

**KEBIJAKAN PEMERINTAH MENURUT PRINSIP
TRANSPARANSI DAN AKUNTABILITAS DI DALAM
PENGELOLAAN ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA
DAERAH (APBD) DI KABUPATEN BONE BOLANGO**

SKRIPSI

Merupakan Salah Satu Syarat
Dalam Memenuhi Gelar Sarjana Hukum di Universitas Negeri Gorontalo

Oleh

A CENRAKASIH PRATIWI

NIM: 271 412 048



**JURUSAN ILMU HUKUM
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS NEGERI GORONTALO**

2015

LEMBAR PERSETUJUAN

SKRIPSI

**KEBIJAKAN PEMERINTAH MENURUT PRINSIP TRANSPARANSI DAN
AKUNTABILITAS DALAM PENGELOLAAN ANGGARAN PENDAPATAN DAN
BELANJA DAERAH (APBD) DI KABUPATEN BONE BOLANGO**

OLEH :

A CENRAKASIH PRATIWI

NIM: 271 412 048

PEMBIMBING I



Prof. Dr. Johan Jasin, SH, M. Hum

NIP. 19540625 1981021 001

PEMBIMBING II



Zamroni Abdussamad, SH, MH

NIP. 19700712 2003121 002

**MENGETAHUI
KETUA JURUSAN ILMU HUKUM
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS NEGERI GORONTALO**



Suwitno Yutye Imran, SH, MH

NIP. 19830622 2009121 004

LEMBAR PENGESAHAN

KEBIJAKAN PEMERINTAH MENURUT PRINSIP TRANSPARANSI DAN AKUNTABILITAS DALAM PENGELOLAAN ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DAERAH (APBD) DI KABUPATEN BONE BOLANGO

Oleh :

A CENRAKASIH PRATIWI
NIM. 271 412 048

Telah dipertahankan di depan Dewan Penguji

Hari / Tanggal : **Senin, 01 Februari 2016**
Pukul : **09.00 WITA s/d Selesai**

1. **Hj. Mutia Cherawaty Thalib, SH, MH.** : (.....)
NIP. 19690704 199802 2 001
2. **Ismail H. Tomu, SH, MH.** : (.....)
NIP. 19770617 200912 1 003
3. **Prof. Dr. Johan Jasin, SH, M.Hum.** : (.....)
NIP. 19540625 198102 1 001
4. **Zamroni Abdussamad, SH, MH.** : (.....)
NIP. 19700712 200312 1 002

Gorontalo, Februari 2016
Dekan Fakultas Hukum
Universitas Negeri Gorontalo (UNG)

Mon. Rusdianto U. Puluhulawa, SH, MH.
NIP. 19701105 199703 1 001

SURAT PERNYATAAN

Dengan ini saya menyatakan bahwa skripsi yang di susun untuk memenuhi salah satu persyaratan dalam menempuh ujian akhir di Universitas Negeri Gorontalo, merupakan karya sendiri.

Adapun bagian-bagian tertentu dalam penulisan yang saya kutip dari hasil orang lain telah dituliskan sumbernya dengan jelas sesuai dengan norma, kaidah, etika penulisan karya ilmiah Universitas Negeri Gorontalo.

Apabila di kemudian hari di temukan seluruh atau sebagian dari skripsi ini bukan hasil karya sendiri atau terdapat plagiat pada bagian tertentu, maka saya bersedia menerima sanksi pencabutan gelar akademik yang saya sandang dan sanksi lainnya sesuai dengan perundang-undangan yang berlaku.

Gorontalo, Januari 2016

A Cenrakasih Partiw

KATA PENGANTAR

Alhamdulillahillahirabbillalamin, segala puji dan syukur peneliti panjatkan kehadirat Allah SWT, karena hanya dengan izin dan kuasa-Nyalah karya ini dapat disusun dan terselesaikan. Dalam menyusun skripsi ini jelas tidak mudah dan tanpa masalah, peneliti menghadapi berbagai masalah dan hambatan yang kompleks. Namun berkat berkah, ridho dan petunjuk ALLAH SWT, keinginan yang kuat, kesadaran bahwa semua bisa diselesaikan, ketekunan, keuletan, dan fokus, serta impian yang harus dan wajib diraih. Semua hambatan dan masalah tersebut dijadikan rekan dalam perjuangan untuk sebuah mimpi.

