



**PERAN DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH (DPRD)  
PROVINSI DAERAH KHUSUS IBU KOTA (DKI) JAKARTA  
DALAM PENYUSUNAN DAN PENETAPAN ANGGARAN  
PENDAPATAN DAN BELANJA DAERAH (APBD) TAHUN 2015  
PROVINSI DKI JAKARTA**

**TESIS:**

Diajukan sebagai salah satu syarat untuk menyelesaikan  
Program Studi Strata Dua (S-2) Pada Pascasarjana  
Magister Ilmu Hukum Universitas Islam Jakarta

**Oleh :**  
**Mukhlis Muhammad Maududi**  
**NPM: 7112136**

**PASCASARJANA UNIVERSITAS ISLAM JAKARTA  
PROGRAM MAGISTER ILMU HUKUM  
JAKARTA TAHUN 2015**

## ABSTRAK

Dalam penulisan Tesis yang berjudul “Peran Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Provinsi Daerah Khusus Ibu Kota (DKI) Jakarta Dalam Penyusunan dan Pengawasan Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) 2015 Provinsi DKI Jakarta,” maka *Pertama, Tujuan Penulisan*; Untuk mengetahui apa saja Peran Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Provinsi DKI Jakarta yang diatur dalam ketentuan Undang-Undang MD3 dan Undang-Undang Pemerintahan Daerah, untuk memperoleh gambaran mekanisme Penyusunan dan Penetapan Peraturan Daerah APBD DKI, untuk mengetahui Polemik Penetapan Ranperda Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Tahun 2015 menjadi Peraturan Daerah, *Kedua, Ruang Lingkup Penulisan*; mengenai Pelaksanaan Penyusunan dan Penetapan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Provinsi DKI Jakarta 2015, *Ketiga, Metode Penulisan Yang digunakan*; adalah penelitian hukum normatif atau penelitian hukum kepustakaan. *Keempat, Ringkasan Hasil*; Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah dan berkedudukan sebagai unsur penyelenggara daerah, DPRD memiliki fungsi legislasi, anggaran dan pengawasan. Dalam melaksanakan fungsi anggaran DPRD bersama-sama dengan Pemerintah Daerah menyusun dan menetapkan RAPBD menjadi Peraturan Daerah Tentang APBD, Pemerintah Daerah menyusun rencana kerja pemerintah daerah yang di sebut dengan RKPD yang merupakan dasar penyusunan rancangan APBD. Rencana Pembangunan tahunan Daerah adalah dokumen perencanaan Daerah untuk periode 1 (satu) tahun. Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja (RAPBD) DKI Jakarta 2015 yang telah dibahas secara bersama–sama antara Pemerintah/Gubernur dengan DPRD sebagaimana diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 37 Tahun 2014 tentang Pedoman Penyusunan APBD tahun anggaran 2015 meskipun pada tanggal 27 Januari 2015 Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja (RAPBD) DKI Jakarta 2015 telah disetujui dan disahkan melalui sidang paripurna DPRD DKI Jakarta telah ditandatangani oleh Gubernur dan Pimpinan DPRD DKI Jakarta. RAPBD DKI Jakarta 2015 yang berbasis e-budgeting yang diajukan Gubernur DKI Jakarta ke Menteri Dalam Negeri, namun Menteri Dalam Negeri menolak dan mengembalikan kepada Pemerintah DKI Jakarta dengan beberapa catatan/koreksi lantaran dinilai kurang memenuhi syarat teknis perihal rincian nomenklatur utuk selanjutnya dibahas dan disetujui secara bersama oleh Gubernur dan DPRD DKI Jakarta tetapi antara DPRD Provinsi DKI Jakarta dan Gubernur tidak mencapai kesepakatan dan batas waktu yang ditentukan oleh Peraturan Perundang-undang sehingga Rancangan Pendapatan dan Belanja Daerah (RAPBD) ditetapkan melalui Peraturan Gubernur Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta Nomor 160 tahun 2015 tentang Angaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2015 sebagaimana ketentuan Pasal 46 ayat (5) Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 Tentang Pengelolaan Keuangan Daerah.

## KATA PENGANTAR

*Assalamu'alaikum Warahamatullahi Wabarakatuh*

Hanya pujian dan rasa syukur yang mungkin dapat mewakili dan pantas diucapkan kehadiran Allah Swt. Sebab dengan Rahmat, Nikmat dan Karunia-Nya kita dapat menjalani aktivitas akademik ini yang menghantarkan penulis kepada tahap penulisan Tesis ini.

Shalwat dan salam tak lupa penulis ucapkan kepada Nabi Muhammad Saw. Nabi akhir zaman, penulisan Tesis sebagai salah satu syarat yang harus dilalui untuk mencapai kesempurnaan jenjang Strata Dua pada Program Magister Ilmu Hukum Universitas Islam Jakarta Judul yang dipilih adalah “Peran Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Provinsi Daerah Khusus Ibu Kota (DKI) Jakarta Dalam Penyusunan dan Penetapan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) 2015 Provinsi DKI Jakarta,”

Penulis menyadari tak mungkin penulisan ini dapat diselesaikan tanpa bantuan dari banyak pihak maka dalam kesempatan yang baik ini penulis ingin mengucapkan rasa terimakasih yang sedalam - dalam kepada pihak-pihak yang telah membantu;

1. Bapak Prof. Dr. Abdullah Sulaiman, S.H., M.H. selaku Ketua Program Magister Ilmu Hukum Universitas Islam Jakarta yang juga sebagai Pembimbing Penulis yang telah meluangkan waktunya untuk membimbing penulis dengan penuh kesabaran dalam menyelesaikan Tesis ini.
2. Bapak dan Ibu dosen, serta karyawan karyawan yang telah membantu selama penulis menempuh perkuliahan di Program Magister Ilmu Hukum Universitas Islam Jakarta.
3. Kepada kedua orang tua Penulis Bapak Drs. Sulaiman Monno, BA.,MA. Dan Ibu Cicih Aisyah.
4. Nu'aiman, S.Si., Apt. Istri penulis yang penuh cinta memberikan dukungan Moril dan Materil kepada penulis hingga Tesis ini dapat terselesaikan.

5. Teman-teman yang telah memberikan masukan dan persahabatan yang tulus.
6. Para pihak yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu yang turut membantu penulis menyelesaikan laporan Tesis ini, baik secara langsung maupun tidak langsung kepada penulis.

Semoga Allah S.W.T memberikan balasan atas segala kebaikan yang diberikan kepada penulis selama ini. Penulis menyadari bahwa Tesis ini masih jauh dari kata sempurna. Sehubungan itu, penulis mengharapkan segala kritik dan saran konstruktif dari semua pihak demi kesempurnaan Tesis ini.

*Wassalamu'alaikum Warahamatullahi Wabarakatuh*

Jakarta, November 2015

Penulis

Mukhlis Muhammad

Maududi

PENGESAHAN TIM PENGUJI

Nama : Mukhlis Muhammad Maududi  
NPM : 711 21 36  
Konsentrasi : Hukum Tata Negara (HTN)  
Judul : Peran Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Provinsi  
Daerah Khusus Ibu Kota (DKI) Jakarta Dalam Penyusunan dan  
Penetapan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)  
Tahun 2015 Provinsi DKI Jakarta.

Tim Penguji :

1. Prof. Dr. Abdullah Sulaiman, S.H., M.H. (Ketua Sidang)
2. ..... (Anggota/Pembimbing)
3. ..... (Anggota Penguji)
4. ..... (Anggota Penguji)

Disahkan di : Jakarta

Pada tanggal : 2015

Ketua Sidang

Sekretaris Sidang

**Prof. Dr. Abdullah Sulaiman, S.H., M.H.**

**Otom Mustomi, S.H., M.H.**

## PENGESAHAN UJIAN TESIS

Nama : Mukhlis Muhammad Maududi  
NPM : 711 21 36  
Konsentrasi : Hukum Tata Negara (HTN)  
Judul : Peran Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Provinsi  
Daerah Khusus Ibu Kota (DKI) Jakarta Dalam Penyusunan dan  
Penetapan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)  
Tahun 2015 Provinsi DKI Jakarta.

Secara substansi telah dinyatakan siap untuk ujian Tesis Program Magister Ilmu  
Hukum Pascasarjana Universitas Islam Jakarta.

Jakarta, 23 November 2015

Pembimbing,

**Prof. Dr. Abdullah Sulaiman, S.H., M.H.**

## PERSETUJUAN UJIAN TESIS

Setelah menyelesaikan segala administrasi dipersyaratkan, dan telah mendapat persetujuan dari pembimbing Tesis untuk Ujian Tesis, maka Program Magister (S2) Ilmu Hukum Pascasarjana Universitas Islam Jakarta menyatakan bahwa:

Nama : Mukhlis Muhammad Maududi  
NPM : 711 21 36  
Konsentrasi : Hukum Tata Negara (HTN)  
Judul : Peran Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Provinsi Daerah Khusus Ibu Kota (DKI) Jakarta Dalam Penyusunan dan Penetapan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Tahun 2015 Provinsi DKI Jakarta.

Siap dan setuju pelaksanaan Ujian Tesis tersebut pada tanggal .....  
2015.

Jakarta, 23 November 2015

Magister Ilmu Hukum  
Ketua Program

## PENYATAAN PENULISAN TESIS

Bertanda tangan di bawah ini adalah penulis tesis sebagai berikut:

Nama : Mukhlis Muhammad Maududi  
NPM : 711 21 36  
Konsentrasi : Hukum Tata Negara (HTN)  
Judul : Peran Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Provinsi  
Daerah Khusus Ibu Kota (DKI) Jakarta Dalam Penyusunan dan  
Penetapan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)  
Tahun 2015 Provinsi DKI Jakarta.

Bersama ini saya menyatakan bahwa segala bentuk hasil penelitian penulisan tesis ini baik dari data tesis substansi tesis maupun segala bentuk isi penulisan lainnya tesis ini adalah tanggung jawab sepenuhnya oleh penulis

Demikian Surat Pernyataan Penulisan Tesis ini penulis buat dalam keadaan sadar, tanpa tekanan dan paksaan dari pihak lain.

Jakarta, 2 Maret 2016

Pembuat Pernyataan,

**Mukhlis Muhammad Maududi**

## DAFTAR ISI

Lembar Pengesahan Tim Penguji .....	i
Lembar Pernyataan Penulis Tesis .....	ii
Kata Pengantar .....	iii
Abstrak .....	iv
Daftar Isi .....	v
<b>BAB I</b> <b>PENDAHULUAN</b> .....	<b>1</b>
A. Latar Belakang Masalah .....	1
B. Perumusan masalah .....	6
C. Tujuan Penelitian .....	7
D. Kegunaan Penelitian .....	7
E. Kerangka Teoritis dan Konseptual .....	7
1. Kerangka Teoritis .....	7
2. Kerangka Konseptual .....	19
F. Asumsi .....	25
G. Metode Penelitian .....	26
H. Sistematika Penulisan .....	30
<b>BAB II</b> <b>PERAN DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH (DPRD)</b> <b>PROVINSI PROVINSI DKI JAKARTA YANG DIATUR DALAM</b> <b>KETENTUAN PERUNDANG-UNDANGAN</b> .....	<b>32</b>
A. Perwakilan Rakyat .....	32
B. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) .....	34
1. Kedudukan dan Fungsi .....	36
2. Tugas dan Wewenang .....	38
3. Hak dan Kewajiban .....	39
4. Alat Kelengkapan DPRD .....	44
C. Keuangan Daerah .....	55
1. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah .....	56
2. Fungsi Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah .....	57
3. Siklus Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah .....	58
4. Prinsip-Prinsip Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah .....	59

	5. Pengawasan Keuangan Daerah -----	60
BAB III	MEKANISME PENYUSUNAN DAN PENETAPAN PERATURAN DAERAH TENTANG ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DAERAH (DPRD) -----	64
	A. Peraturan Perundang-Undangn -----	64
	1. Pengertian Perundang-Undangn -----	64
	2. Peraturan Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangn -----	66
	3. Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangn Yang Baik-----	68
	4. Prosedur Pembentukan Undang-Undang -----	73
	B. Mekanisme Pembentukan Peraturan Daerah Tentang APBD -----	77
	1. Rencana Kerja Pemerintah Daerah -----	78
	2. Kebijakan Umum APBD -----	81
	3. Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara -----	82
	4. Rencana Kerja dan Anggaran SKPD -----	83
	5. Penyiapan Ranperda APBD -----	84
	6. Penetapan APBD -----	85
	C. Pengesahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) tahun 2015 tanpa persetujuan Bersama dengan DPRD -----	88
BAB IV	POLEMIK PENETAPAN RANPERDA ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DAERAH (APBD) TAHUN 2015 MENJADI PERATURAN DAERAH -----	91
	A. Hubungan Kewenangan antara Kepala Daerah dan DPRD dalam Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) -----	91
	B. Kronologis Kisruh Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) tahun 2015 -----	95
	C. Alasan Dewan Perwakilan Rakyat (DPRD) Provinsi DKI Jakarta Menolak Menyetujui Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) tahun 2015 -----	101
	D. Akibat Hukum Terhadap Pelaksanaan APBD Yang Tidak di Setujui DPRD -----	103
BAB V	PENUTUP-----	105
	A. Kesimpulan-----	105
	B. Saran -----	108

## DAFTAR PUSTAKA

### **Lampiran:**

Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 37 Tahun 2014  
Tentang Pedoman Penyusunan Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah Tahun  
Anggaran 2015

Peraturan Gubernur Nomor 160 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja  
Daerah Tahun Anggaran 2015

### **Biodata**

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. Latar Belakang Masalah**

Pembahasan mengenai Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (RAPBD) Daerah Khusus Ibu Kota (DKI) Jakarta Tahun 2015 mungkin menjadi “pertarungan” paling panas sepanjang interaksi dua lembaga tinggi di tingkat Provinsi disana ada kepentingan dari masing-masing lembaga tersebut yang dalam Undang-Undang No. 29 Tahun 2009 tentang Pemerintahan Provinsi DKI Jakarta Sebagai Ibu Kota Pasal 1 angka (2) disebutkan bahwa Pemerintah Daerah Provinsi Daerah Khusus Ibu Kota Jakarta adalah Penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.<sup>1</sup> Jadi penyelenggaraan pemerintahan di Ibu Kota ini harus dilakukan secara bersama sama antara lembaga Eksekutif dalam hal ini Pemerintah Provinsi dan Lembaga Legislatif (Dewan Perwakilan Rakyat Daerah).

Tanggal 26 Februari 2015 dalam Rapat Paripurna Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi DKI Jakarta sebanyak 96 anggota dewan dari sembilan (9) Fraksi yang ada di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menandatangani Hak Angket,<sup>2</sup> penggunaan hak angket oleh DPRD Provinsi DKI Jakarta ini dikarenakan RAPBD Provinsi DKI Jakarta di kembalikan oleh Kementerian Dalam Negeri yang dalam media massa dikabarkan alasan pengembalian RAPBD Provinsi DKI Jakarta tersebut karena tidak ada tandatangan dari Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi DKI Jakarta padahal pada tanggal 27 Januari

---

<sup>1</sup> Indonesia Undang-Undang No. 29 Tahun 2009 Tentang Pemerintahan Provinsi DKI Jakarta Sebagai Ibu Kota Pasal 1 angka (2) Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 93

<sup>2</sup> Giotto M. Situmorang, “PAGU APBD DKI 2014 Sebagai Realitas Baru, Mengawali Sejarah Proses Penganggaran Penerimaan Dan Belanja Daerah Di Indonesia,”(Makalah: Tim Tenaga Ahli Badan Anggaran DPRD Provinsi DKI Jakarta, 2015), hlm. 21

2015 Pimpinan Dewan telah menandatangani RAPBD Provinsi DKI Jakarta bersama sama dengan Gubernur, lalu RAPBD Provinsi DKI Jakarta yang mana yang diserahkan Pemerintah Provinsi DKI Jakarta kepada Kementerian Dalam Negeri? Ini yang menjadi alasan digunakannya Hak Angket oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) DKI Jakarta untuk mempertanyakan kepada Gubernur, mengapa Kementerian Dalam Negeri menerima RAPBD Provinsi DKI yang belum ditandatangani Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi DKI Jakarta. Jika melihat Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2007 Pasal 1 angka (2) jelas jelas disebutkan bahwa penyelenggaraan pemerintahan daerah dilakukan Pemerintah daerah dalam hal ini Gubernur dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah,<sup>3</sup> dimana Dewan Perwakilan Rakyat Daerah juga mempunyai hak yang diatur dalam ketentuan Perundang-Undangan yakni Hak Anggaran.

Disamping mempunyai hak anggaran Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Juga mempunyai dua (2) hak lain Hak Untuk mengusulkan Produk Hukum/Peraturan Daerah (Fungsi Legislasi) dan Fungsi Pengawasan.<sup>4</sup>

Anggaran memegang fungsi yang sangat strategis diberbagai entitas baik swasta maupun pemerintah. Anggaran sering dipahami sebagai *blue print* (cetak biru) dari terselenggaranya pembangunan maupun kelanjutannya dalam rangka tercapainya masyarakat yang madani sebagaimana menjadi harapan kita bersama. Anggaran juga dapat dipahami sebagai alat kontrol atau alat kekuasaan dari penyelenggara negara.<sup>5</sup> Karena itu tidak mungkin sebuah entitas berjalan tanpa anggaran. Sedemikian pentingnya anggaran, maka tak ayal anggaran pun cenderung menjadi alat politik dalam mendesain arah dan sasaran pembangunan, tak terkecuali politik anggaran yang berbasis pada pembangunan kesejahteraan masyarakat didalamnya.

Sudah menjadi tradisi bahwa dalam menyusun anggaran saat ini kadang-kadang bercermin pada kesamaan anggaran tahun sebelumnya. Besaran anggaran

---

<sup>3</sup> Indonesia Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2007 Pasal 1 angka (2) Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 93

<sup>4</sup> Indonesia Undang-Undangan Nomor 17 Tahun 2014 Tentang MD3 Pasal 316 Ayat (1) Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 182

<sup>5</sup> Murdifin dan Basalamah. *Studi Kelayakan Investasi Bisnis dan Proyek*. Cetakan pertama. (Jakarta: Penerbit Bumi Aksara, 2010) hlm. 5

ini tentu disertai dengan berbagai pencapaian sebagai resultansi kinerja. Dengan pola tradisi seperti ini, tidak jarang setiap pemangku kepentingan menerapkan model pengalaman masa lalu sebagai *trend*, untuk menetapkan besarnya anggaran saat ini. Kecuali Sistem anggaran kinerja, sistem yang mencakup kegiatan penyusunan program dan tolok ukur kinerja (efektif, efisien, ekonomis) sebagai instrumen untuk mencapai tujuan dan sasaran program.<sup>6</sup> Sesungguhnya anggaran berbasis kinerja berangkat dari fenomena terkini, sesuai dengan skala kebutuhan didalamnya. Karena itu pula pemanfaatan anggaran haruslah bersifat prioritas dan unggulan, selain memang harus teralokasi dalam rangka menunjang proses layanan publik yang lebih baik.

Dalam konteks ini persoalan anggaran tentu bergumul pada kompetisi dalam memprioritaskan anggaran rutin versus anggaran pembangunan. Mempertahankan besaran anggaran rutin lebih besar dari anggaran belanja sudah menjadi pemandangan yang biasa dalam postur anggaran pendapatan dan belanja di negara ini. Ini artinya Eksekutif kadang lebih berpihak pada perbaikan kesejahteraan pelayan publik dalam hal ini Aparatur Sipil Negara (ASN), dan lupa terhadap revitalisasi masyarakat lewat intensifikasi pembangunan yang berbasis kemaslahatan publik. Karena itu tarik menarik dalam perumusan anggaran belanja tentu sebuah fenomena biasa manakala para pemangku kekuasaan didalamnya bergulat dalam argumentasi seputar prioritas dikedepankannya pembangunan masyarakat lewat perbaikan taraf dan kondisi hidup dibanding dengan perbaikan remunerasi ASN yang selalu mendapat prioritas selama ini.

Dalam suasana pemerintah modern saat ini, tentu pemerintah sudah tidak seperti itu lagi. Pemerintah harus lebih peka terhadap suara rakyat sebagai subyek pembangunan. Pemerintah tidak saja bertanggung jawab kepada legislatif namun juga masyarakat. Dengan cara ini, pemerintah tidak akan arogan, tetapi secara terus menerus akan berupaya untuk lebih memuaskan masyarakat.

Selanjutnya efek dari keterlambatan pelaksanaan anggaran adalah matinya sirkulasi kegiatan ekonomi. Uang tidak lagi leluasa dalam men-*drive* kegiatan

---

<sup>6</sup> Giotto M. Situmorang, *Pagu APBD DKI 2014 Sebagai Realitas Baru, Mengawali Sejarah Proses Penganggaran Penerimaan Dan Belanja Daerah Di Indonesia*, (Makalah: Tim Ahli Badan Anggaran DPRD DKI Jakarta: 2015), hlm. 8

ekonomi didalamnya. Hal ini memberi dampak pada menurunnya daya konsumsi publik, dimana ASN adalah salah satu bagian diantaranya, dan masyarakat pedagang yang juga merasakan eksek dari menurunnya omzet penjualan yang memberi dampak ekonomi yang kurang memadai bagi mereka. Fenomena ini bagaimana pun akan *merembet* kemana-mana dalam skala yang lebih luas sebab besarnya ruang lingkup ekonomi yang memiliki eksek atas keterlambatan pengucuran anggaran tersebut.

Tertundanya penerimaan Tunjangan Kesejahteraan Daerah (TKD) tentu memberi dampak pada menurunnya kegiatan ekonomi dalam daerah tersebut. Menurunnya kemampuan ASN dalam berkonsumsi tentu berdampak pada rendahnya pencapaian atas pemuasan ekonomi, menurunnya omzet pedagang, menurunnya pajak yang diterima oleh pemerintah, dan potensi pula mengganggu sumber penerimaan pemerintah yang teralokasi dalam membiayai pembangunan kedepannya lewat pajak dan retribusi.<sup>7</sup>

Selain itu, terhambatnya pelaksanaan anggaran membuat tertundanya pelaksanaan program unggulan dan kinerja Pemerintah Daerah Khusus Ibu kota Jakarta. Salah satu diantaranya adalah program Kartu Jakarta Pintar yang didukung oleh dana yang tidak sedikit dan memerlukan keseriusan serta komitmen didalamnya. Karena itu pembahasan anggaran yang alot dan dalam proses yang panjang, bila tidak segera diatasi dan berlarut-larut tentu akan memberi dampak domino kemana-mana. Mengingat peran anggaran yang strategis bukan saja sebagai alat politik, namun juga alat kontrol dalam mengendalikan masyarakat didalamnya. Dan tidak itu saja, lebih strategis lagi sebagai *blue print* dari terselenggaranya pembangunan itu sendiri.<sup>8</sup>

Bahwa sebelum anggaran dilaksanakan, berbagai tahapan harus dilalui dengan beragam respon dan dinamika yang cepat berkembang. Anggaran bagaimana pun membutuhkan kepiawaian dari seorang Eksekutif perihal ketrampilan memanager (managerial skill). Selain juga harus memiliki *political skill*, *salesmanship*, serta *coalition building*. Dalam konteks ketrampilan

---

<sup>7</sup> Giotto M. Situmorang, *Ibid*, hlm. 5

<sup>8</sup> Giotto M. Situmorang, *Ibid*, hlm. 5

managerial, Eksekutif harus memiliki kemampuan dalam mengelola seluruh unit-unit kerja terkait dan terlibat dalam penyusunan anggaran, lebih jauh lagi masuk ke ranah legislatif yang harus dibangun sebagai mitra strategis (*partnership*), agar proses penganggaran menjadi lancar sebagaimana diharapkan.<sup>9</sup>

Dalam membangun koalisi yang sarat dengan aspek politis didalamnya, anggaran hendaknya berpihak pada marwah anggaran itu sendiri, dalam hal ini bahwa anggaran tersedia dan diperuntukkan bagi kemaslahatan publik, sebagaimana peran dan fungsi anggaran yang strategis dalam cetak biru (*blue print*) pembangunan.

Membangun koalisi tidak berarti membangun kolusi sehingga anggaran menjadi bias atau menyimpang dari peruntukannya. Koalisi bagaimana pun penting untuk menyamakan persepsi atas apa itu anggaran, bagaimana anggaran itu dialokasikan dan apa output yang diharapkan dihasilkan dari implementasi anggaran itu nantinya. Membangun koalisi tidak berarti juga redupnya aspek monitoring dari Dewan, karena fungsi monitoring tetap melekat dalam diri Dewan dan menyangkut identitas Dewan yang hakiki (intrinsik). Karena itu lambatnya proses penyusunan APBD DKI 2015 hingga finalisasi pengesahannya seyogyanya dapat dilihat sebagai sebuah dinamika politik, menimbang pentingnya anggaran sebagai cetak biru pembangunan.<sup>10</sup>

Selanjutnya proses penyusunan anggaran 2015 yang alot saat ini merupakan manifestasi dari terbukanya ruang publik secara implisit dalam memberi masukan sebagai sebuah aspirasi masyarakat, yang notabene harus dilibatkan dalam membangun postur anggaran. Postur anggaran 2015 Pemerintah Propinsi DKI Jakarta sebesar Rp.73.08 Triliun saat ini dalam kenyataannya masih berkaca pada progress realisasi anggaran 2014. Daya serap anggaran pemerintah Propinsi DKI Jakarta yang rendah, di kisaran 50% membuat pembangunan belum berjalan maksimal. Hal ini diduga disebabkan mengulurnya waktu pelaksanaan proyek (*buying time*), pesta perhelatan demokrasi pemilihan umum yang menyita waktu pelaksanaan anggaran, sehingga membuat anggaran menjadi molor dalam

---

<sup>9</sup> Giotto M. Situmorang, *Ibid*, hlm. 17

<sup>10</sup> Giotto M. Situmorang, *Ibid*, hlm. 17

pelaksanaannya. Karena itu postur APBD 2015 sebesar Rp.73.08 Triliun pun secara prinsip tidak memiliki perbedaan signifikan dengan postur anggaran 2014 yang tidak terserap secara maksimal.<sup>11</sup>

Melambatnya proses finalisasi APBD DKI Jakarta 2015 saat ini sudah selayaknya menjadi catatan penting perlunya memperhatikan daya serap anggaran belanja saat ini. Daya serap itu sendiri hendaknya tidak disiasati lewat perbaikan Tunjangan Kesejahteraan daerah (TKD), tetapi harus lebih berpihak kepada masyarakat luas DKI Jakarta yang harus diberdayakan lewat *political will* anggaran yang berbasis pembangunan dan kinerja. Disinilah pentingnya kesadaran eksekutif untuk melihat dua sisi belanja anggaran secara seimbang, sehingga tidak saja berpihak pada perbaikan TKD Aparatur Sipil Negara namun juga masyarakat sebagai konstituen yang memerlukan perhatian lebih kedepannya.

