangan, dan lain-lain pendapatan yang sah.

#### **2. Belanja Daerah**

Belanja daerah adalah semua kewajiban daerah yang diakui sebagai pengurang nilai kekayaan bersih dalam periode tahun anggaran yang bersangkutan. (UU No. 33/2004 Pasal 1). Belanja daerah dipergunakan dalam rangka mendanai pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan propinsi/kabupaten/kota yang terdiri atas urusan wajib, urusan pilihan, dan urusan yang penanganannya dalam bagian atau bidang tertentu yang dapat dilaksanakan bersama pemerintah pusat dan pemerintah daerah atau antar pemerintah daerah yang ditetapkan dengan ketentuan perundang-undangan.

Dalam penyelenggaraan belanja, urusan wajib diprioritaskan untuk melindungi dan meningkatkan kualitas kehidupan masyarakat sebagai upaya pemenuhan kewajiban daerah yang diwujudkan dalam bentuk peningkatan pelayanan dasar, pendidikan, kesehatan, fasilitas sosial, dan fasilitas umum yang layak serta mengembangkan sistem jaminan sosial. Peningkatan kualitas kehidupan masyarakat tersebut diwujudkan melalui prestasi kinerja dalam pencapaian standar minimal sesuai peraturan perundang-undangan.

### 3. Pembiayaan Daerah

Pembiayaan adalah setiap penerimaan yang perlu dibiayai kembali dan/atau pengeluaran yang akan diterima kembali, baik pada tahun anggaran yang bersangkutan maupun tahun-tahun anggaran berikutnya (UU No. 33/2004 Pasal 1). Pembiayaan daerah bersumber dari: sisa lebih perhitungan anggaran tahun lalu, transfer dari Dana cadangan, hasil penjualan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan pinjaman daerah.

Dari struktur APBD diatas ada kemungkinan surplus atau defisit. Surplus anggaran terjadi jika terdapat selisih lebih Pendapatan Daerah terhadap Belanja Daerah. Sebaliknya defisit terjadi jika terdapat selisih kurang Pendapatan Daerah terhadap Belanja Daerah, sedangkan jumlah pembiayaan sama dengan jumlah surplus/defisit anggaran.

#### **2.2.4 Tujuan Pelaksanaan APBD**

Dalam pelaksanaannya APBD mempunyai tujuan utama dalam pengelolaan keuangan yaitu:

1. Tanggung jawab
2. Memenuhi Kewajiban Keuangan
3. Kejujuran
4. Hasil guna dan daya guna
5. Pengendalian

Semua tujuan pengelolaan keuangan tersebut dimaksudkan agar dalam pelaksanaannya APBD dapat dihindari terjadinya penyelewengan yang dapat merugikan daerah yang bersangkutan. Hal ini dikarenakan APBD itu:

1. Menentukan jumlah pajak yang dibebankan kepada rakyat daerah yang bersangkutan.
2. Menentukan suatu cara untuk mewujudkan otonomi daerah
3. Memberi isi dan arti kepada tanggungjawab pemerintah daerah umumnya dan kepala daerah khususnya karena APBD menggambarkan seluruh kebijakan pemerintah daerah.
4. Merupakan suatu sarana untuk melaksanakan pengawasan terhadap daerah dengan cara yang lebih mudah dan berhasil guna.
5. Merupakan suatu pemberian kekuasaan kepada kepala daerah di dalam batas– batas tertentu (D.J. Mamesah, 1995;18)

Adapun tujuan dari pelaksanaan APBD ini seperti yang telah disebut adalah mencakup sumber pendapatan daerah, cara pemungutan pendapatan asli daerah (PAD) dan pengeluaran atau belanja daerah baik itu belanja rutin ataupun belanja pembangunan yang dilakukan oleh daerah selama APBD ini berlaku.

### **2.2.5 Faktor yang Mempengaruhi Pelaksanaan APBD**

Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah di pengaruhi oleh beberapa factor yang turut mempengaruhi apakah pelaksanaan APBD tersebut dapat mencapai sasaran ataupun menyimpang dari yang telah ditetapkan. Mengutip dari pendapat dan buku yang disusun D.J. Mamesah dan B.N Marbun menyatakan bahwa factor – factor yang mempengaruhi tersebut antarlain sebagai berikut:

#### **1. Pemerintah Pusat**

Hal ini tidak dapat dilepaskan dari peran yang dijalankan oleh pemerintah pusat dalam menetapkan APBD, karena bagaimanapun APBD yang ditetapkan dan dilaksanakan oleh daerah merujuk kepada anggaran nasional yang telah ditetapkan oleh pemerintah pusat, dalam arti bahwa pemerintah daerah tidak menetapkan Anggaran daerah apabila pemerintah pusat belum menentukan APBD.

#### **2. Pemerintah Daerah**

Pemerintah daerah mempengaruhi pelaksanaan APBD karena yang melaksanakan APBD adalah pemerintah daerah, baik buruknya pelaksanaan anggaran yang ditetapkan tergantung kepada kesiapan dan kondisi dari aparat pemerintah daerah yang bersangkutan

#### **3. Factor Internal DPRD**

Legislatif (DPRD) mempunyai pengaruh yang kuat dalam pelaksanaan APBD ini, karena sesuai dengan tugas dan fungsi yang dimiliki sesuai dengan kedudukannya sebagai Lembaga Legislatif Daerah, maka DPRD memiliki hak

untuk mengawasi jalannya pemerintahan di daerah, termasuk juga melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan APBD. Berhasil atau tidaknya pengawasan tersebut sangat dipengaruhi oleh faktor internal yang ada didalam DPRD itu sendiri yang antara lain adalah kemampuan atau kualitas dari anggota DPRD yang bersangkutan.

