

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Negara Republik Indonesia sebagai Negara kesatuan yang menganut asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan dengan memberikan kesempatan dan keleluasaan kepada daerah untuk menyelenggarakan otonomi daerah. Dengan demikian, maka Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 merupakan landasan yang kuat untuk menyelenggarakan otonomi daerah dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata dan bertanggung jawab kepada daerah.

Pasal 18 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 amandemen ke 4 menyatakan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia 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 diatur dengan Undang-Undang.<sup>1</sup>

Indonesia merupakan salah satu Negara yang memiliki bentuk pemerintahan yang berdasarkan demokrasi, baik itu pemerintahan pusat maupun pemerintahan daerah. Dimana seseorang kepala pemerintahan dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dipilih melalui aspirasi rakyat.

Kehadiran lembaga perwakilan rakyat merupakan wujud dari demokrasi. Demokrasi menghendaki pemerintah yang berasal dari rakyat, untuk rakyat dan oleh rakyat. Demokrasi pada era sekarang dilakukan melalui

---

<sup>1</sup> Undang-Undang Dasar 1945, BAB VI Tentang Peerintah Daerah, Pasal 18 ayat (1).

sistem perwakilan yang merupakan cara terbaik untuk membentuk “*representative government*”.

**Arbi Sanit** mengemukakan bahwa perwakilan diartikan sebagai hubungan di antara dua pihak, yaitu wakil dengan terwakil dimana wakil memegang kewenangan untuk melakukan berbagai tindakan yang berkenaan dengan kesepakatan yang dibuatnya dengan terwakil. Arah kebijakan pembangunan daerah sangat ditentukan oleh wakil-wakilnya yang ada di DPRD, yang dimaksud dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menurut Pasal 291 Undang-Undang No. 27 Tahun 2009 tentang Susunan Dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD adalah “DPRD Provinsi merupakan Lembaga Perwakilan Rakyat Daerah” yang berkedudukan sebagai unsure penyelenggaraan pemerintah daerah provinsi sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.<sup>2</sup>

Pemerintah daerah dalam rangka mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan maka pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan dengan tujuan meningkatkan kesejahteraan masyarakat, pelayanan umum, dan daya saing daerah.

Peningkatan kesejahteraan masyarakat merupakan suatu pijakan utama dalam penetapan strategi kebijakan dalam pembangunan daerah. Hakikat makna kesejahteraan adalah menyangkut hajat hidup orang banyak yang meliputi dimensi. Di bidang politik, diarahkan kepada sistem pembinaan

---

<sup>2</sup> Undang-Undang No. 27 Tahun 2009 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD, Pasal 291.

politik di daerah yang dinamis, demokratis, lebih khusus adalah pembinaan kehidupan politik rakyat sehingga dapat ikut berperan serta dalam setiap proses pembangunan di daerah. Di bidang ekonomi, diarahkan untuk memberikan kesempatan seluas – luasnya dalam kegiatan perekonomian dan perdagangan, serta jasa dengan menghindari praktik monopoli, kolusi, dan nepotisme. Di bidang sosial, pendidikan, kesehatan, diarahkan kepada peningkatan kualitas kehidupan sosial, peningkatan kualitas pendidikan, kualitas kesehatan masyarakat sehingga dapat meningkatkan angka pertumbuhan penduduk yang berkualitas baik dari aspek lahiriah maupun batiniah.<sup>3</sup>

Didalam pemerintahan daerah untuk menjalankan otonomi diperlukan lembaga penyelenggaraan otonomi daerah meliputi pemerintah daerah provinsi, yang terdiri atas pemerintah daerah provinsi dan DPRD Provinsi. Adapun pemerintahan daerah kabupaten / kota yang terdiri atas pemerintahan daerah kabupaten / kota dan DPRD kabupaten / kota.

Dengan terbitnya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah terjadi beberapa perubahan pada lembaga perwakilan rakyat yang ada di daerah khususnya di Kabupaten dan Kota. DPRD kabupaten/kota merupakan lembaga perwakilan rakyat Daerah kabupaten/kota yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah kabupaten/kota. DPRD kabupaten/kota terdiri atas anggota partai politik peserta pemilihan umum yang dipilih melalui pemilihan

---

<sup>3</sup> H. Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintah Daerah*, Jakarta, PT. Sinar Grafika, 2009, Hlm 10.

umum.

Satu lagi perubahan yang terjadi pada DPRD adalah Anggota DPRD kabupaten/kota adalah pejabat Daerah kabupaten/kota. Dengan posisi anggota DPRD kabupaten/kota yang berstatus pejabat daerah maka seluruh aturan protokoler dan fasilitas layaknya seorang pejabat daerah sudah tentu harus disiapkan oleh Pemerintah Daerah. Sayangnya aturan pelaksana mengenai status anggota DPRD sebagai pejabat daerah samai sekarang belum ada, seluruh daerah di Indonesia sedang menunggu Peraturan Pemerintah yang sedang disusun di Kementerian Dalam Negeri.<sup>4</sup>

Sekarang ini timbul penafsiran dari masing-masing lembaga daerah, menurut DPRD Ketua DPRD statusnya sejajar dengan Bupati, walaupun Bupati sebenarnya adalah Pejabat Negara. Wakil Bupati sejajar dengan Wakil Ketua DPRD, sedangkan anggota DPRD dianggap sejajar dengan Sekretaris Daerah. Tetapi ini nyatanya diberlakukan hanya untuk penentuan standar perjalanan dinas, dimana standar perjalanan dinas Bupati, fasilitas transportasi, akomodasi disamakan dengan Ketua DPRD. Sedangkan standar perjalanan dinas Wakil Ketua DPRD, fasilitas transportasi, akomodasi disamakan dengan Wakil Bupati. Dan untuk standar perjalanan Anggota DPRD setara dengan pejabat eselon II di daerah.

