

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### A. Latar Belakang Masalah

Pelaksanaan Otonomi Daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan beberapa ketentuan yang diubah dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, telah membawa perubahan-perubahan besar dalam setiap segi penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Pemerintah Daerah dalam rangka meningkatkan efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan otonomi daerah, perlu memperhatikan hubungan susunan pemerintahan dan antar pemerintahan daerah, potensi dan keanekaragaman daerah. Aspek hubungan wewenang memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Aspek hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya dilaksanakan secara adil dan selaras. Agar mampu menjalankan perannya tersebut, Daerah diberi kewenangan yang seluas-luasnya disertai dengan pemberian hak dan kewajiban menyelenggarakan otonomi daerah dalam kesatuan sistem penyelenggaraan pemerintahan daerah.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup>H. Akmal Boedianto, 2010, *Hukum Pemerintahan Daerah: Pembentukan Perda APBD Partisipatif*, LaksBang PRESSindo, hal 2

Salah satu pilar pokok otonomi daerah adalah kewenangan Daerah untuk mengelola secara mandiri keuangan daerahnya. Indonesia sebagai *unitary state* menganut kombinasi antara unsur pengakuan kewenangan terhadap daerah untuk mengelola secara mandiri keuangannya dipadukan dengan unsur kewenangan pemerintah pusat untuk melakukan transfer fiskal, melakukan pengawasan terhadap kebijakan fiskal daerah.<sup>2</sup> Salah satu tujuan dari kewenangan seluas-luasnya yang diberikan kepada daerah untuk mengurus rumah tangganya sendiri antara lain untuk lebih mendekatkan pelayanan pemerintah kepada masyarakat, peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, dan memudahkan masyarakat untuk memantau dan mengontrol penggunaan dana. Semuanya dengan maksud untuk menciptakan persaingan yang sehat antar daerah dan mendorong timbulnya inovasi.<sup>3</sup> Selain itu, pemerintahan yang didesentralisasi (*decentralized government*), juga mengharuskan adanya *legal framework* keuangan daerah yang menjabarkan kewenangan-kewenangan pemerintah daerah dalam pengelolaan keuangan daerah. Hal ini disebabkan terdapat korelasi yang erat antara keuangan negara dengan keuangan daerah.<sup>4</sup>

Idealnya dalam hal pembiayaan atas pelaksanaan asas desentralisasi (otonomi), setiap daerah seharusnya mempunyai kesanggupan untuk membiayai dirinya sendiri dari sumber-sumber pendapatan daerah khususnya Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang dimilikinya. Mengingat alokasi sumber-

---

<sup>2</sup> W. Riawan Tjandra, 2013, *Hukum Keuangan Negara*, Grasindo, hal 139

<sup>3</sup> Adrian Sutedi, 2009, *Implikasi Hukum Atas Sumber Pembiayaan Daerah Dalam Kerangka Otonomi Daerah*, Sinar Grafika, hal 13

<sup>4</sup> W. Riawan Tjandra, *Op. Cit.*, hal 42

sumber pendapatan yang dikuasai daerah sangat terbatas dan berbeda antara satu daerah dengan yang lainnya, maka Pendapatan Asli Daerah (PAD) belum sepenuhnya dapat menutupi anggaran belanja yang ditetapkan oleh pemerintah daerah tersebut. Berdasarkan permasalahan ini, dapat dimengerti jika daerah membutuhkan sumber pembiayaan di luar Pendapatan Asli Daerah (PAD) untuk menutupi kekurangan anggaran belanja tersebut. Kesimpulannya adalah otonomi daerah tidak selalu mencerminkan kemampuan setiap daerah untuk membiayai seluruh kegiatannya semata-mata bersumber dari pendapatan asli daerahnya. Dengan demikian, perimbangan sumber keuangan antara pusat dan daerah sangatlah dibutuhkan untuk membantu daerah-daerah yang berpendapatan rendah dan kurang berpotensi.<sup>5</sup>