Selanjutnya salawat dan taslim peneliti haturkan kepada junjungan Nabi besar Muhammad SAW. dan segenap keluarganya, para sahabat, nabi-nabi sampai kepada orang-orang mukmin yang memperjuangkan islam saat ini dan bahkan sampai akhir zaman.

Skripsi ini memberikan penjelasan tentang “Kebijakan Pemerintah Menurut Prinsip Transparansi Dan Akuntabilitas Dalam Pengelolaan Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah (APBD) Di Kabupaten Bone Bolango”. Skripsi ini merupakan salah satu kewajiban akademik dalam proses meraih gelar Sarjana Hukum (SH) di Universitas Negeri Gorontalo dan menjadi sebuah hal abadi yang dapat memberikan cahaya kecil pada pencari-pencari ilmu mendatang, secara umum untuk menambah barisan literatur guna membangun bangsa dan negara tercinta Indonesia. Disisi lain tercapainya penyusunan skripsi ini tak terlepas dari

kontribusi pihak yang telah banyak membantu, baik dalam segi materil maupun non materil.

Untuk itu peneliti wajib dan patut menghaturkan serta menyampaikan rasa ucapan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada semua pihak yang telah membantu peneliti dalam menyelesaikan skripsi ini.

Rasa ucapan terima kasih ini di dedikasikan untuk :

1. ALLAH SWT (Tuhan Yang Maha Pengasih lagi Maha Penyayang, yang telah memberikan kesehatan baik lahir mapun bathin, memberikan keyakinan, kepercayaan, karuniah, anugerah serta hidayah kepada peneliti)
2. Nabi Muhammad SAW sebagai suri tauladan yang telah memperjuangkan peradaban islam dari zaman kegelapan menuju zaman yang terang benderang.
3. Bapak Prof. Dr. Syamsu Qamar Badu, M.Pd. Selaku Rektor Universitas Negeri Gorontalo.
4. Bapak Prof. Dr. H. Mahludin Hambali, M.P. Bapak Eduart Wolok, ST,MT, Dr. Fence M. Wantu, SH,MH. Bapak Prof. Dr. H. Hasanudin Patsa, M.Hum. masing-masing selaku Wakil Rektor I, II, III, IV Universitas Negeri Gorontalo.
5. Ibu Prof. Dr. Hj. Fenty U. Puluhulawa, SH, M.Hum. Selaku ketua LPM dan Dosen Pengajar Fakultas Hukum Universitas Negeri Gorontalo. Beliau adalah seorang dosen yang inspiratif buat saya, dalam menjelaskan mata kuliah beliau selalu memotivasi saya dan teman-teman. Dalam setiap mata kuliah beliau selalu menjelaskan hal-hal yang tidak mahasiswa

pahami. Terima kasih atas pelajaran berharga yang ibu berikan, mohon maaf apabila saya banyak salah kepada ibu.

6. Bapak Mohammad R. Puluhulawa, SH, M.Hum. Selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Negeri Gorontalo.
7. Bapak Zamroni Abdussamad, SH, MH. Selaku Wakil Dekan I Fakultas Hukum Universitas Negeri Gorontalo dan selaku Pembimbing II. Beliau adalah sosok yang sangat baik, selalu memberikan solusi maupun masukan bagi mahasiswa. Terima kasih atas masukan saran, motivasi dan semangat yang bapak berikan. Dan terima kasih atas bimbingan serta arahnya dalam setiap masalah-masalah yang peneliti hadapi dalam menyusun skripsi ini.
8. Ibunda Lisnawaty W. Badu, SH, MH. Selaku Wakil Dekan II Fakultas Hukum Universitas Negeri Gorontalo. Beliau adalah sosok seorang ibu bagi kami mahasiswa Fakultas Hukum, seorang ibu yang sangat penyayang, selalu adil bagi mahasiswa dan seorang ibu yang penuh kesabaran dalam menghadapi semua mahasiswanya. Terima kasih atas kebaikan ibu yang telah diberikan kepada kami anak-anakmu di Fakultas Hukum. Mohon maaf apabila saya banyak salah kepada ibu.
9. Bapak Wenny A. Dunga SH, MH. Selaku Wakil Dekan III Fakultas Hukum Universitas Negeri Gorontalo.
10. Bapak Suwitno J. Imran SH, MH. Selaku Ketua Jurusan dan Dosen Pengajar Fakultas Hukum Universitas Negeri Gorontalo. Beliau adalah sosok yang selalu ditakuti oleh mahasiswa tingkat akhir, yang akan