#### 4. Masyarakat

Masyarakat merupakan sasaran utama dalam pelaksanaan APBD karena masyarakat itulah yang merasakan akibat-akibat yang ditimbulkan dari pelaksanaan APBD apakah itu berakibat yang positif atau negative. Hal ini dikarenakan pelaksanaan APBD ditunjukkan kepada peningkatan dan pelaksanaan pembangunan, dan pada hakekatnya pihak yang harus merasakan hasil – hasil pembangunan adalah masyarakat.

### **2.2.6 Prinsip-Prinsip Penyusunan APBD**

Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) perlu memperhatikan prinsip-prinsip sebagai berikut:<sup>12</sup>

#### 1. Partisipasi Masyarakat

Pengambilan keputusan dalam proses penyusunan dan penetapan APBD sedapat mungkin melibatkan partisipasi masyarakat sehingga masyarakat mengetahui hak dan kewajibannya dalam pelaksanaan APBD.

#### 2. Transparansi dan Akuntabilitas

---

<sup>12</sup> Irwan Taufiq Ritonga, *Perencanaan Dan Penganggaran Daerah*, Andi Offset, Yogyakarta 2006, hal 36-38

Anggaran APBD harus dapat menyajikan informasi secara terbuka dan mudah diakses oleh masyarakat meliputi tujuan, sasaran, sumber pendanaan pada setiap jenis /objek belanja serta korelasi antara besaran anggaran dengan manfaat dan hasil yang ingin dicapai dari suatu kegiatan yang dianggarkan.

### 3. Disiplin Anggaran

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 yang belum tersedia atau tidak mencukupi kredit anggaran dalam APBD/Perubahan APBD. Semua penerimaan dan pengeluaran daerah dalam tahun anggaran yang bersangkutan harus dianggarkan dalam APBD dan dilakukan melalui rekening kas umum daerah.

### 4. Keadilan Anggaran

Pajak daerah, retribusi daerah, dan pungutan daerah lainnya yang dibebankan kepada masyarakat harus mempertimbangkan kemampuan untuk membayar. Dalam mengalokasikan belanja daerah, pemerintah daerah harus mempertimbangkan keadilan dan pemerataan agar dapat dinikmati oleh seluruh lapisan masyarakat tanpa diskriminasi pemberian pelayanan.

### 5. Efisiensi dan Efektivitas

Anggaran yang tersedia harus dimanfaatkan dengan sebaik mungkin untuk dapat menghasilkan peningkatan pelayanan dan kesejahteraan yang maksimal guna kepentingan masyarakat.

#### 6. Taat Asas

Penyusunan APBD tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum dan peratyran daerah lainnya

Aspek lain dalam reformasi anggaran adalah perubahan paradigma anggaran daerah. Hal tersebut perlu dilakukan untuk menghasilkan anggaran daerah yang benar-benar mencerminkan kepentingan dan penharapan dari masyarakat daerah setempat terhadap pengelolaan keuangan daerah secara ekonomis, efisien, dan efektif. Paradigma anggaran daerah yang diperlukan tersebut adalah:<sup>13</sup>

1. Anggaran daerah harus bertumpu pada kepentingan publik.
2. Anggaran daerah harus dikelola dengan hasil yang baik dan biaya yang rendah.
3. Anggaran daerah harus mampu mencerminkan transparansi dan akuntabilitas secara rasional untuk keseluruhan siklus anggaran.
4. Anggaran daerah harus dikelola dengan pendekatan kinerja (*performance oriented*) untuk seluruh jenis pengeluaran maupun pendapatan.
5. Anggaran daerah harus mampu menumbuhkan profesionalisme kerja disetiap organisasi yang terkait.

---

<sup>13</sup> Ibid, hal 39-40.

6. Anggaran daerah harus dapat memberikan keleluasaan bagi para pelaksananya untuk memaksimalkan pengelolaan dananya dengan memperhatikan prinsip *value for money*.

### **2.2.7 Proses Penyusunan APBD**

APBD merupakan dasar pengelolaan keuangan daerah dalam masa satu tahun anggaran terhitung mulai 1 Januari sampai dengan 31 Desember. RPJM Daerah yang disiapkan oleh Kepala Bappeda memuat gambaran visi, misi, dan program kerja kepala daerah terpilih yang mencakup strategi pembangunan daerah, kebijakan umum, program prioritas kepala daerah, dan arah kebijakan keuangan daerah.

Muatan RPJM Daerah menjadi pedoman bagi SKPD untuk menyusun Renstra SKPD. Renstra SKPD merupakan tanggung jawab kepala SKPD yang memuat visi, misi, tujuan, strategi, kebijakan, program, dan kegiatan pembangunan sesuai dengan tugas dan fungsi SKPD.<sup>14</sup>

PPKD melakukan pemutakhiran data dan proyeksi ekonomi dan fiscal berdasarkan indikatif tahunan RPJM daerah/dokumen perencanaan daerah yang telah disepakati antara kepala daerah dan DPRD. Bersamaan dengan rancangan awal kerangka ekonomi daerah yang disusun oleh Sekda dijadikan acuan dalam pembuatan Surat Edaran (SE) tentang prioritas program dan indikator. Selanjutnya SKPD menyusun Renja SKPD berdasarkan Renstra SKPD dan SE prioritas program dan indikasi pagu yang disusun oleh sekretaris daerah.

---

<sup>14</sup> Josep Riwo Kaho, *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia; Identifikasi Beberapa Faktor Yang Mempengaruhi Penyelenggaraannya*, Penerbit Rajawali Press, Jakarta, 2002, hlm, 31.