Pengelolaan keuangan daerah menjadi instrumen yang sangat penting dalam penyelenggaraan otonomi daerah, utamanya dalam rangka melihat kinerja pengelolaannya dikaitkan dengan peningkatan kesejahteraan rakyat sebagai elemen penting dari otonomi. Kinerja tersebut dapat dilihat dari proses penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), pelaksanaan dan penerapannya serta bagaimana pertanggungjawaban penggunaannya. Kedudukan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) dalam penyelenggaraan otonomi sangat penting karena disitulah dapat dilihat keseriusan daerah dalam meningkatkan kesejahteraan rakyat dan penuntasan krisis ekonomi.<sup>6</sup> Pasal 1 butir 14 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 jo.

---

<sup>5</sup>Adrian Sutedi, 2009, *Op. Cit.*, hal 26

<sup>6</sup> Bachrul Amiq, 2010, *Aspek Hukum Pengawasan Pengelolaan Keuangan Daerah: Dalam Perspektif Penyelenggaraan yang Bersih*, LaksBang PRESSindo, hal 24

Pasal 1 butir 32 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 menyebutkan yang dimaksudkan dengan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, yang selanjutnya disebut APBD adalah rencana keuangan tahunan pemerintahan daerah yang ditetapkan dengan peraturan daerah.<sup>7</sup> APBD merupakan bagian esensial dari perbincangan tentang pengelolaan keuangan daerah. Hal ini disebabkan karena APBD adalah kristalisasi dari suatu langkah pendayagunaan keuangan daerah yang dilakukan secara terencana dan teratur sesuai dengan kebutuhan publik dan sebagai upaya memberikan wadah hukum bagi pengembangan dana-dana publik.<sup>8</sup> Dalam pengelolaan keuangan negara/daerah, sebenarnya tercakup beberapa peran penting dari beberapa organ negara/pemerintah yaitu organ pemerintah yang memegang pimpinan di bidang keuangan, pejabat yang menjalankan pengurusan umum (otorisator dan ordonator) serta pejabat yang ditunjuk menjalankan pengurusan, wilayah berlakunya sistem pengurusan dan pertanggungjawaban keuangan, dan yang terakhir institusi pengawasan pengelolaan keuangan.<sup>9</sup> Selanjutnya pengelolaan keuangan daerah itu harus berpegang pada prinsip-prinsip ekonomis, efisien, efektif, kejujuran, transparan dan bertanggung jawab serta adanya pengendalian yang baik, sehingga akuntabilitas APBD dapat terpenuhi.

Dalam rangka implementasi Otonomi Daerah, proses penyusunan APBD telah mengalami perubahan, yang semula hanya dilakukan melalui

---

<sup>7</sup>Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 jo. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014

<sup>8</sup>H. Akmal Boedianto, 2010, *Hukum Pemerintahan Daerah: Pembentukan Perda APBD Partisipatif*, LaksBang PRESSindo, hal 23

<sup>9</sup> Bachrul Amiq, 2010, *Aspek Hukum Pengawasan Pengelolaan Keuangan Daerah: Dalam Perspektif Penyelenggaraan yang Bersih*, LaksBang PRESSindo, hal 26

saluran eksekutif yang dirumuskan melalui kegiatan Musyawarah Perencanaan Pembangunan (musrenbang), saat ini juga perumusan kepentingan dilakukan oleh legislatif melalui kegiatan Jaring Aspirasi Masyarakat (jasma) yang dilakukan oleh anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) maupun dirumuskan oleh Partai Politik melalui masing-masing fraksi.<sup>10</sup> Dalam kerangka otonomi daerah saat ini, Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) merupakan elemen penting dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Eksekutif dan Legislatif merupakan dua lembaga pemerintahan yang secara normatif memiliki perbedaan di masing-masing lembaga. Lembaga eksekutif yang merepresentasikan pemerintah dan lembaga legislatif yang merepresentasikan masyarakat sebagai lembaga perwakilan. Adanya keterlibatan lembaga legislatif hal ini berarti rakyat dilibatkan secara langsung dalam menyampaikan saran dan pendapatnya melalui kegiatan Jaring Aspirasi Masyarakat (jasma) dalam pembentukan peraturan perundang-undangan termasuk dalam pembentukan Peraturan Daerah tentang APBD.<sup>11</sup> Perubahan sistem penganggaran berbasis kinerja (*performance budgeting*) yang mengutamakan partisipasi masyarakat, memberikan peran penting Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sebagai wakil rakyat dalam proses penyusunannya.<sup>12</sup> Implementasi hak rakyat dalam APBD dapat diwujudkan