memasukkan judul untuk di acc, walaupun begitu beliau adalah sosok yang sangat baik, penyayang dan pemaaf kepada semua mahasiswa. Terima kasih atas semua yang bapak ajarkan kepada kami, saya memohon maaf apabila ada kesalahan pak.

11. Bapak Prof. Dr. Johan Jasin, SH, M.Hum. Selaku Pembimbing I dalam penulisan skripsi ini, terima kasih atas bantuan, dorongan, nasihat dan bimbingan yang bapak berikan kepada peneliti sehingga peneliti mampu menyelesaikan skripsi ini. Mohon maaf apabila peneliti banyak salah.
12. Ibu Dian Ekawaty Ismail, SH, MH. Selaku Ketua Prodi Hukum Pidana Fakultas Hukum Universitas Negeri Gorontalo.
13. Ibu Nirwan Junus, SH, MH. Selaku Ketua Prodi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Negeri Gorontalo.
14. Ibu Hj. Muthia Cherawaty Thalib, SH, M.Hum. Selaku Penguji I, Dosen Penasihat Akademik dan selaku Ketua Prodi Hukum Perdata Fakultas Hukum Universitas Negeri Gorontalo. Beliau adalah sosok yang sangat baik, pengertian selalu memberikan masukan kepada mahasiswa dan sosok yang tidak pernah marah. Terima kasih atas semuanya yang telah ibu ajarkan kepada saya, mohon maaf apabila saya banyak kesalahan yang telah diperbuat.
15. Bapak Ismail H. Tomu, SH, MH. Selaku Penguji II. Beliau adalah sosok dosen yang sangat ditakuti dan membuat mahasiswa tegang dalam proses ujian proposal maupun skripsi, walaupun begitu beliau adalah sosok yang sangat baik terhadap mahasiswa, sangat mengerti tentang mahasiswa dan

selalu memberi masukan terhadap setiap masalah-masalah yang dihadapi mahasiswa. Terima kasih atas semua yang telah bapak ajarkan kepada saya. Mohon maaf apabila selama ini saya banyak salah kepada bapak.

16. Dr. Nur M. Kasim, S.Ag, MH. Selaku Dosen Pembimbing Lapangan atau KKS Pengabdian di Desa Moluo, Kecamatan Kwandang, Kabupaten Gorontalo.
17. Bapak dan Ibu Dosen Fakultas Hukum dan Staf Tata Usaha yang tidak dapat disebutkan satu-persatu.
18. Aten Karim, A.md, Ka Udi dan Ka Irlan Puluhulawa sang operator Fakultas yang selalu membantu peneliti dalam hal administrasi data selama menempuh studi di Fakultas Hukum Universitas Negeri Gorontalo.
19. Para responden yang tidak dapat disebutkan satu persatu, yang telah banyak membantu di dalam melakukan penelitian ini.
20. Ayah tercinta Kpt. Inf. A Basran Wero serta Ibu yang penuh kasih sayang Mariati selaku orang tua. Terima kasih telah membesarkan, menasehati, membimbingku, mengajarkanku di jalan yang benar. Terima kasih atas pengorbanan yang telah diberikan selalu mendidik dan mengajarkan sopan santun, peduli terhadap sesama dan menghargai setiap pendapat orang lain. Terima kasih karna selalu mendoakanku tiada henti untuk keselamatan dan kesuksesanku, selalu memaafkan disaat anak-anakmu salah. Banyak kata yang tak dapat ku ucap untuk kalian berdua, banyak barang yang tak dapat kuberikan untuk kalian, apapun yang kalian berikan kepadaku tak dapat ku balas satu-persatu, hanya Doa yang tak henti-hentinya kupanjatkan

kepada Allah SWT agar kalian selalu sehat, selalu bahagia dunia dan akhirat. Amin Ya Rabbal Alamin. Maafkan semua kesalahan anakmu ini ma, pa.

