

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Negara Republik Indonesia merupakan negara yang berlandaskan atas hukum yang senantiasa menjunjung tinggi keadilan, kebenaran, dan kepastian hukum dalam menjamin kehidupan bermasyarakat dan bernegara. Keadilan, kebenaran, dan kepastian hukum merupakan masalah yang dianggap sangatlah penting untuk menciptakan masyarakat adil makmur berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) memberikan hak, wewenang, dan kewajiban kepada setiap pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan agar terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan, dan kekhasan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.¹ Penyelenggaraan pemerintahan berpedoman pada asas umum penyelenggaraan negara yang terdiri atas: asas kepastian hukum, asas tertib penyelenggaraan negara, asas kepentingan umum, asas keterbukaan, asas proporsionalitas, asas profesionalitas, asas akuntabilitas, asas efisiensi, dan asas efektivitas.²

¹ Purnama Rizki Jusuf, (Dalam Bukunya Haw Widjaja, *Penyelenggaraan Otonomi Daerah di Indonesia*), Jakarta : Raja Grafindo Perkasa, 2005, hlm. 37

² UU Republik Indonesia Nomor 32 & 33 tahun 2004 tentang OTODA 2004-2011, (*Pasal 20 Ayat 1*), Cetakan Pertama, Surabaya : AP Anfaka Perdana, 2011, hlm. 15

Pemerintah daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi daerah dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana di maksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.³

Pelaksanaan otonomi daerah di indonesia dapat dipandang sebagai suatu strategi yang memiliki tujuan ganda. **Pertama**, pemberian otonomi daerah merupakan strategi untuk merespons tuntutan masyarakat daerah terhadap tiga permasalahan utama, yaitu *sharing of power, distribution of income*, dan kemandirian sistem manajemen didaerah. **Kedua**, otonomi daerah dimaksudkan sebagai strategi untuk meperkuat perekonomian daerah dalam rangka memperkokoh perekonomian nasional untuk menghadapi era perdagangan bebas.

Sebagai sebuah strategi, otonomi daerah tidak akan efektif jika dijalankan / dilaksanakan oleh para pemimpin daerah yang tidak amanah. Dalam hubungan ini kuncinya terletak pada rakyat daerah, karena merekalah yang memilih pemimpinnya. Jika rakyat memilih pemimpin yang salah atau yang tidak amanah, sehingga keadilan dan kemakmuran tidak segera terwujud, maka jangan salahkan konsep otonomi daerahnya, karena kesalahannya tidak terletak pada strategi atau sistemnya tetapi lebih pada pelaksana dari sistem yang bersangkutan. Di sisi lain pemerintah pusat hendaknya juga bersungguh-sungguh dalam pemberian otonomi daerah. Pemberian otonomi daerah

³ *Ibid*, (Pasal 1 Ayat 2), hlm. 3

hendaknya jangan sekedar jargon politik semata sebagaimana pada masa-masa sebelumnya. Jika pemerintah pusat kali ini tidak serius dalam memberikan otonomi daerah, maka ongkos yang ditimbulkan akan lebih besar lagi.⁴

Di dalam penyelenggaraan fungsi pemerintahan daerah akan terlaksana secara optimal apabila penyelenggaraan urusan pemerintahan diikuti dengan pemberian sumber-sumber penerimaan yang cukup kepada daerah, dengan mengacu kepada undang-undang tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, dimana besarnya disesuaikan dan diselaraskan dengan pembagian kewenangan antara pemerintah dan daerah. Semua sumber keuangan yang melekat pada setiap urusan pemerintah yang diserahkan kepada daerah menjadi sumber keuangan daerah.

Di dalam undang-undang mengenai keuangan negara, terdapat penegasan dibidang pengelolaan keuangan, yaitu bahwa kekuasaan pengelolaan keuangan negara adalah sebagai bagian dari kekuasaan pemerintahan dan kekuasaan pengelolaan keuangan negara dari presiden sebagian diserahkan kepada Gubernur/Bupati/Walikota selaku kepala pemerintah daerah untuk mengelola keuangan daerah dan mewakili pemerintah daerah dalam kepemilikan kekayaan daerah yang dipisahkan. Ketentuan tersebut berimplikasi pada, pengaturan pengelolaan keuangan daerah yaitu bahwa Gubernur/Bupati/Walikota bertanggung jawab atas pengelolaan keuangan daerah sebagai bagian dari kekuasaan pemerintah daerah. Dalam hal ini pengaturan pengelolaan dan pertanggung jawaban keuangan daerah melekat

