

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Otonomi Daerah merupakan upaya pemberdayaan daerah dalam pengambilan keputusan daerah secara lebih leluasa dan bertanggung jawab untuk mengelola sumber daya yang dimiliki sesuai dengan kepentingan, prioritas, dan potensi daerah sendiri. Tujuan otonomi daerah adalah untuk mempercepat pertumbuhan ekonomi dan pembangunan daerah, mengurangi kesenjangan antara daerah dan meningkatkan kualitas pelayanan publik agar lebih efisien dan responsif terhadap kebutuhan, potensi maupun karakteristik di daerah masing-masing. Otonomi daerah menghasilkan dampak yang beragam bagi perekonomian daerah juga berpotensi menimbulkan resiko fiskal.

Dalam pelaksanaan otonomi daerah, kewenangan yang luas, utuh dan bulat yang meliputi perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, pengendalian dan evaluasi pada semua aspek pemerintahan ini, pada akhirnya harus dipertanggungjawabkan kepada pemberi wewenang dan masyarakat. Dalam rangka pertanggungjawaban publik, Pemerintah Daerah harus melakukan optimalisasi anggaran yang dilakukan secara ekonomi, efisiensi, dan efektivitas (*value for money*) untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Oleh sebab itu, APBD yang pada hakikatnya merupakan penjabaran kuantitatif dari tujuan dan

sasaran pemerintah daerah serta tugas pokok dan fungsi unit kerja harus disusun dalam struktur yang berorientasi pada pencapaian tingkat kinerja tertentu. Artinya, APBD harus mampu memberikan gambaran yang jelas tentang tuntutan besarnya pembiayaan atas berbagai sasaran yang hendak dicapai, tugastugas dan fungsi pokok sesuai dengan kondisi, potensi, aspirasi dan kebutuhan riil di masyarakat untuk suatu tahun tertentu. Dengan demikian alokasi dana yang digunakan untuk membiayai berbagai program dan kegiatan dapat memberikan manfaat yang benar-benar dirasakan masyarakat dan pelayanan yang berorientasi pada kepentingan public.

Dalam pelaksanaan otonomi daerah dan desentralisasi fiskal, kinerja pemerintah sangat penting untuk dilihat dan diukur. Keberhasilan suatu pemerintahan di era otonomi daerah dapat dilihat dari berbagai ukuran kinerja yang telah dicapainya. Pengelolaan anggaran berdasarkan kinerja ini memberikan gambaran yang lebih khusus terkait dengan kemampuan suatu daerah untuk selalu menggali potensi daerah guna meningkatkan anggaran pendapatan, yang akan berdampak pada kemampuan pembiayaan penyelenggaraan pemerintahan dan kegiatan pembangunan daerah. Dalam anggaran berbasis kinerja secara struktur meliputi anggaran pendapatan, anggaran belanja dan pembiayaan. Penekanan pada belanja daerah menjadi titik perhatian terutama sisi belanja membutuhkan kinerja yang lebih baik, transparan dan tepat sasaran.

Pada Permendagri Nomor 13 Tahun 2006, "APBD merupakan dasar pengelolaan keuangan daerah dalam masa 1 (satu) tahun anggaran terhitung 1 Januari sampai 31 Desember". Sedangkan menurut Bastian, APBD merupakan pengejawantahan rencana kerja Pemda dalam bentuk satuan uang untuk kurun waktu satu tahun tahunan dan berorientasi pada tujuan kesejahteraan public.<sup>1</sup>

Menurut Freeman dalam Nordiawan, anggaran adalah sebuah proses yang dilakukan oleh organisasi sektor publik untuk mengalokasikan sumber daya yang dimilikinya ke dalam kebutuhan-kebutuhan yang tidak terbatas.<sup>2</sup> Pengertian tersebut mengungkap peran strategis anggaran dalam pengelolaan kekayaan sebuah organisasi publik.

Menurut Inspektorat Jendral Kementerian Dalam Negeri R.I, hal yang dikhawatirkan dalam pelaksanaan APBD adalah terjadinya tindakan yang mengakibatkan, antara lain:<sup>3</sup>

a. Kerugian Negara/Daerah

Pasal 1 angka 22: Kerugian Negara/Daerah Adalah kekurangan uang, surat berharga, dan barang, yang nyata dan pasti jumlahnya

---

<sup>1</sup> Indra Bastian, *Sistem Perencanaan dan Penganggaran Pemerintah Daerah Indonesia*, Salemba Empat, Jakarta, 2006, h. 189

<sup>2</sup> Dedi Nordiawan, *Akuntansi Sektor Publik*, Salemba Empat, Jakarta, 2006, h. 48

<sup>3</sup> A. Damenta, Inspektorat Jendral Kementerian Dalam Negeri R.I, diakses dari <https://inspektorat.paserkab.go.id/detailpost/monitoring-dan-evaluasi-pelaksanaan-apbd-ta-2022> pada tanggal 24 Februari 2024, pukul 22.15 wib

sebagai akibat perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai.

- b. Tindakan yang berakibat pengeluaran namun anggaran tidak tersedia atau tidak cukup tersedia

Pasal 3 ayat (3): Setiap pejabat dilarang melakukan tindakan yang berakibat pengeluaran atas beban APBN / APBD jika anggaran untuk membiayai pengeluaran tersebut tidak tersedia atau tidak cukup tersedia.

Monitoring dan evaluasi merupakan salah satu cara untuk mengetahui kekurangan, kelemahan, dan kekuatan dalam segi perencanaan dan implementasi kegiatan/program. Oleh karena itu dengan melihat besarnya kepentingan monitoring dan evaluasi, maka perlu adanya satu pedoman yang menjadi panduan dan acuan pada bagian administrasi pembangunan Sekretariat Daerah Kota Binjai untuk melaksanakan tugas dan fungsi dalam Perencanaan, monitoring dan evaluasi suatu kegiatan.

Keberhasilan sebuah program dapat dilihat dari apa yang direncanakan dengan apa yang dilakukan, apakah hasil yang diperoleh berkesesuaian dengan hasil perencanaan yang dilakukan. Untuk dapat memperoleh implementasi rencana yang sesuai dengan apa yang direncanakan manajemen harus menyiapkan sebuah program yaitu monitoring, monitoring ditujukan untuk memperoleh fakta, data dan

informasi tentang pelaksanaan program, apakah proses pelaksanaan kegiatan dilakukan sesuai dengan apa yang telah direncanakan. Selanjutnya temuan-temuan hasil *monitoring* adalah informasi untuk proses evaluasi sehingga hasilnya apakah program yang ditetapkan dan dilaksanakan memperoleh hasil yang berkesuaian atau tidak.

Setiap tahun, alangkah banyak program pembangunan yang direncanakan dengan APBD. Monitoring dan evaluasi dalam pelaksanaan pembangunan memerlukan data dan informasi yang tepat waktu, akurat, relevan dan lengkap. Kegiatan monitoring diperlukan untuk mencatat perkembangan kondisi pelaksanaan pembangunan, memantau proses dan kemajuan pelaksanaan kebijakan secara terus-menerus mengidentifikasi masalah dan penyimpangan yang muncul, merumuskan pemecahan masalah, dan membuat laporan kemajuan secara rutin dalam kurun waktu yang pendek.

Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) merupakan dasar pengelolaan keuangan daerah dalam masa satu tahun anggaran, terhitung mulai tanggal 1 Januari sampai dengan tanggal 31 Desember. Kepala Daerah dalam penyusunan Rancangan APBD menetapkan prioritas dan batas tertinggi untuk biaya (plafon) anggaran, sebagai dasar penyusunan rencana kerja dan anggaran satuan Perangkat Daerah. Berdasarkan hal tersebut, Kepala SKPD menyusun rencana kerja dengan pendekatan berdasarkan potensi kerja yang akan dicapai. Rencana kerja dan anggaran SKPD disampaikan kepada Pejabat

Pengelola Keuangan Daerah sebagai bahan penyusunan rancangan perda tentang APBD tahun berikutnya. Fungsi alokasi APBN ini terkait dengan bagaimana APBN dan APBD disalurkan. Biasanya penyaluran dana APBN dan APBD ditujukan untuk mengurangi angka pengangguran dan kemiskinan, meningkatkan pembangunan infrastruktur, meminimalisir penggunaan SDA yang berlebihan, hingga mendorong efisiensi dan efektivitas perekonomian nasional.

Penyusunan anggaran adalah proses pengoperasionalan rencana dalam bentuk pengkuantifikasian, biasanya dalam unit moneter, untuk kurun waktu tertentu. Anggaran merupakan rencana yang diungkapkan secara kuantitatif dalam unit moneter untuk periode satu tahun. Anggaran pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) merupakan rencana keuangan tahunan pemerintah daerah yang dibahas dan disetujui bersama Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dan ditetapkan dengan peraturan daerah. Dalam APBD ini memerlukan LRA yaitu Laporan Realisasi Anggaran yang menyajikan informasi realisasi pendapatan, belanja, *transfer*, *surplus/defisit*, pembiayaan, dan sisa lebih/kurang pembiayaan anggaran, yang masing-masing diperbandingkan dengan anggarannya dalam satu periode.