---

<sup>10</sup><http://www.journal.unair.ac.id/AlvianRamadhan>(Diakses: Senin, 22 Desember 2014; Pkl. 11.30 WIB)

<sup>11</sup>H. Akmal Boedianto, 2010, *Hukum Pemerintahan Daerah: Pembentukan Perda APBD Partisipatif*, LaksBang PRESSindo, hal 17

<sup>12</sup><http://jiae.ub.ac.id/index.php/jiae/article/view/107>(Diakses: Senin, 22 Desember 2014; Pkl. 11.30 WIB)

dengan adanya keterlibatan masyarakat secara partisipatif dalam proses perencanaan dan penganggarannya. Keleluasaan daerah dalam penyusunan APBD secara ketat harus mengacu pada desain pusat mengenai pokok-pokok kebijakan fiskal dan kerangka ekonomi makro bagi rancangan anggaran yang disusun oleh pusat. Pasal 8 Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2004 tentang Rencana Kerja Pemerintah menyebutkan bahwa hasil-hasil program pembangunan harus secara sinergis mendukung pencapaian sasaran pembangunan nasional yang ditetapkan dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) Nasional.<sup>13</sup>

Konsepsi otonomi daerah membawa serta implikasi praktis terdapatnya pembagian urusan pemerintahan antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah. Konsep hukum otonomi daerah dengan segala urusan pemerintahan daerah dijalankan oleh penyelenggara pemerintah daerah terutama Kepala Daerah.<sup>14</sup> Lebih jelasnya, penyelenggara pemerintahan daerah dalam kerangka otonomi daerah yang dimaksud semuanya berdasarkan ketentuan dalam Pasal 3 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan perubahannya dalam Pasal 3 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014. Mengenai urusan keuangan daerah yang diwujudkan dalam perumusan APBD yang dijalankan oleh Kepala Daerah tentu tidak berlawanan arah dengan urusan pemerintahan dari pemerintah/pemerintah absolut (Pasal 10 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan perubahannya dalam Pasal 10 Undang-

---

<sup>13</sup> W. Riawan Tjandra, 2013, *Hukum Keuangan Negara*, Grasindo, hal 109

<sup>14</sup> H. Akmal Boedianto, 2010, *Hukum Pemerintahan Daerah: Pembentukan Perda APBD Partisipatif*, LaksBang PRESSindo, hal 105

Undang Nomor 23 Tahun 2014). Hal ini berarti Kepala Daerah hanya bertindak sesuai kewenangan yang memang diberikan atau dinyatakan di dalam peraturan perundang-undangan. Apa yang menjadi tugas dan wewenang Kepala Daerah secara umum sesungguhnya tidak boleh lepas dari koridor yang ditentukan oleh semua urusan yang telah digariskan dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah. Sementara itu, di era desentralisasi sekarang ini ruang dan peran Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) semakin besar dan sangat dibutuhkan adanya kemitraan dengan pemerintah daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Dilihat dari kedudukannya, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) merupakan Lembaga Perwakilan Rakyat Daerah yang berkedudukan dan sebagai unsure Lembaga Pemerintahan Daerah memiliki tanggung jawab sama dengan Pemerintah Daerah dalam membentuk Peraturan Daerah khususnya di bidang anggaran berkaitan dengan penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Fungsi anggarannya diwujudkan dalam membahas dan menyetujui Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (RAPBD) bersama Kepala Daerah.