## **B. Perumusan Masalah**

Dalam makalah ini Penulis melakukan pembatasan pembahasan guna menghindari pembahasan yang mubazir sehingga pembahasan menjadi lebih fokus dan terarah, yang dirumuskan dalam beberapa rumusan masalah, sebagai berikut:

1. Apa saja peran Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Provinsi DKI Jakarta yang diatur dalam ketentuan Perundang-Undangan?
2. Bagaimana Mekanisme Penyusunan dan Penetapan Peraturan Daerah Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Provinsi DKI tahun Anggaran 2015?
3. Polemik apa yang muncul dalam Penetapan Ranperda Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Tahun 2015 menjadi Peraturan Daerah?

## **C. Tujuan Penelitian**

1. Untuk mengetahui apa saja Peran Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Provinsi DKI Jakarta yang diatur dalam ketentuan Undang-Undang MD3 dan Undang-Undang Pemerintahan Daerah.

---

<sup>11</sup> Giotto M. Situmorang, *Ibid*, hlm. 18

2. Untuk memperoleh gambaran bagaimana mekanisme Penyusunan dan Penetapan Peraturan Daerah APBD DKI.
3. Untuk mengetahui Polemik apa yang muncul dalam Penetapan Ranperda Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Tahun 2015 menjadi Peraturan Daerah?

#### **D. Kegunaan Penelitian**

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat secara teoritis dan praktis, yaitu:

1. Secara teoritis, hasil penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat sebagai sumbangsih pemikiran di bidang ilmu pengetahuan Hukum Tata Negara pada umumnya, dan khususnya yang menyangkut tentang Pemerintahan Daerah dalam hal ini adalah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagai Unsur penyelenggara pemerintahan.
2. Secara Sosiologis, dari penelitian ini diharapkan akan menemukan titik keseimbangan, bahwa hubungan yang baik antar penyelenggara Pemerintahan di tingkat Provinsi, dalam hal *check and balance* berjalan dengan baik diharapkan akan menciptakan iklim politik yang baik pula bagi masyarakat luas.
3. Secara praktis, penelitian ini diharapkan dapat dijadikan bahan acuan kepada masyarakat pada umumnya, serta pihak-pihak terkait pengambil kebijakan dalam pemerintahan daerah, lembaga litbang untuk mengetahui lebih dalam mengenai kedudukan dan fungsi serta kewenangan dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Provinsi DKI Jakarta.

#### **E. Kerangka Teoritis Dan Konseptual**

1. Kerangka Teoritis

Upaya untuk melakukan penelitian permasalahan digunakan beberapa pisau analisis untuk mendapatkan gambaran dan panduan yang mendekati kesesuaian antara *Das Sain* dan *Das Sollen* serta *Das Sullen*, dalam teori payung hukum (Grand theory) dipilih Teori Negara Hukum. Pada tataran

*middle range theory* dipilih Teori Pembagian Kekuasaan, kemudian pada tataran *applied theory* dipilih Teori otonomi daerah.

R. Kranenburg pernah mengemukakan, bahwa negara adalah pada hakekatnya merupakan organisasi kekuasaan, diciptakan oleh sekelompok manusia yang disebut bangsa. Jadi harus ada sekelompok manusia yang mempunyai kesadaran untuk mendirikan suatu organisasi, dengan tujuan untuk memelihara kepentingan kelompok tersebut.<sup>12</sup>

Karena negara itu adalah suatu organisasi kekuasaan maka organisasi ini memiliki suatu kewibawaan yang diistilahkan oleh Logemaan, sebagai *gezag* dengan makna yang terkandung didalamnya memiliki pengertian dapat memaksakan kehendaknya kepada semua orang yang diliputi oleh organisasi itu.<sup>13</sup>

Negara membutuhkan kekuasaan agar dapat menjalankan dan melaksanakan fungsinya. Kekuasaan pada hakekatnya adalah kemampuan seseorang atau suatu pihak untuk memaksakan kehendaknya atas pihak lain, meskipun sumber-sumber kekuasaan itu memiliki ragam dan bentuknya dan karena sifat dalam kekuasaan itu adalah memaksa maka kekuasaan itu cenderung disalah gunakan dengan perlakuan yang semena-mena dari pemegang kekuasaan hal ini sesuai dengan yang diucapkan oleh Lord Acton "*Power tends to corrupt and absolute power corrupts absolutely*".<sup>14</sup>

Karena sifat dari kekuasaan yang cenderung menyimpang maka perlu aturan untuk mengatur dan membatasi kekuasaan itu sendiri agar tidak jauh menyimpang yang berdampak merugikan masyarakat, sehingga dimanapun ada masyarakat disana ada hukum hal ini sesuai dengan yang dikatakan oleh Marcus Tullius Cicero bahwa dimana ada masyarakat di situ ada hukum, hukum dan masyarakat seperti dua sisi mata uang yang tidak dapat dipisahkan satu dengan lainnya, masyarakat butuh kekuasaan untuk bisa

---

<sup>12</sup> Abu Daud Busroh, *Ilmu Negara* (Jakarta: Bumi Aksara, 2001), hlm. 22

<sup>13</sup> Boy Nurdin, *Kedudukan dan Fungsi Hakim dalam Penegakan Hukum Di Indonesia*, (Bandung: Penerbit PT. Alumni, 2012), hlm. 12

<sup>14</sup> Henry J. Schmandt, *Filsafat Politik*, terjemahan Ahmad Baidhowi & Imam Bahehaqi (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2002), hlm. 61

memaksa bahwa suatu aturan bisa dijalankan dan dipatuhi karena hukum tanpa kekuasaan adalah suatu angan-angan seperti menegakkan benang basah dan kekuasaan tanpa hukum adalah suatu kelaliman/tirani.<sup>15</sup>

a. Konsep Negara Hukum Merupakan Gagasan Untuk Menentang Konsep absolutisme

Pada zaman sekarang kita mengenal paling tidak dua bentuk negara; negara monarki (kerajaan) dan Negara Republik. Dalam bentuk negara monarki kepala negara diangkat berdasarkan keturunan atau hubungan sedarah yang disebut dengan Raja.

Sedangkan bentuk negara dengan bentuk republik kepala negara disebut dengan presiden yang dipilih melalui mekanisme pemilihan umum, kata republik berasal dari kata *respublicae* (*res* + *publicae*) yang mengandung arti hak atau kepentingan rakyat yang berasal dari bahasa Latin.<sup>16</sup>

Munculnya konsep negara hukum merupakan gagasan untuk menentang konsep absolutisme yang telah melahirkan negara kekuasaan. Asas negara hukum artinya bagi satu negara demokrasi pastilah menjadikan pula hukum sebagai salah satu asasnya yang lain. Alasannya, jika satu negara diselenggarakan dari, oleh dan untuk rakyat, maka untuk menghindari hak rakyat dari kesewenang-wenangan dan untuk melaksanakan kehendak rakyat bagi pemegang kekuasaan negara haruslah segala tindakannya dibatasi atau dikontrol oleh hukum, pemegang kekuasaan yang sebenarnya tak lain hanyalah memegang kekuasaan rakyat, sehingga tidak boleh sewenang-wenang.<sup>17</sup>

Sunaryati Hartono menggunakan istilah negara hukum sama dengan *the rule of the law*, dalam kata-kata ...“agar supaya tercipta suatu

---

<sup>15</sup> Mochtar Kusumaatmadja & B. Arief Sidharta, *Pengantar Ilmu Hukum*, (Bandung: Penerbit PT. Alumni, 2002), hlm. 37

<sup>16</sup> Bagir Manan, *Lembaga Kepresidenan*, (Yogyakarta: FH-UII Press, 2003), hlm. 5

<sup>17</sup> Moh. Mahfud MD, *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, (Jakarta: Rineq Cipta, edisi revisi 2001), hlm. 85

negara hukum yang membawa keadilan bagi seluruh rakyat ... penegakan *the rule of law* itu harus dalam arti materiil".<sup>18</sup>

Pemikiran negara hukum telah dikemukakan oleh Plato dalam tulisannya tentang *no-moi*, kemudian berkembang konsep negara hukum di negara eropa kontinental dengan istilah *rechtstaat*,<sup>19</sup> konsep negara hukum Anglo Saxon dengan istilah *the rule of law*, perkembangan konsep-konsep tersebut menyentuh pergulatan konsep dari para sarjana (ahli atau pakar) tentang negara hukum, misalnya Kant memaparkan prinsip negara hukum formal, sementara Stahl mengemukakan pandangan negara hukum material, dan Dicey dengan konsep tentang *the rule of law*, kemunculan paham negara hukum anglo saxon diawali oleh perkembangan paham *polizeistaat* sebagai reaksi terhadap masa *ancient regiem*.

Pada masa itu, kekuasaan absolut raja berlaku di seluruh eropa, misalnya masa Louis XIV, di Prancis terkenal dengan ungkapan; *i'etat c'est moi* (negara adalah aku). Kekuasaan absolut tidak hanya berlaku di Prancis, tetapi juga berlaku di negeri Belanda di bawah Raja Philips II. Demikian juga di Inggris, sejak masa pemerintahan Raja William sudah menjalankan sistem pemerintahan absolut, bahkan pada masa Henry II, bukan saja Inggris diperintah secara absolut tetapi juga menaklukan Skotlandia dan Irlandia.<sup>20</sup>

Pemikiran negara hukum anglo saxon dimulai di Inggris dengan berhasil merumuskan suatu konstitusi yang dikenal dengan *constitution of clarendo* yaitu pada tahun 1164 pada masa pemerintahan Raja Henry II yang satu abad kemudian Inggris juga membuat *Magna Charta* pada tahun 1215 yang merupakan cikal bakal dari munculnya *Bill of Rights* yang dibuat pada masa pemerintahan Raja William pada tahun 1689, *Bill*

---

<sup>18</sup> Agussalim Andi Gadjong, *Pemerintahan Daerah Kajian Politik dan Hukum*, (Bogor: Penerbit Galia Indonesia, 2007), hlm. 21

<sup>19</sup> Agussalim Andi Gadjong, *Ibid*, hlm. 22

<sup>20</sup> Agussalim Andi Gadjong, *Ibid*, hlm. 23

*of Rights* tersebut memberi jaminan terhadap hak-hak asasi dan pengaturan tentang kewajiban Raja mentaati hukum.<sup>21</sup>

Munculnya paham negara hukum adalah sebagai akibat dari sistem pemerintahan absolutisme pada negara-negara benua eropa. Pemikiran yang reaktif ini lahir sebagai suatu sistem rasional yang menggantikan absolutisme yang tiranik.

Ciri negara hukum pada masa itu dilukiskan sebagai “negara penjaga malam” (*nachtwakersstaat*),<sup>22</sup> tugas pemerintah dibatasi pada mempertahankan ketertiban umum dan keamanan. Imanuel Kant, seorang yang berkebangsaan Jerman adalah pemikir yang berpengaruh di eropa kontinental, yang dalam bukunya *Methaphsyiche Ansfangsgrunde der Rechtslehre*, mengemukakan mengenai konsep negara hukum liberal. Kebebasan (liberty) menurut Kant adalah

“*the free self assertion of each-limited only by the like libery of all*”

Kebebasan merupakan suatu kondisi yang memungkinkan pelaksanaan kehendak secara bebas)

Pembatasan kehendak bebas itu hanya dibatasi seperlunya untuk memberi jaminan kehendak bebas individu dan kehendak bebas lainnya.<sup>23</sup>

Pemikiran Kant ini timbul sebagai reaksi terhadap paham *polizei staat* atau negara polisi. Kalangan yang bereaksi atas paham *polizei staat* adalah kaum borjuis liberal. Kaum borjuis menginginkan agar hak-hak dan kebebasan pribadi masing-masing tidak diganggu, yang diinginkan hanyalah kebebasan untuk mengurus kepentingannya sendiri. Keinginan kaum borjuis agar negara hanya berfungsi sebagai penjaga tata tertib dan keamanan (*secharheit polizei*).

Walaupun Kant menolak *polizei staat*, tetapi ia masih dapat menerimanya atas tindakan yang baik dan didasarkan atas hukum. Oleh

---

<sup>21</sup> Agussalim Andi Gadjong, *Ibid*, hlm. 23

<sup>22</sup> Agussalim Andi Gadjong, *Ibid*, hlm. 26

<sup>23</sup> Agussalim Andi Gadjong, *Ibid*, hlm. 26

karena itu, negara hukum hasil pemikirannya dinamakan negara hukum liberal atau dengan istilah *klassiek liberale en democratische rechtsstaat*, disingkat dengan *democratische rechtsstaat*. Sifat liberalnya berdasarkan pada pemikiran kenegaraan Locke, Montesquieu, dan Kant. Sedangkan sifat demokratisnya didasarkan atas pemikiran Rousseau tentang kontrak sosial.<sup>24</sup>

Paham negara hukum yang dikemukakan Kant mengalami perkembangan dan penyempurnaan atau perbaikan yang dianggap kurang memuaskan. Kemudian muncul pemikiran baru mengenai paham negara hukum formal yang dikemukakan Stahl, Stahl juga berkebangsaan Jerman sebagaimana Kant, Stahl menulis buku yang berjudul *Philosophie des Rechts* yang diterbitkan pada tahun 1879 dalam buku tersebut Stahl mengemukakan idenya mengenai negara hukum formal, yang didalamnya terdapat beberapa unsur pokok, yaitu;

- 1) Mengakui dan melindungi hak-hak asasi manusia.
- 2) Untuk melindungi terhadap hak-hak asasi tersebut maka penyelenggaraan negara harus berdasarkan atas teori *trias politica*.
- 3) Dalam menjalankan tugasnya, pemerintah harus berdasarkan atas Undang-Undang,
- 4) Jika dalam menjalankan tugasnya berdasarkan Undang-Undang, pemerintah masih melanggar hak asasi (campur tangan pemerintah dalam kehidupan pribadi seseorang), maka ada pengadilan administrasi yang akan menyelesaikannya.

Dapat disimpulkan bahwa ungkapan *rechtsstaat* dapat diartikan sama dengan negara yang berdasarkan atas hukum, yang kita biasa mendengar atau digunakan dengan istilah negara hukum mengandung kekuasaan tumbuh pada hukum dan semua orang sama dihadapan hukum.

Negara hukum menempatkan hukum sebagai dasar kekuasaan negara dan penyelenggaraan kekuasaan dilakukan di bawah kekuasaan

---

<sup>24</sup> Agussalim Andi Gadjong, *Ibid*, hlm. 27

hukum. Konsep negara hukum ini menjadi sarana atau landasan bagi pemerintah dalam melakukan aktivitas dalam penyelenggaraan negara yang senantiasa harus berdasarkan atas asas sistem konstitusi.

b. Teori Pemisahaan Kekuasaan Negara

Dalam prakteknya pemahaman mengenai teori pemisahan kekuasaan negara muncul banyak modifikasi dan pemahaman yang berbeda-beda, seperti di Inggris pemisahan kekuasaan terjadi dengan didominasi oleh badan legislatif dan negara-negara yang menerapkan sistem pemerintahan Presidensial kekuasaan yang terpusat/didominasi oleh Eksekutif.

Dahulu Di eropa tidak ada pemisahan kekuasaan, kekuasaan ada ditangan Raja, dan pada akhir abad pertengahan muncul pemikiran untuk mulai memisahkannya, mula-mula kekuasaan kehakiman mulai diserahkan kepada Badan Peradilan. Adalah John Locke pemikir Inggris kelahiran Wrington (1632-1704) dalam bukunya<sup>25</sup> *Two Treatises of Government* membagi kekuasaan itu dalam beberapa bagian; kekuasaan membentuk Undang-Undang (Legistatif); Kekuasaan melaksanakan Undang-Undang (Eksekutif); dan kekuasaan Federasi.<sup>26</sup>

Locke pada dasarnya tidak melakukan pembagian kekuasaan atau pemisahaan kekuasaan, Locke hanya melakukan pembatasan kepada dirinya untuk merasioalisasi dan mensistematisasi fungsi-fungsi kekuasaan negara dan diantara fungsi-fungsi negara tersebut Locke membedakannya menjadi empat fungsi negara yaitu;

- 1) Pembentukan Undang-Undang (*legislating*).
- 2) Membuat Keputusan (*judging*).
- 3) Menggunakan kekuasaan secara internal dalam melaksanakan Undang-Undang (*employing forces internally in the execution of the laws*).

---

<sup>25</sup> Agussalim Andi Gadjong, *Ibid*, hlm. 40

<sup>26</sup> E. Utrecht, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, (Jakarta: Ichtar Baru, 1990), hlm. 2

4) Mengguakan kekuatan-kekuatan tersebut diluar negeri dalam membela masyarakat.

Locke menamakan fungsi pertama sebagai *legislative power*, fungsi kedua disebut *Executive power* dan fungsi ketiga disebut dengan *federative power* yang meliputi kekuasaan perang dan damai serta kekuasaan luar negeri.<sup>27</sup>

Menurut Locke, kekuasaan eksekutif dan federasi harus berada pada tangan yang sama, supremasi kekuasaan legislatif terhadap kekuasaan yang lain. Supremasi kekuasaan legislatif yang dikemukakan oleh Locke merupakan akibat dari Revolusi Prancis pada tahun 1688 di mana parlemen mencapai supremasinya atas raja, menurut Locke apabila pembuat Undang-Undang dan pelaksana Undang-Undang ada pada satu tangan yang sama, maka kekuasaan dapat membebaskan diri dari Undang-Undang. Meskipun tidak ada tesis yang dapat menyimpulkan bahwa Locke beranggapan kekuasaan negara harus diletakkan pada tangan yang berbeda untuk memelihara atau menjamian hak-hak individual, namun Locke mengakui bahwa apabila kekuasaan diletakkan pada tangan yang berbeda, maka dapat mencapai suatu keseimbangan.

Montesquieu ahli hukum berkebangsaan Prancis dalam bukunya *De L'Esprit des Lois* yang terbit tahun 1748 atas pengaruh pemikiran Locke, mengemukakan teori pemisahan kekuasaan negara dalam tiga bentuk yaitu;<sup>28</sup>

- 1) Kekuasaan Legislatif (*la puissance legislative*), yang membentuk Undang-Undang;
- 2) Kekuasaan Eksekutif (*la puissance executive*), yang melaksanakan Undang-undangan;
- 3) Kekuasaan Yudikatif (*la puissance de juger*), yang menjalankan kekuasaan kehakiman.

---

<sup>27</sup> Agussalim Andi Gadjong, *Op. Cit*, hlm. 41

<sup>28</sup> Koentjoro Poerbopranoto, *Sistem Pemerintahan Demokrasi*, (Bandung: Eresco, 1987), hlm. 23

Montesquieu menegaskan bahwa kebebasan politik hanya ada di negara-negara dimana kekuasaan negara bersama dengan semua fungsi yang berkaitan tidak berada pada tangan orang yang sama.<sup>29</sup>

Lebih lanjut Montesquieu menjelaskan untuk menghindari penyalahgunaan kekuasaan, langkah-langkah yang harus diambil agar kekuasaan membatasi kekuasaan adalah dengan mengikuti pemikiran yang dikemukakan Locke yaitu menyerahkan berbagai fungsi negara (*the function of making laws*) kepada fungsi pembuat Undang-Undang, fungsi membuat keputusan dan melaksanakan Undang-Undang (*that of judging and that of executing of laws*) dan yang mencakup apa yang oleh Locke disebut kekuasaan eksekutif dan federatif. Montesquieu menyimpulkan bahwa untuk menjamin kebebasan, ketiga fungsi negara janganlah berada pada tangga yang sama, mesti ada pemisahan. Karena bila kekuasaan legislatif dan kekuasaan eksekutif berada pada tangan yang sama, maka tidak ada kebebasan. Ada kebebasan bila kekuasaan untuk memutuskan adalah terpisah dari kekuasaan legislatif dan eksekutif.<sup>30</sup>

#### c. Pemerintahan Daerah di Negara Kesatuan

Dalam kajian Ilmu Negara dan Hukum Tata Negara, bentuk dan susunan negara adalah salah satu objek perdebatan, monarki dan republik merujuk pada istilah bentuk negara, sedangkan kesatuan dan federasi merujuk pada istilah susunan negara.

Bentuk negara dalam ajaran Jellinek mengetengahkan dasar untuk menentukan bentuk suatu negara dengan memakai ukuran (*kretria*) bagaimana cara kehendak negara itu dinyatakan. Kalau kehendak negara ditentukan oleh satu orang. Maka berbentuk monarki, sedangkan jika kehendak negara ditentukan banyak orang, maka berbentuk republik.<sup>31</sup>

---

<sup>29</sup> Agussalim Andi Gadjong, *Op. Cit.*, hlm. 42

<sup>30</sup> Agussalim Andi Gadjong, *Ibid*, hlm. 42

<sup>31</sup> Goerge Jellinek, *Algemeine Staatslehre*, (Berlin:1914), hlm. 665 dalam Agussalim Andi Gadjong, 2007, hlm. 62

Ada juga pendapat Leo Duguit yang berpendapat bahwa kriteria yang paling tepat dalam menentukan bentuk negara adalah harus dilihat bagaimana caranya kepala negara itu diangkat. Kalau kepala negara diangkat berdasarkan hak waris (turun temurun), maka negara berbentuk monarki, sedangkan kalau kepala negara diangkat melalui pemilu, maka berbentuk republik.<sup>32</sup> Dan pendapat Leo Duguit ini juga didukung oleh Kranenburg.

Sedangkan untuk bentuk negara menurut Kranenburg yaitu negara kesatuan dan negara federasi. Sementara, Kelsen memberikan klasifikasi bentuk negara menurut kriteria yang ditetapkannya sendiri, antara lain;

- 1) Negara heteronom.
- 2) Negara otonom.
- 3) Negara totaliter atau etatistis.
- 4) Negara liberal.

Lain lagi dengan Mac Iver yang memberikan sistem klasifikasi negara dalam dua hal;<sup>33</sup>

- 1) *a tri partite classification of state.*
- 2) *a bi partite clasificatioan of state.*

Teori-teori bentuk negara yang dikembangkan para ahli yang ada pada saat ini bermuara pada dua paham yang mendasar. *Pertama*, paham yang menggabungkan bentuk negara dan bentuk pemerintahan, paham ini menganggap bahwa bentuk negara sama dengan bentuk pemerintahan, yang dibagi dalam tiga macam, yaitu;<sup>34</sup>

- 1) Bentuk pemerintahan di mana terdapat hubungan yang erat antara eksekutif dan legislatif.
- 2) Bentuk pemerintahan di mana terdapat pemisahan yang tegas antara badan legislatif, eksekutif, dan yudikatif.

---

<sup>32</sup> Leon Duguit, *Traite de Droit Constitutionnel*, (Paris: 1923), hlm. 607 dalam Agussalim Andi Gadjong, 2007, hlm. 63

<sup>33</sup> R.M. Mac Iver, *The Web of Government*, (New York: MacMillan, 1951), hlm. 147 dalam Agussalim Andi Gadjong, hlm. 63

<sup>34</sup> Bouger, *Masalah-masalh Demokrasi*, (Jakarta: Yayasan Pembangunan, 1952), hlm. 32

- 3) Bentuk pemerintahan di mana terdapat pengaruh atau pengawasan langsung dari rakyat terhadap badan legislatif.

*Kedua*, paham yang membahas bentuk negara atas golongan demokrasi atau diktator. Paham ini memperjelas bahwa demokrasi dibagi dalam demokrasi konstitusional (liberal) dan demokrasi rakyat.

Menurut Jimly Asshiddiqie, Negara Indonesia adalah negara yang berbentuk Kesatuan (*unitary State*) Kekuasaan asal berada di Pemerintahan Pusat, namun kewenangan (*authority*) pemerintah pusat ditentukan batas-batasnya dalam Undang-Undang dasar dan Undang-Undang, sedangkan kewenangan yang tidak disebutkan dalam Undang-Undang Dasar dan Undang-Undang ditentukan sebagai kewenangan yang dimiliki oleh Pemerintah Daerah.<sup>35</sup>

Menurut Mawhood, pelimpahan kewenangan dalam konteks negara kesatuan, pada dasarnya berada di tangan pemerintah pusat, daerah diberi hak dan kewajiban mengelola dan menyelenggarakan sebagian kewenangan pemerintahan yang dilimpahkan atau diserahkan. Jadi terjadi proses penyerahan atau pelimpahan kewenangan. Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah tetap mempunyai garis komando dan hubungan hierarkis. Pemerintah Daerah subordinasi Pemerintah Pusat, namun hubungan yang dilakukan tidak untuk mengintervensi dan mendikte Pemerintah Daerah dalam berbagai hal. Kewenangan atau kekuasaannya yang dilimpahkan atau diserahkan kepada Pemerintah Daerah dalam kondisi tertentu, dimana daerah tidak mampu menjalankan dengan baik, maka kewenangan yang dilimpahkan dan diserahkan tersebut dapat ditarik kembali oleh Pemerintah Pusat sebagai pemilik kekuasaan atau kewenangan tersebut.

Setelah amandemen UUD 1945 disebutkan bahwa Pemerintah Daerah Provinsi, Daerah Kabupaten dan Kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas

---

<sup>35</sup> Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Pemikiran UUD Negara Kesatuan RI*, (Jakarta: The Habibie Center, 2001), hlm 28

pembantuan. Dalam artian Undang-Undang Dasar 1945 menghendaki penyelenggaraan pemerintahan di daerah dilaksanakan asas desentralisasi, asas dekonsentrasi dan asas tugas pembantuan.

Menurut Soejito bahwa desentralisasi sebagai suatu sistem yang dipakai dalam bidang pemerintahan merupakan kebalikan dari sentralisasi. Dalam sistem sentralisasi, kewenangan pemerintahan baik di pusat maupun di daerah, dipusatkan dalam tangan pemerintahan pusat. Pejabat-pejabat di daerah hanya melaksanakan kehendak pemerintah Pusat. Dalam sistem desentralisasi, sebagian kewenangan pemerintahan pusat dilimpahkan kepada pihak lain untuk dilaksanakan. Pelimpahan kewenangan pemerintah kepada pihak lain untuk dilaksanakan disebut desentralisasi.<sup>36</sup>

Beberapa pengertian desentralisasi menurut para ahli; Menurut Ryaas Rasyid, desentralisasi adalah pelimpahan wewenang dari tingkat atas sebuah organisasi kepada tingkat bawahnya secara hierarki. Menurut Bambang Yudoyono, desentralisasi adalah pembagian kekuasaan pemerintahan kepada pemerintahan daerah dengan bentuk dan kadar yang tampak dan sesuai dengan Undang –Undang yang mengaturnya.<sup>37</sup>

Pengaturan mengenai desentralisasi dalam Negara Kesatuan cenderung diletakkan dalam aturan konstitusi dimana hubungan Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah adalah hierarki.