Sekretaris daerah mengacu pada hasil musrenbang, indikatif tahunan RPJM Daerah dan Renja SKPD merumuskan dalam RKPD. Berdasarkan RKPD yang telah disusun, kepala daerah menyusun rancangan KUA dan PPAS. Rancangan ini selanjutnya diserahkan kepada DPRD untuk dilakukan pembahasan bersama dengan memperhatikan SE/pedoman Menteri Dalam Negeri. Hasil pembahasan tersebut dituangkan dalam nota kesepakatan KUA, prioritas dan plafon. Pada awal bulan Agustus, kepala daerah menetapkan Surat Edaran kepala daerah tentang pedoman penyusunan RKA-SKPD, KUA. RKA-SKPD yang disusun oleh SKPD disampaikan kepada sekretaris daerah selaku koordinator pengelola keuangan daerah untuk dilakukan pembahasan. Rancangan APBD merupakan rekapitulasi RKA-SKPD seluruh SKPD. Sekretaris daerah menyampaikan Rancangan APBD beserta lampiran-lampirannya kepada kepala daerah.

Kepala daerah menyampaikan Rancangan APBD kepada DPRD untuk dibahas dan meminta persetujuan. Apabila rancangan APBD ini telah dibahas dan diperoleh kesepakatan dan persetujuan, maka DPRD menyiapkan rancangan peraturan daerah tentang APBD (Raperda APBD) sedangkan kepala daerah menyusun rancangan peraturan kepala daerah tentang penjabaran APBD. Raperda APBD dan Rancangan peraturan kepala daerah tentang penjabaran APBD dievaluasi oleh MENDAGRI atau Gubernur menyatakan bahwa hasil evaluasi atas Raperda APBD dan rancangan peraturan kepala daerah tentang penjabaran APBD sesuai dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, maka kepala daerah menetapkan rancangan dimaksud menjadi peraturan daerah dan peraturan kepala daerah.

Selanjutnya SKPD menyusun draft DPA-SKPD yang mengacu pada peraturan kepala daerah tentang penjabaran APBD. Draft ini selanjutnya disampaikan kepada DPRD untuk dilakukan pembahasan. Apabila draft tersebut disetujui, maka PPKD mengesahkan draft DPA-SKPD menjadi DPA-SKPD.

### **2.3 Laporan Pertanggungjawaban Kepala Daerah**

Pertanggungjawaban Kepala Daerah adalah Laporan Keterangan Pertanggungjawaban Kepala Daerah kepada DPRD yang selanjutnya disebut LKPD adalah laporan yang berupa informasi penyelenggaraan pemerintahan daerah selama satu tahun anggaran atau akhir masa jabatan yang disampaikan oleh kepala daerah kepada DPRD (Pasal 1 angka 9 Peraturan Pemerintahan Nomor 3 Tahun 2007 Tentang Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Kepada Pemerintah, laporan keterangan pertanggungjawaban Kepala Daerah Kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dan Informasi Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Kepada Masyarakat).

Pemerintah Daerah selaku pihak yang diberikan mandat oleh rakyat untuk mengelola dan menyelenggarakan pemerintahan di daerah harus mempertanggungjawabkan kinerjanya kepada rakyat. Laporan keuangan yang dibuat pada akhir tahun anggaran oleh pemerintah daerah merupakan salah satu mekanisme pertanggungjawaban pemerintah kepada rakyat untuk memenuhi tuntutan transparansi dan akuntabilitas dalam penyelenggaraan pemerintahan. Untuk menyelenggarakan akuntansi pemerintahan daerah kepala daerah menetapkan sistem akuntansi pemerintahan daerah dengan mengacu pada peraturan daerah tentang pokok-pokok pengelolaan keuangan daerah. Dalam sistem akuntansi

pemerintahan ditetapkan entitas pelaporan dan entitas akuntansi yang menyelenggarakan sistem akuntansi pemerintahan daerah. Entitas pelaporan dan entitas akuntansi tersebut menurut ketentuan peraturan perundang-undangan wajib menyampaikan laporan pertanggungjawaban berupa laporan keuangan pada akhir periode.

UU No. 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara, khususnya pasal 30-32 menjelaskan tentang bentuk pertanggungjawaban keuangan negara. Dalam ketentuan tersebut, baik Presiden maupun Kepala Daerah (Gubernur/Bupati/Walikota) diwajibkan untuk menyampaikan pertanggungjawaban pelaksanaan APBN/APBD kepada DPR/DPRD berupa laporan keuangan yang telah diperiksa oleh BPK selambat-lambatnya 6 bulan setelah tahun anggaran berakhir (Bulan Juni tahun berjalan). Laporan keuangan tersebut setidaknya-tidaknya berupa Laporan Realisasi Anggaran, Neraca, Laporan Arus Kas dan Catatan atas Laporan Keuangan, yang mana penyajiannya berdasarkan Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP), dengan lampiran laporan keuangan perusahaan negara/BUMN pada LKPP dan lampiran laporan keuangan perusahaan daerah/BUMD pada LKPD.

Bentuk pertanggungjawaban keuangan Negara/daerah dijelaskan secara rinci pada Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2006 tentang Pelaporan Keuangan dan Kinerja Instansi Pemerintah, khususnya pada Bab II tentang pelaporan keuangan dan kinerja, dinyatakan bahwa dalam rangka pertanggungjawaban pelaksanaan APBN/APBD, setiap Entitas Pelaporan wajib menyusun dan menyajikan Laporan Keuangan dan Laporan Kinerja. Instansi pemerintah yang termasuk entitas pelaporan adalah:

1. Pemerintah pusat
2. Pemerintah daerah
3. Kementerian Negara/Lembaga
4. Bendahara Umum Negara.

Entitas pelaporan adalah unit pemerintahan yang terdiri dari satu atau lebih entitas akuntansi yang menurut ketentuan peraturan perundang-undangan wajib menyampaikan laporan pertanggungjawaban berupa laporan keuangan. Sedangkan Entitas akuntansi adalah unit pemerintahan yang berkewajiban menyelenggarakan akuntansi dan menyusun laporan keuangan, namun laporan keuangan yang dihasilkannya untuk digabungkan pada Entitas Pelaporan.