Daerah Istimewa Yogyakarta, selanjutnya disebut DIY, adalah daerah provinsi yang mempunyai keistimewaan dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Hal ini diatur dalam Pasal 1 butir 1 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta. Kewenangan Istimewa yang dimiliki Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) adalah wewenang tambahan

tertentu selain wewenang yang diatur dalam undang-undang tentang Pemerintahan Daerah. Pasal 8 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 ini menyebutkan bahwa DIY memiliki bentuk dan susunan pemerintahan yang bersifat istimewa yang mana Pemerintahan Daerah DIY terdiri atas Pemerintah Daerah DIY dan DPRD DIY. Dalam hal pembentukan Perda, proses yang dilalui sama dengan proses pembentukan yang diatur dalam peraturan perundang-undangan yaitu Perda dibentuk dan ditetapkan dengan persetujuan bersama DPRD DIY dan Gubernur, sebagaimana yang diatur dalam Pasal 36 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta. Implikasinya adalah semua peraturan perundang-undangan yang mengatur keuangan daerah berlaku bagi Pemerintahan Daerah DIY (Pasal 41 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012).

Dalam kaitannya dengan Penyusunan APBD Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) tahun anggaran 2015, pembahasan Rancangan Perda Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) tentang APBD didasarkan pada Keputusan DPRD Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) Nomor 51/K/DPRD/2014 tentang Mekanisme Pembahasan Kebijakan Umum Anggaran (KUA) dan Plafon Prioritas Anggaran Sementara (PPAS) APBD Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) Tahun Anggaran 2015; Keputusan DPRD Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) Nomor 52/K/DPRD/2014 tentang Pembentukan dan Susunan Personalia Keanggotaan Badan Anggaran DPRD Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) serta rapat Konsultasi antara Pimpinan DPRD dengan pimpinan Fraksi-Fraksi DPRD Daerah Istimewa Yogyakarta

(DIY).<sup>15</sup> Hal ini mengacu pada ketentuan Permendagri Nomor 37 Tahun 2014 tentang Pedoman Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2015 yang menyebutkan 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 sebagai dasar dalam penyusunan Rancangan Peraturan Daerah tentang APBD Tahun Anggaran 2015. Selanjutnya KUA dan 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 Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) kabupaten/kota Tahun 2015 yang telah disinkronisasikan dengan Rencana Kerja Pemerintah (RKP) Tahun 2015 dan RKPD provinsi Tahun 2015.<sup>16</sup>

Dalam pembahasan Rancangan Perda APBD DIY tahun anggaran 2015 ini, Pemerintah Daerah DIY bersama DPRD DIY melaksanakan rapat paripurna khusus sesuai dengan ketentuan yang berlaku dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 jo. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014. Rapat paripurna khusus ini berisi penjelasan/penghantaran Gubernur DIY terhadap Nota Keuangan Rancangan APBD DIY Tahun Anggaran 2015 dan kemudian dilanjutkan dengan menyampaikan pandangan umum fraksi-

---

<sup>15</sup><http://www.dprd-diy.go.id/rapbd-diy-tahun-anggaran-2015-resmi-di-tetapkan/> (Diakses: Kamis, 12 Maret 2013; Pkl. 19.30 WIB)

<sup>16</sup> Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 37 Tahun 2014 tentang Pedoman Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2015

fraksi di DPRD DIY terhadap Penjelasan/Penghantaran Gubernur DIY mengenai Nota Keuangan Rancangan APBD DIY Tahun Anggaran 2015. Hal yang perlu diperhatikan untuk RAPBD tahun anggaran 2015 ini dari hasil pembahasan yang dilakukan Pemerintah Daerah dan DPRD DIY adalah efektivitas anggaran.<sup>17</sup> Pemerintah Daerah DIY dan DPRD DIY mempunyai akuntabilitas yang tinggi, tetapi yang lebih ditunjukkan adalah koordinasi, baik untuk DPRD sendiri maupun koordinasi antara Pemerintah Daerah DIY dan DPRD DIY demi tercapainya efektivitas anggaran tersebut. Agar dapat segera membahas dan menetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) tahun anggaran 2015, DPRD DIY sebelumnya terlebih dahulu menyelesaikan pembentukan alat kelengkapan DPRD DIY. Jika pembentukan mengalami keterlambatan yang berimplikasi pada APBD 2015 terlambat ditetapkan, maka risiko utamanya mengancam kelangsungan rencana program-program Pemerintah Daerah DIY.<sup>18</sup> Hal ini didasarkan pada peraturan perundang-undangan yang mewajibkan Pemerintah Daerah dan DPRD menyetujui bersama rancangan anggaran selambatnya satu bulan sebelum dimulainya tahun anggaran. Ketentuan ini berlaku untuk semua Daerah Provinsi dan Daerah Kabupaten/Kota sesuai dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 37 Tahun 2014 tentang Pedoman Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2015.