⁴ Chabib Soleh & Heru Rochmansjah, *Pengelolaan Keuangan Dan Aset Daerah*, Cetakan Pertama, Bandung : FM Fokus Media, 2010, hlm. 7

dan menjadi satu dengan pengaturan pemerintah daerah, yaitu dalam undang-undang mengenai pemerintahan daerah.⁵

Selama ini prinsip transparansi atau keterbukaan dan asas akuntabilitas menjadi suatu yang mahal, apalagi menyangkut informasi atau data tentang keuangan. Hal ini sangat dirasakan oleh mahasiswa yang melakukan penelitian yang memerlukan data-data tentang keuangan. Bagi para birokrat data keuangan di pandang sebagai rahasia negara yang tidak semua orang boleh mengetahuinya, padahal keuangan daerah pada dasarnya adalah dana publik yang setiap anggota masyarakat berhak mengetahuinya, bahkan jika perlu dilaporkan secara berkala kepada pemilik dana tersebut yakni masyarakat. Transparansi berarti keterbukaan (*openness*) pemerintah daerah dalam memberikan informasi yang terkait dengan aktivitas pengelolaan sumber daya daerah kepada pihak-pihak yang membutuhkan informasi. Pemerintah berkewajiban untuk memberikan informasi keuangan dan informasi lainnya yang akan digunakan untuk pengambilan keputusan ekonomi, sosial, dan politik oleh pihak-pihak yang berkepentingan. Untuk melakukan pengambilan keputusan ekonomi, sosial, dan politik diperlukan informasi akuntansi yang salah satunya berupa laporan keuangan.

Laporan keuangan ini untuk mendukung pembuatan keputusan ekonomi, sosial, dan politik tersebut meliputi informasi yang digunakan untuk membandingkan kinerja keuangan aktual dengan yang dianggarkan, menilai kondisi keuangan dan hasil-hasil operasi, membantu menentukan tingkat

⁵ Op.cit, hlm. 123

kepatuhan terhadap peraturan perundangan yang terkait dengan masalah keuangan dan ketentuan lainnya serta membantu dalam mengevaluasi tingkat efisien dan efektivitas.⁶

Mengacu pada pemahaman di atas, maka jelas bahwa akuntabilitas memiliki ruang lingkup yang lebih luas dari tanggung jawab, karena dalam akuntabilitas, terkandung dimensi kepuasan dari para pihak yang telah memberikan wewenang kepadanya, serta adanya kewajiban membuktikan bahwa kinerja yang dicapai atas penggunaan wewenang tersebut telah sesuai dengan standar yang telah disetujui sebelumnya.

Hal tersebut menandai lahirnya konsep *The New Public Management* di Indonesia, yang dipicu oleh merosotnya kepercayaan masyarakat terhadap birokrasi pemerintahan. Birokrasi selama ini hanya dijadikan sebagai alat politik bagi rejim yang berkuasa, rakyat menjadi sulit untuk menghargai apa yang dilakukan oleh pejabat pemerintah, birokrat atau unsur-unsur lain yang terdapat dalam birokrasi publik. Birokrasi dianggap sebagai penyebab inefisiensi dan penghambat bagi pembangunan. Kumorotomo, W. mengemukakan bahwa di masa mendatang, para pembuat keputusan/kebijakan memikul tugas yang berat untuk memperoleh kembali kepercayaan masyarakat seraya membuktikan bahwa seluruh proses politik dan pembuatan kebijakan yang terjadi akan memberi keuntungan bagi segenap unsur rakyat.

Pemerintahan Daerah di era otonomi daerah dihadapkan pada berbagai tekanan dan tantangan untuk meningkatkan efisiensi dan profesionalisme

⁶ Chabib Soleh & Heru Rochmansjah, Op.cit, hlm. 12

birokrasi. Berbicara tentang pemerintahan daerah tidak terlepas dari dua unsur penting didalamnya, yaitu : (1) Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) merupakan lembaga pemerintahan daerah yang melaksanakan fungsi pemerintahan daerah sebagai mitra pemerintah daerah, dan (2) Lembaga eksekutif daerah (pemerintah daerah), yaitu Kepala Daerah beserta jajarannya.