Berdasarkan latar belakang diatas maka penulis tertarik untuk menuangkan dalam bentuk tulisan tesis yang berjudul:  
**“PELAKSANAAN MONITORING REALISASI KEUANGAN PEMERINTAHAN KOTA BINJAI DALAM PENGGUNAAN**

## **ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DAERAH (Studi pada Sekretariat Daerah Pemerintahan Kota Binjai)”.**

### **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang yang dipaparkan di atas, maka permasalahan dalam penelitian ini adalah :

1. Bagaimana pengaturan kewenangan monitoring pengelolaan keuangan daerah Pemerintahan Kota Binjai?
2. Bagaimana kendala-kendala yang dihadapi Pemerintah Kota Binjai dalam pelaksanaan monitoring realisasi keuangan dalam penggunaan APBD?
3. Bagaimana pelaksanaan monitoring realisasi keuangan Pemerintahan Kota Binjai?

### **C. Tujuan dan Manfaat Penelitian**

Tujuan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui pengaturan kewenangan monitoring pengelolaan keuangan daerah Pemerintahan Kota Binjai.
2. Untuk mengetahui kendala-kendala yang dihadapi Pemerintah Kota Binjai dalam pelaksanaan monitoring realisasi keuangan dalam penggunaan APBD.

3. Untuk mengetahui pelaksanaan monitoring realisasi keuangan Pemerintahan Kota Binjai.

Adapun manfaat dari penelitian ini dapat dilihat dari segi teoritis dan praktis sebagai berikut:

- 1). Secara teoritis

- a. Dari hasil penelitian ini secara akademis diharapkan dapat memberikan sumbangsih secara umum untuk mengembangkan wawasan dalam bidang kebijakan hukum dalam menggambarkan tata kelola yang baik dalam menerapkan kebijakan public terkait konsep pengelolaan dan monitoring yang baik
- b. Sebagai salah satu kelengkapan dalam persyaratan untuk memperoleh gelar Magister Hukum di Program Pasasarjana Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Sumatera Utara Medan.

- 2). Secara praktis

- a. Bagi Masyarakat

Penelitian ini diharapkan mampu menambah wawasan serta pengetahuan masyarakat terhadap kinerja pemerintahan daerah Kota Binjai.

- b. Bagi Pemerintah

Penelitian ini diharapkan mampu memberikan masukan-masukan terhadap kebijakan-kebijakan pemerintah daerah dalam meningkatkan kinerjanya.

c. Bagi Peneliti Lain

Penelitian ini diharapkan menjadi referensi untuk penelitian selanjutnya.

## **D. Kerangka Teori dan Kerangka Konsep**

### **1. Kerangka Teori.**

#### **a. Teori Hukum Kebijakan Publik**

Asal mula hukum ialah penetapan oleh pimpinan yang sah dalam negara. Hukum adalah hukum yang berlaku pada suatu negara, disebut hukum plus rakyat meminta supaya tindakan-tindakan yang diambil adalah sesuai dengan norma yang lebih tinggi dari norma hukum dalam Undang-undang. Norma yang tinggi itu dapat disamakan dengan prinsip keadilan.<sup>4</sup>

Kebijakan Publik merupakan keputusan-keputusan yang mengikat bagi orang-orang banyak pada tataran strategis atau yang bersifat garis besar yang dibuat oleh pemegang otoritas publik. Sebagai keputusan yang mengikat publik tersebut, maka kebijakan publik haruslah dibuat oleh otoritas politik, yaitu mereka yang menerima

---

<sup>4</sup> Moh. Taufik, *Hukum Kebijakan Publik, Teori dan Praktis*, Penerbit Tanah Air Beta, Yogyakarta, 2022, h. 1

mandat dari publik atau orang banyak, pada umumnya melalui suatu proses pemilihan untuk bertindak atas nama rakyat banyak.

Kebijakan publik adalah keputusan yang dibuat oleh pemerintah atau lembaga pemerintahan untuk mengatasi permasalahan tertentu, untuk melakukan kegiatan tertentu atau untuk mencapai tujuan tertentu yang berkenaan dengan kepentingan dan manfaat orang banyak. Hukum diperlukan agar kebijakan-kebijakan kenegaraan dan pemerintahan dapat memperoleh bentuk resmi yang bersifat mengikat dan dapat dipaksakan berlakunya untuk umum. Karena hukum yang baik diperlukan dalam rangka pembuatan kebijakan (*policy making*) yang diperlukan merekayasa, mendinamisasi, mendorong dan bahkan mengarahkan guna mencapai tujuan hidup bersama dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan UU NKRI tahun 1945.

Thomas R Dye, mendefinisikan kebijakan publik sebagai “*is whatever government choose to do or not to do*” (apapaun yang dipilih pemerintah untuk dilakukan atau untuk tidak dilakukan). Definisi ini menekankan bahwa kebijakan publik adalah mengenai perwujudan “tindakan” dan bukan merupakan pernyataan keinginan pemerintah atau pejabat publik semata. Di samping itu pilihan pemerintah untuk tidak melakukan sesuatu juga merupakan kebijakan publik karena mempunyai pengaruh (dampak yang sama dengan pilihan pemerintah untuk melakukan sesuatu). Dengan demikian, kebijakan publik adalah

keputusan yang dibuat oleh pemerintah atau lembaga pemerintahan untuk mengatasi permasalahan tertentu, untuk melakukan kegiatan tertentu atau untuk mencapai tujuan tertentu yang berkenaan dengan kepentingan dan manfaat orang banyak.<sup>5</sup>

Hukum sebagai wadah kebijakan publik merupakan pengalokasian nilai yang dapat dipaksakan secara sah kepada masyarakat. Pembentukannya tidak saja berorientasi kepastian hukum, tapi juga keadilan dan kemanfaatan.<sup>6</sup>

Kebijakan atau *policy* berkaitan dengan perencanaan, pengambilan dan perumusan keputusan, pelaksanaan keputusan, dan evaluasi terhadap dampak dari pelaksanaan keputusan tersebut terhadap orang-orang banyak yang menjadi sasaran kebijakan (kelompok target). Kebijakan merupakan sebuah alat atau instrumen untuk mengatur penduduk dari atas kebawah.

Kebijakan adalah sebuah instrumen pemerintah, bukan saja dalam arti government yang hanya menyangkut aparatur negara, melainkan pula *governance* yang menyentuh pengelolaan sumberdaya publik. Kebijakan pada intinya merupakan keputusan-keputusan atau pilihan-pilihan tindakan yang secara langsung mengatur pengelolaan dan pendistribusian sumber daya alam, finansial dan manusia demi kepentingan publik, yakni rakyat banyak, penduduk, masyarakat atau

---

<sup>5</sup> Andyan, *Hukum dan Kebijakan Publik*, Pustaka Prima, Medan, 2021, h. 3

<sup>6</sup> Wahyudi Kumorotomo, *Etiko Administrasi Negara*, Edisi I, : PT.RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2010

warga negara. Kebijakan merupakan hasil dari adanya sinergi, kompromi atau bahkan kompetisi antara berbagai gagasan, teori, ideology dan kepentingan-kepentingan yang mewakili sistem politik suatu negara.

Antara hukum dan kebijakan publik memiliki kesamaan, karena ketika melihat antara proses pembentukan hukum dengan proses formalasi kebijakan publik kedua-duanya sama-sama berangkat dari realita yang ada di tengah masyarakat dan berakhir pada penetapan sebuah solusi atas realitas tersebut.

Menurut Anderson, Pengertian Kebijakan Publik adalah kebijakan-kebijakan yang dikembangkan oleh badan-badan dan pejabat-pejabat pemerintah. Anderson mengatakan bahwa terdapat 5 hal yang berhubungan dengan kebijakan publik, yaitu:<sup>7</sup>

- 1) kebijakan publik selalu mempunyai tujuan tertentu atau mempunyai tindakantindakan yang berorientasi pada tujuan;
- 2) kebijakan publik berisi tindakan-tindakan pemerintah;
- 3) kebijakan publik merupakan apa yang benar-benar dilakukan oleh pemerintah, jadi bukan merupakan apa yang masih dimaksudkan untuk dilakukan;
- 4) kebijakan publik yang diambil bisa bersifat positif dalam arti merupakan tindakan pemerintah mengenai segala sesuatu masalah

---

<sup>7</sup> Moh. Taufik, *Loc.cit*, h. 12

tertentu, atau bersifat negatif dalam arti merupakan keputusan pemerintah untuk tidak melakukan sesuatu;

- 5) kebijakan pemerintah setidak-tidaknya dalam arti yang positif didasarkan pada peraturan perundangan yang bersifat mengikat dan memaksa

Proses pembuatan kebijakan publik merupakan proses yang kompleks karena melibatkan banyak proses maupun variabel yang harus dikaji. Oleh karena itu beberapa ahli politik yang menaruh minat untuk mengkaji kebijakan publik membagi proses-proses penyusunan kebijakan publik kedalam beberapa tahap. Tahap-tahap kebijakan publik menurut William Dunn sebagaimana dikutip Budi Winarno adalah sebagai berikut :<sup>8</sup>

- a) Tahap penyusunan agenda

Para pejabat yang dipilih dan diangkat menempatkan masalah pada agenda publik. Sebelumnya masalah ini berkompetisi terlebih dahulu untuk dapat masuk dalam agenda kebijakan. Pada akhirnya, beberapa masalah masuk ke agenda kebijakan para perumus kebijakan. Pada tahap ini mungkin suatu masalah tidak disentuh sama sekali, sementara masalah yang lain ditetapkan menjadi fokus pembahasan, atau ada pula masalah karena alasan-alasan tertentu ditunda untuk waktu yang lama.