---

<sup>17</sup><http://www.dprd-diy.go.id/siap-menghadapi-rapbd-2015/> (Diakses: Kamis, 12 Maret 2013; Pkl. 19.30 WIB)

<sup>18</sup> <http://jogja.solopos.com/baca/2014/11/07/apbd-2015;> Jumat, 7 November 2014 (Diakses: Kamis, 12 Maret 2013; Pkl. 19.30 WIB)

Bagian yang sangat penting untuk diperhatikan bahwa pelaksanaan fungsi pemerintah saat ini yang didanai oleh anggaran terdapat kemungkinan yang terjadi adalah kurangnya komunikasi yang sinergis di antara kedua lembaga pemerintahan tersebut yakni Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dalam melaksanakan fungsi tersebut. Hal inilah yang menjadi alasan agar dalam penyusunan anggaran harus terdapat kesepahaman selain bersifat partisipatif, mengedepankan kesamaan tujuan disamping upaya melibatkan sebanyak-banyaknya elemen masyarakat dan sektor atau dinas/lembaga pemerintahan. Proses berjalannya pemerintahan yang sejahtera, sangat diperlukan kerjasama yang sinergi antara beberapa lembaga pemerintahan. Namun terkadang fakta yang terjadi tidak sejalan dengan apa yang seharusnya dilakukan. Dalam proses perencanaan pembangunan contohnya masih banyak terdapat kepentingan-kepentingan yang melatarbelakanginya. Tidak sedikit daerah di Indonesia yang mengalami hambatan-hambatan proses pemerintahan dikarenakan komunikasi timbal balik antara kedua lembaga ini (eksekutif dan legislatif) yang sangat kurang. Eksekutif dan legislatif mempunyai kepentingan yang berbeda dalam penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Dari proses penyusunan hingga pembahasan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) kedua lembaga ini dalam kenyataannya masih belum menemukan kesepahaman untuk tujuan bersama yang didasarkan pada kepentingan publik dan bukan kepentingan masing-masing dari keduanya. Kepentingan tersebut seharusnya lahir dan diperjuangkan secara bersama-sama oleh Pemerintah

Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Apabila kepentingan masing-masing belum ada titik terang, maka pembahasan dan penetapan Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (RAPBD) menjadi Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) akan berlangsung lama. Kepentingan tersebut diwujudkan dalam bentuk program-program, kegiatan-kegiatan dan yang paling utama adalah dalam proses penganggaran.

Penulisan Hukum ini memfokuskan pada hubungan Pemerintah Daerah dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dalam penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Meskipun eksistensi Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dalam menjalankan pemerintahan daerah secara yuridis telah diatur dalam beberapa ketentuan peraturan perundang-undangan, namun pada kenyataannya dalam implementasinya masih terdapat kesenjangan komunikasi terutama dalam kaitannya dengan keduanya, sehingga maksud dan tujuan penyelenggaraan pemerintahan daerah belum dapat dirasakan dengan maksimal. Topik penulisan hukum ini dirasakan penting dan menarik dikarenakan permasalahan yang dibahas sering dialami oleh sebagian besar daerah provinsi dan sedang menjadi sorotan di berbagai daerah di Indonesia saat ini. Sebagai bentuk keterbukaan informasi dan wawasan kepada publik, hubungan Pemerintah Daerah dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dalam penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) perlu dilihat sebagai permasalahan bersama, dipahami, dan dimengerti oleh publik, sehingga penyelenggaraan pemerintahan daerah dapat terlaksana. Berdasarkan