Wasistiono,S., dan Wiyoso, Y., (dalam Jurnal Ali Hanapiah Muhi) mememukakan bahwa kedudukan DPRD dalam sistem pemerintahan daerah sebagai bagian dari sistem pemerintahan negara mengalami perubahan yang sangat dinamis, seiring perubahan sistem desentralisasinya. Pada saat sistem pemerintahannya sangat desentralistik, maka kedudukan DPRD dibuat lemah. Sebaliknya, jika sistem pemerintahannya sangat desentralistik, maka kedudukan DPRD dibuat sangat kuat. Pada Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah secara tegas dinyatakan bahwa DPRD memiliki fungsi legislasi, anggaran dan pengawasan. Fungsi pengawasan merupakan salah satu fungsi terpenting DPRD dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Agar tidak terjadi penyimpangan dan penyelewengan, maka pemberian kewenangan dan kekuasaan yang luas tersebut harus diikuti dengan pengawasan yang kuat. Penguatan fungsi pengawasan ini dapat dilakukan salah satunya melalui optimalisasi fungsi dan peran DPRD sebagai kekuatan penyeimbang (*balance of power*) bagi eksekutif daerah (Mardiasmo, dalam Jurnal Ali Hanapiah Muhi)).

Fungsi pengawasan ini diharapkan bisa berjalan efektif sesuai harapan masyarakat, peraturan dan perundang-undangan yang berlaku. Pengawasan

DPRD bertujuan untuk menjamin agar pemerintah daerah menjalankan programnya sesuai dengan rencana dan ketentuan perundangan yang berlaku.⁷

Fungsi pengawasan merupakan fungsi manajemen yang penting yaitu untuk menunjang kelancaran pelaksanaan program pembangunan nasional, sehingga diharapkan dengan pelaksanaan pengawasan yang efektif akan terwujud tujuan yang dikehendaki. Peranan pengawasan di dalam pelaksanaan pembangunan adalah untuk mendeteksi secara dini terhadap berbagai penyimpangan yang mungkin terjadi. Berawal dari ungkapan tersebut di atas maka fungsi pengawasan patut mendapatkan perhatian demi terselenggaranya pemerintahan yang baik dan bersih.⁸

Gejala umum yang terjadi dalam perkembangan keuangan daerah di Gorontalo khususnya di Kabupaten Bone Bolango ini adalah semakin menguatnya tuntutan transparansi dan akuntabilitas pemerintah daerah. Pada dasarnya, prinsip transparansi maupun akuntabilitas pemerintah daerah terhadap masyarakat adalah pemberian informasi yang benar, jujur, dan pengungkapan atas aktivitas dan kinerja finansial pemerintah daerah kepada para pemangku kepentingan. Pemerintah daerah, harus bisa menjadi subyek pemberi informasi dalam rangka pemenuhan hak-hak daerah, yaitu hak untuk tahu, hak untuk diberi informasi, dan hak untuk didengar aspirasinya. Akuntansi keuangan daerah memiliki peran yang sangat vital dalam

⁷ Ali Hanapiah Muhi, "Optimalisasi Pelaksanaan Fungsi Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan", Jatinangor: Institut Pemerintahan Dalam Negeri (IPDN), 2011, hlm. 2-3

⁸ Alfinas Tunggal, Sri Pudiyatmoko, Sigit Widiarto, "Peran DPRD Dalam Pengawasan Terhadap Pelaksanaan Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah Di Kabupaten Sleman", Yogyakarta: Universitas Atmajaya Yogyakarta, 2013, hlm. 2

memberikan informasi dan atas aktivitas dan kinerja finansial pemerintah daerah untuk memfasilitasi tercapainya transparansi dan akuntabilitas publik.

Kebijakan adalah rangkaian konsep dan asas yang menjadi pedoman dan dasar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan, dan cara bertindak. Istilah ini dapat diterapkan pada pemerintahan, organisasi dan kelompok sektor swasta, serta individu. 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 diinginkan. Kebijakan juga dapat diartikan sebagai mekanisme politis, manajemen, finansial, atau administratif untuk mencapai suatu tujuan eksplisit. Dimana dalam hal ini Pemerintah daerah Bone Bolango dalam mengambil suatu kebijakan itu apabila ada suatu masalah yang tidak terprogram di dalam rumusan APBD ini, maka pemerintah daerah langsung mengambil langkah kebijakan untuk menyelesaikan masalah tersebut dengan mengambil dana dari APBD. Seperti tertuang dalam PERMENDAGRI (peraturan menteri luar negeri) Nomor 13 Tahun 2006 diubah menjadi PERMENDAGRI Nomor 21 Tahun 2011 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah pada Pasal 83 ayat (2) dijelaskan bahwa pedoman penyusunan APBD sebagaimana yang dimaksud pada ayat (1) memuat antara lain: (a) pokok-pokok kebijakan yang memuat sinkronisasi kebijakan pemerintah dengan pemerintah daerah; (b) prinsip dan kebijakan penyusunan APBD tahun anggaran berkenan; (c) teknis penyusunan APBD; (d) hal-hal

khusus lainnya. Dalam UU Nomor 32 Tentang Otonomi Daerah juga dijelaskan dalam Pasal 192 pada ayat (4) bahwa: “Kepala daerah, wakil kepala daerah, pimpinan DPRD, dan pejabat daerah lainnya, dilarang melakukan pengeluaran atas beban anggaran belanja daerah untuk tujuan lain yang telah ditetapkan dalam APBD”. Jika dilihat dalam Pasal 83 dan Pasal 192 ini jelas bahwa perlu adanya kebijakan pemerintah daerah dalam memuat pengelolaan keuangan daerah yang transparansi dan akuntabilitas dalam penyusunan APBD.