- b) Tahap formulasi kebijakan

---

<sup>8</sup> Budi Winarno, *Kebijakan Publik; Teori Dan Proses*, PT. Buku Kita. Jakarta, 2007, h. 32-34

Masalah yang telah masuk ke agenda kebijakan kemudian dibahas oleh para pembuat kebijakan. Masalah-masalah tadi didefinisikan untuk kemudian dicari pemecahan masalah terbaik. Pemecahan masalah tersebut berasal dari berbagai alternatif atau pilihan kebijakan (*policy alternatives/policy options*) yang ada. Dalam perumusan kebijakan masing-masing alternatif bersaing untuk dapat dipilih sebagai kebijakan yang diambil untuk memecahkan masalah. Dalam tahap ini masing-masing actor akan bersaing dan berusaha untuk mengusulkan pemecahan masalah terbaik.

c) Tahap adopsi kebijakan

sekitar banyak alternatif kebijakan yang ditawarkan oleh para perumus kebijakan, pada akhirnya salah satu dari alternatif kebijakan tersebut diadopsi dengan dukungan dari mayoritas legislatif, konsensus antara direktur lembaga atau putusan pengadilan.

d) Tahap implementasi kebijakan

Suatu program kebijakan hanya akan menjadi catatan-catatan elit jika program tersebut tidak diimplementasikan, yakni dilaksanakan oleh badan-badan administrasi maupun agen-agen pemerintah di tingkat bawah. Kebijakan yang telah diambil dilaksanakan oleh unit-unit administratif yang memobilisasikan sumber daya finansial dan manusia. Pada tahap implementasi ini berbagai kepentingan akan saling bersaing. Beberapa implementasi kebijakan mendapat

dukungan para pelaksana (*implementors*), namun beberapa yang lain mungkin akan ditentang oleh para pelaksana.

e) Tahap evaluasi kebijakan

Dalam tahap ini kebijakan yang telah dijalankan akan dinilai atau dievaluasi, untuk melihat sejauh mana kebijakan yang dibuat untuk meraih dampak yang diinginkan, yaitu memecahkan masalah yang dihadapi masyarakat. Oleh karena itu ditentukan ukuran-ukuran atau kriteria-kriteria yang menjadi dasar untuk menilai apakah kebijakan publik yang telah dilaksanakan sudah mencapai dampak atau tujuan yang diinginkan atau belum.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menjelaskan, bahwa daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk memberi pelayanan, peningkatan peran serta, prakarsa dan pemberdayaan masyarakat. Ketentuan tersebut menyiratkan sebuah kewajiban dan tanggungjawab bagi pemerintahan daerah untuk menyusun sebuah kebijakan daerah, baik yang bersifat umum maupun khusus dalam bentuk petunjuk teknis operasional. Kebijakan tersebut, akan menjadi pedoman bagi seluruh penyelenggara pemerintahan daerah dalam menyelenggarakan agenda otonomi daerah sesuai tujuan pemberiannya, yakni untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat, memperbaiki kualitas pelayanan umum serta meningkatkan daya saing daerah dengan tetap menjalin keserasian hubungan

antardaerah sehingga mampu membangun kerjasama antardaerah untuk meningkatkan kesejahteraan bersama.

Berdasarkan teori hukum kebijakan public ini, maka untuk menjawab rumusan masalah tentang konsep pengelolaan keuangan daerah Pemko Binjai maka penulis akan mengkajinya dari segi kebijakan yang dibuat oleh pemerintah daerah

### **b. Teori Kewenangan**

Kewenangan atau wewenang memiliki kedudukan penting dalam kajian hukum tata Negara dan hukum administrasi. Sebegitu pentingnya kewenangan ini sehingga F.A.M. Stroink dan J.G Steenbeek menyatakan : *“Het Begrip bevoegdheid is dan ook een kembegrip in he staats-en administratief recht”*<sup>9</sup>. Dari pernyataan ini dapat ditarik suatu pengertian bahwa wewenang merupakan konsep inti dari hukum tata Negara dan hukum administrasi.

Istilah wewenang atau kewenangan disejajarkan dengan *“authority”* dalam bahasa Inggris dan *“bevoegdheid”* dalam bahasa Belanda. Authority dalam *Black’s Law Dictionary* diartikan sebagai *Legal Power; a right to command or to act; the right and power of publik officers to require obedience to their orders lawfully issued in scope of their public duties.*<sup>10</sup> (kewenangan atau wewenang adalah kekuasaan hukum, hak untuk memerintah atau bertindak; hak atau kekuasaan

---

<sup>9</sup> Nur Basuki Winanrno, *Penyalahgunaan Wewenang dan Tindak Pidana Korupsi*, Laksbang mediatama, Yogyakarta, 2008, h. 65.

<sup>10</sup> *Ibid*

pejabat publik untuk mematuhi aturan hukum dalam lingkup melaksanakan kewajiban publik).

Wewenang sebagai konsep hukum publik sekurang-kurangnya terdiri dari tiga komponen, yaitu; pengaruh, dasar hukum dan konformitas hukum:<sup>11</sup>

1. Komponen pengaruh adalah bahwa penggunaan wewenang dimaksudkan untuk mengendalikan perilaku subjek hukum.
2. Komponen dasar hukum bahwa wewenang itu selalu dapat ditunjukkan dasar hukumnya
3. Komponen konformitas mengandung makna adanya standar wewenang yaitu standar umum (semua jenis wewenang) dan standar khusus (untuk jenis wewenang tertentu).

Sejalan dengan pilar utama Negara hukum yaitu asas legalitas (*legaliteits beginselen* atau *wetmatigheid van bestuur*), atas dasar prinsip tersebut bahwa wewenang pemerintahan berasal dari peraturan Perundang-undangan. Dalam kepustakaan hukum administrasi terdapat dua cara untuk memperoleh wewenang pemerintah yaitu : atribusi dan delegasi; kadang- kadang juga, mandat, ditempatkan sebagai cara tersendiri untuk memperoleh wewenang..<sup>12</sup>

Demikian juga pada setiap perbuatan pemerintah diisyaratkan harus bertumpu pada kewenangan yang sah. Tanpa adanya kewenangan yang sah, seorang pejabat atau badan tata usaha negara tidak dapat melaksanakan suatu perbuatan pemerintah. Kewenangan yang sah merupakan atribut bagi setiap pejabat atau bagi setiap badan. Kewenangan

---

<sup>11</sup> Nur Basuki Winarno, *Penyalahgunaan Wewenang Dalam Pemerintahan*, Mediatama, Yogyakarta, 2008

<sup>12</sup> *Ibid*, h. 75

yang sah bila ditinjau dari sumber darimana kewenangan itu lahir atau diperoleh, maka terdapat tiga kategori kewenangan, yaitu Atribut, Delegatif dan Mandat, yang dapat dijelaskan sebagai berikut:<sup>13</sup>

#### 1. Kewenangan Atribut

Kewenangan atribut biasanya digariskan atau berasal dari adanya pembagian kekuasaan oleh peraturan Perundang-undangan. Dalam pelaksanaan kewenangan atributif ini pelaksanaannya dilakukan sendiri oleh pejabat atau badan yang tertera dalam peraturan dasarnya. Terhadap kewenangan atributif mengenai tanggung jawab dan tanggung gugat berada pada pejabat atau badan sebagaimana tertera dalam peraturan dasarnya.

#### 2. Kewenangan Delegatif

Kewenangan Delegatif bersumber dari pelimpahan suatu organ pemerintahan kepada organ lain dengan dasar peraturan Perundang-undangan. Dalam hal kewenangan delegatif tanggung jawab dan tanggung gugat beralih kepada yang diberi wewenang tersebut dan beralih pada delegataris.

#### 3. Kewenangan Mandat

Kewenangan Mandat merupakan kewenangan yang bersumber dari proses atau prosedur pelimpahan dari pejabat atau badan yang lebih tinggi kepada pejabat atau badan yang lebih rendah. Kewenangan

---

<sup>13</sup> *Ibid*

mandat terdapat dalam hubungan rutin atasan dan bawahan, kecuali bila dilarang secara tegas.

Brouwer berpendapat pada atribusi, kewenangan diberikan kepada suatu badan administrasi oleh suatu badan legislatif yang independen. Kewenangan ini asli, yang tidak diambil dari kewenangan yang ada sebelumnya. Badan legislatif menciptakan kewenangan mandiri dan bukan putusan kewenangan sebelumnya dan memberikannya kepada yang berkompeten.