hal tersebut, penulis perlu mencari dan meneliti akar dari permasalahan yang dihadapi dan perlu dinyatakan dalam solusi yang tepat, sehingga dalam perkembangannya penyelenggaraan pemerintahan daerah dapat dilaksanakan secara optimal. Oleh sebab itu, penulis merumuskannya dengan judul penelitian “HUBUNGAN ANTARA PEMERINTAH DAERAH DENGAN DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH (DPRD) DALAM PENYUSUNAN ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DAERAH DI DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA”.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan tersebut di atas, maka dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimana hubungan antara Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) dalam penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY)?
2. Hambatan-hambatan apa yang dihadapi oleh Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) dalam penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY)?
3. Bagaimana upaya untuk mengatasi hambatan-hambatan dalam penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah tersebut yang dihadapi oleh

Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) dan Dewan Perwakilan Rakyat (DPRD) Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY)?

### **C. Tujuan Penelitian**

Sesuai dengan rumusan masalah tersebut di atas, maka penulisan hukum ini bertujuan untuk:

1. Mengetahui dan menganalisis hubungan antara Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Daerah Istimewa Yogyakarta dalam penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Daerah Istimewa Yogyakarta.
2. Mengetahui dan menganalisis hambatan-hambatan yang terjadi dan dihadapi oleh Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dalam penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Daerah Istimewa Yogyakarta.
3. Mengetahui dan menganalisis upaya untuk mengatasi hambatan-hambatan dalam penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah oleh Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Daerah Istimewa Yogyakarta.

### **D. Manfaat Penelitian**

Penulisan hukum ini diharapkan dapat berguna dan bermanfaat baik secara teoretis maupun secara praktis guna perkembangan dan kemajuan ilmu hukum.

### 1. Manfaat Teoretis

Manfaat penulisan hukum ini secara teoretis diharapkan dapat bermanfaat untuk perkembangan dan kemajuan pengetahuan ilmu hukum secara komprehensif terutama ilmu hukum bidang Hukum Administrasi Negara dalam pelaksanaan tugas penyelenggaraan pemerintahan daerah.

### 2. Manfaat Praktis

a) Bagi Pemerintah Daerah, sebagai masukan maupun sebagai bahan pertimbangan dalam pengambilan kebijakan terutama terhadap pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.

b) Bagi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), sebagai gambaran umum maupun sebagai bahan pertimbangan dalam menjalankan fungsi anggarannya terutama terhadap pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).

c) Bagi Penulis, penulisan hukum ini secara praktis diharapkan dapat bermanfaat bagi penulis dan tentunya semakin bertambahnya wawasan penulis terutama secara akademik. Harapan lainnya adalah penulisan hukum ini dapat dijadikan wadah pembelajaran bagi civitas akademika Fakultas Hukum Universitas Atma Jaya Yogyakarta dalam memperdalam bidang Hukum Kenegaraan dan Pemerintahan.

### **E. Keaslian Penelitian**

Berkaitan dengan fokus penelitian ini, berdasarkan hasil penelusuran penulis di Perpustakaan Universitas Atma Jaya Yogyakarta, maka dengan ini

Penulis menyatakan bahwa permasalahan hukum mengenai **“Hubungan antara Pemerintah Daerah dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dalam penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah di Daerah Istimewa Yogyakarta”**, belum pernah diteliti oleh Peneliti lain dan bukanlah plagiasi atau duplikasi dari hasil karya penelitian lain. Jika penulisan karya ilmiah ini terbukti merupakan duplikasi, maka penulis bersedia menerima sanksi akademik dan/atau sanksi hukum yang berlaku. Sebelumnya terdapat penelitian yang berkaitan temanya dengan penelitian yang diangkat Penulis mengenai Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, tetapi dalam hal ini Penulis memaparkan perbedaannya, antara lain sebagai berikut:

Pengarang : Alfinas Tunggal (NPM: 09 05 10092)

Judul : Peran DPRD dalam pengawasan terhadap pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah di Kabupaten Sleman

Rumusan Masalah:

1. Bagaimana peran DPRD dalam mengawasi pelaksanaan APBD di Kabupaten Sleman?
2. Kendala-kendala apa saja yang dapat mempengaruhi DPRD dalam melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan APBD?