Bapak **Tanwir M. Ali.** selaku Asisten II Pemerintah daerah Kabupaten Bone Bolango mengatakan bahwa anggaran APBD pada tahun ini telah direncanakan atau diputuskan pada tahun sebelumnya, oleh karena berbagai masalah yang akan timbul pada saat pelaksanaan APBD tersebut, maka dari masalah tersebut akan memerlukan suatu kebijakan pemerintah daerah dalam hal ini Bupati untuk melaksanakan program kegiatan APBD pada tahun ini. Pemerintah daerah jika tidak menempuh suatu kebijakan akan menimbulkan suatu dampak baik itu berdampak positif maupun negatif di daerah itu sendiri maupun bagi rakyat, seperti tidak berjalannya fungsi pemerintahan dengan baik, terabaikannya pendidikan maupun kesehatan rakyat di daerah tersebut, dan akan terjadi masalah di mana-mana.⁹

Sekretaris DPRD Kabupaten Bone Bolango **Bapak Taufik El Hakim Sidiki.** mengatakan bahwa kebijakan pemerintah Kabupaten Bone Bolango dalam hal APBD ini setiap tahunnya belum efektif, karena masih ada beberapa

⁹ Hasil wawancara Bapak Tanwir M. Ali. selaku Asisten II Pemerintah daerah Kabupaten Bone Bolango, pada tanggal 23 Oktober 2015 pukul 10.00 WITA.

hambatan yang diperoleh salah satunya masalah-masalah yang belum terprogram dari setiap bagian yang ada sehingga mereka harus menunggu perubahan anggaran atau pergeseran anggaran, masalahnya itu mengenai penyusunan APBD yang dilaksanakan ditahun berjalan dimulai dari Musrenbang Desa, Musrenbang Kecamatan, dan Musrenbang Kabupaten ini, masih dalam tahap perkiraan atau prediksi sehingga suatu saat akan terjadi yang namanya penyesuaian atau pergeseran anggaran. Program kegiatan APBD ini juga masih bersifat rencana untuk tahun-tahun berikutnya artinya dalam program kegiatan tersebut pelaksanaannya itu ditentukan sesuai kondisi dilapangan. Ada beberapa sektor prioritas dalam program APBD ini yaitu sektor pendidikan, infrastuktur dan kesehatan. Dalam sektor pendidikan ditemukan adanya masalah mengenai sarana transportasi pendidikan atau Bus Sekolah khususnya bagi anak-anak di wilayah Bone Pesisir yang tidak memiliki sarana transportasi pribadi. Dalam sektor infrastruktur ditemukan adanya masalah mengenai penyediaan infrastruktur maupun dalam hal penyediaan sarana perhubungan yang cukup memadai. Kemudian, dalam sektor kesehatan ini ditemukan adanya masalah mengenai jaminan kesehatan yaitu kondisi Rumah Sakit Umum Daerah (RSUD) Toto Kabila yang fasilitasnya masih belum memadai serta berbagai kekurangan lainnya, ini semua terprogram dalam anggaran APBD setiap tahunnya. Pemerintah Bone Bolango setiap tahunnya juga mengadakan rapat koordinasi untuk pembahasan program APBD ini seperti rapat antara Badan Musyawarah (BANMUS), Bagian Anggaran (BANGGAR), rapat bersama Tim Anggaran Pemerintah

Daerah (TAPD) dalam hal ini tim keuangan daerah dan Badan Perencanaan dan Pembangunan Daerah (BAPPEDA). Mereka semua membahas dinas apa saja yang terkait yang tentunya akan mendapatkan anggaran atau dana APBD tersebut.¹⁰

Berdasarkan uraian sebelumnya dibalik masalah yang terjadi diatas, calon peneliti menemukan masalah apakah kebijakan pemerintah itu dalam hal 3 sektor yang telah dijelaskan diatas, apakah kebijakan pemerintah yang akan diambil itu seimbang dengan sumber daya yang tersedia dan apakah kebijakan itu sudah cukup memadai untuk memecahkan masalah yang ada. Oleh karena itu, dengan dibalik masalah yang terjadi dalam merealisasikan kebijakan APBD ini, maka calon peneliti tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul : **“Kebijakan Pemerintah Menurut Prinsip Transparansi Dan Akuntabilitas Dalam Pengelolaan Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah (APBD) Di Kabupaten Bone Bolango”**