Dengan adanya pemberian otonomi yang luas, nyata dan bertanggungjawab, maka pemahaman otonomi yang luas berarti daerah secara leluasa mengurus rumah tangganya sendiri, baik secara politik lokal, kemandirian administrasi Pemerintahan Daerah maupun keuangannya (APBD).

## 2. Kerangka Konseptual

---

<sup>36</sup> Afrianti, *Pengesahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Tanpa Persetujuan Bersama Dengan DPRD (Studi Kasus Di Kabupaten Rokan Hulu)*, (Tesis, Universitas Islam Riau, 2011), hlm. 26

<sup>37</sup> <http://dilihatya.com/2058/pengertian-desentralisasi-menurut-para-ahli>  
(diakses 06/07/2015 pukul 14:02)

a. Pemerintah Daerah

Pemerintah Daerah diatur dalam Bab tersendiri dalam UUD 1945 yaitu dalam Bab VI dengan judul Pemerintahan Daerah, bahkan sebelum sejak sebelum kemerdekaan, sudah banyak pula peraturan yang mengatur mengenai persoalan pemerintahan di daerah dan persoalan yang berkaitan dengan soal desentralisasi.

Dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang telah beberapa kali diubah yang terakhir UU Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah mengenai kata Pemerintah, Pemerintahan, Pemerintah Daerah, Pemerintahan Daerah dibedakan artinya satu sama lain. Dalam ketentuan Umum dirumuskan bahwa Pemerintah adalah Pemerintah Pusat, yaitu Presiden Republik Indonesia yang memegang kekuasaan pemerintahan negara menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.<sup>38</sup> Sedangkan kata Pemerintah Daerah adalah Gubernur, Bupati, atau Walikota dan perangkat daerah sebagai unsur Penyelenggara Pemerintahan Daerah. Sementara itu, kata "Pemerintahan Daerah" dikaitkan dengan pengertian Pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.<sup>39</sup>

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) terdapat di daerah provinsi dan Kabupaten/Kota di seluruh Indonesia. Dalam Pasal 18 ayat (3) UUD 1945 memang ditentukan bahwa<sup>40</sup>

---

<sup>38</sup> Indonesia Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah Pasal 1 angka 1 Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244

<sup>39</sup> Indonesia Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah Pasal 1 angka 2 Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244

<sup>40</sup> Indonesia Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 18 ayat (3)

“Pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.”

Bersama sama dengan Kepala Pemerintahan Daerah, yaitu Gubernur, Bupati, atau Wakilnya, DPRD setempat berwenang menetapkan Peraturan Daerah. Dapat dikatakan bahwa Kepala Pemerintahan Daerah dan DPRD itu mempunyai kedudukan masing-masing sebagai cabang kekuasaan eksekutif dan legislatif di daerah.

Kerangka konsep adalah kumpulan dari berbagai teori yang dihubungkan satu sama lain untuk dapat memberikan suatu gambaran atas suatu fenomena.

Terkait dengan penyusunan penelitian ini, Undang-Undang telah memberikan definisi mengenai beberapa istilah berikut;

UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang telah beberapa kali diubah yang terakhir UU No.9 Tahun 2015 Pasal 1 Ayat (1), (2), (4) dan ayat (5)

(1). Pemerintah pusat, selanjutnya disebut Pemerintah, adalah Presiden Republik Indonesia yang memegang kekuasaan pemerintahan negara Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

(2). Pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

(4). Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang selanjutnya disebut DPRD adalah lembaga perwakilan rakyat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah.

(5). Otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan Perundang-Undangan.

Dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, DPRD (MD3) Pasal 1 Angka (3), (4)

(3). Dewan Perwakilan Daerah yang selanjutnya disingkat DPD adalah Dewan Perwakilan Daerah sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

(4). Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang selanjutnya disingkat DPRD adalah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah dalam Pasal 1 angka 7 Peraturan Pemerintah Nomor 58 tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah adalah rencana keuangan tahunan pemerintahan daerah yang dibahas dan disetujui bersama oleh pemerintah daerah dan DPRD, dan ditetapkan dengan peraturan daerah.<sup>41</sup>

b. Anggaran Merupakan Alat Untuk Mengarahkan Pembangunan

Banyak literatur yang memberi pemahaman luas terhadap kita tentang anggaran. Suparmoko, anggaran adalah suatu daftar atau pernyataan yang terperinci tentang penerimaan dan pengeluaran negara yang diharapkan dalam jangka waktu tertentu, yang biasanya adalah satu tahun. Biasanya lembaga Eksekutif yang menyiapkan rencana penerimaan dan pengeluaran atau belanja termasuk pos-posnya kemudian

---

<sup>41</sup> Peraturan Pemerintah Nomor 58 tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah Pasal 1 angka 7

yang diajukan kepada lembaga legislatif untuk dipertimbangkan kemudian, diputuskan serta ditetapkan dalam Undang - Undang.<sup>42</sup>

Menurut Mardiasmo anggaran merupakan pernyataan mengenai estimasi kinerja yang hendak dicapai selama periode waktu tertentu yang dinyatakan dalam ukuran finansial, sedangkan penganggaran adalah proses atau metode untuk mempersiapkan suatu anggaran. Penganggaran dalam suatu organisasi sektor publik merupakan tahapan yang cukup rumit dan mengandung nuansa politik yang tinggi. Dalam organisasi sektor publik, penganggaran merupakan suatu proses politik. Hal tersebut berbeda dengan penganggaran pada sektor swasta yang relatif kecil nuansa politisnya. Pada sektor swasta anggaran merupakan bagian dari rahasia perusahaan yang tertutup untuk publik, namun sebaliknya pada sektor publik anggaran justru harus diinformasikan kepada publik untuk dikritik, didiskusikan dan diberi masukan. Karena itu anggaran sektor publik merupakan instrumen akuntabilitas atas pengelolaan dana publik dan pelaksanaan program-program yang dibiayai oleh uang publik.<sup>43</sup>

Penganggaran sektor publik harus diawasi mulai tahap perencanaan, pelaksanaan dan pelaporan proses penganggaran akan lebih efektif jika diawasi oleh lembaga pengawas khusus (*oversight body*) yang bertugas mengontrol proses perencanaan dan pengendalian anggaran. Anggaran sektor publik penting karena beberapa alasan :

- 1) Anggaran merupakan alat bagi pemerintah untuk mengarahkan pembangunan sosial ekonomi, menjamin kesinambungan dan meningkatkan kualitas hidup masyarakat
- 2) Anggaran diperlukan karena adanya kebutuhan dan keinginan masyarakat yang tak terbatas dan terus berkembang, sedangkan sumber daya yang ada terbatas. Anggaran diperlukan karena adanya masalah keterbatasan sumber daya, pilihan, dan *trade offs*

---

<sup>42</sup> Suparmoko, *Keuangan Negara: Dalam Teori dan Praktik, Edis Kelima Cetakan Kedua* (Yogyakarta: Penerbit BPF, 2003) hlm. 47

<sup>43</sup> Mardiasmo, *Akuntansi Sektor Publik*, ( Yogyakarta: Penerbit Andi Yogyakarta, 2002) hlm.

3) Anggaran diperlukan untuk meyakinkan bahwa pemerintah telah bertanggung jawab terhadap rakyat. Dalam hal ini anggaran publik merupakan instrumen pelaksanaan akuntabilitas publik oleh lembaga-lembaga publik yang ada.

Prinsip pokok dalam siklus anggaran perlu diketahui dan dikuasai dengan baik oleh penyelenggara pemerintahan. Henley siklus anggaran meliputi 4 tahap<sup>44</sup>. Mereka adalah :

- 1) Tahap persiapan anggaran. Pada tahap ini dilakukan taksiran pengeluaran atas dasar taksiran pendapatan yang tersedia. Terkait dengan masalah tersebut, yang perlu diperhatikan adalah sebelum menyetujui taksiran pengeluaran, hendaknya terlebih dahulu dilakukan penaksiran pendapatan secara lebih akurat. Selain itu harus disadari adanya masalah yang cukup berbahaya jika anggaran pendapatan diestimasi pada saat bersamaan dengan pembuatan keputusan tentang anggaran pengeluaran.
- 2) Tahap ratifikasi anggaran. Tahap ini merupakan tahap yang melibatkan proses politik yang cukup rumit dan cukup berat. Pimpinan eksekutif dituntut tidak hanya memiliki managerial skill, namun juga harus memiliki political skill, salesmanship, dan coalition building yang memadai. Integritas dan kesiapan mental yang tinggi dari Eksekutif sangat penting dalam tahap ini. Hal tersebut penting karena dalam tahap ini pimpinan Eksekutif harus memiliki kemampuan untuk menjawab dan memberikan argumentasi yang rasional atas pertanyaan-pertanyaan dan bantahan-bantahan dari pihak legislatif.
- 3) Tahap pelaksanaan anggaran. Dalam tahap ini, hal terpenting yang harus diperhatikan oleh manager keuangan publik adalah dimilikinya sistem (informasi) akuntansi dan sistem pengendalian manajemen. Manager keuangan publik dalam hal ini bertanggung jawab untuk menciptakan sistem akuntansi yang memadai dan handal untuk

---

<sup>44</sup> Mardiasmo, *Ibid.* hlm. 70

perencanaan dan pengendalian anggaran yang telah disepakati dan bahkan dapat diandalkan untuk tahap penyusunan anggaran periode yang berikutnya. Sistem akuntansi yang baik meliputi pula dibuatnya sistem pengendalian intern yang memadai.

- 4) Tahap pelaporan dan evaluasi anggaran. Tahap terakhir dari siklus anggaran adalah pelaporan dan evaluasi anggaran. Tahap persiapan, ratifikasi dan implementasi anggaran terkait dengan aspek operasional anggaran, sedangkan tahap pelaporan dan evaluasi terkait dengan aspek akuntabilitas. Jika tahap implementasi telah didukung dengan sistem akuntansi dan sistem pengendalian manajemen yang baik, maka diharapkan tahap budget reporting evaluation tidak akan menemui banyak masalah.

## **F. Asumsi**

Hipotesis adalah jawaban sementara dari rumusan permasalahan yang diajukan, dengan demikian baru dugaan saja<sup>45</sup>, agar penelitian ini mempunyai arah yang jelas dan fokus maka penelitian ini mengasumsikan beberapa point terkait dengan rumusan masalah yang peneliti paparkan diatas, sebagai berikut;

1. Bahwa Peran Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Provinsi DKI Jakarta yang diatur dalam ketentuan Perundang-Undangan baik dalam Ketentuan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 jo. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Pemerintahan Daerah terakhir diganti dengan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.serta Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, DPRD sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, DPRD
2. Bahwa dalam mekanisme Penyusunan dan Penetapan Peraturan Daerah APBD DKI ada dinamika yang tak terhindarkan antara DPRD dan Eksekutif

---

<sup>45</sup> Abdullah Sulaiman, Metode Penulisan Ilmu Hukum,(Jakarta: Program Magister Ilmu Hukum Pascasarjana Universitas Islam Jakarta) , hlm, 48

terkait dengan Pasal 34 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah.

3. Bahwa polemik yang terjadi antara DPRD Provinsi DKI Jakarta dan Eksekutif terkait penetapan Ranperda APBD tahun 2015 menimbulkan kegaduhan politik dan ketidakpastian dalam penetapan Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah yang seharusnya sudah diputuskan satu bulan sebelum tahun anggaran dimulai hal ini mengakibatkan penggunaan anggaran berlaku pagu tahun sebelumnya, dikarenakan molornya pembahasan dan adanya kisruh dalam penyusunan dan Pembahasan Rancangan APBD tahun 2015.

## **G. Metode Penelitian**

### **1. Metodologi Penelitian**

Metodologi Penelitian menguraikan bahan atau materi penelitian, alat, jalannya penelitian, variable serta data yang dikumpulkan dan ditutup dengan bagaimana data itu harus dianalisis.<sup>46</sup> penelitian hukum yang dilakukan dengan cara menelitian bahan pustaka atau data sekunder belaka, dapat dinamakan penelitian hukum normatif atau penelitian hukum kepustakaan.

Pada penelitian normatif data sekunder sebagai sumber/bahan informasi dapat merupakan bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tertier. Penelitian hukum normatif atau kepustakaan tersebut mencakup:<sup>47</sup>

- a. Penelitian terhadap asas-asas hukum.
- b. Penelitian terhadap sistematika hukum.
- c. Penelitian terhadap taraf sinkronisasi vertical dan horizontal.
- d. Penelitian terhadap perbandingan hukum
- e. Penelitian terhadap sejarah hukum.

---

<sup>46</sup> Abdullah Sulaiman, *Ibid.*, hlm, 48

<sup>47</sup> Soerjono Soekamto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Cetakan Kedua (Jakarta: Penerbit CV. Rajawali, 1986), hlm. 15

## 2. Bahan Pustaka

Penelitian ini dititik beratkan pada studi kepustakaan, sehingga data sekunder atau bahan pustaka lebih diutamakan dari data primer. Data sekunder yang diteliti terdiri atas<sup>48</sup> :

a. Bahan hukum primer yaitu bahan hukum yang mengikat, antara lain berupa :

- 1) Norma (dasar) atau kaidah dasar, yaitu Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945.
- 2) Peraturan Dasar
  - a) Batang Tubuh Undang-undang Dasar 1945.
  - b) Ketetapan MPR.
- 3) Peraturan Perundang-Undangan.
  - a) UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah
  - b) Undang-Undang No. 29 Tahun 2009 tentang Pemerintahan Provinsi DKI Jakarta Sebagai Ibu Kota
  - c) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, DPRD (MD3)
  - d) Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2014 tentang Perubahan atas UU No. 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, DPRD (MD3)
  - e) Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah
  - f) Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 37 Tahun 2014 tentang Pedoman Penyusunan Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2015
  - g) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah, sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 21 Tahun 2011 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah.

---

<sup>48</sup> Soerjono Soekamto dan Sri Mamudji, *Ibid.*, hlm. 14

4) Yurisprudensi.

5) Traktat.

Dalam hal ini semua bahan yang memiliki kekuatan hukum mengikat sebagai dasar hukum, adapun bahan-bahan primer tersebut secara garis besar adalah:

1) Berbagai ketentuan hukum nasional yang menyangkut Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Provinsi DKI Jakarta

2) Berbagai asas atau doktrin menyangkut dalam masalah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)

b. Bahan hukum sekunder yaitu bahan-bahan yang berhubungan dengan bahan hukum primer dan dapat membantu menganalisa dan memahami bahan hukum primer, antara lain :

1) Rancangan peraturan-peraturan Perundang-Undangan.

2) Hasil karya ilmiah para sarjana, baik berupa makalah-makalah yang berkaitan dengan masalah tentang Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Provinsi DKI Jakarta.

3) Hasil-hasil penelitian dapat juga berupa hasil laporan atau bulletin yang memuat atau membahas Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Provinsi DKI Jakarta.

c. Bahan hukum tertier yaitu bahan-bahan yang memberikan informasi tentang bahan primer dan sekunder antara lain :

1) Kamus besar bahasa Indonesia.

2) Ensiklopedi Indonesia.

3) Berbagai majalah hukum yang berkaitan dengan Kekuasaan Legislatif, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Provinsi DKI Jakarta.

### 3. Metode Pendekatan

Penelitian ini mempergunakan metode pendekatan deskriptif analisis dengan pendekatan yuridis normatif, dimulai analisis terhadap pasal-pasal yang mengatur hal-hal yang menjadi permasalahan diatas, dengan mengingat permasalahan yang diteliti berdasarkan pada peraturan-peraturan

Perundang-Undangan yaitu hubungan peraturan satu dengan peraturan lain serta kaitannya dengan penerapannya dalam praktek.

4. Alat Pengumpul Data

Alat pengumpulan data yang dipergunakan di dalam penelitian ini adalah Dokumen atau bahan pustaka.

Bahan pustaka dimaksud terdiri dari atas bahan hukum primer seperti peraturan Perundang-Undangan yang berkaitan dengan Lembaga Legislatif dan bahan hukum sekunder berupa karya para ahli termasuk hasil penelitian.

5. Prosedur Pengambil Data dan Pengumpul Data

Untuk memperoleh data yang relevan dengan permasalahan yang diteliti, Peneliti mempergunakan prosedur Studi Kepustakaan, studi kepustakaan di pergunakan untuk mencari konsep-konsep, teori-teori, pendapat-pendapat yang berhubungan erat dengan pokok permasalahan. Kepustakaan tersebut dapat berupa peraturan Perundang-Undangan, karya ilmiah para sarjana dan lain-lain.

6. Analisis Data

Setelah pengumpulan data dilakukan, maka data tersebut dianalisa secara kualitatif yakni dengan mengadakan pengamatan data-data yang diperoleh dan menghubungkan tiap-tiap data yang diperoleh tersebut dengan ketentuan-ketentuan maupun asas-asas hukum yang terkait dengan permasalahan yang diteliti. Karena penelitian ini normatif, dilakukan interpretasi dan konstruksi hukum dengan menarik kesimpulan menggunakan cara deduktif menjawab dari permasalahan dan tujuan penelitian yang ditetapkan.

## **H. Sistematika Penulisan**

Penulisan Tesis ini disusun dengan tahapan dalam 5 (lima) Bab yang menggambarkan konsistensi pemikiran terhadap permasalahan yang menjadi fokus tesis ini, dan adapun masing-masing bab terdiri dari sub bab sebagai bagian pokok pikiran tesis ini. Selanjutnya tesis ini membahas bab-bab berikutnya dalam suatu sistematika berikut ;

- BAB I PENDAHULUAN, yang terdiri dari Latar Belakang Perumusan Permasalahan, Tujuan Penelitian, Kegunaan Penelitian, Kerangka Teori dan konsep, Asumsi, Metodologi Penelitian dan Sistematika Penelitian
- BAB II PERAN DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH (DPRD) PROVINSI DKI JAKARTA YANG DIATUR DALAM KETENTUAN PERUNDANG-UNDANGAN pada bab ini dibahas mengenai fungsi/peran dari Dewan Perwakilan Rakyat daerah apa saja kewenangannya yang diatur dalam Undang-Undang MD3 dan Undang-Undang Pemerintahan Daerah juga termasuk akan dibahas kedudukan DPRD sebelum UUD 1945 dimandemen.
- BAB III MEKANISME PENYUSUNAN DAN PENETAPAN PERATURAN DAERAH TENTANG ANGGARAN PENDAPATAN BELANJA DAERAH (APBD), Dalam bab ini penulis berusaha untuk memberikan gambaran secara lebih mendalam bagaimana Pemerintah Daerah dalam hal ini Gubernur dan DPRD menyusun Perda tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah mulai dari Murenbang menyerap aspirasi masyarakat jakarta hingga ditetapkan menjadi Produk hukum Peraturan Daerah.
- BAB IV POLEMIK PENETAPAN RANPERDA ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DAERAH (APBD) TAHUN 2015 MENJADI PERATURAN DAERAH, Membahas mengenai pelaksanaan penyusunan dan penetapan Rancangan APBD tahun 2015 menjadi Peraturan Daerah tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.
- BAB V PENUTUP, disajikan 2 (dua) hal pokok yaitu kesimpulan dan Saran. Didalam Kesimpulan akan ditarik konklusi akhir kebenaran dari: (i) Apa saja Peran Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Provinsi DKI Jakarta yang diatur dalam ketentuan Undang-Undang MD3 dan Undang-Undang Pemerintahan Daerah.(ii) Mekanisme Penyusunan dan Penetapan Peraturan Daerah APBD DKI. (iii) polemik antara

DPRD dan Gubernur tentang pembahasan, penyusunan dan penetapan RAPBD tahun 2015 menjadi Perda.

## BAB II

### PERAN DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH (DPRD) PROVINSI DKI JAKARTA

#### A. Perwakilan Rakyat

Pada Kenyataannya praktik demokrasi langsung yang pernah berlangsung pada zaman Yunani sangat sulit untuk dipertahankan dalam masa sekarang ini, hal itu disebabkan oleh beberapa faktor seperti luasnya wilayah suatu negara, populasi penduduk yang sangat cepat hal tersebut menyebabkan rumitnya penanganan masalah politik dan kenegaraan namun demikian Rousseau berpandangan untuk tetap menerapkan praktik demokrasi langsung dalam negara modern pada kondisi-kondisi khusus saja, seperti referendum, dan dalam negara modern sekarang ini rakyat menyelenggarakan kedaulatannya dengan menyerahkan kedaulatannya kepada wakil-wakilnya yang dipilih secara berkala.<sup>49</sup>

Rousseau berpandangan dengan gagasannya melahirkan demokrasi tidak langsung (indirect democracy) yang disalurkan melalui lembaga perwakilan atau dikenal dengan nama “Parlemen”.<sup>50</sup> Pada saat ini Perwakilan (representation) yang kita kenal adalah perwakilan yang lebih bersifat politik (political representation), rakyat memilih wakil-wakilnya dari partai-partai politik yang mempunyai kemampuan atau kewajiban untuk berbicara dan bertindak atas nama orang yang memilihnya namun demikian ternyata dengan hanya membuka keterwakilan dari jalur partai politik masih belum sempurna untuk menyuarakan keterwakilan masyarakat maka dibukalah jalur keterwakilan yang mengikutsertakan wakil dari golongan-golongan yang dianggap memerlukan perlindungan khusus; perwakilan wilayah, golongan fungsional dan minoritas, perwakilan inilah yang oleh Jellinek coba untuk dikonstruksikan;

1. Pengaruh berkembangnya hukum perdata romawi di abad menengah yang menyebabkan timbulnya sistem perwakilan.

---

<sup>49</sup> Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, (Jakarta: Gramedia, 1991), hlm. 174

<sup>50</sup> Makmur Amir dan Reni Dwi Purnomowati, *Lembaga Perwakilan Rakyat*, (Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2005), hlm. 10

2. Adanya sifat dualistik pada adab menengah yaitu adanya hak raja dan hak rakyat. Hal ini mengakibatkan timbulnya perwakilan untuk mencerminkan hak rakyat.
3. Pada abad menengah meskipun tuan-tuan tanah itu merupakan pusat kekuasaan, sebenarnya pusat kekuasaan itu tidak ada. Masalahnya kekuasaan pada masa itu merupakan hal yang diperbutkan antar para tuan tanah.<sup>51</sup>

Terdapat beberapa teori-teori terkait dengan perkawilan yang dikembangkan oleh para ahli ilmu hukum tata negara;

1. Teori mandat imperatif

Dalam mandat imperatif Wakil Rakyat sudah mendapatkan instruksi-instruksi dari yang diwakili, kewenangan Wakil Rakyat amat terbatas yaitu pada apa yang telah ditentukan/diinstruksikan oleh yang diwakili.

2. Teori mandat bebas

Dalam mandat bebas Wakil Rakyat mempunyai kebebasan dalam menentukan apa yang akan dilakukan di lembaga perwakilan. Jadi tidak tergantung pada instruksi yang diwakilkan.

3. Teori mandat representatif

Dalam mandat representatif, rakyat sebagai pemegang kedaulatan dan sudah memiliki kesadaran bernegara selanjutnya rakyat memberikan mandatnya pada badan perwakilan secara keseluruhan untuk melaksanakan kedaulatan rakyat tersebut. Wakil Rakyat tidak mempunyai hubungan langsung dan tidak bertanggungjawab pada yang diwakili.<sup>52</sup>

Dalam negara modern lembaga perwakilan sangat penting, dimana lembaga perwakilan mempunyai kewenang untuk menyetujui atau tidak menyetujui apa yang menjadi program dari pemerintah (eksekutif) hal ini merupakan penerapan dari konsep pemisahan atau pembagian kekuasaan.

Pembentukan lembaga perwakilan dilakukan dengan cara Pemilihan Umum yang dilakukan berkala, sebagai perwujudan dari adanya kedaulatan rakyat.

---

<sup>51</sup> Padmo Wahjono, *Kuliah-Kuliah Ilmu Negara*, (Jakarta: Ind-Hill. Co,1996), hlm. 186

<sup>52</sup> Makmur Amir dan Reni Dwi Purnomowati, *Op. Cit.* hlm 12

Dalam sejarah perkembangan Lembaga Perwakilan Rakyat kita mengenal beberapa sistem dalam pembentukannya, yaitu;

1. Sistem Perlemen Unikameral atau Sistem Parlemen Satu Kamar.
2. Sistem Parlemen Bikameral atau Sistem Parlemen Dua Kamar.

Dari dua sistem ini terdapat persamaan dan perbedaan yang menjadi keunggulan dan kekurangan dan tentu hal ini masih menjadi perdebatan dikalangan para ahli ilmu ketatanegaraan, para ahli yang berada pada kubu unikameral berpendapat bahwa sistem dua majelis tidak lagi memenuhi kebutuhan keterwakilan karena anggota-anggota kedua majelis memiliki konstituen yang sama. Sedangkan pada pihak Bikameral berpendapat bahwa sistem dua majelis lebih mewakili banyak kepentingan yang saling tumpang tindih dari masyarakat majemuk.<sup>53</sup>

## **B. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)**

Pergantian Kepemimpinan Nasional dengan berhentinya Presiden Soeharto pada tanggal 21 Mei 1998 maka kepemimpinan Nasional digantikan oleh Wakil Presiden hal ini diatur dalam ketentuan Pasal 8 Undang-Undang Dasar 1945 bahwa apabila Presiden berhenti, ia digantikan oleh Wakil Presiden sampai habis masa jabatannya, dan melalui hasil Pemilihan Umum tahun 1999 yang memilih Anggota Dewan Perwakilan telah melakukan perubahan terhadap UUD tahun 1945 (Konstitusi Negara Republik Indonesia) dalam empat perumabah (amandemen) dan bersamaan dengan itu pula daerah menuntut adanya otonomi yang luas.

Bahwa atas perubahan Undang-Undang Dasar tahun 1945 tersebut banyak merubah sistem ketatanegaraan Indonesia terutama lembaga perwakilan, yang semula merupakan sistem perwakilan unikameral, menjadi sistem perwakilan bikameral.