Delegasi ditransfer dari kewenangan atribusi dari suatu badan administrasi yang satu kepada yang lainnya, sehingga delegator/delegans (badan yang telah memberikan kewenangan) dapat menguji kewenangan tersebut atas namanya. Pada mandat tidak terdapat suatu transfer kewenangan, tetapi pemberi mandat (*mandans*) memberikan kewenangan kepada badan lain (*mandataris*) untuk membuat suatu keputusan atau mengambil suatu tindakan atas namanya,

Ada perbedaan yang mendasar yang lain antara kewenangan atribusi dan delegasi. Pada atribusi, kewenangan yang siap ditransfer, tidak demikian dengan delegasi. Dalam kaitan dengan asas legalitas kewenangan tidak dengan didelegasikan secara besar-besaran, akan tetapi hanya mungkin dibawah kondisi bahwa peraturan hukum menentukan mengenai kemungkinan delegasi.

Konsep kewenangan dalam hukum administrasi Negara berkaitan dengan asas legalitas, dimana asas ini merupakan salah satu prinsip utama yang dijadikan sebagai bahan dasar dalam setiap penyelenggaraan pemerintah dan kenegaraan di setiap Negara hukum terutama bagi Negara-negara hukum yang menganut system hukum eropa continental. Asas ini dinamakan juga kekuasaan undang-undang (*de heerschappij van de wet*)<sup>14</sup>. Asas ini dikenal juga didalam hukum pidana (*nullum delictum sine previa lege poenale*) yang berarti tidak ada hukuman tanpa undang-undang). Di dalam hukum administrasi Negara asas legalitas ini mempunyai makna *dat het bestuur aan wet is onderworpen*, yakni bahwa pemerintah tunduk kepada undang-undang. Asas ini merupakan sebuah prinsip dalam Negara hukum.

Menurut Bagir Manan mengemukakan bahwa dalam hukum tata negara, kekuasaan menggambarkan hak untuk berbuat atau tidak berbuat. Wewenang mengandung arti hak dan kewajiban dimana hak berisi kebebasan untuk melakukan sebuah tindakan tertentu. Dalam hukum administrasi negara wewenang pemerintahan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan diperoleh melalui cara-cara yaitu atribusi, delegasi, dan mandat.<sup>15</sup>

Bagian Administrasi Pembangunan adalah unsur staf Sekretariat Daerah yang dipimpin oleh seorang Kepala Bagian, yang berkedudukan

---

<sup>14</sup> Eny Kusdarini, *Dasar-Dasar Hukum Administrasi Negara Dan Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik*, UNY Press, Yogyakarta, 2011, h. 89

<sup>15</sup> Bagir Manan, *Wewenang Provinsi, Kabupaten dan kota dalam rangka Otonomi Daerah*, Fakultas Hukum Unpad, Bandung, 2000, h. 1-2

di bawah dan bertanggungjawab kepada Sekretaris Daerah melalui Asisten Perekonomian, Pembangunan dan Kesejahteraan Rakyat. Bagian Administrasi Pembangunan mempunyai beberapa sub bagian yang diberikan kewenangan melaksanakan monitoring dengan menghimpun laporan realisasi fisik dan keuangan dari unit kerja pengelola dan pembangunan berdasarkan Peraturan Walikota Binjai Nomor 4 Tahun 2020 tentang Tugas, Fungsi dan Tata Kerja Sekretariat Daerah Kota Binjai.

Berdasarkan rumusan masalah tentang pelaksanaan monitoring realisasi keuangan Pemerintahan Kota Binjai maka penulis menggunakan teori wewenang untuk mengkaji bagaimana pelaksanaan monitoring realisasi keuangan Pemerintahan Kota Binjai.

### **c. Teori Politik Hukum**

Implementasi merupakan salah satu tahap dalam proses kebijakan publik. Biasanya implementasi dilaksanakan setelah sebuah kebijakan dirumuskan dengan tujuan yang jelas. Implementasi adalah suatu rangkaian aktifitas dalam rangka menghantarkan kebijakan kepada masyarakat sehingga kebijakan tersebut dapat membawa hasil sebagaimana yang diharapkan.<sup>16</sup>

Rangkaian kegiatan tersebut mencakup persiapan seperangkat peraturan lanjutan yang merupakan interpretasi dari kebijakan tersebut.

---

<sup>16</sup> Gaffar Afan,. *Politik Indonesia: Transisi Menuju Demokrasi*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2009, h. 295

Misalnya dari sebuah undang-undang muncul sejumlah Peraturan Pemerintah, Keputusan Presiden, maupun Peraturan Daerah, menyiapkan sumber daya guna menggerakkan implementasi termasuk di dalamnya sarana dan prasarana, sumber daya keuangan, dan tentu saja siapa yang bertanggung jawab melaksanakan kebijakan tersebut, dan bagaimana mengantarkan kebijakan secara konkrit ke masyarakat.

Implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya, tidak lebih dan kurang. Untuk mengimplementasikan kebijakan publik, maka ada dua pilihan langkah yang ada, yaitu langsung mengimplementasikan dalam bentuk program-program atau melalui formulasi kebijakan derivate atau turunan dari kebijakan tersebut. Kebijakan publik dalam bentuk undang-undang atau Peraturan Daerah adalah jenis kebijakan yang memerlukan kebijakan publik penjas atau sering diistilahkan sebagai peraturan pelaksanaan. Kebijakan publik yang bisa langsung dioperasikan antara lain Keputusan Presiden, Instruksi Presiden, Keputusan Menteri, Keputusan Kepala Daerah, Keptusan Kepala Dinas, dll.<sup>17</sup>

Daniel A. Mazmanian dan Paul A. Sabatier (1979) yang dikutip oleh Solichin Abdul Wahab, menjelaskan makna implementasi ini dengan mengatakan bahwa: memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah suatu program dinyatakan berlaku atau dirumuskan merupakan

---

<sup>17</sup>Riant Nugroho Dwijowijoto, *Kebijakan Publik (Formulasi, Implementasi dan Evaluasi)*, PT Elex Media Komputindo, 2004, h. 158-160

fokus perhatian implementasi kebijakan, yakni kejadian-kejadian dan kegiatan-kegiatan yang timbul sesudah disahkannya pedoman-pedoman kebijakan Negara, yang mencakup baik usaha-usaha untuk mengadministrasikan-nya maupun untuk menimbulkan akibat/dampak nyata pada masyarakat atau kejadian-kejadian.<sup>18</sup>

Pengertian implementasi di atas apabila dikaitkan dengan kebijakan adalah bahwa sebenarnya kebijakan itu tidak hanya dirumuskan lalu dibuat dalam suatu bentuk positif seperti undang-undang dan kemudian didiamkan dan tidak dilaksanakan atau diimplementasikan, tetapi sebuah kebijakan harus dilaksanakan atau diimplementasikan agar mempunyai dampak atau tujuan yang diinginkan. Implementasi kebijakan merupakan suatu upaya untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu dengan sarana-sarana tertentu dan dalam urutan waktu tertentu.<sup>19</sup>

Proses implementasi kebijakan publik baru dapat dimulai apabila tujuan-tujuan kebijakan publik telah ditetapkan, program-program telah dibuat, dan dana telah dialokasikan untuk pencapaian tujuan kebijakan tersebut

Hubungan teori implementasi kebijakan dalam penelitian ini adalah terkait rumusan masalah yang akan dianalisis yakni kendala-

---

<sup>18</sup> Abdul Wahab solichin, *Analisis kebijaksanaan, dari Formulasi Ke implementasi kebijaksanaan Negara*, Edisi Kedua, Bumi Aksara, Jakarta, 1997, h. 65-66

<sup>19</sup> Bambang Sunggono, *Hukum dan Kebijaksanaan Publik*, PT Karya Unipress, Jakarta, 194, h. 137

kendala yang dihadapi Pemerintah Kota Binjai dalam pelaksanaan monitoring realisasi keuangan dalam penggunaan APBD.

## 2. Kerangka Konsep

Secara umum, kerangka konseptual atau kerangka konsep adalah hubungan antara konsep satu dengan konsep lainnya dari masalah penelitian. Kerangka konsep penelitian berguna untuk menjelaskan dengan baik tentang topik yang akan diteliti.<sup>20</sup>

Secara etimologis, istilah konsep berasal dari kata *conceptum* yang berarti sesuatu yang dipahami. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, konsep adalah ide atau pengertian yang diabstrakkan dari peristiwa konkret. Ia juga berarti sebuah gambaran mental dari obyek, proses, pendapat, atau apapun yang digunakan oleh akal budi untuk memahami hal-hal lain.<sup>21</sup>

Menurut Singarimbun dan Effendi, konsep adalah sebuah istilah atau definisi yang digunakan untuk menggambarkan secara abstrak (abstraksi) suatu kejadian, keadaan, kelompok, atau individu yang menjadi obyek.<sup>22</sup> Dengan adanya konsep, seorang peneliti diharapkan dapat menggunakan suatu istilah untuk beberapa kejadian yang saling

---

<sup>20</sup> Azis Hidayat, *Metode penelitian dan Teknik Analisis Data*, Salemba Baru, Jakarta, 2017, h. 41

<sup>21</sup> Pusat Pembinaan Bahasa Departemen Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 1994, h. 520

<sup>22</sup> Masri Singarimbun dan Sofian Effendi, *Metode Penelitian Survei*, LP3ES, Jakarta, 1997, h 33

berkaitan. Karena konsep juga berfungsi untuk mewakili realitas yang kompleks.