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah di atas, maka yang menjadi rumusan masalah adalah sebagai berikut :

1.2.1 Bagaimana kebijakan hukum pemerintah daerah menurut prinsip transparansi dan akuntabilitas dalam pengelolaan anggaran pendapatan belanja daerah (APBD) di Sektor Kesehatan, Sektor Pendidikan, dan Sektor Infrastruktur periode 2011-2015 ?

¹⁰ Hasil wawancara Bapak Taufik El Hakim Sidiki. selaku Sekertaris DPRD Kabupaten Bone Bolango, pada tanggal 12 Oktober 2015 pukul 10.00 WITA.

- 1.2.2 Apa saja hambatan pemerintah daerah dalam pengelolaan anggaran pendapatan belanja daerah (APBD) di Kabupaten Bone Bolango ?

1.3 Tujuan Penelitian

Adapun tujuan penelitian berdasarkan permasalahan diatas antara lain sebagai berikut :

- 1.3.1 Untuk dapat mengetahui dan menganalisis kebijakan hukum pemerintah daerah terhadap prinsip transparansi dan akuntabilitas dalam pengelolaan anggaran pendapatan belanja daerah (APBD) di Sektor Kesehatan, Sektor Pendidikan, dan Sektor Infrastruktur periode 2011-2015.
- 1.3.2 Untuk dapat mengetahui dan menganalisis hambatan pemerintah daerah Bone Bolango terhadap prinsip transparansi dan akuntabilitas di dalam pengelolaan anggaran pendapatan belanja daerah (APBD).

1.4 Manfaat Penelitian

Adapun manfaat penelitian hukum berdasarkan tujuan penelitian diatas antara lain yaitu:

- 1.4.1 Manfaat teoritis

Adapun manfaat teoritis dalam penelitian ini adalah memberikan sumbangan ilmu pengetahuan untuk dijadikan bahan kajian dan untuk kemajuan pendidikan, sebagai bahan referensi dan data tambahan bagi peneliti-peneliti lainnya pada bidang kajian ini. Serta peneliti dapat mengembangkan konsep pemahaman tentang kebijakan maupun hambatan yang dihadapi oleh pemerintah Kabupaten Bone Bolango

terhadap prinsip transparansi dan akuntabilitas di dalam pengelolaan anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD).

1.4.2 Manfaat praktis

Adapun manfaat praktis antara lain sebagai berikut:

a. Bagi calon peneliti

Diharapkan dapat berguna untuk mengembangkan ilmu pengetahuan hukum khususnya yang menyangkut hukum keuangan negara. Agar dapat mengetahui, mengerti dan memahami tentang pola pikir masyarakat dan aparat pemerintah di Kabupaten Bone Bolango. Dan untuk mengetahui hambatan apa saja yang dihadapi oleh pemerintah Kabupaten Bone Bolango di dalam mengelola dana APBD.

b. Bagi masyarakat

Memberikan pengetahuan yang jelas serta sebagai referensi pemahaman untuk masyarakat tentang informasi-informasi dalam pengelolaan dana APBD dan untuk memberikan rasa kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah. Agar masyarakat mengerti dan paham tentang pemberlakuan hukum secara teratur dan tepat guna.

c. Bagi pemerintah

Bahwa hasil penelitian ini dapat dijadikan sebagai suatu referensi atau bahan pertimbangan bagi pihak yang berkepentingan, serta dapat memberikan kontribusi positif sebagai bagian dari keragaman ilmiah dalam kontekstual supremasi hukum, terutama

untuk pemerintah Kabupaten Bone Bolango dalam rangka penyempurnaan realisasi anggaran atau penggunaan anggaran dengan tingkat kinerja keuangan yang efektif dan efisien dalam memberi kebijakan terhadap prinsip transparansi dan akuntabilitas untuk pengelolaan dana APBD.

d. Bagi akademisi

Dapat dijadikan sebagai bahan kajian dan pengayaan literatur ilmiah dalam rangka meningkatkan pengetahuan maupun pemahaman terkait dengan prinsip transparansi dan akuntabilitas dalam mengelola dana APBD. Selain itu, penelitian ini juga dapat menjadi perbandingan terhadap penelitian-penelitian lanjut, khususnya penelitian mengenai permasalahan kebijakan pemerintah dalam mengelola dana APBD di Kabupaten Bone Bolango.