Susunan Majelis Permusyawaratan Rakyat, yang terdapat dalam UUD 1945 sebelum perubahan, adalah DPR, Utusan Daerah dan Utusan Golongan. Tetapi pada perubahan ke III dan ke IV dapat dikategorikan sebagai parlemen bikameral

---

<sup>53</sup> YM. Michael Hishikushitja, *Model-Model Perbandingan Bikameral dan proses Perubahan Konstitusional*, dalam kumpulan tulisan "Bikameralisme Dan Perubahan Konstitusi", (Jakarta: NDI dan Forum Rektor Indonesia YSPDM, 2001), hlm 79

sehingga susunan Majelis Permusyawaratan Rakyat menjadi Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah.<sup>54</sup>

Penyelenggaraan pemerintahan dalam suatu negara tidak hanya terdapat di pusat pemerintahan saja. Pemerintah pusat memberikan wewenangnya kepada Pemerintah daerah untuk menyelenggarakan pemerintahannya sendiri, dan yang dimaksud dengan Pemerintahan Daerah menurut Ketentuan Pasal 1 Nomor 2 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang telah beberapa kali diubah terakhir diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah adalah Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.<sup>55</sup>

Dalam penyelenggaraan pemerintahan didaerah menganut asas Otonomi Daerah dimana daerah mempunyai hak, wewenang, dan kewajiban untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia dengan sistem Desentralisasi yaitu penyerahan Urusan Pemerintahan oleh Pemerintah Pusat kepada daerah otonom berdasarkan Asas Otonomi. Disamping juga melaksanakan asas Dekonsentrasi adalah pelimpahan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat kepada gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat, kepada instansi vertikal di wilayah tertentu, dan/atau kepada gubernur dan bupati/wali kota sebagai penanggung jawab urusan pemerintahan umum.<sup>56</sup>

---

<sup>54</sup> Makmur Amir dan Reni Dwi Purnomowati, *Op. Cit.* hlm 145

<sup>55</sup> Indonesia Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 1 Nomor 2 Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244

<sup>56</sup> Indonesia Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 1 Nomor 7, 8 dan 9 Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244

Struktur hubungan kekuasaan antara Pemerintah Pusat dengan Provinsi dan Kabupaten/Kota ini bersifat pembagian yang bertingkat-tingkat, sehingga karena itu harus dilihat sebagai hubungan yang bersifat hierarkis. Hal itu jelas terlihat dalam rumusan “Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi” dan “Daerah Provinsi dibagi atas Daerah Kabupaten dan Kota” konsep pembagian kekuasaan disini bersifat vertikal dan hierarkis.

Dalam menyelenggarakan pemerintah di daerah, perlu adanya perangkat-perangkat dan lembaga-lembaga untuk menyelenggarakan jalannya pemerintahan di daerah sehari-hari dan unsur dari pemerintah daerah yang menyelenggarakan Pemerintahan di Daerah adalah Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat hal ini sebagaimana tertuang dalam Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah yang telah beberapa kali diubah terakhir diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah. Dimana struktur dari pemerintahan daerah biasanya merefleksikan struktur pada Pemerintah Pusat dan untuk memenuhi fungsi perwakilan dalam menjalankan fungsi kekuasaan Legislatif daerah sebagaimana Dewan Perwakilan Rakyat di Pusat Negara maka di daerah dibentuk juga Perwakilan Rakyat dengan sebutan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagai salah satu unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah.

#### 1. Kedudukan dan Fungsi

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah dan berkedudukan sebagai unsur penyelenggara daerah, DPRD memiliki fungsi legislasi, anggaran dan pengawasan<sup>57</sup> hal tersebut tertuang dalam Undang – Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

### BAB V

---

<sup>57</sup> Indonesia Undang – Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Pasal 316 Ayat (1) Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 182

## DPRD PROVINSI

### Bagian Kesatu

#### Susunan dan Kedudukan

##### Pasal 314

DPRD provinsi terdiri atas anggota partai politik peserta pemilihan umum yang dipilih melalui pemilihan umum.

##### Pasal 315

DPRD provinsi merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah provinsi.

### Bagian Kedua

#### Fungsi

##### Pasal 316

(1) DPRD provinsi mempunyai fungsi:

- a. legislasi;
- b. anggaran; dan
- c. pengawasan.

(2) Ketiga fungsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dijalankan dalam kerangka representasi rakyat di provinsi.

## 2. Tugas dan Wewenang

DPRD mempunyai tugas dan wewenang yang diatur dalam Pasal 317 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah<sup>58</sup> dan Pasal 101 Undang-Undang Nomor 9

---

<sup>58</sup> Indonesia Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Pasal 317 Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 182 Jo. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 101 Ayat (1) dan Ayat (2) Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 58

Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 58

Bagian Ketiga

Wewenang dan Tugas

Pasal 317

- (1) DPRD provinsi mempunyai wewenang dan tugas:
    - a. membentuk peraturan daerah provinsi bersama gubernur;
    - b. membahas dan memberikan persetujuan rancangan peraturan daerah mengenai anggaran pendapatan dan belanja daerah provinsi yang diajukan oleh gubernur;
    - c. melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan daerah dan anggaran pendapatan dan belanja daerah provinsi;
    - d. mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian gubernur dan/atau wakil gubernur kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri untuk mendapatkan pengesahan pengangkatan dan/atau pemberhentian;
    - e. memilih wakil gubernur dalam hal terjadikekosongan jabatan wakil gubernur;
    - f. memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah daerah provinsi terhadap rencana perjanjian internasional di daerah;
    - g. memberikan persetujuan terhadap rencana kerjasama internasional yang dilakukan oleh pemerintah daerah provinsi;
    - h. meminta laporan keterangan pertanggungjawaban gubernur dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah provinsi;
    - i. memberikan persetujuan terhadap rencana kerjasama dengan daerah lain atau dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan daerah;
-

j. mengupayakan terlaksananya kewajiban daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan

k. melaksanakan wewenang dan tugas lain yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.

(2) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pelaksanaan wewenang dan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dalam peraturan DPRD provinsi tentang tata tertib.

### 3. Hak dan Kewajiban

Hak Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi<sup>59</sup> diatur dalam Pasal 322 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

(1) DPRD provinsi berhak:

a. interpelasi;

b. angket; dan

c. menyatakan pendapat.

(2) Hak interpelasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a adalah hak DPRD provinsi untuk meminta keterangan kepada gubernur mengenai kebijakan pemerintah provinsi yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat dan bernegara.

(3) Hak angket sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b adalah hak DPRD provinsi untuk melakukan penyelidikan terhadap kebijakan pemerintah provinsi yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan masyarakat, daerah, dan negara yang diduga bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

(4) Hak menyatakan pendapat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c adalah hak DPRD provinsi untuk menyatakan pendapat

---

<sup>59</sup> Indonesia Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Pasal 322 Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 182

terhadap kebijakan gubernur atau mengenai kejadian luar biasa yang terjadi di daerah disertai dengan rekomendasi penyelesaiannya atau sebagai tindak lanjut pelaksanaan hak interpelasi dan hak angket.

#### Pelaksanaan Hak DPRD Provinsi

##### Pasal 114

(1) Hak interpelasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 106 ayat (1) huruf a diusulkan oleh:<sup>60</sup>

- a. paling sedikit 10 (sepuluh) orang anggota DPRD provinsi dan lebih dari 1 (satu) fraksi untuk DPRD provinsi yang beranggotakan 35 (tiga puluh lima) orang sampai dengan 75 (tujuh puluh lima) orang;
- b. paling sedikit 15 (lima belas) orang anggota DPRD provinsi dan lebih dari 1 (satu) fraksi untuk DPRD provinsi yang beranggotakan di atas 75 (tujuh puluh lima) orang.

(2) Usul sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diajukan kepada pimpinan DPRD provinsi.

(3) Usul sebagaimana dimaksud pada ayat (1) menjadi hak interpelasi DPRD provinsi apabila mendapat persetujuan dari rapat paripurna DPRD provinsi yang dihadiri lebih dari 1/2 (satu per dua) jumlah anggota DPRD provinsi dan putusan diambil dengan persetujuan lebih dari 1/2 (satu per dua) jumlah anggota DPRD provinsi yang hadir.

(4) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pelaksanaan hak interpelasi diatur dalam peraturan DPRD provinsi tentang tata tertib.

##### Pasal 115

(1) Hak angket sebagaimana dimaksud dalam Pasal 106 ayat (1) huruf b diusulkan oleh.<sup>61</sup>

---

<sup>60</sup> Indonesia Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Pasal 114 ayat (1), (2), (3) dan ayat (4) Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 182

- a. paling sedikit 10 (sepuluh) orang anggota DPRD provinsi dan lebih dari 1 (satu) fraksi untuk DPRD provinsi yang beranggotakan 35 (tiga puluh lima) orang sampai dengan 75 (tujuh puluh lima) orang;
  - b. paling sedikit 15 (lima belas) orang anggota DPRD provinsi dan lebih dari 1 (satu) fraksi untuk DPRD provinsi yang beranggotakan di atas 75 (tujuh puluh lima) orang.
- (2) Usul sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diajukan kepada pimpinan DPRD provinsi.
- (3) Usul sebagaimana dimaksud pada ayat (1) menjadi hak angket DPRD provinsi apabila mendapat persetujuan dari rapat paripurna DPRD provinsi yang dihadiri paling sedikit  $\frac{3}{4}$  (tiga per empat) dari jumlah anggota DPRD provinsi dan putusan diambil dengan persetujuan paling sedikit  $\frac{2}{3}$  (dua per tiga) dari jumlah anggota DPRD provinsi yang hadir.

#### Pasal 120

- (1) Hak menyatakan pendapat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 106 ayat (1) huruf c diusulkan oleh:
- a. paling sedikit 15 (lima belas) orang anggota DPRD provinsi dan lebih dari 1 (satu) fraksi untuk DPRD provinsi yang beranggotakan 35 (tiga puluh lima) orang sampai dengan 75 (tujuh puluh lima) orang;
  - b. paling sedikit 20 (dua puluh) orang anggota DPRD provinsi dan lebih dari 1 (satu) fraksi untuk DPRD provinsi yang beranggotakan di atas 75 (tujuh puluh lima) orang.
- (2) Usul sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diajukan kepada pimpinan DPRD provinsi.
- (3) Usul sebagaimana dimaksud pada ayat (1) menjadi hak menyatakan pendapat DPRD provinsi apabila mendapat persetujuan

---

<sup>61</sup> Indonesia Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Pasal 115 ayat (1) huruf b Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 182

dari rapat paripurna DPRD provinsi yang dihadiri paling sedikit 3/4 (tiga per empat) dari jumlah anggota DPRD provinsi dan putusan diambil dengan persetujuan paling sedikit 2/3 (dua per tiga) dari jumlah anggota DPRD provinsi yang hadir.

Hak dan Kewajiban Anggota diatur dalam Pasal 107 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

#### Pasal 107

Anggota DPRD provinsi mempunyai hak:<sup>62</sup>

- a. mengajukan rancangan Perda Provinsi;
- 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.

#### Pasal 108

Anggota DPRD provinsi berkewajiban:<sup>63</sup>

- a. memegang teguh dan mengamalkan Pancasila;
- b. melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan menaati ketentuan peraturan perundang-undangan;

---

<sup>62</sup> Indonesia Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Pasal 107 Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 182

<sup>63</sup> Indonesia Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Pasal 108 Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 182

- c. mempertahankan dan memelihara kerukunan nasional dan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- d. mendahulukan kepentingan negara di atas kepentingan pribadi, kelompok, dan golongan;
- e. memperjuangkan peningkatan kesejahteraan rakyat;
- f. menaati prinsip demokrasi dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah;
- g. menaati tata tertib dan kode etik;
- h. menjaga etika dan norma dalam hubungan kerja dengan lembaga lain dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah provinsi;
- i. menyerap dan menghimpun aspirasi konstituen melalui kunjungan kerja secara berkala;
- j. menampung dan menindaklanjuti aspirasi dan pengaduan masyarakat; dan
- k. memberikan pertanggungjawaban secara moral dan politis kepada konstituen di daerah pemilihannya.

Pelaksanaan Hak Anggota diatur dalam Pasal 122 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah<sup>64</sup>

- (1) Anggota DPRD provinsi mempunyai hak imunitas.
- (2) Anggota DPRD provinsi tidak dapat dituntut di depan pengadilan karena pernyataan, pertanyaan, dan/atau pendapat yang dikemukakannya, baik secara lisan maupun tertulis di dalam rapat DPRD provinsi ataupun di luar rapat DPRD provinsi yang berkaitan dengan fungsi serta tugas dan wewenang DPRD provinsi.
- (3) Anggota DPRD provinsi tidak dapat diganti antarwaktu karena pernyataan, pertanyaan, dan/atau pendapat yang dikemukakannya,

---

<sup>64</sup> Indonesia Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Pasal 122 Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 182

baik di dalam rapat DPRD provinsi maupun di luar rapat DPRD provinsi yang berkaitan dengan fungsi serta tugas dan wewenang DPRD provinsi.

(4) Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak berlaku dalam hal anggota yang bersangkutan mengumumkan materi yang telah disepakati dalam rapat tertutup untuk dirahasiakan atau hal lain yang dimaksud dalam ketentuan mengenai rahasia negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

#### 4. Alat Kelengkapan DPRD

Alat Kelengkapan DPRD Provinsi diatur dalam Pasal 326 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah<sup>65</sup>

##### Pasal 326

(1) Alat kelengkapan DPRD provinsi terdiri atas:

- a. pimpinan;
- b. badan musyawarah;
- c. komisi;
- d. badan pembentukan Perda Provinsi;
- e. badan anggaran;
- f. badan kehormatan; dan
- g. alat kelengkapan lain yang diperlukan dan dibentuk oleh rapat paripurna.

##### Pasal 329

Komisi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 326 ayat (1) huruf c dibentuk dengan ketentuan:<sup>66</sup>

---

<sup>65</sup> Indonesia Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Pasal 326 Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 182

<sup>66</sup> Indonesia Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014, *Ibid.*, Pasal 329

- a. DPRD provinsi yang beranggotakan 35 (tiga puluh lima) sampai dengan 55 (lima puluh lima) orang membentuk 4 (empat) komisi;
- b. DPRD provinsi yang beranggotakan lebih dari 55 (lima puluh lima) orang membentuk 5 (lima) komisi.

Anggota dewan harus memahami peran yang melekat pada dirinya yang merupakan wakil rakyat. Setiap anggota dewan memiliki peran masing-masing dalam legislatif yaitu baik sebagai anggota komisi karena DPRD Provinsi DKI Jakarta mempunyai 106 Anggota maka terdiri dari komisi A, B, C, D dan E maupun sebagai anggota badan kelengkapan DPRD yang terdiri dari badan musyawarah, badan anggaran, dan badan legislasi daerah. Selain itu, peran anggota DPRD juga disesuaikan berdasarkan fungsi yang dilaksanakannya, yaitu fungsi anggaran, fungsi legislasi, dan fungsi pengawasan. Sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 96 Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah yang telah beberapa kali diubah yang terakhir Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah;

- (1) DPRD provinsi mempunyai fungsi:
  - a. pembentukan Perda provinsi;
  - b. anggaran; dan
  - c. pengawasan.

a. Fungsi Legislasi

Peran anggota DPRD khususnya dalam fungsinya pembentukan Perda provinsi diatur dalam Pasal 97 Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah yang telah beberapa kali diubah yang terakhir Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah yang dilaksanakan dengan cara; membahas bersama gubernur dan menyetujui atau tidak menyetujui rancangan Perda Provinsi; mengajukan usul

rancangan Perda Provinsi; dan menyusun program pembentukan Perda bersama Gubernur.<sup>67</sup>

Hubungan antara pemerintah daerah dan DPRD pada dasarnya merupakan hubungan kerja yang kedudukannya setara dan bersifat kemitraan. Hal ini dapat dicerminkan dalam membuat kebijakan daerah berupa Peraturan Daerah. Hubungan kemitraan bermakna bahwa antara Pemerintah Daerah dan DPRD adalah sama-sama mitra sekerja dalam membuat kebijakan daerah untuk melaksanakan otonomi daerah sesuai dengan fungsi masing-masing sehingga antar kedua lembaga itu membangun suatu hubungan kerja yang sifatnya saling mendukung (sinergi) bukan merupakan lawan ataupun pesaing satu sama lain dalam melaksanakan fungsi masing-masing.

Legislasi atau pembentukan peraturan daerah merupakan proses perumusan kebijakan publik. Sehingga peraturan daerah yang dihasilkan dapat pula dilihat sebagai suatu bentuk formal dari suatu kebijakan publik. Sebagai suatu kebijakan publik, maka substansi dari peraturan daerah memuat ketentuan yang berkaitan dengan kepentingan masyarakat yang terkait dengan materi yang diatur. Dalam hal ini, jelas peran yang dilakukan oleh anggota DPRD adalah merumuskan kebijakan publik. Melalui kebijakan tersebut, DPRD telah melakukan salah satu fungsi negara, yaitu mewujudkan *distributive justice*. Melalui kewenangan tersebut DPRD mengartikulasikan dan merumuskan berbagai kepentingan kelompok masyarakat yang menjadi sasaran dari peraturan atau undang-undang yang dibuat.<sup>68</sup> Dalam melaksanakan fungsi legislasi, anggota DPRD diharuskan memiliki pemahaman yang memadai sebagai konsekuensi dari *supremacy of law*, ada keyakinan

---

<sup>67</sup> Indonesia Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 97 Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244

<sup>68</sup> Indah Mustika Dewi, "Analisis Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Kapabilitas Anggota DPRD Dalam Pengawasan Keuangan Daerah (APBD)", (Skripsi, Fakultas Ekonomi Universitas Diponegoro Semarang, 2011). Hlm. 33-34

yang kuat bahwa hukum yang dihasilkan merupakan suatu instrumen yang memberikan kepastian mengenai arah pembangunan nasional.

Sebagai patner pemerintah daerah dan DPRD mempunyai kewenangan dalam pembuatan kebijakan daerah yang bertujuan untuk mengatur tata cara pelaksanaan tugas eksekutif dalam menjalankan pemerintahan. Peranan DPRD sangat besar dalam pengesahan sebuah rancangan kebijakan daerah yang diajukan oleh Pemerintah Daerah. Rancangan kebijakan tersebut dapat menjadi kebijakan daerah apabila DPRD sudah menyetujuinya. Begitu juga halnya dengan Peraturan Pemerintah Daerah yang membutuhkan persetujuan DPRD sebelum dapat diimplementasikan.

Dalam proses pembahasan bersama ini, pihak eksekutif dan legislatif melakukan fungsi *checks and balances* untuk mencapai suatu rumusan kepentingan bersama atau publik. Bagi DPRD peran *checks and balances* dalam pembentukan kebijakan publik sangatlah penting sebagai bagian dari pelaksanaan tugasnya sebagai wakil rakyat. Oleh karena itu, peran DPRD dalam pembentukan undang-undang haruslah dilihat sebagai bentuk pertanggungjawaban kepada konstituen atau rakyat pemilihnya.

b. Fungsi Penganggaran

Penganggaran merupakan proses penyusunan dan penetapan anggaran pendapatan dan belanja daerah bersama-sama pemerintah daerah. Dalam menjalankan fungsi ini, DPRD harus terlibat secara aktif, proaktif, dan bukan reaktif & sebagai legitimator usulan APBD yang diajukan pemerintah daerah.

Peran DPRD dalam penetapan APBD sangatlah penting, karena Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah merupakan instrumen kunci kebijakan ekonomi suatu daerah, yang memerlukan keterlibatan parlemen dalam penetapannya. Penetapan APBD tidak hanya menyangkut masalah teknis, namun berhubungan juga dengan aspek

kebijakan publik. Oleh karena itu, Pemerintah Daerah dan DPRD, bahkan partai politik berkepentingan untuk memperjuangkan aspirasi kebijakan ekonominya dalam APBD.

Peran parlemen dalam penetapan APBD sangatlah penting, hal ini didasarkan pada beberapa alasan, yaitu;<sup>69</sup>

1. Perlunya mekanisme *checks and balances* dalam hubungan kerja dan kewenangan antara Pemerintah Daerah dan DPRD (Parlemen) untuk mewujudkan tata pemerintahan yang baik dan pemerintahan yang bersih.
2. Aspek keterbukaan atau transparansi. Biasanya mekanisme perumusan kebijakan Pemerintah daerah lebih tertutup dibandingkan dengan mekanisme yang berlangsung di DPRD. Oleh karena itu, peran DPRD dalam penetapan APBD ditujukan untuk menciptakan keterbukaan dan transparansi dalam perumusan kebijakan penting bagi publik. Secara tidak langsung hal tersebut membuka peluang partisipasi publik atau masyarakat dalam mengkritisi program serta kebijakan yang tertuang dalam APBD.

Fungsi anggaran DPRD<sup>70</sup> diatur dalam Pasal 99 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah yang telah beberapa kali diubah yang terakhir Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah

- (1) Fungsi anggaran sebagaimana dimaksud dalam Pasal 96 ayat (1) huruf b diwujudkan dalam bentuk pembahasan untuk persetujuan bersama terhadap rancangan Perda Provinsi tentang APBD provinsi yang diajukan oleh gubernur.
- (2) Fungsi anggaran sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan dengan cara:

---

<sup>69</sup> Indah Mustika Dewi, *Ibid.*, hlm. 35-36:

<sup>70</sup> Indonesia Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah Pasal 99 Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244

- a. membahas KUA dan PPAS yang disusun oleh gubernur berdasarkan RKPD;
- b. membahas rancangan Perda Provinsi tentang APBD provinsi;
- c. membahas rancangan Perda Provinsi tentang perubahan APBD provinsi; dan
- d. membahas rancangan Perda Provinsi tentang Pertanggungjawaban APBD provinsi.

c. Fungsi Pengawasan

Dalam pengawasan keuangan daerah (APBD) ditujukan untuk memastikan apakah pelaksanaan keuangan daerah (APBD) sudah sesuai dengan peraturan dan tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya secara efektif dan efisien.

Penyusunan APBD berpedoman pada Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD). RKPD berpedoman pada Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD). RPJMD berisi program kerja dan sasaran yang akan dicapai, disepakati oleh SKPD dan Anggota Dewan. RKPD berisi lebih detail di mana sudah dibicarakan berapa volume program/kegiatan dan berapa besaran rupiahnya, yang disepakati dari Musrenbang dan Pokir Anggota Dewan.<sup>71</sup>

Terkait dengan penyusunan RKPD, DPRD perlu memberikan input. Input ini penting artinya agar materi yang direncanakan oleh Pemda tidak menyimpang dari RPJMD/RPJPD. Sekaligus hal ini merupakan perwujudan dari ranah fungsi DPRD untuk melakukan pengawasan terhadap Pemerintah Daerah.<sup>72</sup>

Adanya pengawasan yang efektif dari DPRD akan bermakna positif untuk meningkatkan kinerja birokrasi pemerintahan itu sendiri, yaitu dalam konteks memberikan pelayanan yang terbaik bagi

---

<sup>71</sup> Direktur Jenderal Bina Keuangan Daerah Kemendagri pada tanggal 10 Agustus 2015, pada acara Sosialisasi Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 52 Tahun 2015

<sup>72</sup> Direktur Jenderal Bina Keuangan Daerah Kemendagri, *Ibid.*.

masyarakat, sebagaimana masih menjadi harapan publik selama ini. Oleh karena itu, peran anggota DPRD dalam menjalankan pengawasan keuangan daerah sangatlah penting, karena dengan adanya pengawasan keuangan daerah yang secara maksimal diharapkan dapat mewujudkan pemerintahan yang transparan, akuntabel, dan efektif. Selain itu, pengawasan terhadap pelaksanaan pemerintahan daerah dan keuangan daerah yang sesuai dengan peraturan perundang-undangan sehingga dapat mendorong terwujudnya *good governance* dan mencegah adanya tindakan KKN,<sup>73</sup> sebagaimana ketentuan dalam Pasal 100 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah yang telah beberapa kali diubah yang terakhir Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah

- (1) Fungsi pengawasan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 96 ayat (1) huruf c diwujudkan dalam bentuk pengawasan terhadap:
  - a. pelaksanaan Perda provinsi dan peraturan gubernur;
  - b. pelaksanaan peraturan perundang-undangan lain yang terkait dengan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah provinsi; dan
  - c. pelaksanaan tindak lanjut hasil pemeriksaan laporan keuangan oleh Badan Pemeriksa Keuangan.
- (2) Dalam melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan tindak lanjut hasil pemeriksaan laporan keuangan oleh Badan Pemeriksa Keuangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c, DPRD provinsi berhak mendapatkan laporan hasil pemeriksaan keuangan yang dilakukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan.

---

<sup>73</sup> Indonesia Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah Pasal 100 Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244

- (3) DPRD provinsi melakukan pembahasan terhadap laporan hasil pemeriksaan laporan keuangan sebagaimana dimaksud pada ayat (2).
- (4) DPRD provinsi dapat meminta klarifikasi atas temuan laporan hasil pemeriksaan laporan keuangan kepada Badan Pemeriksa Keuangan.

Fungsi pengawasan merupakan salah satu fungsi manajemen untuk menjamin pelaksanaan kegiatan sesuai dengan kebijakan dan rencana yang telah ditetapkan serta untuk memastikan bahwa tujuan dapat tercapai secara efektif dan efisien.

Pengawasan anggaran secara yuridis telah diatur baik di tingkat Undang-Undang, peraturan pemerintah dan juga dalam peraturan daerah mengenai pengelolaan keuangan daerah. Dalam konteks pengelolaan keuangan, pengawasan terhadap anggaran dijelaskan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah Pasal 132 yang menyatakan bahwa DPRD melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan daerah tentang APBD.<sup>74</sup>

Pengawasan tersebut bukan berarti pemeriksaan, tapi lebih mengarah pada pengawasan untuk menjamin pencapaian sasaran yang telah ditetapkan dalam APBD. Hal ini sesuai juga dengan Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 13 Tahun 2006 yang menyatakan bahwa untuk menjamin pencapaian sasaran yang telah ditetapkan, DPRD melakukan pengawasan atas pelaksanaan APBD. Ini berarti bahwa pengawasan yang dilakukan oleh DPRD merupakan pengawasan eksternal dan ditekankan pada pencapaian sasaran APBD.<sup>75</sup>

Bagi pemerintah daerah, adanya pengawasan yang efektif dari DPRD akan bermakna positif untuk meningkatkan kinerja birokrasi pemerintahan itu sendiri, yaitu dalam konteks memberikan pelayanan yang terbaik bagi masyarakat, sebagaimana masih menjadi harapan

---

<sup>74</sup> Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah Pasal 132

<sup>75</sup> Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 13 Tahun 2006

publik selama ini. Pengawasan yang dijalankan oleh DPRD melalui alat-alat kelengkapan dan mekanisme kerja yang dimiliki merupakan suatu pertanggungjawaban posisi DPRD sebagai lembaga politik perwakilan rakyat.