Salah satu fungsi DPRD yang paling penting adalah fungsi *legitimasi*, yaitu peranan DPRD dalam membangun dan mengusahakan dukungan bagi kebijakan dan keputusan Pemerintah Daerah agar diterima

---

<sup>4</sup> Undang-undang Nomor 23 tahun 2014 tentang pemerintahan daerah

oleh masyarakat luas. Dalam hal ini DPRD menjembatani Pemerintah Daerah dengan rakyat dan mengusahakan kesepakatan maupun dukungan terhadap sistem politik secara keseluruhan maupun terhadap kebijakan spesifik tertentu. DPRD menjadi mitra Pemerintah Daerah dengan memberikan atau mengusahakan dukungan yang diperlukan dalam rangka optimalisasi pelaksanaan otonomi daerah dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Guna mewujudkan lembaga DPRD supaya berfungsi seperti keinginan tersebut, perlu diatur kedudukan, susunan, tugas wewenang, hak dan kewajiban pelaksanaan tugas DPRD dalam suatu Perundang-undangan. Sebagaimana ditegaskan dalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1999 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, sebagai lembaga perwakilan rakyat di Daerah, DPRD melaksanakan fungsi legislatif sepenuhnya sebagai penjelmaan kedaulatan rakyat di daerah, dan berkedudukan sejajar sebagai mitra Pemerintah Daerah.

Oleh karena itu, dalam melaksanakan tugas dan fungsinya kepada DPRD perlu diberikan hak-hak keuangan dan administratif yang diatur dalam Kedudukan Keuangan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Penetapan Kedudukan Keuangan DPRD itu perlu mempertimbangkan kemampuan keuangan daerah dan aspek keadilan dikaitkan dengan tugas, kewenangan dan tanggung jawab dalam melaksanakan legislasi, pengawasan dan anggaran.

Dengan adanya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 memperjelas tugas dan fungsi legislatif Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam menjalankan Pemerintahan Daerah otonomi yang seluas-luasnya serta dipertegas lagi oleh Pasal 18 UUD 1945 yang menegaskan Pemerintah Daerah berhak menetapkan Peraturan Daerah (PERDA) dan Peraturan-Peraturan lain<sup>5</sup>.

DPRD Kabupaten Bangka Selatan merupakan Dewan Perwakilan yang bersama-sama dengan Bupati Kabupaten Bangka Selatan dalam melaksanakan Pemerintahan di daerah. DPRD juga sebagai Dewan Perwakilan yang melaksanakan fungsinya sebagai legislatif yang membuat dan mengesahkan Peraturan Daerah (PERDA) di daerah Kabupaten Bangka Selatan.

Berdasarkan uraian yang telah dipaparkan, menimbulkan keinginan untuk melakukan penelitian dan analisa skripsi dengan judul **“Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Bangka Selatan Dalam Penetapan Peraturan Daerah Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (Studi Kasus di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Bangka Selatan)**

---

<sup>5</sup> *Ibid*

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan , permasalahan yang akan dibahas dalam skripsi ini adalah :

- a. Bagaimana Fungsi legislasi DPRD Kabupaten Bangka selatan dalam Penetapan Perda APBD?
- b. Faktor-Faktor Yang Menghambat pelaksanaan Tugas dan Wewenang DPRD Kabupaten Bangka Selatan dalam Melakukan Pengawasan Terhadap Pelaksanaan Peraturan Daerah?

## **C. Tujuan dan Manfaat Peneletian**

### a. Tujuan Penelitian

- 1) Untuk mengetahui kedudukan dan fungsi DPRD Kabupaten Bangka Selatan dalam penetapan Perda APBD.
- 2) Untuk mengetahui penyusunan dan penetapan Perda APBD yang dibuat oleh DPRD Kabupaten Bangka Selatan.

### b. Manfaat Penelitian

Suatu penelitian akan mempunyai makna yang sangat bermanfaat bagi para pembaca, dengan tujuan tersebut penelitian ini diharapkan mempunyai manfaat sebagai berikut :

#### 1) Bagi Peneliti

Penelitian ini disamping sebagai kewajiban tugas akhir untuk menyelesaikan program Strata Satu (S1) di Universitas Bangka Belitung khususnya Fakultas Hukum, juga diharapkan hasil pengetahuan hukum, khusus mengenai peran DPRD dalam pelaksanaan Otonomi Daerah.

## 2) Bagi Universitas

Peneliti berharap penelitian ini mampu menjadi salah satu sumbangsih kecil dari peneliti untuk pengetahuan akademis sebagai literatur yang dapat di jadikan rujukan ataupun perbandingan mahasiswa lainnya.