Instansi yang termasuk entitas akuntansi antara lain kuasa Pengguna Anggaran, termasuk entitas pelaksana Dana Dekonsentrasi/Tugas Pembantuan, untuk tingkat pemerintah pusat, serta SKPD, Bendahara Umum Daerah (BUD) dan kuasa Pengguna Anggaran tertentu untuk tingkat pemerintah daerah. Ketentuan ini tentunya memberikan kejelasan atas hirarki penyusunan laporan keuangan pemerintah dan keberadaan pihak-pihak yang bertanggungjawab didalamnya, serta menjelaskan pentingnya laporan kinerja sebagai tambahan informasi dalam pertanggungjawaban keuangan Negara.

### **2.3.1 Komponen Laporan Keuangan**

Berdasarkan PP No. 8 Tahun 2006 Tentang Pelaporan Keuangan dan Kinerja Instansi Pemerintah, komponen laporan keuangan terdiri dari:

- a. Entitas pelaporan menyusun laporan keuangan (Pemerintah Pusat/Daerah, BUN/BUD) yang meliputi:

1. Laporan Realisasi Anggaran.
  2. Neraca.
  3. Laporan Arus Kas, dan
  4. Catatan atas Laporan Keuangan.
- b. Entitas akuntansi (Kementerian Negara/Lembaga/Satuan Kerja Perangkat Daerah) menyusun Laporan Keuangan yang meliputi:
1. Laporan Realisasi Anggaran.
  2. Neraca, dan
  3. Catatan atas Laporan Keuangan.

Kedudukan Kepala Daerah dalam Pertanggungjawaban Pelaksanaan APBD tercantum dalam UU No 32 Tahun 2004 pada pasal 184 yang selanjutnya diganti dengan Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, pada pasal 320 yang menyebutkan :

- a. Kepala daerah menyampaikan rancangan Perda tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD kepada DPRD dengan dilampiri laporan keuangan yang telah diperiksa oleh Badan Pemeriksa Keuangan paling lambat enam bulan setelah tahun anggaran berakhir.
- b. Laporan keuangan dimaksud paling sedikit meliputi:
  1. Laporan realisasi anggaran
  2. Laporan perubahan saldo anggaran lebih
  3. Neraca
  4. Laporan operasional
  5. Laporan arus kas
  6. Laporan perubahan ekuitas

7. Catatan atas laporan keuangan yang dilampiri dengan ikhtisar laporan keuangan BUMD.
- c. Penyajian laporan keuangan dilakukan sesuai dengan standar akuntansi pemerintahan.
- d. Rancangan Perda tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD dibahas kepala daerah bersama DPRD untuk mendapat persetujuan bersama.
- e. Persetujuan bersama rancangan Perda dilakukan paling lambat tujuh bulan setelah tahun anggaran berakhir.
- f. Atas dasar persetujuan bersama, kepala daerah menyiapkan rancangan Perkada tentang penjabaran pertanggungjawaban pelaksanaan APBD

### **2.3.2 Tahapan pembuatan Laporan Pertanggungjawaban Kepala Daerah**

Berdasarkan PP No 58 Tahun 2005 tentang pengelolaan keuangan daerah, tahapan pembuatan laporan pertanggungjawaban kepala daerah disebutkan bahwa:

- a. APBD, P-APBD, dan pertanggungjawaban pelaksanaan APBD setiap tahun ditetapkan perda. (Pasal 16, Ayat 4)
- b. Kepala Daerah menyampaikan Ranperda tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD kepada DPRD berupa laporan keuangan yang telah diperiksa oleh BPK, selambat-lambatnya enam bulan setelah TA berakhir. (Pasal 101)
- c. Laporan keuangan pelaksanaan APBD disampaikan kepada BPK selambat-lambatnya 3 bulan setelah Tahun Anggaran berakhir. (Pasal 102, Ayat 1)

- d. Pemeriksaan laporan keuangan oleh BPK diselesaikan selambat-lambatnya 2 bulan setelah menerima laporan keuangan dari Pemda. (Pasal 102, Ayat2)
- e. Apabila sampai batas waktu itu BPK belum menyampaikan laporan hasil pemeriksaan, Ranperda diajukan kepada DPRD. (Pasal 102, Ayat 3)
- f. Kepala daerah berikan tanggapan dan lakukan penyesuaian terhadap Laporan Keuangan berdasar hasil pemeriksaan BPK atas Laporan Keuangan Pemda. (Pasal 103)

### **2.3.3 Proses Penyusunan Laporan Keuangan**

Dalam melakukan proses penyusunan laporan keuangan memerlukan tahapan-tahapan dalam proses penyusunannya, dan tahapan penyusunan laporan keuangan tersebut adalah sebagai berikut:

1. PPK-SKPD menyiapkan LK-SKPD tahun anggaran berkenaan dan disampaikan kepada kepala SKPD untuk ditetapkan sebagai laporan pertanggungjawaban pelaksanaan anggaran SKPD.
2. Laporan keuangan disampaikan kepada PPKD sebagai dasar penyusunan laporan keuangan pemda.
3. LK-SKPD disampaikan kepada kepala daerah melalui PPKD paling lambat dua bulan setelah tahun anggaran berakhir.
4. Laporan keuangan itu disusun oleh pejabat pengguna anggaran sebagai hasil pelaksanaan anggaran yang berada di SKPD yang menjadi tanggung jawabnya.

5. PPKD menyusun LK Pemda dengan cara menggabungkan laporan-laporan keuangan SKPD paling lambat tiga bulan setelah berakhirnya tahun anggaran berkenaan.
6. LK Pemda disampaikan kepada kepala daerah melalui Sekda selaku koordinator pengelolaan keuangan daerah dalam rangka memenuhi pertanggungjawaban pelaksanaan APBD

#### **2.3.4 Tujuan Laporan Pertanggungjawaban Kepala Daerah**

Pertanggungjawaban kepala daerah dalam pengelolaan keuangan daerah, mempunyai tujuan umum dan tujuan khusus.