Secara umum, pengawasan yang dilakukan oleh DPRD bertujuan untuk memelihara akuntabilitas publik, terutama dari lembaga-lembaga yang berkaitan langsung dengan pelaksanaan kebijakan dan program pemerintahan serta pembangunan. Pengawasan juga dapat berlangsung pada berbagai tingkatan kebijakan, program, proyek maupun kasus yang ada sepanjang memiliki arti penting secara politik strategis.

Pengawasan DPRD dapat dilakukan melalui beberapa mekanisme, yaitu rapat kerja, rapat dengar pendapat, rapat dengar pendapat umum, dan kunjungan kerja. Di samping itu, pengawasan dilakukan melalui penggunaan hak-hak DPRD, antara lain: hak interpelasi, hak angket, hak mengajukan/menganjurkan, memberikan persetujuan, memberikan pertimbangan, dan memberikan pendapat.

Bahwa untuk melaksanakan fungsi kedua yaitu melakukan pengawasan, DPRD mempunyai hak untuk meminta laporan pertanggungjawaban dari Gubernur, Wali Kota, dan Bupati, berhak untuk memperoleh penjelasan dari pemerintah daerah, melakukan pemeriksaan, memberikan usulan-usulan, dan menanyakan pertanyaan dari masing-masing anggota. Hal ini sesuai dengan ketentuan Pasal 317 Ayat (1) huruf h Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, yang menyatakan bahwa DPRD Provinsi mempunyai wewenang dan tugas;

h. meminta laporan keterangan pertanggungjawaban gubernur dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah provinsi;

Peraturan Pemerintah Nomor 105 tahun 2000 tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah Pasal 40 menyebutkan

bahwa pengawasan atas pelaksanaan APBD dilakukan oleh DPRD. Dalam penjelasan pasal ini dinyatakan bahwa pengawasan yang dimaksud dalam Ayat ini adalah bukan pemeriksaan tetapi pengawasan yang mengarah untuk menjamin pencapaian sasaran yang telah ditetapkan APBD.<sup>76</sup>

Menurut perkembangan paradigma baru, DPRD memiliki posisi, tugas, dan fungsi penting dalam pengawasan APBD yang lebih luas. Dimana anggota DPRD harus melakukan fungsi pengawasan secara nyata. Bahwa pengawasan keuangan daerah (APBD) harus dimulai dari proses perencanaan hingga proses pelaporan. Fungsi pengawasan tersebut akan dijelaskan sebagai berikut:<sup>77</sup>

a) Perencanaan

Pada tahap ini DPRD memiliki peran dalam melakukan kegiatan: (a) menampung aspirasi masyarakat, (b) menetapkan petunjuk dan kebijakan publik tentang APBD dan menentukan strategi dan prioritas dari APBD tersebut, (c) melakukan klarifikasi dan ratifikasi (diskusi APBD dalam rapat paripurna), (d) mengambil keputusan dan pengesahan.

b) Pelaksanaan

Peran DPRD dapat direalisasikan dengan melakukan evaluasi terhadap APBD yang dilaporkan secara kuartal dan melakukan pengawasan lapangan melalui inspeksi dan laporan realisasi anggaran, termasuk juga evaluasi terhadap revisi atau perubahan anggaran. Hal tersebut dikarenakan adanya masalah yang sering timbul pada tahap implementasi yaitu banyaknya revisi dan perubahan APBD.

c) Pelaporan

---

<sup>76</sup> Peraturan Pemerintah Nomor 105 tahun 2000 tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah Pasal 40 Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2000 Nomor 202

<sup>77</sup> Indah Mustika Dewi, "Analisis Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Kapabilitas Anggota DPRD Dalam Pengawasan Keuangan Daerah (APBD)", (Skripsi, Fakultas Ekonomi Universitas Diponegoro Semarang, 2011). Hlm. 39

Peran dari DPRD dapat diimplementasikan dengan mengevaluasi laporan realisasi APBD secara keseluruhan (APBD tahunan) dengan memeriksa laporan APBD dan catatan APBD dan juga inspeksi lapangan.

### **C. Keuangan Daerah**

Pada sistem Pemerintahan Daerah terdapat pembagian dua kekuasaan, yaitu DPRD sebagai Badan Legislatif dan Pemerintah Daerah/Kepala Daerah sebagai Eksekutif. Untuk mencegah terjadinya konflik antara kedua lembaga tersebut, perlu diatur suatu mekanisme yang mengatur hubungan saling mengendalikan dan saling mengimbangi satu sama lain dalam hubungan kesetaraan melalui prinsip *checks and balance*, dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang telah beberapa kali diubah yang terakhir Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah disebutkan bahwa DPRD sebagai Badan Legislatif Daerah berkedudukan sejajar dan menjadi mitra dari Pemerintah Daerah. Dalam kedudukan seperti ini kedua lembaga itu saling mengawasi dan saling mengendalikan, dan tidak saling menjatuhkan, melainkan saling memelihara kerjasama yang baik, kecuali dalam sistem parlementer, di mana pemerintah dapat membubarkan parlemen, demikian pula parlemen dapat menjatuhkan pemerintah.

DPRD dan Pemerintah Daerah memiliki tanggungjawab yang sama dalam mewujudkan pemerintahan daerah yang berdayaguna dan berhasil guna, serta transparan dan akuntabel dalam rangka memberikan pelayanan yang prima kepada masyarakat guna terjaminnya produktivitas dan kesejahteraan masyarakat di daerah. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah selanjutnya disebut DPRD adalah Badan Legislatif Daerah Propinsi, Kabupaten, dan Kota. DPRD merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai lembaga pemerintahan daerah. DPRD adalah lembaga legislatif yang mempunyai hak budget (hak untuk menetapkan anggaran sekaligus melakukan pengawasan pelaksanaan APBD).

1. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)

Pengertian keuangan daerah sebagaimana dimuat dalam ketentuan umum Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah adalah sebagai berikut:

Keuangan daerah adalah semua hak dan kewajiban daerah yang dapat dinilai dengan uang dan segala sesuatu berupa uang dan barang yang dapat dijadikan milik daerah yang berhubungan dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut.<sup>78</sup>

Berdasarkan pengertian tersebut pada prinsipnya keuangan daerah mengandung beberapa unsur pokok, yaitu hak daerah yang dapat dinilai; kewajiban daerah dengan uang; dan kekayaan yang berhubungan dengan hak dan kewajiban tersebut. Hak daerah dalam rangka keuangan daerah adalah segala hak yang melekat pada daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang digunakan dalam usaha pemerintah daerah mengisi kas daerah.

Keuangan daerah dituangkan sepenuhnya kedalam APBD. Menurut Peraturan Pemerintah RI Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah yaitu Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah yang selanjutnya disingkat APBD adalah rencana keuangan tahunan pemerintahan daerah yang dibahas dan disetujui bersama oleh pemerintah daerah dan DPRD, dan ditetapkan dengan peraturan daerah. Selanjutnya pengelolaan keuangan daerah merupakan keseluruhan kegiatan yang meliputi perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, pertanggungjawaban dan pengawasan keuangan daerah. Dalam konteks ini lebih difokuskan kepada pengawasan keuangan daerah yang dilakukan oleh DPRD.

---

<sup>78</sup> Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2005 Nomor 140

Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah selanjutnya disingkat APBD adalah suatu rencana keuangan tahunan pemerintah daerah yang disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.<sup>79</sup>

APBD merupakan dasar pengelolaan keuangan daerah dalam satu tahun anggaran. APBD merupakan rencana pelaksanaan semua pendapatan daerah dan semua belanja daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi dalam tahun anggaran tertentu. Pemungutan semua penerimaan daerah bertujuan untuk memenuhi target yang ditetapkan dalam APBD. Demikian pula semua pengeluaran daerah dan ikatan yang membebani daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi dilakukan sesuai jumlah dan sasaran yang ditetapkan dalam APBD. Karena APBD merupakan dasar pengelolaan keuangan daerah, maka APBD menjadi dasar pula bagi kegiatan pengendalian, pemeriksaan dan pengawasan keuangan daerah.

## 2. Fungsi Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)

Anggaran merupakan suatu pernyataan formal yang dibuat oleh manajemen berupa rencana-rencana yang akan dilakukan pada masa yang akan datang dalam suatu periode tertentu, dimana rencana tersebut merupakan suatu pedoman dalam pelaksanaan kegiatan selama periode tersebut. Banyak pihak yang terlibat dalam penyusunan anggaran, baik manajer tingkat atas maupun manajer tingkat bawah dan ini akan berdampak langsung terhadap perilaku manusia, terutama bagi orang yang langsung mempunyai hubungan dengan penyusunan anggaran. Sesuai dengan ketentuan dalam Pasal 3 Ayat (4) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, fungsi APBN/ APBD terdiri dari :

- a. Fungsi Otorisasi, anggaran daerah merupakan dasar untuk melaksanakan pendapatan dan belanja pada tahun yang bersangkutan.
- b. Fungsi Perencanaan, anggaran daerah merupakan pedoman bagi manajemen dalam merencanakan kegiatan pada tahun yang bersangkutan.

---

<sup>79</sup> Indonesia Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 pasal 1 butir 8 tentang Keuangan Negara

- c. Fungsi Pengawasan, anggaran daerah menjadi pedoman untuk menilai apakah kegiatan penyelenggaraan pemerintah daerah sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan.
  - d. Fungsi Alokasi, anggaran daerah diarahkan untuk mengurangi pengangguran dan pemborosan sumber daya, serta meningkatkan efisiensi dan efektivitas perekonomian.
  - e. Fungsi Distribusi, anggaran daerah harus mengandung arti/memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan.
  - f. Fungsi Stabilisasi, anggaran daerah harus mengandung arti/harus menjadi alat untuk memelihara dan mengupayakan keseimbangan fundamental perekonomian.
3. Siklus Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)
- Menurut Henley siklus anggaran diklasifikasikan menjadi empat tahap, yang terdiri dari:<sup>80</sup>
- a. Tahap Persiapan

Pada tingkat provinsi dan kabupaten/kota yang didasarkan pada Peraturan Pemerintah Nomor 108 Tahun 2000 menyatakan bahwa pemerintah daerah diwajibkan untuk membuat dokumen tentang perencanaan daerah yang terdiri dari PROPEDA (RENSTRADA).
  - b. Tahap Ratifikasi

Tahap ini merupakan proses politik yang sangat kompleks. Pihak eksekutif tidak hanya diminta untuk mempunyai kemampuan manajerial tetapi juga harus mempunyai kemampuan di bidang politik, membangun hubungan kerjasama dan koalisi.
  - c. Tahap Implementasi

Hal yang paling penting pada tahap ini yaitu untuk disesuaikan dengan sistem informasi akuntansi dan sistem pengendalian manajemen yang ada.
  - d. Tahap Pelaporan dan Evaluasi

---

<sup>80</sup> Indah Mustika Dewi, *Op. Cit.* hlm. 44

Tahap persiapan, ratifikasi, dan implementasi anggaran berhubungan dengan aspek operasional dari anggaran tersebut, dimana tahap pelaporan dan evaluasi itu sendiri berhubungan dengan aspek akuntabilitas.

4. Prinsip-prinsip Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)

Prinsip-prinsip dasar (azas) yang berlaku di bidang pengelolaan anggaran daerah yang berlaku juga dalam pengelolaan anggaran negara/daerah sebagaimana bunyi penjelasan dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, yaitu:

- a. Kesatuan, azas ini menghendaki agar semua pendapatan dan belanja negara/daerah disajikan dalam satu dokumen anggaran.
- b. Universalitas, azas ini mengharuskan agar setiap transaksi keuangan ditampilkan secara utuh dalam dokumen anggaran.
- c. Tahunan, azas ini membatasi masa berlakunya anggaran untuk suatu tahun tertentu.
- d. Spesialitas, azas ini mewajibkan agar kredit anggaran yang disediakan terinci secara jelas peruntukannya.
- e. Akrual, azas ini menghendaki anggaran suatu tahun anggaran dibebani untuk pengeluaran yang seharusnya dibayar, atau menguntungkan anggaran untuk penerimaan yang seharusnya diterima, walaupun sebenarnya belum dibayar atau belum diterima pada kas.
- f. Kas, azas ini menghendaki anggaran suatu tahun anggaran dibebani pada saat terjadi pengeluaran/ penerimaan uang dari/ ke kas daerah.

Ketentuan mengenai pengakuan dan pengukuran pendapatan dan belanja berbasis akrual sebagaimana dimaksud dalam pasal 1 angka 13, 14, 15 dan 16 dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003, dilaksanakan selambat lambatnya dalam 5 (lima) tahun. Selama pengakuan dan pengukuran pendapatan dan belanja berbasis akrual belum dilaksanakan, digunakan pengakuan dan pengukuran berbasis kas.

## 5. Pengawasan Keuangan Daerah

Pengawasan adalah segala kegiatan dan tindakan untuk memastikan bahwa pelaksanaan suatu kegiatan tidak menyimpang dari rencana dan tujuan serta rencana yang telah ditetapkan. Pengawasan juga diartikan sebagai suatu proses pengamatan seluruh kegiatan organisasi untuk menjamin agar pelaksanaannya berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditentukan. Sedangkan pengawasan keuangan daerah merupakan semua tindakan untuk memastikan pengelolaan keuangan daerah agar sesuai dengan peraturan dan tujuan yang telah ditetapkan. Pengawasan tidak hanya dilaksanakan pada tahap implementasi dan evaluasi tetapi juga pada tahap perencanaan. Pengawasan keuangan daerah bukanlah tahap yang terpisah dari siklus anggaran tetapi merupakan bagian pelengkap pada tahap perencanaan hingga tahap pelaporan.

Pengawasan keuangan daerah, dalam hal ini adalah pengawasan terhadap anggaran keuangan daerah/APBD. Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah Pasal 100 ayat (1) dan Pasal 101 ayat (1) huruf f menjelaskan bahwa DPRD mempunyai tugas dan wewenang melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Perda dan peraturan perundang-undangan lainnya, peraturan kepala daerah, APBD,<sup>81</sup> kebijakan pemerintah dalam melaksanakan program pembangunan daerah dan kerjasama internasional di daerah.<sup>82</sup>

Pasal 100 ayat (1)

(1) Fungsi pengawasan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 96 ayat

(1) huruf c diwujudkan dalam bentuk pengawasan terhadap:

- a. pelaksanaan Perda provinsi dan peraturan gubernur;
- b. pelaksanaan peraturan perundang-undangan lain yang terkait dengan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah provinsi; dan

---

<sup>81</sup> Indonesia Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah Pasal 100 ayat (1) Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244

<sup>82</sup> Indonesia Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah Pasal 101 ayat (1) huruf f Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244

- c. pelaksanaan tindak lanjut hasil pemeriksaan laporan keuangan oleh Badan Pemeriksa Keuangan.

#### Pasal 101

- (1) DPRD provinsi mempunyai tugas dan wewenang:
  - f. Memberikan pendapat dan pertimbangan kepada Pemerintah Daerah provinsi terhadap rencana perjanjian internasional di Daerah provinsi;

Berdasarkan dari Undang-Undang tersebut dapat diambil kesimpulan bahwa pengawasan keuangan daerah dilakukan oleh DPRD yang berfokus kepada pengawasan terhadap pelaksanaan APBD.

Pengawasan terhadap pelaksanaan APBD wujudnya adalah dengan melihat, mendengar, dan mencermati pelaksanaan APBD yang dilakukan oleh SKPD, baik secara langsung maupun berdasarkan informasi yang diberikan oleh konstituen, tanpa masuk ke ranah pengawasan yang bersifat teknis. Apabila ada dugaan penyimpangan, dapat dilakukan hal-hal sebagai berikut:

- a. Memberitahukan kepada Kepala Daerah untuk ditindaklanjuti oleh Satuan Pengawas Internal.
- b. Membentuk pansus untuk mencari informasi yang lebih akurat.
- c. Menyampaikan adanya dugaan penyimpangan kepada instansi penyidik (Kepolisian, Kejaksaan, dan KPK).<sup>83</sup>

Pengawasan anggaran meliputi seluruh siklus anggaran, mulai dari tahap perencanaan, pelaksanaan, maupun pertanggungjawaban. Secara sederhana pengawasan anggaran merupakan proses pengawasan terhadap kesesuaian perencanaan anggaran dan pelaksanaannya dalam melaksanakan pembangunan daerah. Pengawasan terhadap pelaksanaan perlu dilakukan, hal ini bertujuan untuk memastikan seluruh kebijakan publik yang terkait dengan siklus anggaran dilaksanakan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan berorientasi pada prioritas publik. Namun

---

<sup>83</sup> Indah Mustika Dewi, *Ibid.*. hlm. 47

sebelum sampai pada tahap pelaksanaan, anggota dewan harus mempunyai bekal pengetahuan mengenai anggaran sehingga nanti ketika melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan anggaran, anggota dewan telah dapat mendeteksi apakah ada terjadi kebocoran atau penyimpangan alokasi anggaran.

Keputusan Presiden RI Nomor 74 Tahun 2001 tentang Tata Cara Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah Pasal 1 Ayat 6 menyebutkan bahwa pengawasan pemerintah daerah adalah proses kegiatan yang ditujukan untuk menjamin agar pemerintahan daerah berjalan sesuai dengan rencana dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.<sup>84</sup> Selanjutnya juga disebutkan bahwa pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah terdiri atas pengawasan fungsional, pengawasan legislatif dan pengawasan masyarakat.

Ada empat institusi yang berperan dalam pengawasan pelaksanaan APBD yaitu:<sup>85</sup> 1) DPRD sebagai Badan Legislatif Daerah, 2) Satuan Pengawasan Internal (SPI), 3) Pengawasan Eksternal dan 4) Menteri Dalam Negeri. Berdasarkan pedoman penyusunan APBD 2001, peranan DPRD yaitu melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan APBD, pengawasan yang dimaksud bukan bersifat pemeriksaan keuangan, tetapi pengawasan yang lebih mengarah untuk menjamin tercapainya sasaran yang telah ditetapkan.

Pengawasan yang dilakukan oleh DPRD (pengawasan legislatif) bisa dilakukan secara preventif dan represif, serta secara langsung maupun tidak langsung. Tujuan pengawasan APBD adalah untuk: 1) menjaga agar anggaran yang disusun benar-benar dapat dijalankan, 2) menjaga agar pelaksanaan APBD sesuai dengan anggaran yang telah ditetapkan, dan 3) menjaga agar hasil pelaksanaan APBD benar-benar dapat dipertanggungjawabkan. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Pasal 101 Ayat (1) huruf h menyatakan bahwa DPRD diberi hak untuk meminta

---

<sup>84</sup> Keputusan Presiden RI Nomor 74 Tahun 2001 tentang Tata Cara Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah Pasal 1 Ayat 6

<sup>85</sup> Indah Mustika Dewi, *Ibid.*, hlm. 48

laporan keterangan pertanggungjawaban kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.<sup>86</sup>

Pasal 101 Ayat (1) huruf h

h. meminta laporan keterangan pertanggungjawaban gubernur dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah provinsi;

Mengenai hak meminta pertanggungjawaban kepala daerah, hal ini merupakan hak yang strategis bagi DPRD dalam menjalankan fungsi pengawasannya. Dengan demikian, sesuai dengan paradigma baru yang berkembang saat ini, DPRD mempunyai posisi, tugas, dan fungsi yang penting dan semakin luas dalam pengawasan pengelolaan keuangan daerah. Oleh karena itu, sebagai lembaga legislatif DPRD harus benar-benar melakukan fungsi pengawasan tersebut secara efektif dan efisien.

---

<sup>86</sup> Indonesia Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Pasal 101 Ayat (1) huruf h Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244

## BAB III

### MEKANISME PENYUSUNAN DAN PENETAPAN PERATURAN DAERAH APBD DKI

#### A. Peraturan Perundang-Undangan

##### 1. Pengertian Perundang-Undangan

Sebagai negara yang mendasarkan pada Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, segala aspek kehidupan dalam bidang kemasyarakatan, kebangsaan dan kenegaraan termasuk pemerintahan harus senantiasa berdasarkan atas hukum.

Untuk mewujudkan negara hukum tersebut di perlukan tatanan yang tertib antara lain di bidang pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Tertib pembentukan peraturan perundang-undangan harus di rintis sejak saat perencanaan sampai dengan pengundangnya. Untuk membentuk Peraturan Perundang-Undangan yang baik, diperlukan berbagai persyaratan yang berkaitan dengan sistem, asas, tata cara penyiapan dan pembahasan, teknik penyusunan maupun pemberlakuannya.

Istilah Perundang-Undangan (*legislation, wetgeving atau gezegebung*) dalam beberapa kepustakaan mempunyai pengertian yang berbeda.

Dalam kamus umum yang berlaku istilah *legislation* dapat diartikan Perundang-Undangan dan pembuatan undang-undang.<sup>87</sup> Istilah *wetgeving* di terjemahkan dengan pengertian membentuk Undang-undang dan keseluruhan dari pada undang-undang Negara,<sup>88</sup> sedangkan istilah *gezegebung* di terjemahkan dengan pengertian Perundang-Undangan.<sup>89</sup>

Pengertian *Wetgeving* dalam *Juridisch Woordenboek* Diartikan sebagai berikut :<sup>90</sup>

---

<sup>87</sup> John M. Echols dan Hassan Shadily, *Kamus Inggris-Indonesia*, cet.XV,( Jakarta: PT. Gramedia,1987), hal. 353.

<sup>88</sup> S. Wojowasito, *Kamus Umum Belanda Indonesia*, (Jakarta: PT.Ichtiar Baru Van Hoeve, 1985), hal. 802

<sup>89</sup> Adolf Heiken, S.J., *Kamus Jerman-Indonesia*, cet III, (Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 1992), hal. 202.

<sup>90</sup> S.J. Fockema Andreae, *Rechtsgeleerd handwoordenboek*, Groningen/ Batavia: J.B. Wolters, 1948. Dalam Afrianti, "Pengesahan Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah (APBD)

- a. Perundang-Undangan merupakan proses pembentukan atau proses membentuk peraturan negara, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah.
- b. Perundang-Undangan adalah segala peraturan negara, yang merupakan hasil pembentukan peraturan, baik di tingkat pusat maupun daerah.

Menurut Bagir manan pengertian Perundang-Undangan adalah sebagai berikut:

- a. Setiap keputusan tertulis yang di keluarkan pejabat atau lingkungan jabatan yang berwenang yang berisi aturan tingkah laku yang bersifat atau mengikat umum.
- b. Merupakan aturan-aturan tingkah laku yang berisi ketentuan-ketentuan mengenai hak, kewajiban, fungsi, status atau suatu tatanan.
- c. Merupakan peraturan yang mempunyai ciri-ciri umum-abstrak, atau abstrak-umum, artinya tidak mengatur atau tidak di tujukan pada obyek, peristiwa atau gejala konkret tertentu.<sup>91</sup>

Dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, di rumuskan pula tentang kedua pengertian tersebut dalam Pasal 1 angka 1 angka 2 dan angka 3, yang di rumuskan sebagai berikut :

1. Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan adalah pembuatan Peraturan Perundang-Undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan.
2. Peraturan Perundang-Undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang

---

Tanpa Persetujuan Bersama Dengan DPRD (Studi Kasus Di Kabupaten Rokan Hulu)", (Tesis: Pascasarjana Ilmu Hukum Universitas Islam Riau, 2011), hlm. 43

<sup>91</sup> Bagir Manan, "Ketentuan-ketentuan tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Dalam Pembangunan Hukum Nasional"(Makalah di sampaikan pada Pertemuan Ilmiah Tentang Kedudukan Biro-biro Hukum / Unit Kerja Departemen / LPND dalam Pembanguna Hukum, Jakarta, 19-20 Oktober 1994, hal. 1-3.

melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-Undangan.

3. Undang-Undang adalah Peraturan Perundang-Undangan yang di bentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan persetujuan bersama Presiden.<sup>92</sup>

## 2. Peraturan Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Sebelum terbentuknya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, pembentukan peraturan perundang-Undangan di Indonesia di lakukan dengan berbagai landasan, yaitu :

- a. *Algemenen Bepalingen Van Wetgeving voor Indonesie* (Stb. 1847 :23).
- b. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1950 tentang Peraturan tentang jenis dan bentuk Peraturan yang di keluarkan oleh Pemerintah Pusat.
- c. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1950 tentang menetapkan Undang-Undang darurat tentang Penerbitan Lembaran Negara Republik Indonesia Serikat dan berita negara Republik Indonesia Serikat dan tentang mengeluarkan, mengumumkan, dan mulai berlakunya Undang-Undang Federal dan Peraturan Pemerintah sebagai Undang-Undang Federal.
- d. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan
- e. Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 1945 tentang Pengumuman Dan Mulai Berlakunya Undang-Undang Dan Peraturan Pemerintah.
- f. Keputusan Presiden Nomor 234 Tahun 1960 tentang Pengembalian seksi Pengundangan Lembaran Negara dan Departemen Kehakiman ke Sekretariat Negara.

---

<sup>92</sup> Indonesia Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Pasal 1 angka 1 angka 2 dan angka 3 Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82

- g. Instruksi Presiden Nomor 15 Tahun 1970 tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-Undang dan Rancangan Peraturan Pemerintah.
- h. Keputusan Prseiden Nomor 188 Tahun 1998 tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-Undang.
- i. Keputusan Presiden Nomor 44 Tahun 1999 tentang Teknik Penyusunan Peraturan Perundang-Undangan dan Bentuk Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah, dan Rancangan Keputusan Prsesiden

Tata cara pembentukan Peraturan Perundang-Undangan di tingkat daerah sebelum Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 di berlakukan beberapa Keputusan Menteri antara lain :

- a. Keputusan Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah No. 21 Tahun 2001 tentang Teknik Penyusunan dan Materi Muatan Produk-Produk Hukum Daerah.
- b. Keputusan menteri dalam Negeri dan Otonomi daerah Nomor 22 Tahun 2001 tentang Bentuk Produk-produk Hukum Daerah.
- c. Keputusan Menteri Dalam Negeri Dan Otonomi Daerah Nomor 23 Tahun 2001 tentang Prosedur penyusunan Produk Hukum Daerah.
- d. Keputusan Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah No. 24 Tahun 2001 tentang Lembaran Daerah dan Berita Daerah.