## 3) Bagi Masyarakat

Penelitian ini diharapkan dapat berguna sebagai bahan informasi bagi masyarakat dan besar sekali harapan penulis bahwa hasil penelitian ini yang kemudian telah disajikan dalam bentuk tulisan skripsi dapat dijadikan referensi bagi pihak-pihak yang akan melakukan penelitian lebih lanjut dan juga dapat membuka wawasan masyarakat mengenai hukum.

## D. Kerangka Teori

Menurut **Hans Kelsen**, teori efektifitas hukum adalah teori yang mengkaji n menganalisis tentang keberhasilan, kegagalan, serta faktor-faktor yang mempengaruhi dalam penerapan hukum.<sup>6</sup>

### a. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah atau di singkat DPRD merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah yang melaksanakan fungsi-fungsi Pemerintah Daerah sebagai mitra yang memiliki posisi sejajar dengan Pemerintah Daerah. Di dalam struktur Pemerintah Daerah, DPRD berada di

---

<sup>6</sup> Salim HS dan Erlies Septiana, *Penerapan Teori Hukum Pada Penelitian Thesis dan Disertasi*, Jakarta, PT. Raja Grafindo Persada, 2013, Hlm. 302.



dua jenjang, yaitu ditingkat Provinsi disebut DPRD Provinsi serta ditingkat Kabupaten/Kota disebut DPRD Kabupaten/Kota. Dalam menjalankan tugas dan fungsinya, DPRD ditunjang oleh alat kelengkapan DPRD Provinsi yang terdiri atas :

- 1) Pimpinan.
- 2) Badan Musyawarah.
- 3) Komisi.
- 4) Badan Legislasi Daerah.
- 5) Badan Anggaran.
- 6) Badan Kehormatan.
- 7) Alat kelengkapan yang diperlukan dan dibentuk oleh rapat paripurna.

Pimpinan DPRD merupakan bagian dari alat kelengkapan DPRD yang terdiri dari 1 (satu) orang ketua dan 3 (tiga) orang wakil ketua. Ketua DPRD Provinsi ialah anggota DPRD Provinsi yang berasal dari partai politik yang memperoleh kursi terbanyak pertama di DPRD Provinsi.<sup>7</sup>

Secara umum, peran DPRD diwujudkan dalam tiga fungsi, yaitu :

- 1) *Regulator* : mengatur seluruh kepentingan daerah, baik yang termasuk urusan rumah tangga daerah (otonomi) maupun urusan pemerintah pusat yang diserahkan pelaksanaannya ke daerah (tugas pembantu).
- 2) *Policy Making* : Merumuskan kebijakan pembangunan dan perencanaan program-program pembangunan di daerahnya.

---

<sup>7</sup> Undang -Undang No. 27 Tahun 2009 Pasal 302 dan 303, *Tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD*.

3) *Budgeting* : Perencanaan anggaran daerah (APBD).<sup>8</sup>

Dalam perannya sebagai Badan Perwakilan, DPRD menempatkan diri selaku kekuasaan penyeimbang (*balanced power*) yang mengimbangi dan melakukan kontrol efektif terhadap kepala daerah dan seluruh jajaran pemerintah daerah. Peran ini diwujudkan dalam fungsi-fungsi berikut :

- 1) Melindungi kepentingan rakyat saat kebijakan dibuat sehingga DPRD senantiasa berbicara “atas nama rakyat”.
- 2) *Avokasi* : Agregasi aspirasi yang komprehensif dan memperjuangkannya melalui negosiasi yang kompleks dan sering tampak alat, serta terjadi tawar menawar politik yang sangat kuat. Hal ini wajar mengingat aspirasi masyarakat mengandung banyak kepentingan atau tuntutan yang terkadang untuk mencapai titik temu dari berbagai kepentingan tersebut.
- 3) *Administrative Oversight* : Menilai atau menguji dan, apabila perlu, berusaha mengubah tindakan-tindakan dari badan eksekutif. Berdasarkan fungsi ini, DPRD tidak dibenarkan bersikap “lepas tangan” terhadap kebijakan pemerintah daerah yang bermasalah atau dipersoalkan oleh masyarakat.<sup>9</sup>

Menurut Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) adalah lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggaraan Pemerintah Daerah.

b. Penyusunan dan Penetapan APBD

---

<sup>8</sup> Utang Rosidin, S.H., M.H., Otonomi Daerah dan Desentralisasi, Bandung, Pustaka Setia, 2010, Hlm. 93.

<sup>9</sup> *Ibid*, Hlm. 94.

## 1) Struktur APBD

Struktur APBD merupakan satu kesatuan yang terdiri dari Pendapatan Daerah, Belanja Daerah, dan Pembiayaan. Yang dimaksud dengan satu kesatuan dalam hal ini adalah bahwa dokumen APBD merupakan rangkuman seluruh jenis pendapatan, jenis belanja, dan sumber-sumber pembiayaan.