Tujuan umum dari pertanggungjawaban kepala daerah antara lain sebagai berikut:

1. Untuk memberikan informasi yang digunakan dalam pembuatan keputusan ekonomi, sosial dan politik serta sebagai bukti pertanggungjawaban (*accountability*) dan pengelolaan (*stewardship*).
2. Untuk memberikan informasi yang digunakan dalam mengevaluasi kinerja manajerial dan organisasional.<sup>15</sup>

Sedangkan secara khusus, tujuan pertanggungjawaban kepala daerah terhadap pelaksanaan keuangan daerah adalah sebagai berikut:

1. Memberikan informasi keuangan guna menentukan dan memprediksi aliran kas, saldo neraca, dan kebutuhan sumber daya finansial jangka pendek unit pemerintah.

---

<sup>15</sup> Soekarwo, *Hukum Pengelolaan keuangan Daerah Berdasarkan Prinsip-Prinsip Good Financial Governance*, (Surabaya: Airlangga University Press, 2005), hlm. 243.



2. Memberikan informasi keuangan untuk menentukan dan memprediksi kondisi ekonomi suatu unit pemerintahan dan perubahan-perubahan yang terjadi didalamnya.
3. Memberikan informasi keuangan untuk memonitor kinerja, kesesuaiannya dengan peraturan perundang-undangan, kontrak yang telah disepakati, dan ketentuan lain yang disyaratkan.
4. Memberikan informasi untuk perencanaan dan penganggaran, serta untuk memprediksi pengaruh pemilikan dan pembelanjaan sumber daya ekonomi terhadap pencapaian tujuan operasioanl.
5. Memberikan informasi untuk mengevaluasi kinerja manajerial dan organisasional.<sup>16</sup>

## **2.4 Tinjauan tentang DPRD**

### **2.4.1 Pengertian DPRD**

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sebagai lembaga negara yang menjalankan sistem pemerintahan negara memiliki tugas dan wewenang tersendiri yang bertujuan agar dalam pelaksanaannya tidak mengalami ketidak jelasan atau tumpang tindih dengan Lembaga Negara lainnya, sama halnya dengan DPRD yang memiliki tugas dan wewenang tersendiri agar tidak terjadi kerancuan dalam memposisikan dirinya sebagai lembaga legislative daerah.

DPRD itu sendiri agar lebih jelas didalam penjelasan tentang beberapa hal yang terkait dengan pembahasan tentang DPRD dan kedudukannya. Berkaitan dengan

---

<sup>16</sup> *Ibid*, hlm. 44.

pengertian DPRD, Mh. Isnaeni dalam B.N Marbun (1982; 55) mengemukakan tentang pengertian DPRD yaitu: “Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) adalah suatu lembaga kenegaraan yang berfungsi sebagai penyalur aspirasi rakyat mengenai penyelenggaraan pemerintah sehari-hari.”

#### **2.4.2 Tugas dan Wewenang DPRD**

Adapun tugas dan wewenang DPRD telah diatur dalam pasal 154 Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah adalah sebagai berikut:

- a. Membentuk Perda Kabupaten/Kota bersama bupati/walikota.
- b. Membahas dan memberikan persetujuan rancangan Perda mengenai APBD kabupaten/kota yang diajukan oleh bupati/walikota.
- c. Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Perda dan APBD kabupaten/kota.
- d. Memilih bupati/walikota.
- e. Mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian bupati/walikota kepada Menteri melalui gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat untuk mendapatkan pengesahan pengangkatan dan pemberhentian.
- f. Memberikan pendapat dan pertimbangan kepada Pemerintah Daerah kabupaten/kota terhadap rencana perjanjian internasional di Daerah.
- g. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama Internasional yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah kabupaten/kota.
- h. Meminta laporan keterangan pertanggungjawaban bupati/walikota dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah kabupaten/kota.

- i. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama dengan Daerah lain atau dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan Daerah.
- j. Melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.

Tugas dan wewenang yang dimiliki oleh DPRD ini bertujuan agar dapat dalam pelaksanaan tugasnya DPRD dapat memposisikan diri sebagai lembaga pengawasan di daerah dengan baik tanpa dicampuri oleh pihak-pihak lain.

Selain tugas dan wewenang diatas, DPRD juga mempunyai hak dan kewajiban seperti dinyatakan dalam Pasal 160 undang-undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah adalah sebagai berikut :

- a. Mengajukan rancangan Perda Kabupaten/Kota.
- b. Mengajukan pertanyaan.
- c. Menyampaikan usul dan pendapat.
- d. Memilih dan dipilih
- e. Membela diri.
- f. Imunitas.
- g. Mengikuti orientasi dan pendalaman tugas.
- h. Protokoler, dan
- i. Keuangan dan administratif.

### **2.4.3 Fungsi DPRD**

Sesuai dengan paradigma baru yang berkembang saat ini, DPRD mempunyai posisi, tugas, dan fungsi yang strategis dan penting dalam perencanaan dan pengawasan pengelolaan keuangan daerah. Fungsi pengawasan dan perencanaan

hendaknya sudah dilakukan DPRD sejak proses penjaringan aspirasi masyarakat hingga penetapan arah dan kebijakan umum APBD serta penentuan strategi dan prioritas APBD. Sementara itu, fungsi pengawasan hendaknya dilakukan oleh DPRD pada saat perencanaan APBD, pelaksanaan APBD, dan pelaporan APBD.