Keempat Keputusan Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah tersebut di berlakukan sambil menunggu Peraturan Presiden sebagai pelaksanaan dari pasal 27 Undang-undang No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, dan dalam perjalannya Menteri Dalam Negeri menetapkan mengganti Keputusan Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah dengan tiga Peraturan Menteri, yaitu :

- a. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 2006 tentang Jenis dan Produk Hukum Daerah.
- b. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 16 Tahun 2006 tentang Prosedur Penyusunan Produk Hukum Daerah.

- c. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 17 Tahun 2006 tentang Lembaran Daerah dan Berita Daerah.

Di samping itu pembahasan setiap Rancangan Undang-Undang di Dewan Perwakilan Rakyat Di atur dalam Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat, dan Peraturan Perundang-Undangan di tingkat daerah Di atur dalam Peraturan Tata Tertib DPRD Provinsi, Kabupaten, atau Kota.

Dengan digantinya Undang-undang No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan oleh Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, maka pembentukan Peraturan Perundang-Undangan baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah berlaku ketentuan dalam Undang Undang tersebut.

### 3. Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Yang Baik

Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan adalah: suatu pedoman atau suatu rambu-rambu dalam pembentukan peraturan perundang-Undangan yang baik.<sup>93</sup>

Asas pembentukan peraturan perundang-Undangan yang baik di rumuskan juga dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan khususnya pasal 5 dan pasal 6 yang di rumuskan sebagai berikut dalam Pasal 5 di sebutkan dalam membentuk peraturan perundang-Undangan harus berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-Undangan yang baik yang meliputi:<sup>94</sup>

#### Pasal 5

- a. Kejelasan tujuan
- b. Kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat
- c. Kesesuaian antara jenis, hierarki dan materi muatan
- d. Dapat di laksanakan
- e. Kedayagunaan dan kehasilgunaan

---

<sup>93</sup> Maria Farida Indrati.S. *Ilmu Perundang-undangan*, (Yogyakarta: Kanisius, ), hal. 226.

<sup>94</sup> Indonesia Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Pasal 5 Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82

f. Kejelasan Rumusan

g. Keterbukaan

#### Pasal 6

(1) Materi muatan Peraturan Perundang-Undangan harus mencerminkan asas:

a. pengayoman;

b. kemanusiaan;

c. kebangsaan;

d. kekeluargaan;

e. kenusantaraan;

f. bhinneka tunggal ika;

g. keadilan;

h. kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan;

i. ketertiban dan kepastian hukum; dan/atau

j. keseimbangan, keserasian, dan keselarasan.

(2) Selain mencerminkan asas sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Peraturan Perundang-Undangan tertentu dapat berisi asas lain sesuai dengan bidang hukum Peraturan Perundang-Undangan yang bersangkutan.

Asas-asas yang di maksudkan dalam Pasal 5 di berikan penjelasannya dalam Penjelasan Pasal 5 sebagai berikut:<sup>95</sup>

a. Asas kejelasan tujuan adalah bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-Undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak di capai.

b. Yang dimaksud dengan “asas kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat” adalah bahwa setiap jenis Peraturan Perundang-Undangan harus dibuat oleh lembaga negara atau pejabat Pembentuk Peraturan Perundang-Undangan yang berwenang.

---

<sup>95</sup> Penjelasan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Pasal 5 Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234

Peraturan Perundang-Undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum apabila dibuat oleh lembaga negara atau pejabat yang tidak berwenang.

- c. Asas kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan adalah bahwa dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat sesuai dengan jenis dan hierarki Peraturan Perundang-Undangan. .
- d. Asas dapat dilaksanakan adalah bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan harus memperhitungkan efektivitas Peraturan Perundang-Undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, sosiologis, maupun yuridis.
- e. Asas kedayagunaan dan kehasilgunaan adalah bahwa setiap peraturan perundang-Undangan di buat karena memang benar-benar di butuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.
- f. Asas kejelasan rumusan adalah bahwa setiap peraturan perundang-Undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan peraturan perundang-Undangan, sistematika dan pilihan kata atau terminologi. serta bahasa hukumnya jelas dan mudah di mengerti, sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.
- g. Asas keterbukaan adalah bahwa dalam proses pembentukan peraturan perundang-Undangan mulai dari perencanaan, persiapan, penyusunan, dan pembahasan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian, seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam proses pembentukan peraturan perundang-Undangan.

Asas–asas yang di maksudkan dalam Pasal 6 di berikan penjelasannya dalam Penjelasan Pasal 6 sebagai berikut:<sup>96</sup>

Pasal 6 Ayat (1)

- a. Yang dimaksud dengan “asas pengayoman” adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-Undangan harus berfungsi memberikan perlindungan untuk menciptakan ketentraman masyarakat.
- b. Yang dimaksud dengan “asas kemanusiaan” adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-Undangan harus mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional.
- c. Yang dimaksud dengan “asas kebangsaan” adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-Undangan harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang majemuk dengan tetap menjaga prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- d. Yang dimaksud dengan “asas kekeluargaan” adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-Undangan harus mencerminkan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan.
- e. Yang dimaksud dengan “asas kenusantaraan” adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-Undangan senantiasa memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia dan Materi Muatan Peraturan Perundang-Undangan yang dibuat di daerah merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

---

<sup>96</sup> Penjelasan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Pasal 6 Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234

- f. Yang dimaksud dengan “*asas bhinneka tunggal ika*” adalah bahwa Materi Muatan Peraturan Perundang-Undangan harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku dan golongan, kondisi khusus daerah serta budaya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.
- g. Yang dimaksud dengan “*asas keadilan*” adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-Undangan harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara.
- h. Yang dimaksud dengan “*asas kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan*” adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-Undangan tidak boleh memuat hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang, antara lain, agama, suku, ras, golongan, gender, atau status sosial.
- i. Yang dimaksud dengan “*asas ketertiban dan kepastian hukum*” adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-Undangan harus dapat mewujudkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan kepastian hukum.
- j. Yang dimaksud dengan “*asas keseimbangan, keserasian, dan keselarasan*” adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-Undangan harus mencerminkan keseimbangan, keserasian, dan keselarasan, antara kepentingan individu, masyarakat dan kepentingan bangsa dan negara.

Pasal 6 Ayat (2)

Yang dimaksud dengan “*asas lain sesuai dengan bidang hukum Peraturan Perundang-Undangan yang bersangkutan*”, antara lain:

- a. dalam Hukum Pidana, misalnya, *asas legalitas*, *asas tiada hukuman tanpa kesalahan*, *asas pembinaan narapidana*, dan *asas praduga tak bersalah*;

- b. dalam Hukum Perdata, misalnya, dalam hukum perjanjian, antara lain, asas kesepakatan, kebebasan berkontrak, dan itikad baik.

#### 4. Prosedur Pembentukan Undang-Undang.

Proses atau tata cara pembentukan undang-undang merupakan suatu tahapan kegiatan yang di laksanakan secara berkesinambungan untuk membentuk undang-undang. Proses ini diawali dari terbentuknya suatu ide atau gagasan tentang perlunya pengaturan terhadap suatu permasalahan, yang kemudian di lanjutkan dengan kegiatan mempersiapkan rancangan undang-undang baik oleh Dewan Perwakilan Rakyat, oleh Dewan Perwakilan Daerah, maupun oleh Pemerintah, kemudian pembahasan undang-undang di Dewan Perwakilan Rakyat untuk mendapatkan persetujuan bersama, dilanjutkan dengan pengesahan, dan di akhiri dengan pengundangan.<sup>97</sup>

Tata cara mempersiapkan rancangan undang-undang dari Pemerintah yang di laksanakan selama ini, atau lebih tepat sampai bulan Oktober 1998, berpedoman pada Instruksi Presiden No. 15 Tahun. 1970 tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-Undang dan Rancangan Peraturan Pemerintah, sedangkan tata cara mempersiapkan rancangan undang-undang usul inisiatif DPR dan pembahasan kedua rancangan undang-undang tersebut di atur dengan Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia.<sup>98</sup>

Dengan di tetapkannya Keputusan Presiden No. 188 Tahun 1998 tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-undang, yang di tetapkan pada tanggal 28 oktober 1998, maka proses pembentukan undang-undang di laksanakan dengan berpedoman pada keputusan presiden tersebut, sedangkan tata cara mempersiapkan rancangan undang-undang yang berasal dari Dewan Perwakilan Rakyat dan proses pembahasan dari kedua rancangan undang-undang di Dewan Perwakilan Rakyat di laksanakan berdasarkan Keputusan Dewan Perwakilan

---

<sup>97</sup> Maria Farida Indrati.S. *Op. Cit*, hal. 9

<sup>98</sup> Afrianti, "Pengesahan Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah (APBD) Tanpa Persetujuan Bersama Dengan DPRD (Studi Kasus Di Kabupaten Rokan Hulu)", (Tesis: Pascasarjana Ilmu Hukum Universitas Islam Riau, 2011), hlm. 50

Rakyat Republik Indonesia No. 03A/DPR RI/I/2001-2002 tentang Peraturan tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia. Pada tanggal 24 Mei 2004 Dewan Perwakilan Rakyat Telah menyetujui rancangan undang-undang tentang tata cara Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, yang kemudian disahkan sebagai undang-undang No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan perundang-Undangan yang telah diganti oleh Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Sesuai dengan ketentuan Pasal 104 Undang-undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, maka sejak tanggal 12 Agustus 2011 segala sesuatu tentang pembentukan Peraturan Perundang-Undangan terikat oleh undang-undang tersebut.<sup>99</sup>

Berdasarkan perubahan Undang-Undang Dasar 1945, suatu rancangan undang-undang berasal dari beberapa pihak, yaitu :

- a. Dari Pemerintah (Presiden), Berdasarkan pasal 5 ayat (1) UUD 1945
- b. Dari Dewan Perwakilan Rakyat, berdasarkan pasal 20 ayat (1) UUD 1945
- c. Dari Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, berdasarkan pasal 21 UUD 1945
- d. Dari Dewan Perwakilan Daerah, berdasarkan pasal 22 D UUD 1945

Secara garis besar proses Pembentukan Undang-undang terdiri atas beberapa tahap, yaitu :<sup>100</sup>

- a. Proses persiapan pembentukan Undang-Undang, yang merupakan proses penyusunan dan perancangan di lingkungan Pemerintah, di Lingkungan Dewan Perwakilan Rakyat, atau di lingkungan Dewan Perwakilan Daerah.
- b. Proses Pembahasan di Dewan Perwakilan Rakyat
- c. Proses pengesahan oleh Presiden
- d. Proses pengundangan (oleh menteri yang tugas dan tanggung jawabnya di bidang Peraturan Perundang-Undangan)

---

<sup>99</sup> Indonesia Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Pasal 104 Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82

<sup>100</sup> Maria Farida Indrati.S. *Op. Cit.*, hal. 11

Tahap-tahap Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan pada umumnya dilakukan sebagai berikut.<sup>101</sup>

- a. Perencanaan Penyusunan Undang-undang
- b. Persiapan Pembentukan Undang-undang
- c. Pengajuan Rancangan Undang-undang

5. Prosedur Pembentukan Peraturan Daerah

Pengaturan tentang Peraturan Daerah selalu dirumuskan dalam setiap undang-undang yang mengatur tentang pemerintahan daerah. Hal ini antara lain dapat dilihat dari beberapa undang-undang tercantum dibawah ini :

- a. Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah, dalam Pasal 38 menyatakan bahwa Kepala Daerah dengan Persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menetapkan Peraturan Daerah.
- b. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, dalam pasal 69 di nyatakan bahwa Kepala Daerah menetapkan Peraturan Daerah atas persetujuan DPRD dalam rangka penyelenggaraan Otonomi Daerah dan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Selain itu dalam Pasal 70 dinyatakan bahwa Peraturan Daerah tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum, peraturan daerah lain, dan Peraturan Perundang-Undangan yang lebih tinggi.
- c. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menetapkan dalam Pasal 1 butir 25 bahwa Peraturan Daerah selanjutnya disebut Perda adalah peraturan daerah provinsi dan/atau peraturan daerah kabupaten/kota.<sup>102</sup>

Peraturan daerah memiliki hak yurisdiksi setelah di undangkan dalam lembaran daerah, dan pembentukan perda berdasarkan asas pembentukan peraturan perundangan, yang secara garis besar mengatur tentang :

- a. Kejelasan tujuan

---

<sup>101</sup> Maria Farida Indrati.S. *Ibid.*, hal. 12

<sup>102</sup> Indonesia Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 1 butir 25 Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82

- b. Kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat
- c. Kesesuaian antara jenis dan materi muatan
- d. Dapat di laksanakan
- e. Kedayagunaan dan kehasilgunaan
- f. Kejelasan rumusan
- g. Keterbukaan

Adapun materi muatan peraturan daerah mengandung asas :

- a. Pengayoman
- b. Kemanusiaan
- c. Kebangsaan
- d. Kekeluargaan
- e. Kenusantaraan
- f. Bhineka tunggal ika
- g. Keadilan
- h. Kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan
- i. Ketertiban dan kepastian hukum
- j. Keseimbangan, keserasian, dan keselarasan

Dalam Pasal 56 Ayat (1) Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dinyatakan Bahwa “Rancangan Peraturan Daerah untuk tingkat provinsi dapat berasal dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah atau Gubernur”.<sup>103</sup>

## **B. Mekanisme Pembentukan Peraturan Daerah Tentang APBD**

Kepala daerah menyampaikan rancangan peraturan daerah tentang APBD beserta lampirannya kepada DPRD paling lambat pada minggu pertama bulan Oktober tahun anggaran sebelumnya dari tahun yang direncanakan (paling lambat minggu I bulan Oktober 2014, untuk dibahas dan diselesaikan tanggal 30 Nopember 2014)<sup>104</sup> untuk mendapatkan persetujuan bersama. Pengambilan

---

<sup>103</sup> Indonesia Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 56 Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82

<sup>104</sup> Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 37 Tahun 2014 Tentang Pedoman Penyusunan Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2015 tentang IV Teknis Penyusunan APBD

keputusan bersama DPRD dan kepala daerah terhadap rancangan peraturan daerah tentang APBD dilakukan paling lama 1 (satu) bulan sebelum tahun anggaran yang bersangkutan dilaksanakan. Atas dasar persetujuan bersama, kepala daerah menyiapkan rancangan peraturan kepala daerah tentang penjabaran APBD.

Dalam hal kepala daerah dan/atau pimpinan DPRD berhalangan tetap, maka pejabat yang ditunjuk dan ditetapkan oleh pejabat yang berwenang selaku pejabat/pelaksana tugas kepala daerah dan/atau selaku pimpinan sementara DPRD yang menandatangani persetujuan bersama.

Penetapan agenda pembahasan rancangan peraturan daerah tentang APBD untuk mendapatkan persetujuan bersama disesuaikan dengan tata tertib DPRD masing-masing daerah. Pembahasan rancangan peraturan daerah berpedoman pada KUA, serta PPAS yang telah disepakati bersama antara pemerintah daerah dan DPRD. Dalam hal DPRD memerlukan tambahan penjelasan terkait dengan pembahasan program dan kegiatan tertentu, dapat meminta RKA-SKPD berkenaan kepada kepala daerah.

#### 1. Rencana Kerja Pemerintah Daerah

Pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota harus mendukung tercapainya sasaran dan bidang-bidang pembangunan nasional tersebut sesuai dengan potensi dan kondisi masing-masing daerah, mengingat keberhasilan pencapaian sasaran dan bidang-bidang pembangunan nasional dimaksud sangat tergantung pada sinkronisasi kebijakan antara pemerintah provinsi dengan pemerintah dan antara pemerintah kabupaten/kota dengan pemerintah dan pemerintah provinsi yang dituangkan dalam Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD).

Sinkronisasi kebijakan pemerintah daerah dan pemerintah lebih lanjut dituangkan dalam rancangan Kebijakan Umum APBD (KUA) dan rancangan Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara (PPAS) yang disepakati bersama antara pemerintah daerah dan DPRD yang termuat dalam pokok pikiran<sup>105</sup> sebagai dasar dalam penyusunan Rancangan Peraturan Daerah tentang APBD Tahun Anggaran

---

<sup>105</sup> Erra Maniara “Pokok Pikiran Sebagai Instrumen Partisipasi”. (Makalah: . Tim Tenaga Ahli Badan Anggaran DPRD Provinsi DKI Jakarta: 2015), hlm. 22

2015. pencantuman pokok-pokok pikiran pada anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD) dibenarkan dalam peraturan. Hal itu tercantum dalam Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2010 tentang Pedoman Penyusunan Tata Tertib Dewan. Dalam Pasal 55 pada PP tersebut diatur bahwa Badan Anggaran DPRD antara lain memiliki tugas memberikan saran dan pendapat berupa pokok-pokok pikiran DPRD kepada kepala daerah dalam mempersiapkan rancangan anggaran pendapatan dan belanja daerah (RAPBD) paling lambat 5 (lima) bulan sebelum ditetapkannya APBD.

Kebijakan Umum APBD (KUA) dan rancangan Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara (PPAS) pemerintah provinsi Tahun 2015 berpedoman pada RKPD provinsi Tahun 2015 yang telah disinkronisasikan dengan RKP Tahun 2015, sedangkan KUA dan PPAS pemerintah kabupaten/kota berpedoman pada RKPD kabupaten/kota Tahun 2015 yang telah disinkronisasikan dengan RKP Tahun 2015 dan RKPD provinsi Tahun 2015.<sup>106</sup>

Dalam paparan Direktur Jenderal Bina Keuangan Daerah Kemendagri pada tanggal 10 Agustus 2015, pada acara Sosialisasi Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 52 Tahun 2015, bisa disampaikan<sup>107</sup> :

1. Tidak akan pernah ada APBD tanpa ada Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD), ini merupakan amanat Undang Undang.
2. Dalam penyusunan RKPD, anggota dewan wajib diikutsertakan.
3. Penyusunan APBD berpedoman pada RKPD. RKPD berpedoman pada Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD). RPJMD berisi program kerja dan sasaran yang akan dicapai, disepakati oleh SKPD dan Anggota Dewan. RKPD berisi lebih detil di mana sudah dibicarakan berapa volume program/kegiatan dan berapa besaran rupiahnya, yang disepakati dari Musrenbang dan Pokir Anggota Dewan.
4. Basis dari dokumen RKPD adalah dokumen RPJMD dan harus terjadi sinkronisasi. Pokir yang belum masuk dikarenakan belum masuk masa

---

<sup>106</sup> Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 37 Tahun 2014 Tentang Pedoman Penyusunan Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2015

<sup>107</sup> Erra Maniara. *Op. Cit.*. Hlm. 24

reses anggota dewan, masih bisa masuk di RKPD-Perubahan, dengan syarat Pokir tersebut "telah diparipurnakan" . Program/kegiatan baru juga bisa masuk di RKPD-Perubahan jika dalam kondisi gawat darurat.

5. Terkait dengan penyusunan RKPD, DPRD perlu memberikan input. Input ini penting artinya agar materi yang direncanakan oleh Pemda tidak menyimpang dari RPJMD/RPJPD. Sekaligus hal ini merupakan perwujudan dari ranah fungsi DPRD untuk melakukan pengawasan terhadap Pemerintah Daerah.

Dengan demikian Musrenbang sangat penting dihadiri bagi setiap Anggota Dewan, bersama sama warga menyampaikan pokok pikiran pembangunan apa yang dibutuhkan di kelurahan, kecamatan atau kabupatennya. Karena dasar dari penyusunan RPJMD adalah Pokir-Pokir yang tercipta di Musrenbang, yang kemudian dilanjutkan ke RKPD.

Hasil sinkronisasi kebijakan tersebut dicantumkan pada PPAS sesuai Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah, sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 21 Tahun 2011 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah, dalam bentuk tabel sesuai Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 37 Tahun 2014 tentang Pedoman Penyusunan Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2015.

Dalam rangka mewujudkan tercapainya tujuan pembangunan nasional, Pemerintah Daerah menyusun rencana kerja pemerintah daerah yang di sebut dengan RKPD yang merupakan dasar penyusunan rancangan APBD. Rencana Pembangunan tahunan Daerah adalah dokumen perencanaan Daerah untuk periode 1 (satu) tahun.

RKPD memuat rancangan kerangka ekonomi daerah, prioritas pembangunan dan kewajiban daerah, rencana kerja yang terukur dan

pendanaannya, baik yang di laksanakan langsung oleh pemerintah daerah maupun di tempuh dengan mendorong partisipasi masyarakat.<sup>108</sup>

RKPD disusun untuk menjamin keterkaitan dan konsistensi antara perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, dan pengawasan. Penyusunan RKPD di selesaikan selambat-lambatnya akhir bulan Mei tahun anggaran sebelumnya dan di tetapkan dengan peraturan kepala daerah.

## 2. Kebijakan Umum Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)

Kepala Daerah berdasarkan RKPD, menyusun rancangan kebijakan umum APBD di singkat KUA, rancangan KUA memuat target pencapaian kinerja yang terukur dari program-program yang akan di laksanakan oleh pemerintah daerah untuk setiap urusan pemerintah daerah yang di sertai dengan proyeksi pendapatan daerah, alokasi belanja daerah, sumber dan penggunaan pembiayaan yang di sertai dengan asumsi yang mendasarinya yang di selaraskan dengan prioritas pembangunan yang di tetapkan oleh pemerintah.

Asumsi yang mendasari yakni mempertimbangkan perkembangan ekonomi makro dan perubahan pokok-pokok kebijakan fiskal yang di tetapkan oleh pemerintah.

Dalam menyusun rancangan KUA kepala daerah di bantu oleh Tim Anggaran Pemerintah Daerah (TAPD) yang di pimpin oleh sekretaris daerah. Rancangan KUA yang telah di susun di sampaikan oleh sekretaris daerah selaku koordinator pengelola keuangan daerah kepada kepala daerah, paling lambat pada awal bulan Juni.

Penyusunan rancangan Kebijakan Umum APBD tahun 2015 berpedomana pada Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 37 Tahun 2014 tentang Pedoman Penyusunan Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2015, Penyusunan rancangan Kebijakan Umum APBD berpedoman pada pedoman penyusunan APBD yang di tetapkan oleh menteri dalam negeri setiap tahun.

Pedoman tersebut antara lain memuat :

---

<sup>108</sup> Peraturan Menteri Nomor 13 Tahun 2006 Tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah Pasal 81 Ayat (2)

- a. Sinkronisasi Kebijakan Pemerintah Daerah Dengan Kebijakan Pemerintah.
- b. Prinsip dan kebijakan penyusunan APBD Tahun anggaran berikutnya
- c. Teknis penyusunan APBD
- d. Hal-hal khusus lainnya

Kepala daerah menyampaikan rancangan kebijakan umum APBD tahun anggaran berikutnya sebagai landasan penyusunan RAPBD kepada DPRD untuk di bahas dalam pembicaraan pendahuluan RAPBD selambat-lambatnya pertengahan bulan Juni tahun anggaran berjalan.

Pembahasan rancangan KUA dilakukan TAPD bersama Panitia Anggaran APBD. Rancangan Kebijakan Umum APBD yang telah di bahas kepala daerah bersama DPRD dalam pembicaraan pendahuluan RAPBD selanjutnya di sepakati menjadi Kebijakan Umum APBD yang di tuangkan dalam Nota Kesepakatan paling lambat minggu pertama bulan Juli tahun anggaran berjalan.

### 3. Prioritas Dan Plafon Anggaran Sementara

Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara yang selanjutnya di singkat PPAS merupakan program prioritas dan patokan batas maksimal anggaran yang di berikan kepada SKPD untuk setiap program sebagai acuan dalam penyusunan RKA-SKPD sebelum di sepakati DPRD.<sup>109</sup>

Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara disusun dalam beberapa tahap sebagaimana diatur dalam Pasal 87 Ayat (2) Peraturan Menteri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah;

- (2) Rancangan PPAS sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disusun dengan tahapan sebagai berikut:
  - a. menentukan skala prioritas untuk urusan wajib dan urusan pilihan;
  - b. menentukan urutan program untuk masing-masing urusan; dan

---

<sup>109</sup> Peraturan Menteri Nomor 13 Tahun 2006 Tentang Pengelolaan Keuangan Daerah Pasal 1 Angka 32

- c. menyusun plafon anggaran sementara untuk masing-masing program.

Kepala daerah menyampaikan rancangan PPAS yang telah disusun kepada DPRD untuk dibahas paling lambat minggu kedua bulan Juli tahun anggaran berjalan. Pembahasan dilakukan oleh Tim Anggaran Pemerintah Daerah (TAPD) bersama panitia anggaran DPRD. Rancangan PPAS yang telah dibahas selanjutnya disepakati menjadi Prioritas dan Plafon Anggaran (PPA) paling lambat akhir bulan Juli tahun anggaran berjalan.

Untuk sinkronisasi dan keterpaduan sasaran program dan kegiatan dengan kebijakan pemerintah dibidang keuangan negara dan menjaga kelangsungan penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan daerah, serta pelayanan masyarakat, rancangan Kebijakan Umum APBD (KUA) dan rancangan PPAS dikonsultasikan kepada Menteri Dalam Negeri bagi provinsi dan kepada gubernur bagi kabupaten/kota.

KUA dan rancangan PPA yang telah dikonsultasikan dijadikan pedoman penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran Satuan Kerja Pemerintah Daerah (RKA-SKPD), RKA-SKPD yang telah disempurnakan oleh SKPD disampaikan kepada Pejabat Pengelola Keuangan Daerah (PPKD) sebagai bahan penyusunan rancangan peraturan kepala daerah tentang APBD.<sup>110</sup>

#### 4. Rencana kerja dan Anggaran SKPD

Rencana kerja dan Anggaran SKPD yang selanjutnya di singkat RKA SKPD adalah dokumen perencanaan dan penganggaran memuat rencana pendapatan, belanja untuk masing-masing program dan kegiatan menurut fungsi untuk tahun yang di rencanakan yang di rinci sampai dengan rincian objek pendapatan, belanja dan pembiayaan serta perkiraan maju untuk tahun berikutnya.

Rencana kerja dan anggaran pejabat pengelola keuangan daerah yang selanjutnya di singkat menjadi RKA-PPKD adalah rencana Badan/Dinas/Biro keuangan/bagian keuangan selaku bendahara umum daerah.

---

<sup>110</sup> Peraturan Menteri Nomor 13 Tahun 2006 Tentang Pengelolaan Keuangan Daerah Pasal 117 dan Pasal 119 Ayat (1)

Berdasarkan pedoman penyusunan RKA kepala SKPD menyusun RKA SKPD dengan menggunakan pendekatan kerangka pengeluaran jangka menengah daerah, penganggaran terpadu dan penganggaran berdasarkan prestasi kerja.