Hasil Penelitian:

1. Pelaksanaan fungsi pengawasan APBD oleh DPRD di Kabupaten Sleman dilakukan dengan cara membentuk alat kelengkapan DPRD, melakukan pengawasan langsung dalam program-program di lapangan

untuk mengetahui ada tidaknya penyimpangan, menyerap aspirasi masyarakat, evaluasi terhadap laporan pertanggungjawaban pelaksana APBD, pengawasan terhadap APBD sebagai bahan evaluasi pelaksanaan program-program yang dibiayai APBD, dan terlibat aktif dalam pembahasan RAPBD dan melakukan sinkronisasi dan korelasi terhadap APBD tahun sebelumnya dan evaluasi hasil program-program dinas terkait.

2. Kendala-kendala DPRD Kabupaten Sleman dalam melaksanakan fungsi pengawasan terhadap pelaksanaan APBD adalah:

a. Faktor Internal:

Meliputi kurangnya keahlian anggota DPRD di bidang tertentu yang menjadi obyek pengawasan, sumber daya manusia yang bermacam-macam, adanya komunikasi yang kadang-kadang tidak sejalan dengan fraksi lain.

b. Faktor Eksternal:

Meliputi sulit dan lambatnya menemui pimpinan proyek dan pelaksana proyek dan kurangnya data pelengkap.

Perbedaan penulisan hukum ini dengan penulisan hukum perbandingan, antara lain:

1. Penulisan hukum ini tertuju pada hubungan antara Pemerintah Daerah dan DPRD dalam penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Sedangkan, penulisan hukum perbandingan tertuju

pada fungsi pengawasan DPRD dalam pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).

2. Lokasi penelitian antara penulisan hukum ini berbeda dengan lokasi penelitian penulisan hukum perbandingan.

#### **F. Batasan Konsep**

Konsep yang dipilih Penulis untuk Penulisan Hukum dengan judul “HUBUNGAN ANTARA PEMERINTAH DAERAH DENGAN DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH (DPRD) DALAM PENYUSUNAN ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DAERAH DI DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA” ini adalah sebagai berikut:

1. Hubungan

Pengertian hubungan dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) adalah keadaan berhubungan, kontak, sangkut paut, ikatan.<sup>19</sup>

2. Pemerintah Daerah

Pemerintah Daerah adalah Gubernur, Bupati, atau Walikota, dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah.<sup>20</sup>

3. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang selanjutnya disebut DPRD adalah lembaga perwakilan rakyat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah.<sup>21</sup>

---

<sup>19</sup>Pusat Bahasa, 2012, *Kamus Besar Bahasa Indonesia; Edisi Keempat*, Gramedia Pustaka Umum, hal 508

<sup>20</sup>Pasal 1 butir (3) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 jo. Pasal 1 butir (3) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014

<sup>21</sup>Pasal 1 butir (4) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 jo. Pasal 1 butir (4) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014

#### 4. Penyusunan

Pengertian Penyusunan dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) adalah proses, cara, perbuatan menyusun.<sup>22</sup>

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

Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, selanjutnya disebut APBD adalah rencana keuangan tahunan pemerintahan daerah yang ditetapkan dengan peraturan daerah.<sup>23</sup>

### **G. Metode Penelitian**

#### 1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan dalam penulisan hukum ini adalah penelitian hukum normatif yang berfokus pada norma hukum positif berupa peraturan perundang-undangan (bahan hukum primer) sebagai bahan utama dan buku-buku, pendapat para ahli, media massa, surat kabar, maupun majalah (bahan hukum sekunder) sebagai data pendukungnya.