#### **2.4.4 Pengawasan Keuangan Daerah oleh DPRD**

Pengawasan terhadap pelaksanaan perlu dilakukan, hal ini untuk memantau apakah pelaksanaan anggaran tersebut telah berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan, serta berjalan efisien, efektif dan ekonomis. Proses pengawasan di sini diartikan sebagai proses kegiatan yang ditujukan untuk menjamin agar pelaksanaan pemerintah daerah sesuai dengan rencanan dan ketentuan perundang-undangan yang berlaku (Keppres No. 74 Tahun 2001). Selain itu untuk mendukung akuntabilitas pemerintah daerah di samping diperlukan pengawasan yang bersifat internal juga diperlukan pengawasasan yang bersifat eksternal yang baik dan dapat dipertanggungjawabkan. Fungsi pengawasan secara internal selama ini dilakukan oleh pemerintah daerah sendiri, sedangkan pengawasan eksternal dilakukan oleh BPK, BPKP, serta DPR dan DPRD; sehingga akan diperoleh suatu laporan pelaksanaan pemerintahan yang diperoleh berdasarkan prosedur *check and balances*. Dalam penelitian ini, proses pengawasan akan difokuskan pada pengawasan yang dilakukan oleh DPRD. Dalam melaksanakan tugas pengawasan tersebut, DPRD memiliki bagian khusus yang disebut Panitia Anggaran. Pengawasan yang dilakukan DPRD atau Dewan dapat bersifat langsung maupun tidak langsung serta preventif dan represif. Pengawasan yang bersifat langsung dilakukan secara pribadi dengan mengamati, meneliti, memeriksa, mengecek sendiri di tempat pekerjaan dan minta secara langsung dari

pelaksana dengan cara inspeksi. Sedangkan pengawasan tidak langsung dilakukan dengan mempelajari laporan yang diterima dari pelaksana. Pengawasan preventif dilakukan melalui pre audit sebelum pekerjaan dimulai. Sedangkan pengawasan represif dilakukan melalui post audit melalui pemeriksaan di tempat (Sopannah dan Mardiasmo, 2003)

#### **2.4.5 Peran Dewan dalam Pengawasan Keuangan Daerah**

Pengawasan diperlukan untuk mengetahui apakah perencanaan yang telah disusun dapat berjalan dengan efisien, efektif dan ekonomis. Pengawasan menurut Keputusan Presiden Nomor 74 Tahun 2001 (Tentang Tata Cara Penyelenggaraan Pemerintah Daerah) Pasal 1 ayat 6 menyebutkan bahwa pengawasan pemerintah daerah adalah proses kegiatan yang ditujukan untuk menjamin agar pemerintah daerah berjalan sesuai dengan rencana dan ketentuan peraturan perundangundangan yang berlaku. Pengawasan dilakukan oleh dewan dapat berupa pengawasan secara langsung dan tidak langsung serta preventif dan represif.

Pengawasan langsung dilakukan secara pribadi dengan cara mengamati, meneliti, memeriksa, mengecek sendiri di tempat pekerjaan dan meminta secara langsung dari pelaksana dengan cara inspeksi. Sedangkan pengawasan tidak langsung dilakukan dengan cara mempelajari laporan yang diterima dari pelaksanaan. Pengawasan preventif dilakukan melalui pre-audit yaitu sebelum pekerjaan dimulai. Pengawasan represif dilakukan melalui post audit dengan pemeriksaan terhadap pelaksanaan ditempat (inspeksi). Pengawasan merupakan tahap integral dengan keseluruhan tahap pada penyusunan dan pelaporan APBD.

Pengawasan diperlukan pada setiap tahap bukan hanya pada tahap evaluasi saja (Mardiasmo, 2001). Pengawasan yang dilakukan oleh dewan dimulai pada saat proses penyusunan APBD, pengesahan APBD, pelaksanaan APBD, dan pertanggungjawaban APBD. Adapun menurut Sopanah menyebutkan bahwa tujuan adanya pengawasan APBD adalah untuk:<sup>17</sup>

1. Mengetahui bagaimana cara penyusunan APBD.
2. Pelaksanaan APBD yang sebenarnya harus dilakukan oleh eksekutif.
3. Mengetahui jika terjadi kebocoran dalam pelaksanaan APBD.
4. Mampu mengidentifikasi pemborosan/kegagalan didalam pelaksanaan proyek.

Dalam menjalankan fungsi dan peran anggota dewan, kapasitas dan posisi dewan sangat ditentukan oleh kemampuan bargaining position dalam memproduksi sebuah kebijakan. Kapabilitas dan kemampuan dewan yang harus dimiliki antara lain pengetahuan, ketrampilan dan pengalaman dalam menyusun dalam menyusun berbagai peraturan daerah selain kepiawaian dewan dalam berpolitik mewakili konstituen dan kepentingan kelompok dan partainya. Menurut Indradi, dalam penelitiannya membuktikan bahwa kualitas dewan yang diukur dengan pendidikan, pengetahuan, pengalaman, dan keahlian berpengaruh terhadap kinerja dewan yang salah satunya adalah kinerja pada saat melakukan fungsi pengawasan.

---

<sup>17</sup> Sopanah, dan Mardiasmo, Pengaruh Partisipasi Masyarakat dan Transparansi Kebijakan Publik Terhadap Hubungan antara Pengetahuan Dewan Tentang Anggaran Dengan Pengawasan Keuangan Daerah, Simposium Nasional Akuntansi VI, Semarang , 2003, Hal 1160-1173.

Pendidikan dan pelatihan berkaitan dengan pengetahuan untuk masa yang akan datang<sup>18</sup>

Yudono menyatakan bahwa, DPRD akan mampu menggunakan hak-haknya secara tepat, melaksanakan tugas dan kewajibannya secara efektif serta menempatkan kedudukannya secara proporsional jika setiap anggota mempunyai pengetahuan yang cukup dalam hal konsepsi teknis penyelenggaraan pemerintahan, kebijakan publik dan sebagainya.<sup>19</sup> Pengetahuan yang dibutuhkan dalam melakukan pengawasan keuangan daerah salah satunya adalah pengetahuan tentang anggaran. Dengan mengetahui tentang anggaran diharapkan anggota dewan dapat mendeteksi adanya pemborosan dan kebocoran anggaran.