Menjawab permasalahan dalam penelitian ini perlu didefinisikan beberapa konsep dasar dalam rangka menyamakan persepsi agar secara operasional dapat dibatasi ruang lingkup variabel dan dapat diperoleh hasil penelitian yang sesuai dengan tujuan penelitian yang telah ditentukan, yakni sebagai berikut :

#### 1. Pelaksanaan

Pelaksanaan adalah pelaksanaan keputusan kebijakan dasar, biasanya bentuk undang-undang, namun dapat pula berbentuk perintah atau keputusan badan eksekutif yang penting.<sup>23</sup> pelaksanaan adalah kegiatan yang dilakukan oleh suatu badan atau wadah secara berencana, teratur dan terarah guna mencapai tujuan yang diharapkan, maupun operasional atau kebijaksanaan menjadi kenyataan guna mencapai sasaran dari program yang ditetapkan.

#### 2. Monitoring

Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 39 Tahun 2006 tentang Tata Cara Pengendalian Dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan disebutkan bahwa monitoring adalah suatu kegiatan yang ditujukan untuk mengamati dengan seksama suatu situasi atau kondisi, termasuk perilaku atau kegiatan tertentu. dengan tujuan agar setiap masukan atau informasi yang diperoleh dari pengamatan

---

<sup>23</sup> Mazmanian, Sebatier dalam Solihin, *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*. UPT Penerbitan: Universitas Muhammadiyah. 2018, h. 68.

tersebut dapat menjadi dasar pengambilan keputusan tindakan selanjutnya yang diperlukan. Tindakan ini diperlukan jika pengamatan menunjukkan bahwa ada hal atau kondisi yang tidak sesuai dengan yang diharapkan semula.

### 3. Realisasi Keuangan

adalah laporan yang menggambarkan perbandingan antara anggaran pendapatan dan belanja dengan realisasinya yang menunjukkan ketaatan terhadap peraturan dan ketentuan perundangundangan.<sup>24</sup>

### 4. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah

Anggaran Pendapatan Asli Daerah (APBD) adalah suatu rencana kerja pemerintah daerah yang mencakup seluruh pendapatan atau penerimaan dan belanja atau pengeluaran pemerintah daerah, baik provinsi, kabupaten, dan kota dalam rangka mencapai sasaran pembangunan dalam kurun waktu satu tahun yang dinyatakan dalam satuan uang dan disetujui oleh DPRD dalam peraturan perundangan yang disebut Peraturan Daerah.<sup>25</sup>

## E. Asumsi (Anggapan Dasar)

Asumsi adalah suatu anggapan dasar tentang realita, harus diverifikasi secara empiris. Asumsi dasar ini bisa memengaruhi cara

---

<sup>24</sup> Gede Edy Prasetya, *Penyusunan dan Analisis Laporan Keuangan Pemerintah Daerah*, Penerbit Andi, Yogyakarta, 2005

<sup>25</sup> Badrudin, Rudy, *Ekonomika Otonomi Daerah*, UPP STIM YKPN, Yogyakarta, 2017, h. 98

pandang peneliti terhadap sebuah fenomena dan juga proses penelitian secara keseluruhan, karena setiap penelitian pasti menggunakan pendekatan yang berbeda sehingga asumsi dasarnya pun berbeda pada setiap penelitian.<sup>26</sup>

Menurut pendapat Winarko Surakhman sebagaimana dikutip oleh Suharsimi Arikunto dalam buku *Prosedur Penelitian Suatu Pendekatan Praktik*, bahwa asumsi atau anggapan dasar adalah sebuah titik tolak pemikiran yang kebenarannya diterima oleh penyelidik.<sup>27</sup>

Berdasarkan dari pengertian asumsi di atas, maka asumsi yang dikemukakan dalam penelitian ini adalah: Apabila monitoring dilakukan dengan baik akan bermanfaat dalam memastikan pelaksanaan kegiatan tetap pada jalurnya (sesuai pedoman dan perencanaan program). Juga memberikan informasi kepada pengelola program apabila terjadi hambatan dan penyimpangan, serta sebagai masukan dalam melakukan evaluasi.

## **F. Keaslian Penelitian**

Berdasarkan informasi yang diketahui dan penelusuran kepustakaan yang dilakukan khususnya di lingkungan Fakultas Hukum Universitas Islam Sumatera Utara, penulisan tesis terkait dengan judul :

**“PELAKSANAAN MONITORING REALISASI KEUANGAN**

---

<sup>26</sup> Djojuroto Kinayati dan M.L.A Sumayati. *Penelitian, Analisis dan Pedoman Apresiasi*, Nuansa Cendekia, Bandung, 2014

<sup>27</sup> Suharsini Arikunto, *Prosedur Penelitian Suatu Pendekatan Praktik*, Rineka Cipta. Jakarta, 2006, h. 21

**PEMERINTAHAN KOTA BINJAI DALAM PENGGUNAAN ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DAERAH (Studi pada Sekretariat Daerah Pemerintahan Kota Binjai)".**

Adapun penelitian yang berkaitan dengan Lembaga Kemasyarakatan yang pernah dilakukan adalah:

1. M. Tubagus Aiyon Ratu Adhillah, dengan judul: Implementasi Pengawasan Pengelolaan Dana APBD Oleh Inspektorat Daerah Kabupaten Lampung Selatan. Permasalahan dalam tesis tersebut adalah:
  - a. Bagaimana implementasi pengawasan pengelolaan Dana APBD yang dilakukan oleh Inspektorat Daerah Kabupaten Lampung Selatan ?
  - b. Bagaimana pandangan Fiqh Siyasah terhadap implementasi pengawasan pengelolaan Dana APBD yang dilakukan oleh Inspektorat Daerah Kabupaten Lampung Selatan ?
2. Armila, dengan judul: Analisis Pengaruh Anggaran Belanja Dan Realisasi Anggaran Terhadap Evaluasi Anggaran Belanja di Balai Taman Nasional Siberu. Adapun yang menjadi permasalahan adalah:
  - a. Apakah anggaran belanja berpengaruh terhadap evaluasi anggaran belanja pada Balai Taman Nasional Siberu?

- b. Apakah realisasi anggaran belanja berpengaruh terhadap evaluasi anggaran belanja pada Balai Taman Nasional Siberut?
- c. Apakah anggaran belanja dan realisasi anggaran belanja secara bersama-sama berpengaruh terhadap evaluasi anggaran belanja pada Balai Taman Nasional Siberut ?

Berdasarkan hal tersebut, maka dapat dikatakan bahwa tesis ini merupakan hasil karya yang asli dan bukan merupakan hasil jiplakan dari tesis orang lain. Tesis ini dibuat berdasarkan hasil pemikiran sendiri, referensi dari buku-buku, undang-undang, makalah-makalah, serta media elektronik yaitu internet dan juga mendapat bantuan dari berbagai pihak. Berdasarkan asas-asas keilmuan yang rasional, jujur, dan terbuka, maka penelitian dan penulisan tesis ini dapat dipertanggungjawabkan kebenarannya secara ilmiah.

## **G. Metode Penelitian**

Metodeologi penelitian merupakan penelitian yang menyajikan bagaimana cara atau prosedur maupun langkah-langkah yang harus diambil dalam suatu penelitian secara sistematis dan logis sehingga dapat dipertanggungjawabkan kebenarannya.<sup>28</sup> Penelitian hukum pada dasarnya dibagi dalam 2 (dua) jenis yaitu penelitian normatif dan penelitian empiris. Penelitian normatif merupakan penelitian dengan menggunakan data sekunder sehingga disebut pula penelitian

---

<sup>28</sup>Sutrisno Hadi, *Metodologi Riset nasional*, Akmil, Magelang, 2017, h. 8

kepuustakaan, sedangkan yang dimaksud dengan penelitian empiris adalah penelitian secara langsung di masyarakat ada yang melalui questioner (daftar pertanyaan) ataupun wawancara langsung.<sup>29</sup> Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini terdiri dari:

### 1. Spesifikasi Penelitian.

Penelitian ini bersifat deskriptif dengan pendekatan kualitatif. Penelitian deskriptif adalah penelitian yang dimaksudkan untuk menyelidiki keadaan, kondisi, situasi, peristiwa, kegiatan, dan lain-lain, dan hasilnya dipaparkan dalam bentuk laporan penelitian.<sup>30</sup> Pendekatan kualitatif yaitu pendekatan penelitian yang bermaksud untuk memahami fenomena tentang apa yang dialami oleh subjek penelitian misalnya perilaku, persepsi, tindakan, dan lain-lain, secara holistik, dan dengan cara deskripsi dalam bentuk kata-kata dan bahasa dengan memanfaatkan berbagai metode ilmiah.<sup>31</sup>

Jenis penelitian hukum yang digunakan adalah yuridis normatif dan penelitian hukum empiris. Penelitian yuridis normatif adalah suatu penelitian yang menempatkan norma sebagai obyek penelitian, baik norma hukum dalam peraturan perundang-undangan, norma hukum yang bersumber dari suatu undang-undang<sup>32</sup>. Disebut juga penelitian hukum doktrinal yaitu penelitian hukum yang menggunakan data

---

<sup>29</sup>Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif*, Rajawali Pers, Jakarta, 2015, h. 1.