### a) Pendapatan Daerah

Pendapatan Daerah dirinci menurut kelompok pendapatan dan jenis pendapatan. Kelompok pendapatan meliputi : Pendapatan Asli Daerah, Dana Perimbangan, dan lain-lain Pendapatan yang sah. Jenis pendapatan misalnya Pajak Daerah, Retribusi Daerah, Dana Alokasi Umum dan Dana Alokasi Khusus.

### b) Belanja Daerah

Belanja Daerah dirinci menurut organisasi, fungsi, dan jenis belanja. Yang dimaksud dengan belanja menurut organisasi adalah suatu kesatuan penggunaan anggaran seperti DPRD dan Sekertariat DPRD, kepala Daerah dan Wakil kepala Daerah, sekertariat Daerah, serta Dinas Daerah dan lembaga teknis Daerah lainnya. Fungsi belanja misalnya pendidikan, kesehatan, dan fungsi-fungsi lainnya. Jenis belanja maksudnya adalah belanja pegawai, belanja barang, belanja pemeliharaan, belanja perjalanan dinas dan belanja modal/pembangunan.

### c) Pembiayaan

Pembiayaan dirinci menurut sumber pembiayaan. Sumber-sumber pembiayaan yang merupakan penerimaan Daerah antara lain seperti sisa lebih perhitungan anggaran tahun lalu, penerimaan pinjaman dan obligasi serta penerimaan dari penjualan aset daerah yang dipisahkan. Sumber pembiayaan yang merupakan pengeluaran antara lain seperti pembayaran hutang pokok.

Selisih lebih pendapatan daerah terhadap belanja daerah disebut surplus anggaran. Sedangkan selisih kurang pendapatan daerah terhadap belanja daerah disebut defisit anggaran. Jumlah pembiayaan sama dengan jumlah surplus/defisit anggaran<sup>10</sup>. Anggaran untuk membiayai pengeluaran yang sifatnya tidak tersangka disediakan dalam bagian anggaran pengeluaran tidak tersangka penyelenggaraan dana cadangan dialokasikan dari sumber penerimaan APBD. Dikecualikan dari sumber penerimaan APBD dalam ayat ini adalah Dana Alokasi Khusus, Dana Darurat, dan Pinjaman Daerah. Pengeluaran yang akan diisihkan untuk pembentukan Dana Cadangan dicantumkan pada anggaran belanja.

Semua sumber penerimaan Dana Cadangan dan semua pengeluaran atas beban Dana Cadangan dicatat dan dikelola dalam APBD, yaitu dibukukan di dalam rekening tersendiri yang memperlihatkan saldo awal, setiap transaksi penerimaan dan pengeluaran serta saldo akhir tahun anggaran. Pengeluaran untuk menutup kebutuhan

---

<sup>10</sup> HAW.Widjaja, *Penyelenggaraan Otonomi Diindonesia Dalam Rangka Sosialisasi UU No 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah*, hlm 190

sebagaimana yang ditetapkan dalam peraturan daerah tentang pembentukan dana cadangan dibebankan pada rekening dana cadangan. Posisi dana cadangan dilaporkan sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari Laporan pertanggungjawaban APBD. Saldo akhir dana cadangan pada tahun tersebut dicatat sebagai saldo awal pada awal tahun anggaran berikutnya pada saat yang sama ditambahkan pada dana cadangan tahun berikutnya. Apabila diperkirakan pendapatan daerah lebih kecil dari pada rencana belanja, daerah dapat melakukan pinjaman.<sup>11</sup>

Pinjaman daerah di cantumkan pada anggaran pembiayaan. penggunaan dana yang bersumber dari pinjaman daerah ini dipergunakan untuk membiayai kegiatan sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku untuk pinjaman daerah. Apabila Pemerintah Daerah dalam rangka pembangunan fasilitas pelayanan publik tidak memiliki dana ataupun dana yang ada tidak mencukupi, maka Daerah dapat mencari alternatif sumber-sumber pembiayaan jangka panjang melalui kerja sama dengan pihak lain termasuk masyarakat. Kerja sama yang mempunyai akibat keuangan terhadap APBD diatur dengan Peraturan Daerah.

Pemerintah Daerah dapat melakukan investigasi dalam bentuk penyertaan modal, deposito atau bentuk investasi lainnya sepanjang hal tersebut member manfaat bagi peningkatan pelayanan masyarakat dan tidak mengganggu likuiditas Pemerintah Daerah. Yang dimaksud dengan

---

<sup>11</sup> *Ibid*, Hlm 97

investasi dalam bentuk penyertaan modal adalah penyertaan modal Pemerintah Daerah yang dilakukan melalui badan usaha milik Daerah. Yang dimaksud dengan deposito adalah simpanan berjangka pada Bank yang sehat. Dalam rangka penganggaran, investasi dicantumkan pada anggaran pembiayaan.

Sumber-sumber pembiayaan lain dan investasi Pemerintah Daerah diatur dengan Peraturan Daerah. Pemerintah Daerah bertanggung jawab atas pengelolaan sumber-sumber pembiayaan lain dan investasi, dan setiap akhir tahun anggaran melaporkan hasil pelaksanaannya kepada DPRD<sup>12</sup>.