Pengawasan DPRD dan masyarakat harus sudah dilakukan sejak tahap persiapan dan penyusunan APBD. Dalam tahap ratifikasi anggaran, peran DPRD hendaknya tidak lagi sebagai "tukang stempel" saja, namun harus benar-benar memainkan fungsinya sebagai pemegang hak *budget*. Prinsip-prinsip pokok siklus anggaran harus diketahui dan dikuasai dengan baik oleh penyelenggara pemerintahan

## 2.5 Dasar Hukum

Banyak peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai pertanggungjawaban kepala daerah dalam pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) antara lain sebagai berikut:

---

<sup>18</sup> Indradi, Syamsiar, 2001. Pengaruh Pendidikan dan Pengalaman anggota DPRD dengan Proses Pembuatan Peraturan Daerah, Tesis S2 Tidak Dipublikasikan, Program Pasca Sarjana Ilmu Administrasi Negara, Universitas Brawijaya Malang.

<sup>19</sup> Yudono, Bambang, Optimalisasi Peran DPRD dalam Penyelenggaraan Pemerintah Daerah, <http://www.bangda.depdagri.go.id./jurnal/jendela.3.htm>, di akses 2013.

1. Undang-Undang Dasar 1945
2. Undang-Undang Nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara.
3. Undang-Undang Nomor 1 tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara.
4. Undang-Undang Nomor 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah.
5. Undang - Undang Nomor 15 tahun 2004 tentang Pemeriksaan, Pengelolaan, dan Tanggung Jawab Keuangan Negara.
6. Undang – Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah
7. Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2006 tentang Pelaporan Keuangan dan Kinerja Instansi Pemerintah.
8. Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2006 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah.
9. Permendagri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah.
10. Permerdagri Nomor 59 tahun 2007 tentang Perubahan Atas Permendagri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah.
11. Permendagri Nomor 21 Tahun 2011 tentang Perubahan Kedua Atas Permendagri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah.



## **BAB III.**

### **METODE PENELITIAN**

#### **3.1 Pendekatan Masalah**

Pendekatan masalah yang digunakan pada penelitian ini adalah pendekatan normatif dan pendekatan empiris.

1. Pendekatan normatif adalah pendekatan melalui studi kepustakaan dengan cara membaca, mengutip, dan menganalisis teori-teori hukum dan peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan permasalahan dalam penelitian.
2. Pendekatan empiris adalah upaya untuk memperoleh kejelasan dan pemahaman dari permasalahan berdasarkan realitas yang ada atau studi kasus.

#### **3.2 Sumber Data**

Sumber data yang digunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Data Primer

Data primer adalah data utama yang diperoleh secara langsung dari lapangan penelitian dengan melakukan wawancara dengan informan yaitu Sekretaris Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota Bandar Lampung untuk memperoleh data yang diperlukan dalam penelitian.

## 2. Data Sekunder

Data sekunder adalah data yang diperoleh dari studi kepustakaan dengan mempelajari peraturan perundang-undangan, buku-buku hukum, dan dokumen yang berhubungan dengan permasalahan yang dibahas. Dari data sekunder terdiri dari:

- a. Bahan hukum primer, yaitu hukum yang mengikat berupa:
  1. Undang-Undang Dasar 1945
  2. Undang-Undang Nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara.
  3. Undang -Undang Nomor 1 tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara.
  4. Undang-Undang Nomor 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah.
  5. Undang-Undang Nomor 15 tahun 2004 tentang Pemeriksaan, Pengelolaan, dan Tanggung Jawab Keuangan Negara.
  6. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah
- b. Bahan hukum sekunder adalah bahan hukum yang mendukung bahan hukum primer yang terdiri dari :
  1. Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2006 tentang Pelaporan Keuangan dan Kinerja Instansi Pemerintah.
  2. Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2006 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah.
  3. Permendagri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah sebagai mana telah diubah manjadi Permendagri

Nomor 59 Tahun 2007 dan diubah kembali menjadi Permendagri Nomor 21 Tahun 2011

c. Bahan hukum tersier

Bahan hukum yang memberikan petunjuk ataupun penjelasan terhadap bahan primer dan bahan sekunder meliputi kamus hukum dan kamus besar bahasa Indonesia.

### **3.3 Prosedur pengumpulan data**

Untuk mendapatkan data yang diperoleh dalam penelitian ini digunakan dengan dengan cara:

a. Studi Kepustakaan

Studi Kepustakaan dengan cara menelaah, membaca buku-buku, mempelajari, mencatat, dan mengutip buku-buku, peraturan perundang-undangan yang ada kaitannya dengan hal yang dibahas.

b. Stidi Lapangan

Studi lapangan adalah prosedur yang dilakukan dengan kegiatan wawancara kepada informan penelitian sebagai usaha mengumpulkan berbagai data dan informasi yang diburuhkan sesuai dengan permasalahan yang dibahas dalam penelitian.

### **3.4 Prosedur Pengolahan data**

Pengolahan data dilakukan untuk mempermudah analisis data yang telah diperoleh sesuai dengan permasalahan yang diteliti. Pengolahan data dilakukan dengan tahapa sebagai berikut:

- a. Seleksi data, adalah kegiatan pemeriksaan untuk mengetahui kelengkapan data, selanjutnya data dipilih sesuai dengan permasalahan yang diteliti dalam penelitian ini.
- b. Klasifikasi data, adalah kegiatan penempatan data menurut kelompok-kelompok yang telah ditetapkan dalam rangka memperoleh data yang benar-benar diperlukan dan akurat untuk dianalisis lebih lanjut.
- c. Penyusunan data, adalah kegiatan menyusun data yang saling berhubungan dan merupakan satu kesatuan yang bulat dan terpadu pada sub pokok bahasan sehingga mempermudah interpretasi data.