<sup>30</sup> S. Arikunto, *Prosedur Penelitian: Suatu Pendekatan Praktik*. (Edisi. Revisi). Rineka Cipta, Jakarta, 2010, h. 3

<sup>31</sup> J.L. Moleong, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Remaja Rosda Karya. Bandung, 2010, h. 27.

<sup>32</sup> Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Loc.Cit*, h. 70

sekunder. Penelitian hukum normatif dikenal sebagai penelitian hukum yang bersifat kualitatif lebih menekankan pada spek pemahaman secara mendalam terhadap suatu masalah yang menggunakan teknik analisis mendalam (*in depth analysis*). Penelitian hukum empiris adalah penelitian hukum yang menggunakan sumber data primer.<sup>33</sup>

## **2. Metode Pendekatan..**

Jenis pendekatan yang dilakukan dalam penelitian ini adalah pendekatan yuridis normatif. Pendekatan normatif yaitu penelitian yang menekankan pada data sekunder. Jenis pendekatan penelitian ini dipilih pendekatan-pendekatan sebagai berikut :

- a. Pendekatan perundang-undangan (*The Statute Approach*) yaitu dengan meneliti kebijakan-kebijakan atau peraturan-peraturan yang berlaku di Indonesia.
- b. Pendekatan analisis konsep hukum yaitu dengan meneliti pendapat-pendapat, pernyataan-pernyataan, komentar-komentar dalam muatan hukum yang berkaitan dengan pemahaman tentang pengaturan kewenangan monitoring terhadap realisasi Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah

## **3. Alat Pengumpulan Data**

Pengumpulan data merupakan salah satu tahapan dalam proses penelitian yang sifatnya mutlak untuk dilakukan karena data merupakan

---

<sup>33</sup> Ronny Hanitijo Soemitro, *Metodelogi Penelitian Hukum*, Ghalia, Jakarta, 2018, h. 10.

sumber yang akan diteliti. Pengumpulan data difokuskan pada pokok permasalahan yang ada, sehingga dalam penelitian tidak terjadi penyimpangan dan kekaburan dalam pembahasannya.

Teknik pengumpulan data dilakukan dengan cara penelitian kepustakaan (*library research*), yaitu penelitian yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau yang disebut dengan data sekunder dan data yang diperoleh dari lapangan (*field research*) berupa hasil pengamatan, hasil wawancara dengan narasumber, dokumentasi, serta catatan lapangan yang disusun peneliti selama proses penelitian dilapangan. Jenis data yang digunakan dalam penelitian kualitatif sumber data yang diperoleh berasal dari kata-kata atau tindakan dan selebihnya merupakan data.

#### **4. Prosedur Pengambilan dan Pengumpulan Data**

Pengumpulan data merupakan salah satu tahapan dalam proses penelitian yang sifatnya mutlak untuk dilakukan karena data merupakan sumber yang akan diteliti. Pengumpulan data difokuskan pada pokok permasalahan yang ada, sehingga dalam penelitian tidak terjadi penyimpangan dan kekaburan dalam pembahasannya. Pengumpulan data dalam penelitian ini mempergunakan data primer dan data sekunder.

Adapun teknik pengumpulan data yang dilakukan adalah dengan cara studi dokumen-dokumen yang relevan dengan penelitian ini di perpustakaan dan melakukan identifikasi data. Data yang diperoleh

melalui penelitian kepustakaan tersebut selanjutnya akan dipilah-pilah guna memperoleh pasal-pasal yang berisi kaedah-kaedah hukum yang kemudian dihubungkan dengan permasalahan yang sedang dihadapi dan disistematisasikan sehingga menghasilkan klasifikasi yang selaras dengan permasalahan penelitian ini. Selanjutnya data yang diperoleh tersebut akan dianalisis secara induktif kualitatif untuk sampai pada kesimpulan, sehingga pokok permasalahan yang ditelaah dalam penelitian ini akan dapat dijawab.

## 5. Analisis Data

Analisis data menurut Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji adalah sebuah proses mengatur urutan data, mengorganisasikannya ke dalam suatu pola, kategori dan kesatuan uraian dasar.<sup>34</sup> Data sekunder yang telah diperoleh kemudian disistematiskan, diolah dan diteliti dan dianalisis dengan metode deskriptif melalui pendekatan kualitatif.

Menurut Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, analisis data kualitatif adalah upaya yang dilakukan dengan jalan bekerja dengan data, mengorganisasikan data, memilah-milahnya menjadi satuan yang dapat dikelola, mensintesiskannya, mencari dan menemukan pola, menemukan apa yang dapat diceritakan pada orang lain.<sup>35</sup> Sehingga dapat menggambarkan secara menyeluruh dan sistematis tentang hasil dari penelitian ini. Dengan demikian kegiatan analisis ini diharapkan

---

<sup>34</sup> Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Op.Cit*, hal. 41.

<sup>35</sup> *Ibid*, h. 42.

dapat menghasilkan kesimpulan sesuai dengan permasalahan dan tujuan penelitian.

Bahan hukum yang telah diperoleh akan di susun dan dianalisis secara kualitatif, terhadap data yang sifatnya kualitatif ditafsirkan secara yuridis, logis, dan sistematis dengan menggunakan metode deduktif melihat suatu peraturan perundang- undangan yang berlaku secara umum untuk dijadikan dasar hukum untuk mengkaji landasan hukum terhadap kewenangan monitoring terhadap realisasi keuangan penggunaan APBD di Pmeerintahan Kota Binjai.

## BAB II

### PENGATURAN KEWENANGAN MONITORING PENGELOLAAN KEUANGAN DAERAH PEMERINTAHAN KOTA BINJAI

#### A. Gambaran Umum Kewenangan Pemerintah Daerah

##### 1. Pengertian Kewenangan

Pemerintahan daerah merupakan satuan pemerintahan territorial tingkat lebih rendah dalam negara kesatuan RI, yang berhak mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya. Satuan pemerintahan territorial tersebut disebut daerah otonom, sedangkan hak mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dibidang administrasi negara yang merupakan urusan rumah tangga daerah disebut otonomi.<sup>36</sup>

Secara umum kewenangan merupakan kekuasaan untuk melakukan semua tindakan atau perbuatan hukum publik. Dengan kata lain, Prajudi Atmosudirdjo mengemukakan bahwa:<sup>37</sup>

Pada dasarnya wewenang pemerintahan itu dapat dijabarkan kedalam dua pengertian, yakni sebagai hak untuk menjalankan suatu urusan pemerintahan (dalam arti sempit) dan sebagai hak untuk dapat secara nyata mempengaruhi keputusan yang akan diambil oleh instansi pemerintah lainnya (dalam arti luas).

Dalam literatur hukum administrasi dijelaskan bahwa istilah wewenang seringkali disamakan dengan istilah kekuasaan, padahal

---

<sup>36</sup> Ledyawati, *Kewenangan Pemrintah Daerah Dalam Pengelolaan Sumber Daya Alam Pertambangan Minerba di Era Otonomi Daerah*, Jurnal Agegasi, Vol. 5 No. 1, 2017, h. 23

<sup>37</sup> S. Prajudi Atmosudirjo, *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1994, h. 111

istilah kekuasaan tidaklah identik dengan istilah wewenang.<sup>38</sup> Kewenangan berasal dari kata wewenang yang diartikan sebagai hal berwenang, hak dan kekuasaan yang dipunyai untuk melakukan sesuatu. Kewenangan adalah apa yang disebutkan kekuasaan formal sedangkan, kekuasaan berasal dari kekuasaan legislatif (diberi oleh Undang-Undang) atau dari kekuasaan eksklusif administratif, kewenangan yang biasanya terdiri dari beberapa wewenang yakni kekuasaan terhadap segolongan orang tertentu atau kekuasaan terhadap suatu bidang pemerintahan.<sup>39</sup>

Didalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang (*rechtsbevoegdheden*).<sup>40</sup> Wewenang merupakan lingkup tindakan hukum publik, lingkup wewenang pemerintahan, tidak hanya meliputi wewenang membuat keputusan pemerintah (*bestuur*), tetapi meliputi wewenang dalam rangka pelaksanaan tugas, dan memberikan wewenang serta distribusi wewenang utamanya ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.

Dalam literatur ilmu politik, ilmu pemerintahan, dan ilmu hukum sering ditemukan istilah kekuasaan, kewenangan, dan wewenang. Kekuasaan sering disamakan dengan kewenangan dan kekuasaan

---

<sup>38</sup> Aminuddin Ilmar, *Hukum Tata Pemerintahan*, Prenadamedia Group, Jakarta, 2014, h 101-104

<sup>39</sup> Prajudi Atmosudirjo, *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 2009, h. 78

<sup>40</sup> Indrohato, *Asas-Asas Umum Pemerintahan yang baik, dalam Paulus Efendie Lotulung, Himpunan Makalah Asas-Asas Umum Pemerintahan yang baik*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1994, h. 65

sering dipertukarkan dengan istilah kewenangan, demikian pula sebaliknya. Bahkan kewenangan sering disamakan dengan wewenang. Kekuasaan biasanya berbentuk hubungan dalam arti bahwa “ada satu pihak yang memerintah dan pihak lain diperintah” (*the rule and the ruled*).