APBD yang disusun dengan pendekatan kinerja memuat :

- a) Sasaran yang diharapkan menurut fungsi belanja.
- b) Standar pelayanan yang diharapkan dan perkiraan biaya satuan komponen kegiatan yang bersangkutan. Pengembangan standar pelayanan dapat dilaksanakan secara bertahap dan harus dilakukan secara berkesinambungan.
- c) Bagian pendapatan APBD yang membiayai belanja administrasi umum, belanja operasi dan pemeliharaan, dan belanja modal/pembangunan. Uraian tersebut merupakan indikator dan/atau sarana kinerja Pemerintah Daerah yang menjadi acuan Laporan Pertanggungjawaban tentang kinerja daerah.

---

<sup>12</sup> Riyadi dan Deddy Supriyadi Bratakusumah. *Perencanaan Pembangunan Daerah*. PT Gramedia Pustaka Utama. Jakarta, 2005. Hlm 105

Untuk mengukur kinerja keuangan Pemerintah Daerah, dikembangkan standar analisa belanja, tolok ukur kinerja dan standar biaya. Yang dimaksud dengan standar analisa belanja adalah penelitian kewajaran atas beban kerja dan biaya terhadap suatu kegiatan. Yang dimaksud dengan tolok ukur kinerja adalah ukuran keberhasilan yang dicapai pada setiap unit organisasi perangkat Daerah. Sedangkan yang dimaksud dengan standar biaya adalah harga satuan unit biaya yang berlaku bagi masing-masing Daerah.

Dalam rangka menyiapkan rancangan APBD, Pemerintah Daerah bersama-sama DPRD menyusun arah dan kebijakan umum APBD. Berdasarkan arah dan kebijakan umum APBD itu, Pemerintah Daerah menyusun strategi dan prioritas APBD. Sedangkan berdasarkan strategi dan prioritas APBD dan dengan mempertimbangkan kondisi ekonomi dan Keuangan Daerah menyiapkan rancangan APBD.<sup>13</sup>

## 2) Proses Penetapan APBD

Kepala Daerah menyampaikan rancangan APBD kepada DPRD untuk mendapatkan persetujuan. Bila rancangan APBD tidak disetujui DPRD, Pemerintah Daerah berkewajiban menyempurnakan rancangan APBD tersebut. Penyempurnaan rancangan APBD harus disampaikan kembali kepada DPRD. Apabila rancangan APBD tersebut

---

<sup>13</sup> Deddy Supriyadi Bratakusumah dan Dadang Solihin, M.A., *Otonomi Penyelenggaraan Pemerintah Daerah*, Jakarta, PT. Gramedia Pustaka Utama, 2010. Hlm. 212.

tidak disetujui DPRD, Pemerintah Daerah menggunakan APBD tahun sebelumnya sebagai dasar pengurusan Keuangan Daerah.

Perubahan APBD dilakukan sehubungan dengan :

- a) Kebijakan Pemerintah Pusat dan/atau Pemerintah Daerah yang bersifat strategis.
- b) Penyesuaian akibat tidak tercapainya target Penerimaan Daerah yang ditetapkan.

Kebutuhan mendesak dalam ketentuan ini adalah untuk penanggulangan kerusakan dan prasarana sebagai akibat bencana alam dan bencana sosial yang belum atau tidak cukup disediakan anggarannya dalam pengeluaran tidak terduga. Perubahan APBD ditetapkan paling lambat 3 bulan sebelum tahun anggaran tertentu berakhir. Jangka waktu 3 bulan dimaksudkan agar pelaksanaannya dapat selesai pada akhir tahun anggaran tertentu.

### 3) Pelaksanaan APBD

#### a) Penerimaan dan Pengeluaran APBD

Setiap perangkat Daerah yang mempunyai tugas memungut atau menerima Pendapatan Daerah wajib melaksanakan intensifikasi pemungutan pendapatan tersebut. Semua manfaat yang bernilai uang berupa komisi, rabat, potongan, bunga atau nama lain sebagai akibat dari penjualan dan/atau pengadaan barang dan/atau jasa dan dari penyimpanan dan/atau penempatan uang Daerah merupakan



Pendapatan Daerah. Semua manfaat yang bernilai uang tersebut dibukukan sebagai Pendapatan Daerah dan dianggarkan dalam APBD.

Pendapatan Daerah disetor sepenuhnya tepat pada waktunya ke kas Daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang – undangan yang berlaku. Tindakan yang mengakibatkan pengeluaran atas beban APBD tidak dapat dilakukan sebelum ditetapkan dalam Peraturan Daerah tentang APBD dan ditempatkan dalam Lembaran Daerah. Tindakan yang dimaksud tidak termasuk penerbitan surat keputusan yang berkaitan dengan kepegawaian yang formasinya sudah ditetapkan sebelumnya dan pelaksanaan anggaran apabila rancangan APBD tidak atau belum disetujui oleh DPRD.

Untuk setiap pengeluaran atas beban APBD diterbitkan Surat Keputusan otorisasi atau surat keputusan lainnya yang disamakan dengan itu oleh pejabat yang berwenang. Surat keputusan Otorisasi merupakan dokumen APBD yang menjadi dasar setiap pengeluaran atas beban APBD. Setiap pembebanan APBD harus didukung oleh bukti – bukti yang lengkap dan sah mengenai hak yang diperoleh oleh pihak yang menagih. Bukti dimaksud antara lain kuitansi, faktur, surat penerimaan barang, perjanjian pengadaan barang dan jasa.