### **3.5 Analisis Data**

Analisis data adalah menguraikan data dalam bentuk kalimat yang tersusun secara sistematis, jelas, dan terperinci yang kemudian diinterpretasikan untuk memperoleh suatu kesimpulan.

Analisis data yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah analisis deskriptif kualitatif yaitu dengan memberikan ulasan atau interpretasi terhadap data yang diperoleh sehingga menjadi lebih jelas dan bermakna dibandingkan dengan sekedar angka-angka dan penarikan kesimpulan dilakukan dengan metode induktif, yaitu mengurangi hal – hal yang bersifat khusus lalu menarik kesimpulan yang bersifat umum sesuai dengan permasalahan yang dibahas dalam penelitian

## **BAB V**

### **PENUTUP**

#### **5.1 Kesimpulan**

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan yang dilakukan oleh peneliti maka dapat diambil kesimpulan bahwa:

1. Pertanggungjawaban Pelaksanaan APBD Kota Bandar Lampung tahun anggaran 2014 diawali dengan PPK SKPD menyiapkan laporan keuangan SKPD untuk ditetapkan sebagai laporan pertanggungjawaban pelaksanaan anggaran SKPD dan disampaikan kepada Kepala Daerah melalui PPKD. PPKD selanjutnya menyusun laporan keuangan pemerintah daerah dengan menggabungkan laporan keuangan SKPD. Laporan keuangan pemerintah daerah disampaikan kepada Kepala Daerah melalui sekretaris daerah selaku koordinator pengelolaan keuangan daerah dalam rangka memenuhi PPAPBD yang meliputi laporan realisasi anggaran, neraca, laporan arus kas dan catatan atas laporan keuangan. Laporan keuangan daerah oleh kepala daerah disampaikan kepada BPK untuk dilakukan pemeriksaan. Laporan pemeriksaan BPK yang keluar pada 7 April 2015 menyebutkan laporan keuangan yang dilaporkan kepala daerah sesuai dengan standar akuntansi pemerintahan. Selanjutnya sesuai dengan hasil pemeriksaan BPK, kepala daerah menyampaikan Raperda PPAPBD kepada DPRD untuk dibahas. Dan

setelah kurang lebih satu bulan Raperda PPAPBD dibahas DPRD dan Eksekutif menghasilkan persetujuan bersama yang selanjutnya diserahkan kepada Gubernur untuk di evaluasi. Hasil evaluasi Gubernur menyatakan PPAPBD sudah sesuai dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Sehingga Walikota menetapkan Raperda PPAPBD menjadi Perda PPAPBD dan diundangkan dalam lembaran daerah oleh sekretaris daerah.

2. Dalam proses Pertanggungjawaban Kepala Daerah Kota Bandar Lampung Terhadap Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) terdapat juga faktor penghambat dan pendukung dimana faktor penghambat adalah keterlambatan pelaksanaan pertanggungjawaban APBD yang dilakukan oleh SKPD. Sementara faktor pendukungnya yaitu dalam pertanggungjawaban APBD, Kepala Daerah Kota Bandar Lampung tidak banyak melakukan evaluasi/penyempurnaan ketika menyampaikan Rancangan APBD kepada DPRD dan Gubernur.

## DAFTAR PUSTAKA

### **BUKU**

- Budiarjo Miriam, 1977, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, PT. Gramedia Jakarta, Jakarta
- Budiman Andi, *Kasubid Akuntansi dan Pelaporan BPKAD*, Kota Bandar Lampung.
- Diharna, 2008, *Administrasi Pemerintah Daerah*, Swagati Press, Cirebon
- Farizal S.E., M.M, *Bagian Persidangan DPRD*, Kota Bandar Lampung.
- Hasan Ali, 2009, *Tata Pemerintahan Menunjang Pembangunan Manusia Berkelanjutan*, Rajawali Press, Jakarta.
- Juliadi Riska, *Kasubid Penyusunan APBD Bidang Anggaran*, Kota Bandar Lampung.
- Koho Josep Riwo, 2002, *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia; Identifikasi Beberapa Faktor Yang Mempengaruhi Penyelenggaraannya*, Penerbit Rajawali Press, Jakarta.
- Mardiasmo, 2003, *Perwujudan Transparansi dan Akuntabilitas Publik Melalui Akuntansi Sektor Publik*,
- Nasution Faisal Akbar, 2009, *Pemerintah Daerah dan sumber-Sumber Pendapatan Asli Daerah*, PT. Sofmedia, Jakarta.
- Ritonga Irwan Taufiq, 2006, *Perencanaan Dan Penganggaran Daerah*, Andi Offset, Yogyakarta.
- Sarman, Muhammaad Taufik Makarao, 2011, *Hukum Pemerintah Daerah di Indonesia*, Rineka Cipta, Jakarta.
- Solihin Dadang, 2008, *Hasil Uji Coba Pengukuran Good Governance Index*, Final Workshop CGI, Jakarta.
- Yani Ahmad, *Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat Dan Daerah DI Indonesia*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2002

## **UNDANG-UNDANG**

Undang – Undang Dasar 1945

Undang – Undang Nomor 17 tahun 2003 tentang *Keuangan Negara*.

Undang – Undang Nomor 33 tahun 2004 tentang *Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah*.

Undang – Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang *Pemerintah Daerah*

Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2006 tentang *Pengelolaan Keuangan Daerah*.

Permendagri Nomor 13 Tahun 2006 tentang *Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah sebagai mana telah diubah manjadi Permendagri Nomor 59 Tahun 2007 dan diubah kembali menjadi Permendagri Nomor 21 Tahun 2011*