Secara yuridis wewenang adalah kemampuan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan untuk menimbulkan akibat-akibat hukum, menurut H. D. Stout *“Bevoegheid wet kan worden omscreven als het geheel van bestuurrechtelijke bevoegheden door publiekrechtelijke rechtssubjecten in het bestuurrechtelijke rechtsverkeer”* yang artinya bahwa wewenang dapat dijelaskan sebagai keseluruhan aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang pemerintah oleh subjek hukum publik dalam hukum publik.<sup>41</sup>

Wewenang sekurang-kurangnya terdiri atas tiga komponen, yaitu: pengaruh, dasar hukum, dan konformitas hukum. Komponen pengaruh dimaksudkan bahwa penggunaan wewenang bertujuan untuk mengendalikan perilaku subyek hukum. Komponen dasar hukum dimaksudkan bahwa wewenang itu harus didasarkan pada hukum yang jelas dan komponen konformitas hukum menghendaki bahwa wewenang harus memiliki standar yang jelas (untuk wewenang umum)

---

<sup>41</sup> Stout HD, de Betenissen van de wet, dalam Irfan Fachruddin, ***Pengawasan Peradilan Administrasi terhadap Tindakan Pemerintah***, Alumni, Bandung 2004, h. 4

dan standar khusus (untuk jenis wewenang tertentu). Secara yuridis, wewenang merupakan kemampuan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan untuk melakukan perbuatan yang menimbulkan akibat hukum.<sup>42</sup>

Setiap penggunaan wewenang harus memiliki dasar legalitas di dalam hukum positif untuk mencegah terjadinya perbuatan sewenang-wenang. Penggunaan wewenang pemerintahan selalu dalam batas-batas yang ditetapkan sekurang-kurangnya oleh hukum positif. Kaitannya dengan konsep negara hukum, penggunaan kewenangan tersebut dibatasi atau selalu tunduk pada hukum yang tertulis maupun tidak tertulis, yang selanjutnya untuk hukum tidak tertulis di dalam hukum pemerintahan di Indonesia disebut dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik. Hal ini sesuai dengan penjelasan Pasal 4 Huruf a Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman, yang mengatakan bahwa negara hukum adalah negara yang dalam segala aspek kehidupan masyarakat, berbangsa dan bernegara, termasuk dalam penyelenggaraan pemerintahan harus berdasarkan hukum dan asas-asas umum pemerintahan yang baik yang bertujuan untuk meningkatkan kehidupan demokratis yang sejahtera, berkeadilan dan bertanggung jawab.

---

<sup>42</sup> Indroharto, *Usaha Memahami Peradilan Tata Usaha Negara*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2002, h. 68.

Bagir Manan menyatakan wewenang mengandung arti hak dan kewajiban. Hak berisi kebebasan untuk melakukan atau tidak melakukan tindakan tertentu atau menuntut pihak lain untuk melakukan tindakan tertentu. Kewajiban membuat keharusan untuk melakukan atau tidak melakukan tindakan tertentu dalam hukum administrasi negara wewenang pemerintahan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan diperoleh melalui cara-cara yaitu atribusi, delegasi, dan mandat.

Kewenangan menurut Max Weber ada empat (4) macam antara lain sebagai berikut:<sup>43</sup>

1. Kewenangan Kharismatis, *Tradisional dan Rasional (legal)*, sebagaimana yang dimaksudkan kewenangan kharismatis adalah kewenangan yang didasarkan pada *charisma* yang merupakan kemampuan khusus yang melekat pada diri seseorang sebagai kemampuan yang diyakini sejak lahir, kewenangan tradisional adalah kewenangan yang dimiliki seseorang atau kelompok dan kewenangan rasional (*legal*) adalah kewenangan yang disandarkan pada sistem hukum yang berlaku dalam masyarakat
2. Kewenangan resmi dan tidak resmi, kewenangan resmi mempunyai sifat yang sistematis yang dapat diperhitungkan dan rasional sedangkan, kewenangan tidak resmi merupakan hubungan yang

---

<sup>43</sup> Soerjono Soekanto, ***Sosiologi Suatu Pengantar***, Raja Grafindo Persada, Jakarta 2005, h. 280-288

timbul antara pribadi yang sifatnya situasional dan sifatnya sangat ditentukan oleh pihak-pihak yang berhubungan

3. Kewenangan pribadi dan dan kewenangan territorial, kewenangan pribadi lebih didasarkan pada tradisi atau charisma dan kewenangan territorial merupakan kewenangan yang dilihat dari wilayah dan tempat tinggal
4. Kewenangan terbatas dan kewenangan menyeluruh, kewenangan terbatas adalah kewenangan yang mempunyai sifat terbatas dan tidak mencakup semua sektor atau bidang sedangkan kewenangan menyeluruh merupakan kewenangan yang tidak dibatasi oleh sektor atau bidang tertentu

Menurut S.F. Marbun, kewenangan dan wewenang harus dibedakan. Kewenangan (*authority gezag*) adalah kekuasaan yang diformalkan baik terhadap segolongan orang tertentu maupun terhadap sesuatu bidang pemerintahan tertentu secara bulat. Sedangkan wewenang (*Competence, bevoegdheid*) hanya mengenal bidang tertentu saja. Dengan demikian, kewenangan berarti kumpulan dari wewenang-wewenang (*Rechtsbevoegdheden*). Jadi, wewenang adalah kemampuan untuk bertindak yang diberikan peraturan perundang-undangan untuk melakukan hubungan hukum.<sup>44</sup>

---

<sup>44</sup> Kamal Hidjaz, *Efektifitas Penyelenggaraan Kewenangan Dalam Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Pustaka refleksi, Makassar, 2010, h. 35.

Ateng Syafrudin juga berpendapat bahwa ada perbedaan antara pengertian kewenangan dan wewenang, kita harus membedakan antara kewenangan (*Authority gezag*) dengan wewenang (*competence, bevoegheid*). Kewenangan adalah apa yang diberikan oleh Undang-Undang. Sedangkan wewenang hanya mengenai suatu "Onderdeel" (bagian) dalam bagian tertentu saja dari kewenangan. Didalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang (*rechtshe voegdheden*).

Menurut Philipus M. Hadjon, wewenang (*bevoegdheid*) di deskripsikan sebagai kekuasaan hukum (*rechtsmacht*). Jadi dalam konsep hukum publik wewenang berkaitan dengan kekuasaan.<sup>45</sup>

Wewenang merupakan lingkup tindakan hukum publik, lingkup wewenang pemerintah, tidak hanya meliputi wewenang membuat untuk keputusan pemerintah (*bestuur*), tetapi meliputi wewenang dalam rangka pelaksanaan tugas dan memberikan wewenang serta distribusi wewenang utamanya yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan. Secara yuridis pengertian wewenang adalah kemampuan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan untuk menimbulkan sebab akibat hukum.<sup>46</sup>

Dalam hukum publik, wewenang berkaitan dengan kekuasaan. Kekuasaan memiliki makna yang sama dengan wewenang karena

---

<sup>45</sup> Philipus M.Hadjon, **Tentang Wewenang**, Jurnal Pro Justisia , Yuridika , No .5 dan 6 tahun XII, 1997, h. 1.

<sup>46</sup> Ateng Syafrudin, **Menuju Penyelenggaraan pemerintahan Negara yang Bersih dan Bertanggung Jawab**, Jurnal Pro Justisia Edisi IV, Universitas Parahiyangan, Bandung, 2000, h. 22

kekuasaan yang dimiliki oleh Eksekutif, Legislatif dan Yudikatif adalah kekuasaan formal. Kekuasaan merupakan unsur esensial dari suatu negara dalam proses penyelenggaraan pemerintahan di samping unsur-unsur lainnya, yaitu:<sup>47</sup>

1. Hukum.
2. kewenangan (wewenang)
3. keadilan.
4. Kejujuran.
5. kebijakbestarian; dan
6. kebajikan

Didalam hukum dikenal asas legalitas yang menjadi pilar utamanya dan merupakan salah satu prinsip utama yang dijadikan dasar dalam setiap penyelenggaraan pemerintahan dan kenegaraan di setiap negara hukum terutama bagi negara-negara hukum dan kontinental.<sup>48</sup>

Dalam memperoleh kewenangan ada tiga cara untuk memperoleh kewenangan yaitu antara lain:<sup>49</sup>

1. Atribusi

yaitu pemberian kewenangan oleh pembuat undang-undang sendiri kepada suatu organ pemerintahan, baik yang sudah ada maupun

---

<sup>47</sup> Rusadi Kantaprawira, *Hukum dan Kekuasaan, Makalah*, Universitas Islam Indonesia, Jogjakarta, 1998, h. 37-38.

<sup>48</sup> *Ibid*, h. 39

<sup>49</sup> Ateng Syafrudin, *Op.cit*, h. 5.

yang baru sama sekali.<sup>50</sup> Artinya kewenangan itu bersifat melekat terhadap organ pemerintahan tersebut yang dituju atas jabatan dan kewenangan yang diberikan kepada organ pemerintahan tersebut.