21. Saudara/Adik tercinta A FajarWiratama adik yang selalu mengajakku bertengkar, adik atau saudara yang tak pernah akur, selalu menyusahkan aku, adik yang paling manja, apapun yang dia minta harus ada, walaupun begitu dia seorang adik yang pengertian, penyayang, dia selalu memberikan dan membuatkan makanan jika kami berdua lapar tengah malam. Terima kasih ya de.
22. Muhammad Irsandi Pontoh, SH adalah sosok seorang kakak, sahabat, teman berbagi cerita dan kekasih tercinta terima kasih atas pengorbanan, kesabaran, doa dan cinta yang telah di berikan kepada ku selama ini, semangat yang tak henti-hentinya untuk membantu ku dalam menyelesaikan skripsi ini. Terima kasih atas semuanya ya om ichan, cent belajar banyak hal dari om ichan. Dan terima kasih juga sudah mengenalkanku kepada kak novi, abang, ka qq, ka akbar, oma, dan opa BTN mereka semua sudah aku anggap sebagai keluargaku sendiri, mereka selalu mendukungku selalu memberikan semangat dan menyayangiku sudah seperti adik atau anak sendiri
23. Sahabat-sahabatku SMA (DJ Ebby, Chebbu, Vyna, Laras, Dhedew, Ryna, Icut, Ain, dan Ella) terima kasih atas waktu kalian semua.
24. (Amanda, Ega, Amellia, Nelan, Poe, Nadia, Aan). Amanda adalah adik paling kecil diantara kami semua sosok yang sangat ramah, baik, teman

sharing, teman shopping, teman yang selalu membantu sesama, teman yang selalu memberikan solusi atas semua masalah kuliah yang tidak kami pahami. Ega dia adalah sosok teman yang sangat cerewet, ceplas-ceplos, baik penyayang, kadang galau, tetapi selalu ceria, sebesar apapun masalah yang dihadapinya dia selalu sabar, teman buat ngobrol dalam masalah apapun, aku sudah menganggapnya seperti keluargaku sendiri. Amellia cewek yang satu ini teman nge-gossip, teman nge-drama, kalo udah nge-drama semuanya pada pusing ngeliatin kita berdua, temen yang selalu bosan dirumah, kalo dia udah bosan ujung-ujungnya pasti Mall, nonton, tapi dia orangnya baik kok, penyayang, aku doain semoga mila dapat pacar yang baik ya. Nelan kalo bicara soal cewek yang satu ini loadingnya minta ampun kalau kita udah di bagian akhir cerita dia ujung-ujung gak ngerti dan nyuruh kita balik lagi ke awal cerita, tapi dia orangnya baik loh dan gak pernah marah sama sekali, walaupun kita selalu ngerjain (nge-bully) dia. Maaf ya nelan. Poe sosok yang satu ini adalah wanita pemaarah, tapi dia baik dan penyayang loh, wanita yang sangat tangguh, boleh di bilang wanita super, wanita yang tidak ada lelahnya sama sekali, wanita super aktif, cocok untuk jadi menteri pemberdayaan perempuan. Amin. Nadia adalah sosok cewek cantik, baik pengertian, teman sekamar waktu PKL dan Praktek TUN, teman yang loading dan lama dalam melakukan hal apapun, tapi tenang aja dia penyayang kok. Dan yang terakhir Aan Harmoko kalo cewek yang satu ini cewek yang paling gaul, humoris, selalu bikin ketawa semua orang, seorang pengusaha mudah, selalu

mengajarkan kami semua bahwa usaha itu penting, teman sekamar selama PKL dan Prakten TUN. Terima kasih atas semuanya kalian telah mengajarkan banyak hal kepadaku.