#### 5. Penyiapan Ranperda Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)

RKA-SKPD yang telah disusun, dibahas, dan disepakati bersama antara Kepala SKPD dan Tim Anggaran Pemerintah Daerah (TAPD) digunakan sebagai dasar untuk penyiapan Raperda APBD. Raperda ini disusun oleh pejabat pengelola keuangan daerah yang untuk selanjutnya disampaikan kepada kepala daerah.

Raperda tentang APBD harus dilengkapi dengan lampiran-lampiran berikut ini:<sup>111</sup>

- a. ringkasan APBD menurut urusan wajib dan urusan pilihan;
- b. ringkasan APBD menurut urusan pemerintahan daerah dan organisasi;
- c. rincian APBD menurut urusan pemerintahan daerah, organisasi, pendapatan, belanja, dan pembiayaan;
- d. rekapitulasi belanja menurut urusan pemerintahan daerah, organisasi, program, dan kegiatan;
- e. rekapitulasi belanja daerah untuk keselarasan dan keterpaduan urusan pemerintahan daerah dan fungsi dalam kerangka pengelolaan keuangan negara;
- f. daftar jumlah pegawai per-golongan dan per-jabatan;
- g. daftar piutang daerah;
- h. daftar penyertaan modal (investasi) daerah;
- i. daftar perkiraan penambahan dan pengurangan aset tetap daerah;
- j. daftar perkiraan penambahan dan pengurangan aset-aset lain;
- k. daftar kegiatan-kegiatan tahun anggaran sebelumnya yang belum diselesaikan dan dianggarkan kembali dalam tahun anggaran ini;
- l. daftar dana cadangan daerah; dan
- m. daftar pinjaman daerah.

---

<sup>111</sup> Peraturan Menteri Nomor 13 Tahun 2006 Tentang Pengelolaan Keuangan Daerah Pasal 108 Ayat (4)

Suatu hal penting yang harus diperhatikan adalah bahwa sebelum disampaikan dan dibahas dengan DPRD, Raperda tersebut harus disosialisasikan terlebih dahulu kepada masyarakat yang bersifat memberikan informasi tentang hak dan kewajiban pemerintah daerah serta masyarakat dalam pelaksanaan APBD pada tahun anggaran yang direncanakan. Penyebarluasan dan/atau sosialisasi tentang Raperda APBD ini dilaksanakan oleh Sekretaris Daerah selaku Koordinator Pengelola Keuangan Daerah.

#### 6. Penetapan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)

Sesuai ketentuan sebagai mana diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 37 tahun 2014 penyusunan anggaran pemerintah Daerah harus memperhatikan teknis penyusunan APBD sebagai berikut :<sup>112</sup>

1. Penetapan APBD harus tepat waktu yaitu paling lambat 31 Desember 2014 (Pasal 116 ayat 2). Sejalan dengan hal tersebut pemerintah daerah harus memenuhi jadwal proses penyusunan APBD mulai dari penyusunan rancangan KUA dan rancangan PPAS kepada DPRD untuk dibahas dan disepakati paling lambata akhir bulan Juli 2014. Selanjutnya KUA dan PPAS yang disepakati bersama akan menjadi dasar bagi pemerintah daerah untuk menyusun, menyampaikan dan membahas Rancangan APBD tahun Anggaran 2015 antara pemerintah daerah dengan DPRD sampai dengan disetujui bersama Rancangan Peraturan Daerah tentang APBD paling lambat tanggal 30 Nopember 2014.
2. Berdasarkan KUA PPAS yang telah disepakati bersama antara Kepala Daerah dengan DPRD , dilanjutkan dengan pembuatan Surat Edaran tentang Pedoman Penyusunan RKA-SKPD kepada Satuan Kerja Pengelola Keuangan Daerah (SKPKD) yang didalamnya berkaitan dengan prioritas , program, indicator, plafond dan hal-hal lain yang berhubungan dengan detail dokumen anggaran.

---

<sup>112</sup> Basuki Rianto, Tim Tenaga Ahli Badan Anggaran DPRD Provinsi DKI Jakarta “Pentingnya Perencanaan Anggaran Yang Berkualitas Di Provinsi DKI Jakarta”, (Makalah: Badan Anggaran DPRD Provinsi DKI Jakarta: 2015), hlm. 13

3. RKA-SKPD memuat rincian anggaran pendapatan, belanja tidak langsung, tunjangan tambahan penghasilan dan khusus untuk anggaran Sekretaris DPRD dianggarkan pula Anggaran penunjang operasional pimpinan.
4. RKA-PPKD memuat rincian pendapatan yang berasal dari dana perimbangan dan dana lainnya yang syah, belanja tidak langsung terdiri : belanja bunga, belanja subsidi, hibah, bantuan social belanja bagi hasil, belanja bantuan keuangan dan belanja tak terduga serta rinciannya.
5. RKA-SKPD dan RKA-PPKD digunakan sebagai dasar penyusunan rancangan peraturan daerah tentang APBD/Perubahan APBD dan peraturan daerah tentang penjabaran APBD/perubahan APBD.
6. Dalam rangka transparansi dan akuntabilitas APBD, diperlukan rincian ringkasan obyek dan rincian obyek pendapatan , belanja dan pembiayaan.
7. Rancangan Peraturan Daerah tentang APBD harus sudah diserahkan kepada DPRD paling lambat minggu I bulan Oktober 2014, untuk dibahas dan diselesaikan tanggal 30 Nopember. Selanjutnya menyusun rancangan penetapan kepada Menteri Dalam Negeri.

Persetujuan Rancangan Peraturan Daerah tentang APBD didasarkan pada ketentuan Pasal 45 Ayat (1), Ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, dinyatakan<sup>113</sup>;

- (1) Pengambilan keputusan bersama DPRD dan kepala daerah terhadap rancangan peraturan daerah tentang APBD dilakukan selambat-lambatnya 1 (satu) bulan sebelum tahun anggaran yang bersangkutan dilaksanakan.
- (2) Atas dasar persetujuan bersama sebagaimana dimaksud pada ayat (1), kepala daerah menyiapkan rancangan peraturan kepala daerah tentang penjabaran APBD

---

<sup>113</sup> Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah Pasal 45 Ayat (1), Ayat (2) Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2005 Nomor 140

Namun apabila dalam waktu yang telah ditentukan tersebut belum dapat mengambil suatu keputusan maka Kuasa Pengguna Anggaran dalam hal ini Kepala Daerah dapat menggunakan dana APBD dengan menggunakan PAGU tahun sebelumnya sebagaimana diatur dalam Pasal 46 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah<sup>114</sup>

- (1) Apabila DPRD sampai batas waktu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 45 ayat (1) tidak mengambil keputusan bersama dengan kepala daerah terhadap rancangan peraturan daerah tentang APBD, kepala daerah melaksanakan pengeluaran setinggi-tingginya sebesar angka APBD tahun anggaran sebelumnya untuk membiayai keperluan setiap bulan, yang disusun dalam rancangan peraturan kepala daerah tentang APBD.
- (2) Pengeluaran setinggi-tingginya untuk keperluan setiap bulan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diprioritaskan untuk belanja yang bersifat mengikat dan belanja yang bersifat wajib.
- (3) Rancangan peraturan kepala daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan setelah memperoleh pengesahan dari Menteri Dalam Negeri bagi Provinsi dan Gubernur bagi Kabupaten/Kota.
- (4) Pengesahan terhadap rancangan peraturan kepala daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan selambat-lambatnya 15 (lima belas) hari terhitung sejak diterimanya rancangan dimaksud.
- (5) Apabila sampai batas waktu sebagaimana dimaksud pada ayat (4) belum disahkan, rancangan peraturan kepala daerah tentang APBD ditetapkan menjadi peraturan kepala daerah tentang APBD.

### **C. Pengesahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) tahun 2015 Tanpa Persetujuan Bersama dengan DPRD**

---

<sup>114</sup> Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah Pasal 46 Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2005 Nomor 140

Pada Pasal 46 Ayat (1) dan Ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tertuang:

- (1) Apabila DPRD sampai batas waktu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 45 ayat 1 tidak mengambil keputusan bersama dengan kepala daerah terhadap rancangan peraturan daerah tentang APBD, kepala daerah melaksanakan pengeluaran setinggi-tingginya sebesar angka APBD tahun sebelumnya untuk membiayai keperluan setiap bulan, yang disusun dalam rancangan peraturan kepala daerah tentang APBD.
- (2) Pengeluaran setinggi-tingginya untuk keperluan setiap bulan diprioritaskan untuk belanja yang bersifat mengikat dan belanja yang bersifat wajib.

Penjelasannya, angka APBD tahun anggaran sebelumnya dalam ketentuan ini adalah jumlah APBD yang ditetapkan dalam peraturan daerah tentang perubahan APBD tahun sebelumnya.

Sementara itu, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 37 Tahun 2014 tentang Pedoman Penyusunan APBD tahun anggaran 2015 berbunyi:<sup>115</sup>

10. Dalam hal rancangan peraturan daerah tentang APBD telah disampaikan oleh kepala daerah kepada DPRD paling lambat Minggu I bulan Oktober 2014, sedangkan pembahasan rancangan peraturan daerah tentang APBD dimaksud belum selesai sampai dengan tanggal 30 Nopember 2014, maka kepala daerah menyusun rancangan peraturan kepala daerah tentang APBD untuk mendapatkan pengesahan dari Menteri Dalam Negeri bagi APBD Provinsi dan Gubernur bagi APBD Kabupaten/Kota sesuai Pasal 107 ayat (3) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13

---

<sup>115</sup> Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 37 Tahun 2014 Tentang Pedoman Penyusunan Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2015 bagian IV Teknis Penyusunan APBD Angka 10 hlm.36

Tahun 2006, sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 21 Tahun 2011.

Rancangan peraturan kepala daerah tentang APBD harus memperhatikan:

- a. APBD dibatasi maksimum sama dengan APBD dalam perubahan tahun anggaran 2014 atau APBD tahun anggaran 2014 (apabila tidak ada perubahan APBD pada tahun anggaran 2014).
- b. Belanja daerah diprioritaskan untuk mendanai belanja yang bersifat mengikat dan belanja yang bersifat wajib untuk terjaminnya kelangsungan pemenuhan pelayanan dasar masyarakat sesuai dengan kebutuhan tahun anggaran 2015.

Kedua peraturan tersebut ada untuk memperkuat Pasal 314 Ayat (8) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yang didalamnya mengatur pengesahan APBD yang penentuan besarnya tidak melalui kesepakatan dengan DPRD (diterbitkan dengan menggunakan peraturan gubernur).<sup>116</sup>

#### Pasal 314 Ayat (8)

Dalam hal pembatalan dilakukan terhadap seluruh isi Perda Provinsi tentang APBD dan Peraturan Gubernur tentang penjabaran APBD sebagaimana dimaksud pada ayat (6), diberlakukan pagu APBD tahun sebelumnya.

Pengesahan rancangan peraturan kepala daerah tentang APBD Apabila DPRD sampai batas waktu (paling lama 1 (satu) bulan sebelum tahun anggaran yang bersangkutan dilaksanakan)<sup>117</sup> tidak menetapkan persetujuan bersama dengan kepala daerah terhadap rancangan peraturan daerah tentang APBD, kepala daerah melaksanakan pengeluaran setinggi-tingginya sebesar angka APBD tahun

---

<sup>116</sup> Indonesia Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 314 Ayat (8) Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82

<sup>117</sup> Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 Tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah Pasal 104 Ayat (3)

anggaran sebelumnya untuk membiayai keperluan setiap bulan,<sup>118</sup> yang pengesahaannya dilakukan oleh Menteri Dalam Negeri sebagaimana diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri No.13 Tahun 2006 Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah Pasal 107 ayat (3) “Pengesahan rancangan peraturan kepala daerah tentang APBD sebagaimana dimaksud pada ayat (2) ditetapkan dengan keputusan Menteri Dalam Negeri bagi provinsi dan keputusan gubernur bagi kabupaten/kota”.

---

<sup>118</sup> Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 Tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah Pasal 106 Ayat (1)

## BAB IV

### POLEMIK PENETAPAN RANPERDA ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DAERAH (APBD) PROVINSI DKI JAKARTA TAHUN 2015 MENJADI PERATURAN DAERAH

#### A. Hubungan Kewenangan antara Kepala Daerah dan DPRD dalam Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)

Dalam kedudukannya sebagai lembaga perwakilan rakyat daerah, DPRD berkedudukan sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah. Pemerintah daerah merupakan pelaksanaan fungsi pemerintahan daerah yang dilakukan oleh lembaga pemerintahan daerah yaitu Pemerintah Daerah dan DPRD. Hubungan antara pemerintah daerah dan DPRD merupakan hubungan kerja yang kedudukannya setara dan bersifat kemitraan, artinya tidak saling membawahi. Menurut J. Kaloh Setidak-tidaknya ada tiga bentuk hubungan antara Pemerintah Daerah dengan DPRD:<sup>119</sup>

1. Bentuk komunikasi dan tukar menukar informasi;
2. Bentuk kerjasama atas beberapa subyek, program, masalah dan pengembangan regulasi;
3. Klarifikasi atas berbagai permasalahan.

Menurut Sadu, ada beberapa prinsip dasar dalam hubungan kerja antara Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Prinsip dasar tersebut yaitu bahwa kebijakan mengenai keuangan, organisasi, barang dan tata ruang harus dibicarakan antara Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sebagai wakil rakyat. Sekurangnya ada enam aspek hubungan antara Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) yang secara nyata terjadi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, yaitu :<sup>120</sup>

1. Penyusunan kebijakan daerah;
2. Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah;
3. Kebijakan strategis kepegawaian;

---

<sup>119</sup> J. Kaloh, *Mencari bentuk Otonomi Daerah, suatu solusi dalam menjawab kebutuhan lokal dan tantangan global* (Edisi revisi), (Jakarta: Rineka Cipta, 2007), hlm. 7 - 8.

<sup>120</sup> Wasistiono, Sadu dan Yonatan Wiyoso, *Meningkatkan Kinerja Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)*, (Bandung: Fokusmedia, 2009). Hlm. 46-55

4. Kebijakan strategis pengelolaan barang;
5. Laporan keterangan pertanggungjawaban;
6. Kebijakan pengawasan pelaksanaan peraturan perundang-undangan dan anggaran.

Penyusunan kebijakan daerah dalam bentuk Peraturan Daerah merujuk pada Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sebagai wakil rakyat seharusnya menjadi sumber inisiatif, ide, dan konsep mengenai berbagai Peraturan Daerah karena merekalah yang seharusnya mengetahui secara tepat kebutuhan dan keinginan masyarakat (hak inisiatif).

Dalam berbagai peraturan perundangan-undangan yang mengatur tentang Pemerintahan Daerah diatur tentang eksistensi, kedudukan, wewenang dan tugas DPRD dan Kepala Daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah dengan bobot yang bervariasi, yaitu: *legislative heavy* dan *executive heavy* dengan kedudukan yang seimbang, setara, dan sederajat dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah mengatur hubungan kerja antara DPRD dan Pemerintah Daerah dalam kedudukan yang setara dan bersifat kemitraan. Kedudukan yang setara bermakna bahwa di antara kedua lembaga pemerintahan daerah itu memiliki kedudukan yang sama dan sejajar, artinya tidak saling membawahi satu sama lain.

Walaupun sama-sama merupakan unsur penyelenggara pemerintahan daerah, hubungan antara DPRD dan Kepala Daerah seringkali mengalami hambatan bahkan friksi dan konflik dalam hal penyusunan kebijakan daerah, penyusunan APBD, kepegawaian, pengelolaan barang, laporan keterangan pertanggungjawaban dan pelaksanaan fungsi pengawasan DPRD.

Dari segi politik, hubungan kerja antara DPRD dan Kepala Daerah seringkali mengalami hambatan dan berpotensi menimbulkan permasalahan, ketegangan dan friksi yang kontra produktif bagi penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Dalam hubungan ini baik DPRD maupun Kepala Daerah perlu

membangun hubungan kerja dengan prinsip keterbukaan, saling menghargai dan menghormati satu sama lain, tidak saling mengintervensi dan mengutamakan kepentingan umum di atas kepentingan pribadi, kelompok atau golongan.

Perlunya pemahaman lebih baik lagi tentang ketentuan-ketentuan peraturan perundangan-undangan tentang pemerintahan daerah oleh aparat pemerintah daerah termasuk anggota DPRD dalam menjalankan tugas dan wewenangnya di bidang legislasi, anggaran, dan pengawasan.

Didalam hubungan kewenangan antara Kepala Daerah dan guna memperkuat fungsi DPRD DKI Jakarta terutama fungsi anggaran, DPRD DKI Jakarta memiliki tugas secara partisipatoris untuk menyerap dan menindaklanjuti segala sesuatu yang dipandang penting untuk dirumuskan menjadi regulasi, yang dikenal dengan sebutan Pokok Pikiran (Pokok Pikiran).

Pencantuman pokok-pokok pikiran pada Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah (APBD) dibenarkan dalam peraturan. Hal itu tercantum dalam Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2010 tentang Pedoman Penyusunan Tata Tertib Dewan, diatur bahwa Badan Anggaran DPRD antara lain memiliki tugas memberikan saran dan pendapat berupa pokok-pokok pikiran DPRD kepada Kepala Daerah dalam mempersiapkan rancangan anggaran pendapatan dan belanja daerah (RAPBD) paling lambat 5 (lima) bulan sebelum ditetapkannya APBD.

Senada disampaikan Anggota Banggar juga Ketua Komisi C, Santoso, pokok pikiran adalah ide atau usulan masyarakat dari hasil Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang) dan hasil dari reses anggota dewan terkait kebutuhan pembangunan dan perbaikan yg ada wilayahnya. Sebagai contoh adalah perbaikan jalan kampung, pengerukan kali agar tidak banjir, penerangan jalan, pengadaan tong sampah dan lain lain, lalu ide ini dibahas dan ditindaklanjuti oleh Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) guna dibuat satuan volume, besaran, dan dananya.<sup>121</sup>

---

<sup>121</sup> Era Maniara, "Pokok Pikiran Sebagai Instrumen Partisipasi" (Makalah Tim Tenaga Ahli Banggar DPRD DKI Jakarta: 2015), hlm. 24

Sebagaimana ketentuan Pasal 55 Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 16 Tahun 2010 tentang Pedoman Penyusunan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, tugas Badan Anggaran (Banggar) DPRD disebutkan :

1. Memberikan saran dan pendapat berupa pokok-pokok pikiran DPRD kepada kepala daerah dalam mempersiapkan rancangan anggaran pendapatan dan belanja daerah paling lambat 5 (lima) bulan sebelum ditetapkannya APBD;
2. Melakukan konsultasi yang dapat diwakili oleh anggotanya kepada komisi terkait untuk memperoleh masukan dalam rangka pembahasan rancangan KUA serta PPAS;
3. Memberikan saran dan pendapat kepada kepala daerah dalam mempersiapkan rancangan peraturan daerah tentang perubahan APBD dan rancangan peraturan daerah tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD;
4. Melakukan penyempurnaan rancangan peraturan daerah tentang APBD dan rancangan peraturan daerah tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD berdasarkan hasil evaluasi Menteri Dalam Negeri bagi DPRD provinsi dan gubernur, bagi DPRD kabupaten/kota bersama tim anggaran pemerintah daerah;
5. Melakukan pembahasan bersama TAPD terhadap rancangan KUA serta rancangan PPAS yang disampaikan oleh kepala daerah;
6. Memberikan saran kepada pimpinan DPRD dalam penyusunan anggaran belanja DPRD.

#### **B. Kisruh Penyusunan dan Penetapan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Provinsi DKI Jakarta tahun 2015**

Proses perumusan RAPBD DKI 2015 yang berlarut-larut untuk ditetapkan menjadi APBD lewat peraturan daerah 2015, akhirnya kandas di tengah jalan. Tidak adanya kesepakatan antara Eksekutif dan Legislatif sebagai Pemerintah Daerah soal APBD 2015 memaksa Eksekutif menjalankan pemerintahan dengan berpedoman pada Pagu anggaran 2014 sebesar Rp. 72,9 triliun. Secara parital, tidak ada perbedaan signifikan antara Pagu APBD 2014 sebesar Rp. 72,9 Triliun

dengan rencana Pagu APBD 2015 sebesar Rp. 73,08 Triliun. Ada selisih lebih besar Rp. 180 Miliar, dibanding dengan besaran anggaran tahun sebelumnya. Untuk ukuran Jakarta, angka Rp. 180 Miliar ini terbilang kecil bila dibandingkan apresiasi daerah yang sangat terbatas akan celah fiskal dalam menjalankan roda pemerintahan mereka di daerah.<sup>122</sup>

Ricuh proses penetapan RAPBD menjadi APBD 2015 akhir-akhir ini diawali dari adanya isu dana siluman Rp. 12 Triliun lebih yang di-ekspose oleh Gubernur pasca berakhirnya paripurna 27 Januari 2015 terkait ketuk palu APBD DKI 2015 bersama seluruh anggota Dewan di gedung rapat paripurna DPRD DKI Jakarta. Pernyataan Gubernur ini tentu saja melahirkan polemik berkepanjangan, dan terasa menyita waktu dan energi, karena mengkristal menjadi pembicaraan hangat di tengah masyarakat. Pun media elektronik dan media lainnya tidak juga luput untuk memberitakannya.<sup>123</sup>

Selanjutnya Gubernur yang awalnya menyudutkan Dewan secara institusi, akhirnya memantul ke domain Eksekutif itu sendiri. Dalam hal ini, penyimpangan implementasi anggaran patut diduga juga ada di tingkat SKPD Pemerintah Propinsi DKI Jakarta. Munculnya *mark up* atas pengadaan *Uninterruptible Power Supply* (UPS) periode 2014 yang lalu, membuat polemik anggaran ini semakin intens, dan sulit untuk membayangkan akhir penyelesaiannya. Pernyataan Gubernur yang mem-*bluffing* para oknum yang diduga terlibat korupsi dalam pengadaan barang publik tersebut, akhirnya membuat persoalan UPS ini masuk ke ranah hukum.<sup>124</sup>

Masuknya persoalan UPS ini ke ranah hukum, tidak serta merta membuat dinamika politik itu berhenti. Pernyataan Gubernur yang kurang elegan di domain publik akhirnya berbuntut digelarnya hak angket, terkait adanya pelanggaran etika. Tidak itu saja, Dewan juga mengangket Gubernur karena tidak menyerahkan dokumen hasil pembahasan bersama anggota Dewan ke

---

<sup>122</sup>Giotto M. Situmorang, "PAGU APBD DKI 2014 Sebagai Realitas Baru, Mengawali Sejarah Proses Penganggaran Penerimaan Dan Belanja Daerah Di Indonesia,"(Makalah: Tim Tenaga Ahli Badan Anggaran DPRD Provinsi DKI Jakarta, 2015), hlm. 1

<sup>123</sup> Giotto M. Situmorang, *Ibid.*, hlm. 2

<sup>124</sup> Giotto M. Situmorang, *Ibid.*, hlm. 3

Kemendagri. Patut diduga bahwa kejadian terakhir ini di-interpretasi tindak pemalsuan dokumen dan diduga masuk dalam ranah pidana. Friksi dua lembaga ini akhirnya memuncak pada kata tidak sepakat dan sejalan soal APBD 2015 yang seyogyanya diharapkan gol menjadi Peraturan Daerah.<sup>125</sup>

Friksi Eksekutif – Legislatif yang berbuah hasil kembali ke Pagu APBD 2014 sebesar Rp. 72,9 Triliun, secara eksplisit tidak begitu signifikan berdampak terhadap kualitas pembangunan. Selisih Rp. 180 Miliar lebih kecil dibanding Pagu RAPBD 2015 sebesar Rp. 73,08 Triliun.<sup>126</sup>

Adapun kronologis pembahasan RAPBD yang gagal yang dipahami masyarakat adalah sebagai berikut:<sup>127</sup>

1. Bulan Juni 2014, dimulai pembahasan RAPBD 2015
2. Tanggal 18 Januari 2015, Gubernur mengangkat isu anggaran siluman Rp. 8,8 Triliun
3. Tanggal 27 Januari 2015, Paripurna RAPBD DKI 2015
4. Tanggal 7 Februari, Pengembalian RAPBD dari Mendagri
5. Tanggal 23-24 Februari 2015, Pernyataan DPRD bahwa RAPBD DKI 2015 yang diserahkan adalah palsu
6. Tanggal 24-25 Februari 2015, pernyataan Gubernur di media massa mengenai anggaran siluman Rp. 12 triliun
7. Tanggal 26 Februari 2015, inisiasi hak angket oleh DPRD
8. Tanggal 27 Februari 2015, Gubernur melaporkan kasus UPS Rp. 330 Miliar ke KPK
9. Tanggal 2 Maret 2015, Fraksi Nasdem mencabut hak angket
10. Tanggal 4 Maret 2015, Gubernur dan Pemprop DKI meng-up load 2 versi anggaran ke website Pemprop dan Ahok.org
11. Tanggal 4 Maret 2015, Kepolisian mulai memeriksa kasus UPS, anggota DPRD Fraksi Gerindra diduga terlibat .
12. Tanggal 5 Maret 2015, Mendagri menyatakan menerima RAPBD versi Pemprop

---

<sup>125</sup> Giotto M. Situmorang, *Ibid.*, hlm. 3

<sup>126</sup> Giotto M. Situmorang, *Ibid.*, hlm. 4

<sup>127</sup> Giotto M. Situmorang, *Ibid.*, hlm. 21-22

13. Tanggal 10 Maret 2015, Fraksi PAN mencabut hak angket.
14. Tanggal 10 Maret 2015, Pemeriksaan Panitia Hak Angket dimulai.
15. Tanggal 11 Maret 2015, Mendagri mengirim hasil review RAPBD DKI 2015 yang harus direview Gubernur dan DPRD.
16. Tanggal 18 Maret 2015, batas pengembalian RAPBD hasil review, jika tidak akan menggunakan APBD 2014.