Setiap orang yang diberi wewenang menandatangani dan/atau mengesahkan surat bukti yang menjadi dasar pengeluaran atas beban APBD bertanggung jawab atas kebenaran dan akibat dari penggunaan bukti tersebut. Penggunaan Anggaran Daerah mengajukan Surat

Permintaan Pembayaran untuk melaksanakan pengeluaran<sup>14</sup>. Pembayaran yang membebani APBD dilakukan dengan Surat Perintah Membayar. Surat Perintah Membayar merupakan dokumen APBD yang menjadi dasar untuk melakukan pembayaran atas beban APBD. Surat Perintah Membayar ditetapkan oleh Bendahara Umum Daerah atau pejabat yang ditetapkan oleh Bendahara Umum Daerah.

Bendahara Umum daerah membayar berdasarkan Surat Perintah Membayar. Bendahara Umum daerah dapat menetapkan pejabat yang melakukan tugas pembayaran atas dasar Surat Perintah Membayar. Gaji pegawai Negeri Sipil daerah dibebankan dalam APBD. Pegawai Negeri Sipil Daerah dapat diberi tambahan penghasilan berdasarkan pertimbangan yang objektif dengan memperhatikan kemampuan keuangan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Tambahan penghasilan diberikan dalam rangka peningkatan kesejahteraan pegawai berdasarkan prestasi kerja, tempat bertugas, dan kelangkaan profesi.

Gaji pegawai Negeri Sipil Daerah yang diperbantukan pada BUMN atau unit usaha lainnya menjadi beban BUMN atau Unit usaha yang bersangkutan. Pembiayaan pension Pegawai Negeri Sipil Daerah yang diangkat oleh Pemerintah Daerah menjadi tanggung jawab Daerah. Yang dimaksud Pegawai Negeri Sipil daerah dalam ayat ini adalah pegawai Negeri Sipil Daerah yang diangkat oleh Pemerintah

---

<sup>14</sup> Bratakusumah, Deddy Supriyadi dan Dadang Solihin. *Otonomi Penyelenggaraan Pemerintah Daerah*. PT Gramedia Pustaka Utama. Jakarta, 2002, Hlm 89

Daerah mulai tanggal 1 Januari 2001. Penggunaan anggaran belanja tidak tersangka diberitahukan kepada DPRD. Bernegara ini ingin segera tercapai. Bahwa tujuan Negara untuk mensejahterakan rakyat, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan menciptakan rasa aman bagi seluruh rakyat Indonesia dengan jalan melindungi segenap bangsa Indonesia merupakan sesuatu yang mendesak, maka otonomi daerah tidak bias dihindari.

Pelaksanaan otonomi daerah yang dicanangkan sejak januari 2001 telah membawa perubahan politik di tingkat local (daerah). Salah satunya adalah menguatnya peran Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), jika dimasa sebelumnya DPRD hanya sebagai stempel karet dan kedudukannya dibawah Legislatif, setelah otonomi daerah, peran Legislatif menjadi lebih besar, bahkan dapat memberhentikan kepala daerah.

Dampak positif otonomi daerah adalah memunculkan kesempatan identitas local yang ada dimasyarakat. Berkurangnya wewenang dan kendali pemerintah pusat mendapatkan respon tinggi dari pemerintah daerah dalam menghadapi masalah yang berada di daerahnya sendiri. Bahkan dana yang diperoleh lebih banyak daripada yang didapatkan melalui jalur biokrasi dari pemerintah pusat. Dana tersebut memungkinkan pemerintah local mendorong pembangunan daerah serta membangun program promosi kebudayaan dan juga pariwisata.

Kewenangan otonomi yang luas adalah keleluasaan daerah untuk menyelenggarakan pemerintah yang mencakup kewenangan semua bidang pemerintah, kecuali kewenangan pemerintah. pelaksanaan, pengawasan, pengendalian, dan evaluasi. Yang dimaksud dengan otonomi nyata adalah keleluasaan daerah untuk menyelenggarakan kewenangan pemerintah di bidang tertentu yang secara nyata ada dan diperlukan serta tumbuh, hidup, dan berkembang di daerah.

#### 4) Pemerintah Daerah

Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 menyatakan, bahwa Negara Indonesia adalah Negara kesatuan yang berbentuk Republik. Dengan istilah Negara Kesatuan itu dimaksud, bahwa susunan negaranya hanya terdiri dari satu Negara saja dan tidak dikenal adanya Negara didalam Negara seperti halnya apa suatu Negara federal.<sup>15</sup>

Wilayah Negara republik Indonesia itu sangat luas yang meliputi banyak kepulauan yang besar dan kecil, maka tidak mungkin jika segala sesuatunya akan diurus seluruhnya oleh pemerintah yang berkedudukan di Ibukota Negara. Untuk mengurus penyelenggaraan pemerintah sampai kepada seluruh pelosok daerah Negara, maka perlu dibentuk suatu pemerintah daerah. Pemerintah daerah ini sebenarnya menyelenggarakan pemerintah yang secara langsung berhubungan dengan masyarakatnya.