25. Teman-teman KKS 2015 Desa Moluo terima kasih waktunya selama 1 bulan lebih kita berbagi dalam suka maupun duka selama dilokasi.
26. Teman-temanku (Echa, Okta, Vhita, KK Vika, Ivone, Tutut, Teteh, Neng) Terima kasih atas waktu kalian selama ini.
27. Teman-teman Kelas C, teman-teman konsentrasi HTN dan rekan-rekan seperjuanganku angkatan 2012 yang selalu bersama dalam keseharian dan menjadi mitra diskusi dalam mengikuti kuliah di Fakultas Hukum.
28. Serta orang-orang yang memberikan pelajaran selama menempuh bangku kuliah (Ka Fyan, Ka Vici, Ka Erik, Ka Amat, Ka Ardy) yang selalu memberikan masukan serta dukungan, terima kasih atas semuanya.

Skripsi ini masih perlu dikritisi secara konstruktif untuk sebuah konsep kesempurnaan yang sejati, semoga skripsi ini dapat memberikan kontribusi positif untuk progresifitas hukum secara khusus dan perubahan bangsa dan negara secara umum.

Gorontalo, Januari 2016

Peneliti

ABSTRAK

A Cenrakasih Pratiwi. Nim: 271412048. Kebijakan Pemerintah Menurut Prinsip Transparansi Dan Akuntabilitas Dalam Pengelolaan Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah (APBD) Di Kabupaten Bone Bolango. Bapak Johan Jasin selaku pembimbing I dan Bapak Zamroni Abdussamad selaku pembimbing II. Fakultas Hukum Universitas Negeri Gorontalo 2016.

Adapun tujuan yang di ambil oleh peneliti adalah Untuk dapat mengetahui dan menganalisis kebijakan hukum pemerintah daerah terhadap prinsip transparansi dan akuntabilitas dalam pengelolaan anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD) tahun 2005-2010. Untuk dapat mengetahui dan menganalisis hambatan dan upaya pemerintah daerah Bone Bolango dalam pengelolaan pendapatan dan belanja daerah (APBD).

Sifat penelitian ini menggunakan metode penelitian bersifat deskriptif analisis, yaitu analisis secara pendekatan kualitatif terhadap data primer dan data sekunder. Deskriptif tersebut meliputi wawancara Sekertaris DPRD Bone Bolango dan data kepustakaan lainnya yang kemudian di lakukan analisa data.

Berdasarkan penjelasan diatas, maka peneliti menyimpulkan bahwa Kebijakan hukum pemerintah adalah rangkaian konsep dan asas yang menjadi pedoman dan dasar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan, dan cara bertindak. Kebijakan berbeda dengan peraturan dan hukum. Jika hukum dapat memaksakan atau melarang suatu perilaku (misalnya suatu hukum yang mengharuskan pembayaran pajak penghasilan), kebijakan hanya menjadi pedoman tindakan yang paling mungkin memperoleh hasil yang di inginkan. Adapun hambatan dan upaya Pemerintah Daerah kabupaten Bone Bolango yaitu berupa: (1) Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) pada tahun depan atau tahun berikutnya dilaksanakan ditahun berjalan, sehingga masih dalam perkiraan; dan (2) Asumsi harga masih berlaku ditahun sekarang sehingga tanggal harga dalam penyusunan APBD maupun pembuatan laporan pertanggung jawaban APBD ini mengikuti harga yang sekarang.

KATA KUNCI: *Kebijakan Pemerintah, Prinsip Transparansi dan Akuntabilitas, APBD.*

MOTTO DAN PERSEMBAHAN

MOTTO

Kalau ingin menikmati kehidupan ini penuh dengan kesuksesan, kita harus bebas dari rasa kebimbangan, rasa kekhawatiran dan perasaan takut akan mengalami kegagalan
(Andrie Wongso)

*Janganlah salah seorang dari kalian mengatakan :
"Diriku sangat buruk" akan tetapi hendaknya kalian
mengatakan "Diriku mempunyai kekurangan"
(H.R Bukhari)*