#### 2. Sumber Data

Bahan dan data yang digunakan merupakan data kumulatif yang diperoleh dan dimanfaatkan dari data sekunder yaitu data yang diperoleh dari buku-buku, jurnal, dan berbagai sumber informasi lainnya yang berasal dan diperoleh dari media cetak maupun media elektronik yang berkaitan dengan penelitian serta mendukung data yang dikumpulkan guna

---

<sup>22</sup>Pusat Bahasa, 2012, *Kamus Besar Bahasa Indonesia; Edisi Keempat*, Gramedia Pustaka Umum, hal 1364

<sup>23</sup>Pasal 1 butir (14) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 jo. Pasal 1 butir (32) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014

mendukung penelitian yang dilakukan tentang HUBUNGAN ANTARA PEMERINTAH DAERAH DENGAN DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH (DPRD) DALAM PENYUSUNAN ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DAERAH DI DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA. Penulisan hukum normatif ini, data yang digunakan berupa:

a) Bahan Hukum Primer:

1. Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945
2. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara
3. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara
4. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara
5. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah
6. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah
7. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

8. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta
  9. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah
  10. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2004 tentang Rencana Kerja Pemerintah
  11. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah
  12. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah
  13. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Uang Negara/Daerah
  14. Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 59 Tahun 2007 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah
  15. Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2011 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah
  16. Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 37 Tahun 2014 tentang Pedoman Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2015
- b) Bahan Hukum Sekunder:

Sumber data yang datanya diperoleh langsung dari obyek penelitian di lapangan melalui wawancara dengan narasumber serta bahan-bahan hukum yang didapat dari pendapat hukum, buku-buku,

artikel, internet, yang tentunya berhubungan dengan permasalahan yang diteliti.

### 3. Metode Pengumpulan Bahan Hukum

Metode Pengumpulan bahan hukum dilakukan dengan studi kepustakaan guna memperoleh bahan hukum primer maupun bahan hukum sekunder dengan cara mempelajari berbagai peraturan perundang-undangan, buku-buku, serta artikel dan jurnal yang diperoleh dari makalah atau internet yang berhubungan dengan obyek penelitian.

Penulis juga melakukan pengumpulan data melalui wawancara, yaitu mengadakan tanya jawab dengan narasumber yang berkaitan dengan permasalahan yang akan diteliti untuk memperoleh data sekunder. Metode wawancara yang digunakan adalah dengan menggunakan metode wawancara terpimpin yaitu dengan menggunakan pedoman daftar pertanyaan yang telah disusun Penulis sehubungan dengan masalah yang diteliti.

### 4. Narasumber

Guna menunjang penulisan hukum ini, Penulis melakukan wawancara dengan narasumber yang mempunyai relevansi dengan permasalahan yang diteliti. Sesuai dengan fokus penelitian ini, maka narasumber dalam penulisan hukum ini mencakup:

- a. Unsur Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta:

Bapak Pendi Pujo Bowo Leksono, SE sebagai Kepala Sub Bagian Data dan Teknologi Informasi Dinas Pendapatan, Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah Istimewa Yogyakarta.

b. Unsur Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Daerah Istimewa Yogyakarta:

Bapak Ir. Drajad Ruswandono, MT sebagai Sekretaris Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Daerah Istimewa Yogyakarta.

#### 5. Metode Analisis Data

Seluruh data yang diperoleh dikumpulkan secara lengkap, selanjutnya disistematisasikan untuk dilakukan analisis. Metode yang digunakan dalam menganalisis adalah deskriptif kualitatif dengan alur berpikir deduktif, yaitu mulai dari peraturan hukumnya dan dibawa ke dalam masalah yang sebenarnya. Deskriptif adalah menganalisis data dengan cara memaparkan secara terperinci dan tepat tentang suatu fenomena tertentu terkait dengan penulisan hukum ini. Kualitatif adalah menganalisis pemaparan hasil-hasil penulisan yang sudah disistematisasikan tersebut dengan cara yang didapat dari teori-teori hukum dan hukum positif untuk dapat menjelaskan permasalahan penelitian hukum ini dalam bentuk kalimat yang logis, bersifat ilmiah, dan mudah dipahami.