---

<sup>15</sup> Undang-Undang Dasar 1945, BAB 1 Tentang Bentuk dan Kedaulatan, Pasal 1 ayat (1).

Pemerintah daerah adalah pelaksanaan fungsi-fungsi pemerintahan daerah yang dilakukan oleh lembaga pemerintah daerah, yaitu pemerintah daerah dan DPRD. Kepala daerah adalah kepala pemerintah daerah yang dipilih secara demokratis, berdasarkan pemilihan yang demokratis pula. Hubungan antara pemerintah daerah dan DPRD merupakan hubungan kerja yang kedudukannya setara dan bersifat kemitraan. Kedudukan yang setara bermakna bahwa di antara lembaga pemerintah daerah itu memiliki kedudukan yang sama dan sejajar, artinya tidak saling membawahi. Hal ini tercermin dalam membuat kebijakan daerah berupa peraturan daerah. Hubungan kemitraan bermakna apabila antara pemerintah daerah dan DPRD adalah sama-sama mitra sekerja dalam membuat kebijakan daerah untuk melaksanakan otonomi daerah sesuai fungsi masing-masing. Dengan demikian antara kedua lembaga itu membangun suatu hubungan kerja yang sifatnya saling mendukung bukan merupakan lawan ataupun pesaing satu sama lain dalam melaksanakan fungsi masing-masing.<sup>16</sup>

Dalam penyelenggaraan urusan pemerintah, dilaksanakan dengan asas-asas sebagai berikut :

- a) Asas Desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintah oleh pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintah dalam sistem NKRI.

---

<sup>16</sup> Dr. H. Siswanto Sunarno, Op, Cit. Hlm. 116.

- b) Asas Dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang pemerintah oleh pemerintah kepada Gubernur, sebagai wakil pemerintah kepada instansi vertikal di wilayah tertentu
- c) Asas Tugas Pembantuan adalah penugasan dari pemerintah kepada daerah dan/atau desa. Dari pemerintah provinsi kepada pemerintah kabupaten/kota dan/atau desa, serta dari pemerintah kabupaten/kota.

Penyelenggaraan pemerintah daerah dalam melaksanakan tugas, serta atas kuasa peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi dapat menetapkan kebijakan daerah yang dirumuskan antara lain dalam peraturan daerah, peraturan kepala daerah, dan ketentuan daerah lainnya. Kebijakan daerah yang dimaksud tidak boleh kepentingan umum, serta peraturan daerah lain. Peraturan daerah dibuat oleh DPRD bersama-sama pemerintah, artinya prakarsa dapat berasal dari DPRD maupun dari pemerintah daerah.

Berdasarkan konstitusi tentang pemerintah daerah di Indonesia dibagi atas daerah besar dan kecil serta bentuk susunan pemerintah ditetapkan dengan undang-undang. Sistem pemerintahan pada hakikatnya dibangun atas pembagian atas wilayah administrative dan wilayah otonom. Wilayah administratif adalah pemerintahan terdiri atas Pemerintah Pusat dan Pemerintah Provinsi. Adapun wilayah otonom adalah wilayah hukum dari masyarakat hukum tertentu memiliki hak dan wewenang untuk mengurus rumah tangganya sendiri.

## E. Metode Penelitian

Penelitian bertujuan untuk mengungkap secara sistematis, metodologis, dan konsisten. Melalui tahap penelitian tersebut terdapat analisa dan konstruksi terhadap data yang telah dikumpulkan. Dengan kata lain, penelitian (*research*) merupakan upaya pencarian yang kebenarannya terbukti, penelitian melatih untuk selalu sadar bahwa di dunia ini banyak yang tidak diketahui dan apa yang dicari, ditentukan, dan diketahui itu tetaplah bukan kebenaran, oleh sebab itu masih perlu diuji kembali kebenarannya. Pencocokan hal yang demikian ini pada dasarnya merupakan usaha pengujian akan benar tidaknya hipotesis artinya didukung tidaknya oleh hasil-hasil observasi.<sup>17</sup> Di dalam penelitian kasus ini penulis menggunakan metode penelitian sebagai berikut :

### a. Metode Pendekatan

Penelitian hukum yang dipakai adalah pendekatan hukum Yuridis Normatif. Pengertian yuridis normatif adalah mengkaji hukum tertulis dari berbagai aspek yaitu teori, sejarah, filosofi, perbandingan, struktur, dan komposisi, lingkup dan materi, konsistensi, penjelasan umum dan pasal demi pasal, formalitas dan kekuatan mengikat suatu undang – undang serta bahasa hukum yang digunakan. Pendekatan tersebut adalah pendekatan langsung kepada masyarakat mengenai pokok permasalahan yang akan

---

<sup>17</sup> Bambang Sunggono, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta, Rajawali Pers, 2012, Hlm. 55 – 57.

diteliti. Melalui pendekatan langsung kepada masyarakat mengenai pokok permasalahan yang akan diteliti.<sup>18</sup>

b. Jenis Penelitian

Sehubungan dengan penelitian ini menggunakan metode penelitian Yudiris Empiris. Menurut **Abdul Kadir Muhammad** pendekatan yudiris empiris adalah penelitian hukum mengenai pemberlakuan atau implementasi ketentuan hukum normatif (kodifikasi, Undang-Undang, atau kontrak), secara *in action* pada setiap peristiwa hukum tertentu yang terjadi dalam masyarakat<sup>19</sup>.