Dalam pelaksanaan proses terdapat kondisi yang tidak mengenakan atau dengan kata lain yang "Kisruh Anggaran" sebagaimana santer diberitakan di beberapa mass media di Ibukota. Kisruh tersebut terjadi karena ada perbedaan baik dalam angka maupun proses yang belum memiliki persepsi yang sama, sehingga seolah terjadi perbedaan antara yang diajukan Gubernur ke Kementerian Dalam Negeri, sehingga proses anggaran tidak berlangsung seperti yang diharapkan dan hal ini tentu perlu sebuah penyelesaian yang baik agar semua pihak tidak dirugikan terutama masyarakat Jakarta.<sup>128</sup>

Adapun dalam dokumen yang berjudul Kronologis Kisruh APBD 2015 disimpulkan bahwa;<sup>129</sup>

Berdasarkan Undang-Undang RI No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Undang-Undang RI No.1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara Undang-Undang RI Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, Peraturan Pemerintah RI Pengganti Undang-Undang RI Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Peraturan Pemerintah RI Nomor 56 Tahun 2005 sistem Informasi Keuangan Daerah, Peraturan Pemerintah RI Nomor 58 Tahun 2005 Pengelolaan Keuangan Daerah, Peraturan Pemerintah RI NO.71 Tahun 2010 Penyusunan Laporan Keuangan Berbasis Akrua, Peraturan Pemerintah Menteri Dalam Negeri RI Nomor 37 Tahun

---

<sup>128</sup> Basuki Rianto, "Pentingnya Perencanaan Anggaran Yang Berkualitas Di Provinsi DKI Jakarta," (Makalah: Tim Tenaga Ahli Badan Anggaran DPRD Provinsi DKI Jakarta, 2015), hlm. 19

<sup>129</sup> "Kronologis Kisruh APBD 2015" (disampaikan dalam Rapat dengan Direktur Jenderal Bina Keuangan Daerah Kemendagri)

2014 tentang Pedoman penyusunan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah, Peraturan Menteri Dalam Negeri RI tentang Pedoman Penyusunan APBD Tahun Anggaran 2015, secara akademis dan *best practice* (praktek baik berlaku umum), Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) DKI Jakarta 2015 adalah sebagai berikut:

1. Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja (RAPBD) DKI Jakarta 2015 yang sah secara hukum sesuai perundang-undangan dan peraturan yang berlaku tersebut diatas, adalah RAPBD 2015 yang telah dibahas secara bersama-sama antara Pemerintah/Gubernur dengan DPRD pada tanggal 27 Januari 2015 dan telah disetujui dan disyahkan melalui sidang paripurna DPRD DKI Jakarta telah ditandatangani oleh Gubernur dan Pimpinan DPRD DKI Jakarta.
2. *E-budgeting* adalah metode, sistem, dan alat penyusunan APBD DKI Jakarta tahun 2015, berbasis IT atau *electronic* yang dimuat di *website*, penggunaan E-budgeting untuk menyusun APD belum diatur secara jelas didalam perundang-undangan, peraturan yang berlaku tentang pengelolaan dan tanggungjawab keuangan negara/daerah kewajiban menggunakan *e-budgeting*. Sebaiknya apabila pemerintah DKI Jakarta ingin menggunakan *e-budgeting* dalam penyusunan APBD tahun 2015 harus dikomunikasikan dengan DPRD DKI Jakarta terlebih dahulu agar ada kesepakatan/kesepahaman sebelum dikirim ke Menteri Dalam Negeri agar tidak menimbulkan konflik dan polemik yang berkepanjangan.
3. Draf RAPBD DKI Jakarta 2015 yang berbasis *e-budgeting* yang diajukan Gubernur DKI Jakarta ke Menteri Dalam Negeri secara legal, politik, yang belum mendapatkan persetujuan DPRD DKI Jakarta agar tidak menimbulkan konflik yang berkepanjangan, Menteri Dalam Negeri sudah tepat dan benar menolak dan

mengembalikan kepada Pemerintah DKI Jakarta untuk dibahas dan disetujui terlebih dahulu secara bersama oleh Gubernur dan DPRD DKI Jakarta agar tidak melanggar perundang-undangan dan peraturan yang berlaku, lantaran dinilai kurang memenuhi syarat teknis perihal rincian nomenklatur.

4. Mengenai dana siluman yang disebut oleh Gubernur DKI Jakarta dan Ketua BPKP didalam Undang-Undang Keuangan Negara Nomor 17 Tahun 2003 dan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tidak mengenal anggaran Siluman dalam APBN/APBD apabila memang ada anggaran yang tidak jelas alokasinya dan penggunaannya, kurang jelas sampai satuan tiga, karena kurang ketelitian dalam pembahasan dan pengesahan RAPBD dan adanya kompromi politik, sebaiknya tidak perlu dibesar-besarkan ke ranah publik, atau media pada saat evaluasi di DDN karena bisa dilakukan melalui revisi RAPBD 2015 atau dikasih tanda bintang (\*).
5. Mengenai praduga ada dana siluman sebesar Rp.12,1 T yang tercantum didalam draf RAPBD yang telah disahkan oleh Gubernur bersama DPRD DKI Jakarta namun telah dilaporkan oleh Gubernur DKI Jakarta ke KPK secara legal/hukum positif tidak tepat karena Draft RAPBD DKI Jakarta tahun 2015 masih berdifat rencana/anggaran belum terjadi realisasi anggaran sehingga belum ada unsur pidananya, karena belum terjadi kerugian negara sebagai mana diatur pasal 2 dan pasal 3 Undang-Undang RI No. 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi serta peraturan yang berlaku.
6. BPKP perwakilan DKI Jakarta dan Inspektorat DKI Jakarta bisa melakukan pra-audit untuk meng-audit dana siluman apabila memang ada dan diduga tercantum dalam RAPBD DKI Jakarta tahun 2015 apabila memang ditemukan dana siluman Rp.12,1 T yang kurang jelas alokasinya, setelah dilakukan tracing hasilnya

dapat disampaikan kepada Gubernur dan DPRD DKI Jakarta untuk dihapus dari RAPBD, dan tidak perlu dijadikan konflik terbuka yang dapat memalukan dan menurunkan citra pemerintahan DKI baik di mata nasional dan internasional serta rakyatnya, serta menjadi tontonan yang kurang elok.

7. Tindakan Gubernur DKI Jakarta membawa Draft RAPBD tahun 2015 ke kantor KPK yang melaporkan seolah-olah terjadi pencurian, perampokan, pembegalan oleh Anggota/oknum DPRD DKI melalui RAPBD sebesar Rp.12,1 T sangat disayangkan karena perbuatan melapor ke kamtor KPK melanggar hukum, melanggar HAM, etika, norma, tatakrma, prinsip praduga tidak bersalah, dan adat istiadat orangtimur yang kurang santun, mustinya saling menghormati satu sama lain, apalagi sebagai pejabat negara antar lembaga negara/daerah.
8. Statement/ucapan Gubernur DKI Jakarta dimuka publik bahwa DPRD DKI Jakarta/Anggota DPRD DKI Jakarta adalah perampok, begal anggaran dll. Secara hukum, norma dan etika pemerintahan tidak bisa dibenarkan, sebab mencemarkan nama baik lembaga negara. pejabat negara setingkat Gubenur tidak boleh menyerang, menjelek-jelekan dan menyerang DPRD sebagai lembaga negara terhormat di muka publik apalagi marah-marah dan emosi ini pelanggaran norma dan etika ketatanegaraan yang berlaku universal.

**C. Alasan Dewan Perwakilan Rakyat (DPRD) Provinsi DKI Jakarta menolak menyetujui Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) tahun 2015**

Secara kronologis permasalahan adalah: melalui sidang paripurna DPRD telah menyetujui APBD 2015 sebesar Rp. 73,08 trilliun dan naik 24% bila dibanding tahun 2014 yang besarnya Rp. 72,9 triliun. Angka tersebut menurut salah satu Wakil Ketua DPRD dinilai bahwa anggaran tersebut berkurang dari yang diajukan KUA-KPPS sebagaimana dalam surat Edaran Gubernur nomor

2525/-1.173 tanggal 13 November 2014 tentang APBD. Setelah dilakukan klarifikasi angka yang disepakati adalah Rp. 73.083 triliun dengan beberapa prioritas kebijakan eksekutif.<sup>130</sup>

Dokumen APBD 2015 tersebut diserahkan ke Kementerian Dalam Negeri untuk mendapatkan pengesahan, akan tetapi ternyata dikembalikan (6-02-2015), dengan alasan;<sup>131</sup>

1. Karena adanya lampiran yang berbeda dengan yang disepakati.
2. Ketidak sesuaian meliputi Lampiran 1A tidak ada ringkasan APBD,
3. Belanja tidak langsung pejabat pengelola keuangan daerah (BPKD),
4. Format dan struktur APBD yang tidak sesuai dengan PP No. 58 tahun 2015 dan Permendagri No. 13 tahun 2006.

Kondisi ini yang dijadikan alasan untuk dikembalikan dan tentu saja karena menyalahi ketentuan. Alasan yang disampaikan Pemprov DKI Jakarta adalah bahwa penyusunan APBD menggunakan e-budgeting.<sup>132</sup>

Kondisi tersebut mengakibatkan seolah terjadi konflik antara Gubernur Provinsi DKI Jakarta dengan DPRD Provinsi DKI Jakarta. Sementara dari sisi lain dengan pengembalian berkas usulan anggaran oleh Kementerian Dalam Negeri seolah terjadi masalah terhadap anggarannya, padahal itu berkait kepada dukungan administrasi dan proses dalam pengajuan anggaran.<sup>133</sup>

Sementara dari Kementerian Dalam Negeri terdapat beberapa catatan atas usulan anggaran tahun 2015 untuk dilakukan pembahasan dan perbaikan kembali meliputi :<sup>134</sup>

- (a) Besaran belanja pegawai DKI Jakarta dengan jumlah 19,02 triliun yang secara komposisi hampir 25% dari total anggaran:
- (b) Pagu anggran seharusnya diprioritaskan untuk membelanjai biaya wajib dan mengikat seperti MRT, gorong-gorong, pengerukan

---

<sup>130</sup> Basuki Rianto, *Ibid.*, hlm. 20

<sup>131</sup> Basuki Rianto, *Ibid.*, hlm. 20

<sup>132</sup> Basuki Rianto, *Ibid.*, hlm. 20

<sup>133</sup> Basuki Rianto, *Ibid.*, hlm. 20

<sup>134</sup> Basuki Rianto, *Ibid.*, hlm. 20

sungai, pendidikan, kesehatan serta berfikir efisien untuk perjalanan dinas;

- (c) Anggaran pendidikan yang menurun dari sebelumnya yang seharusnya meningkat dari komposisi 20% tahun sebelumnya;
- (d) Tetap memperhatikan saran keberatan DPRD dan apabila tidak ada titik temu maka sesuai dengan pasal 314 Undang Undang Pemerintah Daerah, maka Pagu anggaran 2014 akan dijadikan dasar untuk membiayai kegiatan tahun 2015.

Kondisi tersebut juga digunakan sebagai dasar DPRD tidak menyetujui dan menetapkan Anggaran tahun 2015, walaupun dari pihak Pemerintah Daerah dalam hal ini Gubernur telah memberikan tanggapan, penjelasan dan klarifikasi yang tentu saja ada dasar yang digunakan. Namun demikian yang terjadi justru polemik yang berkepanjangan apalagi hal ini menjadi konsumsi pemberitaan. Hal lain yang berkembang adalah adanya perseteruan antara kalangan anggota DPRD dengan Gubernur akibat adanya hubungan yang kurang seimbang dan terjaga (*disharmony*) serta komunikasi politik yang tidak berkualitas.<sup>135</sup>

Dengan proses dan waktu yang terus berjalan sehingga waktu yang ditentukan berakhir tidak diperoleh kesepakatan maka DPRD tidak menetapkan Peraturan Daerah tentang APBD Pemerintah Provinsi DKI Jakarta untuk tahun 2015. Dengan demikian untuk pembiayaan pelaksanaan kegiatan tahun 2015 menggunakan Pagu Anggaran tahun 2014.

#### **D. Akibat Hukum Terhadap Pelaksanaan APBD yang tidak di Setujui DPRD**

Setelah diadakannya Sidang Parpurna dengan agenda penandatanganan Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah tahun Anggaran 2015 oleh Pimpinan DPRD Provinsi DKI Jakarta dan Gubernur pada tanggal 27 Januari 2015 disusul dengan penyerahan RAPBD DKI 2015 ke Kementerian Dalam Negeri untuk dilakukan evaluasi dan pengesahan terhadap RAPBD tahun 2015, Kementerian Dalam Negeri dua kali mengembalikan RAPBD Provinsi DKI

---

<sup>135</sup> Basuki Rianto., *Ibid.*, hlm. 21

Tahun Anggaran 2015 untuk dilakukan revisi yaitu pada tanggal 7 Februari 2015 dan tanggal 11 Maret 2015.

Karena DPRD DKI Jakarta dan Gubernur tidak mencapai kata sepakat Ketentuan Perundang-Undangan mengatur bahwa pada Pasal 46 Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, disebutkan bahwa pada ayat (1) “Apabila DPRD sampai batas waktu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 45 ayat (1) tidak mengambil keputusan bersama dengan kepala daerah terhadap rancangan peraturan daerah tentang APBD, kepala daerah melaksanakan pengeluaran setinggi-tingginya sebesar angka APBD tahun anggaran sebelumnya untuk membiayai keperluan setiap bulan, yang disusun dalam rancangan peraturan kepala daerah tentang APBD”. Dan pada ayat (2) “Pengeluaran setinggi-tingginya untuk keperluan setiap bulan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diprioritaskan untuk belanja yang bersifat mengikat dan belanja yang bersifat wajib”. Dan pada Pasal 46 ayat (3) menyebutkan “Rancangan peraturan kepala daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan setelah memperoleh pengesahan dari Menteri Dalam Negeri bagi provinsi dan gubernur bagi kabupaten/kota”.

Ketentuan Pasal 46 Ayat (4) Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 menyatakan “Pengesahan terhadap Rancangan Peraturan Kepala Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan selambat-lambatnya 15 (lima belas) hari dihitung sejak diterimanya rancangan dimaksud”.

Dan karena hingga batas akhir pengembalian (tanggal 18 Maret 2015) RAPBD ke Kementerian Dalam Negeri untuk dilakukan Pengesahan terlampaui maka berlaku ketentuan Pasal 46 Ayat (5) “Apabila sampai batas waktu sebagaimana dimaksud pada ayat (4) belum disahkan, Rancangan Peraturan Kepala Daerah tentang APBD ditetapkan menjadi Peraturan Kepala Daerah tentang APBD”.

Dan tetapkanlah untuk pertama kalinya setelah reformasi Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Provinsi DKI Jakarta ditetapkan dalam Peraturan Gubernur Daerah Khusus Ibu Kota Jakarta Nomor 160 Tahun 2015 Tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2015.

## **BAB V**

### **PENUTUP**

#### **A. Kesimpulan**

##### 1. Peran Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Provinsi DKI Jakarta

Penyelenggaraan pemerintahan dalam suatu negara tidak hanya terdapat di pusat pemerintahan saja. Pemerintah pusat memberikan wewenangnya kepada Pemerintah daerah untuk menyelenggarakan pemerintahannya sendiri, dan yang dimaksud dengan Pemerintahan Daerah menurut Ketentuan Pasal 1 Nomor 2 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

Dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah menganut asas Otonomi Daerah dimana daerah mempunyai hak, wewenang, dan kewajiban untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia dengan sistem Desentralisasi yaitu penyerahan Urusan Pemerintahan oleh Pemerintah Pusat kepada daerah otonom berdasarkan Asas Otonomi.

Dalam menyelenggarakan pemerintah di daerah, perlu adanya perangkat-perangkat dan lembaga-lembaga untuk menyelenggarakan jalannya pemerintahan di daerah sehari-hari dan unsur dari pemerintah daerah yang menyelenggarakan pemerintahan di daerah adalah pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat.

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah dan berkedudukan sebagai unsur penyelenggara daerah, DPRD memiliki fungsi legislasi, anggaran dan pengawasan.

##### 2. Mekanisme Penyusunan Dan Penetapan Peraturan Daerah APBD DKI Tahun Anggaran 2015

Pengaturan tentang Peraturan Daerah selalu dirumuskan dalam setiap undang-undang yang mengatur tentang pemerintahan daerah.

Peraturan Daerah selanjutnya disebut Perda adalah peraturan daerah provinsi dan/atau peraturan daerah kabupaten/kota.

Dalam Pasal 56 Ayat (1) Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dinyatakan Bahwa “Rancangan Peraturan Daerah untuk tingkat provinsi dapat berasal dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah atau Gubernur. juga berpedoman pada , Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 37 Tahun 2014 Tentang Pedoman Penyusunan Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2015.

Dalam rangka mewujudkan tercapainya tujuan pembangunan nasional, Pemerintah Daerah menyusun rencana kerja pemerintah daerah yang di sebut dengan RKPD yang merupakan dasar penyusunan rancangan APBD. Rencana Pembangunan tahunan Daerah adalah dokumen perencanaan Daerah untuk periode 1 (satu) tahun.

RKPD disusun untuk menjamin keterkaitan dan konsistensi antara perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, dan pengawasan. Penyusunan RKPD di selesaikan selambat-lambatnya akhir bulan mei tahun anggaran sebelumnya dan di tetapkan dengan peraturan kepala daerah.

### 3. Polemik Penetapan Ranperda Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah (APBD) Tahun 2015 Menjadi Peraturan Daerah

Secara kronologis permasalahan adalah: melalui sidang paripurna DPRD telah menyetujui APBD 2015 sebesar Rp. 73,08 triliun dan naik 24% bila dibanding tahun 2014 yang besarnya Rp. 72,9 triliun. Angka tersebut menurut salah satu Wakil Ketua DPRD dinilai bahwa anggaran tersebut berkurang dari yang diajukan KUA-KPPS sebagaimana dalam Surat Edaran Gubernur nomor 2525/-1.173 tanggal 13 November 2014

tentang APBD. Setelah dilakukan klarifikasi angka yang disepakati adalah Rp. 73.083 triliun dengan beberapa prioritas kebijakan eksekutif.

Dokumen APBD 2015 tersebut diserahkan ke Kementerian Dalam Negeri untuk mendapatkan pengesahan, akan tetapi ternyata dikembalikan (6-02-2015). Sementara dari Kementerian Dalam Negeri terdapat beberapa catatan atas usulan anggaran tahun 2015 untuk dilakukan pembahasan dan perbaikan kembali.

Polemik yang terjadi antara DPRD Provinsi DKI Jakarta dan Eksekutif terkait penetapan Ranperda APBD tahun 2015 menimbulkan kegaduhan politik dan ketidakpastian dalam penetapan Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah yang seharusnya sudah diputuskan satu bulan sebelum tahun anggaran dimulai.

Dan karena hingga batas akhir pengembalian (tanggal 18 Maret 2015) RAPBD ke Kementerian Dalam Negeri untuk dilakukan Pengesahan terlampaui maka berlaku ketentuan Pasal 46 Ayat (5) “Apabila sampai batas waktu sebagaimana dimaksud pada ayat (4) belum disahkan, Rancangan Peraturan Kepala Daerah tentang APBD ditetapkan menjadi Peraturan Kepala Daerah tentang APBD”.

Hal ini mengakibatkan penggunaan anggaran berlaku pagu tahun sebelumnya, dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Provinsi DKI Jakarta ditetapkan dalam Peraturan Gubernur Daerah Khusus Ibu Kota Jakarta Nomor 160 Tahun 2015 Tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2015 ini dikarenakan molornya pembahasan dan adanya kisruh dalam penyusunan dan Pembahasan Rancangan APBD tahun 2015.

## **B. Saran**

1. Agar terus dijaga hubungan yang baik antara pihak eksekutif dan legislatif dengan mengembangkan komunikasi baik formal maupun komunikasi politik yang proposional.

2. Agar tetap mengedepankan prinsip-prinsip tata kelola pemerintahan yang baik (*Good Corporate Governance*) termasuk ketaatan dalam pelaksanaan ketentuan dan aturan.
3. Proses pembahasan RAPBD untuk selanjutnya merupakan hasil pembahasan bersama DPRD. Pemerintah tidak lagi bekerja secara sendirian, sehingga fungsi *check and balance* dapat berjalan dengan baik.

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku-Buku

- Amir, Makmur dan Reni Dwi Purnomowati. *Lembaga Perwakilan Rakyat*. Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2005.
- Asshiddiqie, Jimly. *Pengantar Pemikiran UUD negara Kesatuan RI*. Jakarta: The Habibie Center, 2001.
- Bambang, Sunggono. *Metodelogi Penelitian Hukum*. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1997.
- Bouger. *Masalah-masalah Demokrasi*. Jakarta: Yayasan Pembangunan, 1952.
- Budiardjo, Miriam. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta: Gramedia, 1991.
- Busroh, Abu Daud. *Ilmu Negara*. Jakarta: Bumi Aksara, 2001
- E. Utrecht. *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*. Jakarta: Ichtiar Baru, 1990.
- Echols, John M. dan Hassan Shadily. *Kamus Inggris-Indonesia*, cet.XV. Jakarta: PT. Gramedia, 1987.
- Ediwarman. *Monograf (Metodologi Penelitian Hukum)*. Program Pascasarjana Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara, 2009.
- Gadjong, Agussalim Andi. *Pemerintahan Daaerah Kajian Politik dan Hukum*. Bogor: Ghalia Indonesia, 2007.
- Heiken, Adolf, SJ. *Kamus Jerman-Indonesia*, cet III. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 1992.
- Indrati, Maria Farida.S. *Ilmu Perundang-undangan*. Yogyakarta: Kanisius
- Jimly, Asshiddiqie. *Pokok-pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*. Jakarta: PT. Buana Ilmu Populer (BIP) Kelompok Gramedia, 2008.
- Kountur, Ronny. *Metode Penelitian Untuk Penulisan Skripsi dan Tesis*. Jakarta : PPM, 2007.
- Kusumaatmadja, Mochtar & B. Arief Sidharta. *Pengantar Ilmu Hukum*. Bandung: Penerbit PT. Alumni, 2002.
- Manan, Bagir. *Lembaga Kepresidenan*. Yogyakarta: FH-UII Press, 2003.

- Mardiasmo. *Akuntansi Sektor Publik*. Yogyakarta: Penerbit Andi Yogyakarta, 2002.
- MD, Moh. Mahfud. *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*. Jakarta: Rineck Cipta, edisi revisi 2001.
- Murdifin dan Basalamah. *Studi Kelayakan Investasi Bisnis dan Proyek*. Cetakan pertama. Jakarta: Penerbit Bumi Aksara, 2010.
- Nuridin, Boy. *Kedudukan dan Fungsi Hakim dalam Penegakan Hukum Di Indonesia*. Bandung: Penerbit PT. Alumni, 2012.
- Poerbopranoto, Koentjoro. *Sistem Pemerintahan Demokrasi*. Bandung: Eresco, 1987.
- Schmandt, Henry J. *Filsafat Politik*. terjemahan Ahmad Baidhowi & Imam Bahehaqi. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2002.
- Soekamto, Soerjono dan Sri Mamudji. *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Cetakan Kedua. Jakarta: Penerbit CV. Rajawali, 1986.
- Sulaiman, Abdullah. *Metode Penulisan Ilmu Hukum*. Jakarta: Program Magister Ilmu Hukum Pascasarjana universitas Islam Jakarta, 2010.
- Suparmoko. *Keuangan Negara : Dalam Teori dan Praktik. Edisi kelima. Cetakan kedua*. Yogyakarta: Penerbit BPFE, 2003.
- Wahjono, Padmo. *Kuliah-Kuliah Ilmu Negara*. Jakarta: Ind-Hill. Co,1996.
- Waluyo, Bambang. *Penelitian Hukum Dalam Praktik*. Jakarta: Sinar Grafika, 1996.
- Wojowasito. *Kamus Umum Belanda Indonesia*. Jakarta: PT.Ichtiar Baru Van Hoeve, 1985.

### **Tesis**

- Afrianti. “Pengesahan Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah (APBD) Tanpa Persetujuan Bersama Dengan DPRD (Studi Kasus Di Kabupaten Rokan Hulu)”, Tesis: Pascasarjana Ilmu Hukum Universitas Islam Riau, 2011.
- Dewi, Indah Mustika. “Analisis Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Kapabilitas Anggota DPRD Dalam Pengawasan Keuangan Daerah (APBD)”, Skripsi, Fakultas Ekonomi Universitas Diponegoro Semarang, 2011.

### **Peraturan Perundang-Undangan**

- Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945.

## **Undang-Undang**

Undang – Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 182

Undang-undang No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82

Undang-Undang No. 29 Tahun 2009 Tentang Pemerintahan Provinsi DKI Jakarta Sebagai Ibu Kota Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 93

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244

Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2007 Pasal Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 93

Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 58

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang MD3 Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 182

Penjelasan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234

## **Peraturan Pemerintah**

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 Tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah

Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 37 Tahun 2014 Tentang Pedoman Penyusunan Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2015

Peraturan Pemerintah Nomor 105 tahun 2000 tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2000 Nomor 202

Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2005 Nomor 140

## **Keputusan**

Keputusan Presiden RI Nomor 74 Tahun 2001 Tentang Tata Cara Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah

## **Makalah-Makalah**

Direktur Jenderal Bina Keuangan Daerah Kemendagri pada tanggal 10 Agustus 2015, pada acara Sosialisasi Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 52 Tahun 2015

Hishikushitja, YM. Michael. Model-Model Perbandingan Bikameral dan proses Perubahan Konstitusional, dalam kumpulan tulisan “Bikameralisme Dan Perubahan Konstitusi”. (Jakarta: NDI dan Forum Rektor Indonesia YSPDM, 2001), hlm 79

Manan, Bagir. ”Ketentuan-ketentuan tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Dalam Pembangunan Hukum Nasional”(Makalah di sampaikan pada Pertemuan Ilmiah Tentang Kedudukan Biro-biro Hukum / Unit Kerja Departemen / LPND dalam Pembanguna Hukum. Jakarta, 19-20 Oktober 1994, hal. 1-3.

Rianto, Basuki. Tenaga Ahli Badan Anggaran DPRD Provinsi DKI Jakarta “Pentingnya Perencanaan Anggaran Yang Berkualitas Di Provinsi DKI Jakarta”. Makalah: Badan Anggaran DPRD Provinsi DKI Jakarta: 2015

Situmorang, Giotto M. “PAGU APBD DKI 2014 Sebagai Realitas Baru, Mengawali Sejarah Proses Penganggaran Penerimaan Dan Belanja Daerah Di Indonesia,” Makalah: Tim Tenaga Ahli Badan Anggaran DPRD Provinsi DKI Jakarta, 2015

## **Website**

<http://dilihatya.com/2058/pengertian-desentralisasi-menurut-para-ahli> diakses 06/07/2015 pukul 14:02

<http://dilihatya.com/2058/pengertian-desentralisasi-menurut-para-ahli> (diakses 06/07/2015 pukul 14:02)