*Satu hal yang membuat kita Bahagia yaitu Cinta
Satu hal yang membuat kita Dewasa yaitu Masalah
Satu hal yang membuat kita Hancur yaitu Putus Asa
Satu hal yang membuat kita Maju yaitu Usaha, dan
Satu hal yang membuat kita Kuat yaitu DOA ☺
(A CENRAKASIH PRATIWI)*

PERSEMBAHAN

Ku persembahkan Skripsi ini kepada :

Kedua orang tuaku yang terkasih, tercinta, dan tersayang Ayahku A Basran Wero dan Ibuku Mariati yang selalu membantuku dalam semua hal dan memberikan dukungan, doa serta kasih sayang yang tiada hentinya kepadaku.

Adikku, Sahabat-sahabatku, serta Teman-temanku yang telah membantu semua kebutuhanku selama ini, senantiasa memberikan support, sekaligus sebagai sumber inspiratif buatku.

Serta seluruh pihak dan keluarga yang turut mendoakan, menyemangati, dan mendambakan kesuksesanku yang tak dapat aku sebutkan satu-persatu.

*KHUSUSNYA ALMAMATERKU TERCINTA
UNIVERSITAS NEGERI GORONTALO
2015*

Tempat aku menuntut ilmu & meraih mimpi

DAFTAR TABEL

Hal

Tabel 1. Realisasi Anggaran Pembangunan Kesehatan Bone Bolango Dari Tahun 2011 Sampai Dengan Tahun 2015	46
Tabel 2. Jumlah Angka Partisipasi Kasar (APK) Dan Angka Mengulang Kelas (AMK) Tingkat SD s/d SLTA Di Kabupaten Bone Bolango Tahun 2011 s/d 2015	53

DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN JUDUL	i
LEMBAR PERSETUJUAN	ii
LEMBAR PENGESAHAN	iii
SURAT PERNYATAAN	iv
KATA PENGANTAR	v
ABSTRAK	xiii
MOTTO DAN PERSEMBAHAN	xiv
DAFTAR TABEL	xv
DAFTAR ISI	xvi
BAB I : PENDAHULUAN	
1.1 Latar Belakang Masalah	1
1.2 Rumusan Masalah	11
1.3 Tujuan Peneliti	12
1.4 Manfaat Peneliti	12
BAB II : TINJAUAN PUSTAKA	
2.1 Konsep Kebijakan, Pemerintah, dan Teori-Teori Kebijakan	
2.1.1 Kebijakan	15
2.1.2 Pemerintah dan Pemerintahan	17
2.1.3 Teori-Teori Kebijakan	19
2.2 Konsep Transparansi, Akuntabilitas, dan APBD	
2.1.2 Transparansi	21
2.1.3 Akuntabilitas	23
2.1.4 APBD	25
2.3 Konsep Transparansi, Akuntabilitas, Menurut Peraturan Perundang-Undangan	27
2.4 Fungsi Pengawasan	29
2.5 Teori-Teori Keuangan Daerah	32

BAB III : METODE PENELITIAN

3.1	Sifat dan Pendekatan Penelitian	35
3.2	Lokasi Penelitian	36
3.3	Sumber Data	36
3.4	Tekhnik Pengumpulan Data	37
3.5	Analisis Data	37

BAB IV : HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

4.1	Gambaran Umum Lokasi Penelitian	
4.1.1	Sejarah Singkat Kabupaten Bone Bolango	39
4.1.2	Visi Dan Misi	40
4.2	Kebijakan Hukum Pemerintah Daerah Dalam Pengelolaan APBD Di Kabupaten Bone Bolango	
4.2.1	Sektor Kesehatan	44
4.2.2	Sektor Pendidikan	52
4.2.3	Sektor Infrastruktur Wilayah	55
4.3	Hambatan Dan Upaya Pemerintah Daerah Dalam Pengelolaan APBD Di Kabupaten Bone Bolango	59
4.4	Fungsi Pengawasan DPRD Kabupaten Bone Bolango	60

BAB V : PENUTUP

5.1	Simpulan	64
5.2	Saran	65

DAFTAR PUSTAKA

LAMPIRAN