c. Sumber Data

Data adalah keterangan yang benar dan nyata dapat dijadikan dasar kajian (analisa dan kesimpulan) untuk menjawab permasalahan, sedangkan sumber data adalah segala sesuatu yang dapat memberikan informasi mengenai data. Jenis data yang diambil dalam penelitian ini adalah data primer, data skunder dan data tersier. Adapun data yang digunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1) Data Primer

Data Primer adalah data yang diperoleh langsung dari penelitian lapangan (*field research*) dan melakukan wawancara secara mendalam (*indepth interviewing*) kepada pihak Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Bangka Selatan.

---

<sup>18</sup> Ganjong, *Pemerintah Daerah Kajian Politik Dan Hukum*, Pusat Studi Ilmu Hukum UII., Yogyakarta 2002, H

<sup>19</sup> *Ibid*, Hlm. 134.



## 2) Data Sekunder

Data sekunder, antara lain mencakup dokumen-dokumen resmi, buku-buku, hasil-hasil penelitian berwujud laporan.<sup>20</sup> Data yang diperoleh dengan melakukan penelitian kepustakaan dengan bahan sebagai berikut :

- a) Bahan hukum primer, yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat.<sup>21</sup> kaitannya dengan permasalahan diatas terdiri dari norma-norma, atau kaedah dasar, peraturan dasar, peraturan perundang-undangan lainnya yang berkaitan dengan objek penelitian.
- b) Bahan hukum sekunder, yaitu bahan yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, seperti hasil-hasil penelitian, hasil karya dari kalangan hukum dan seterusnya.
- c) Bahan hukum tersier, yaitu bahan yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer dan bahan hukum skunder.<sup>22</sup> Bahan hukum tersier yang digunakan adalah kamus hukum, buku-buku pegangan, Kamus Besar Bahasa Indonesia dan jaringan (media internet) dan Wikipedia halaman bebas (internet) yang berkaitan dengan penulisan skripsi ini.

### d) Teknik Pengumpulan Data

Dalam hal agar penelitian skripsi ini lebih relevan, maka dalam hal ini untuk mencari data yang lebih konkrit dan mutlak menggunakan

---

<sup>20</sup> Amirudin dan Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Umum*, Jakarta, PT. Raja Grafindo Persada, 2006, Hlm. 30.

<sup>21</sup> Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tujuan Singkat*, Jakarta, PT. Raja Grafindo Persada, 2011, Hlm. 13.

<sup>22</sup> Amirudin dan Zainal Asikin, *Loc. Cit*, Hlm. 32.

beberapa jenis-jenis alat pengumpulan data yaitu, studi atau bahan pustaka, wawancara atau interview. Untuk memperoleh data yang dibutuhkan diperlukan beberapa teknik pengumpulan data yaitu :

1) Study pustaka (*library research*)

Dalam penelitian ini penulis melakukan studi kepustakaan (*library research*). Dengan cara mengumpulkan bahan kepustakaan dan bahan skunder lainnya untuk diteliti dan kemudian akan dijadikan pedoman dalam penulisan, dimana bahan kepustakaan tersebut memuat semua hal yang berkaitan erat dengan apa yang akan diteliti penulis, dan akan ditemukan suatu permasalahan yang akan ditentukan suatu permasalahan yang akan dibahas dalam penulisan ini.

2) Wawancara (*interview*)

Wawancara (*interview*) adalah teknik pengumpulan data situasi peran antar pribadi untuk memuat semua hal yang berkaitan dengan apa yang diteliti.

e) Analisis dan Pengolahan data

Dalam penelitian ini skripsi ini analisis data yang digunakan adalah *analisis kualitatif*. Analisis data adalah proses mengorganisasi dan mengurutkan data ke dalam pola, kategori, dan satuan uraian dasar sehingga dapat ditemukan tema serta dapat dirumuskan hipotesis kerja seperti yang didasarkan oleh data. *Analisis*

*kualitatif* dipergunakan untuk aspek-aspek normatif (yudiris) melalui metode bersifat *deskriptif analisis*.

Prosesnya menguraikan gambaran dari data yang diperoleh berdasarkan pemilihan teori-teori, asas-asas, norma-norma, doktrin, dan pasal-pasal di dalam Perundang-undangan terpenting yang relevan dengan permasalahan. kemudian membuat sistematika dari data-data tersebut sehingga akan menghasilkan klasifikasi tertentu sesuai dengan permasalahan yang diteliti dan menghubungkannya satu sama lain untuk mendapatkan suatu yang menggambarkan dan mengungkapkan dasar hukum, dapat memberikan solusi terhadap permasalahan yang diteliti serta mendapatkan suatu kesimpulan yang bersifat umum. Dengan demikian dapat memberikan manfaat untuk memudahkan pemahaman dan interpretasi data, baik itu bagi penelitian maupun pembaca.<sup>23</sup>

---

<sup>23</sup> Abdulkadir Muhammad, *Hukum dan Penelitian Hukum, Op. Cit*, Hlm. 172.