## 2. Delegasi

adalah penyerahan wewenang yang dipunyai oleh organ pemerintahan kepada organ yang lain. Dalam delegasi mengandung suatu penyerahan, yaitu apa yang semula kewenangan orang pertama, untuk selanjutnya menjadi kewenangan orang kedua. Kewenangan yang telah diberikan oleh pemberi delegasi selanjutnya menjadi tanggung jawab penerima wewenang.

## 3. Mandat diartikan suatu pelimpahan wewenang kepada bawahan. Pelimpahan itu bermaksud memberi wewenang kepada bawahan untuk membuat keputusan a/n (atas nama) pejabat Tata Usaha Negara yang memberi mandat.

Pada kewenangan delegasi, harus ditegaskan suatu pelimpahan wewenang kepada organ pemerintahan yang lain. Pada mandat tidak terjadi pelimpahan apapun dalam arti pemberian wewenang, akan tetapi, yang diberi mandat bertindak atas nama pemberi mandat. Dalam pemberian mandat, pejabat yang diberi mandat menunjuk pejabat lain untuk bertindak atas nama mandator (pemberi mandat).

---

<sup>50</sup> Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Cetakan ke-14, Rajawali Press, Jakarta, 2018, h. 104

J.G. Brouwer berpendapat bahwa atribusi merupakan kewenangan yang diberikan kepada suatu organ (institusi) pemerintahan atau lembaga negara oleh suatu badan legislatif yang independen. Kewenangan ini adalah asli, yang tidak diambil dari kewenangan yang ada sebelumnya. Badan legislatif menciptakan kewenangan mandiri dan bukan perluasan kewenangan sebelumnya dan memberikan kepada organ yang berkompeten.

Delegasi adalah kewenangan yang dialihkan dari kewenangan atribusi dari suatu organ (institusi) pemerintahan kepada organ lainnya sehingga *delegator* (organ yang telah memberi kewenangan) dapat menguji kewenangan tersebut atas namanya, sedangkan pada Mandat, tidak terdapat suatu pemindahan kewenangan tetapi pemberi mandat (mandator) memberikan kewenangan kepada organ lain (mandataris) untuk membuat keputusan atau mengambil suatu tindakan atas namanya.

Ada perbedaan mendasar antara kewenangan atribusi dan delegasi. Pada atribusi, kewenangan yang ada siap dilimpahkan, tetapi tidak demikian pada delegasi. Berkaitan dengan asas legalitas, kewenangan tidak dapat didelegasikan secara besar-besaran, tetapi hanya mungkin dibawah kondisi bahwa peraturan hukum menentukan mengenai kemungkinan delegasi tersebut.

Delegasi harus memenuhi syarat-syarat sebagai berikut:<sup>51</sup>

1. delegasi harus definitif, artinya delegasi tidak dapat lagi menggunakan sendiri wewenang yang didelegasikan itu.
2. delegasi harus berdasarkan ketentuan perundang-undangan, artinya delegasi hanya dimungkinkan jika ada ketentuan yang memungkinkan untuk itu dalam peraturan perundang-undangan;
3. delegasi tidak kepada bawahan, artinya dalam hierarki kepegawaian tidak diperkenankan adanya delegasi; wewenang yang telah dilimpahkan itu.

## 2. Pengertian Pemerintah Daerah

Pemerintah atau *government* dalam bahasa Indonesia berarti pengarah dan administrasi yang berwenang atas kegiatan orang-orang dalam sebuah negara, negara bagian, atau kota dan sebagainya. Bisa juga berarti lembaga atau badan yang menyelenggarakan pemerintahan negara, negara bagian, atau kota, dan sebagainya.

Pemerintah adalah segala kegiatan terorganisir yang bersumber pada kedaulatan dan kemerdekaan, berlandaskan dasar negara, rakyat atau penduduk dan wilayah suatu negara serta memiliki tujuan untuk mewujudkan negara berdasarkan konsep dasar negara tersebut.<sup>52</sup> Pemerintah adalah organ yang berwenang memproses pelayanan

---

<sup>51</sup> Ateng Syafrudin, *Op.cit*

<sup>52</sup> Miriam Budiarjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2003, h. 21

publik dan kewajiban memperoleh pelayanan sipil bagi setiap orang yang melakukan hubungan pemerintahan, sehingga setiap anggota masyarakat yang bersangkutan menerimanya pada saat diperlukan sesuai dengan tuntutan yang diperintah.<sup>53</sup>

Pengertian pemerintah lainnya adalah sekelompok orang yang secara bersama-sama memikul tanggung jawab terbatas untuk menggunakan kekuasaan. Pemerintah juga bisa diartikan sebagai penguasa suatu negara atau badan tertinggi yang memerintah suatu negara. Berdasarkan aspek statistika, maka pemerintah adalah lembaga atau badan-badan publik yang mempunyai fungsi untuk melakukan upaya mencapai tujuan negara. Pemerintahan dalam aspek dinamika adalah kegiatan dari lembaga atau badan-badan publik tersebut dalam menjalankan fungsinya untuk mencapai tujuan negara.

Pemerintahan sesungguhnya merupakan upaya mengelola kehidupan bersama secara baik dan benar guna mencapai tujuan yang disepakati atau diinginkan bersama. Pemerintahan dapat ditinjau dari sejumlah aspek penting seperti kegiatan (dinamika), struktur fungsional, maupun tugas dan kewenangan.<sup>54</sup>

Tujuan utama dibentuk pemerintahan adalah untuk menjaga suatu sistem ketertiban di dalam masyarakat sehingga bisa

---

<sup>53</sup> Talizidhuhu Ndraha, *Kybernology I (Ilmu Pemerintahan Baru)*, Rineka Cipta, Jakarta, 2003, h. 6.

<sup>54</sup> Muhadam Labolo, *Memahami Ilmu Pemerintahan*, Kelapa Gading Permai, Jakarta, 2007, h. 24

menjalankan kehidupan secara wajar. Pemerintah modern pada hakikatnya adalah pelayanan masyarakat menciptakan kondisi yang memungkinkan setiap masyarakat mengembangkan kemampuan dan kreatifitasnya demi kemajuan bersama.<sup>55</sup>

Secara strukturnya, pemerintahan di Indonesia terbagi atas pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Pemerintah pusat adalah Presiden Republik Indonesia yang memegang kekuasaan sebagaimana yang dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sedangkan pemerintah daerah adalah penyelenggara urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya.

Pengertian pemerintahan daerah menurut Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menggunakan 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. Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam Pasal 18 Ayat (7) Undang-Undang

---

<sup>55</sup> Riyaas Rasyid, *Makna Pemerintahan Tinjauan dari Segi Etika dan Kepemimpinan*, PT. Mutiara Sumber Widia, Jakarta, 2002, h. 14-16.

Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Penyelenggaraan pemerintah daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, dan kekhasan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.<sup>56</sup>

Tugas pemerintah adalah untuk melayani dan mengatur masyarakat. Tugas pelayanan lebih menekankan upaya mendahulukan kepentingan umum, mempermudah urusan publik, mempersingkat waktu proses pelaksanaan urusan publik, dan memberikan kepuasan kepada publik, sedangkan tugas mengatur lebih menekankan kekuasaan atau power yang melekat pada posisi jabatan birokrasi.<sup>57</sup> Hakikat dari tugas pokok pemerintahan dapat diringkas menjadi 3 (tiga) fungsi yang hakiki, yaitu: pelayanan (*service*), pemberdayaan (*empowerment*), dan pembangunan (*development*). *Pelayanan akan membuahkan keadilan dalam masyarakat, pemberdayaan akan mendorong kemandirian dalam masyarakat dan pembangunan akan menciptakan kemakmuran dalam masyarakat.*<sup>58</sup>

---

<sup>56</sup> Ani Sri Rahayu, ***Pengantar Pemerintahan Daerah Kajian Teori, Hukum, dan Aplikasinya***, Sinar Grafika, Malang, 2017, h. 1.

<sup>57</sup> Miftah Thoha, ***Birokrasi dan Politik di Indonesia***, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2003, h. 71

<sup>58</sup> Riyaas Rasyid, ***Op. Cit***, h. 59.

Hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah tidak hanya sebatas oleh kekhususan dan keragaman daerah saja. Hubungan tersebut juga berlanjut mengenai hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya.

Begitu luas dan kompleksnya tugas pemerintahan yang bekerja dalam suatu kawasan negara yang luas, maka sesuai dengan Pasal 18 Ayat (1) dan (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Bab II tentang Pembagian Wilayah Negara Pasal 2 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, dijelaskan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas daerah kabupaten dan kota. Pembentukan wilayah yang dibagi ke dalam daerah besar dan kecil tersebut diperlukan guna mempermudah pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan dan pembentukannya terstruktur dari pusat (pemerintah) sampai ke daerah (pemerintah daerah), yang keduanya tidak dapat dipisahkan atau lepas hubungannya antara satu dengan yang lain, sehingga dapat menampung aspirasi yang berkembang dalam masyarakat dan bertanggung jawab pula kepada masyarakatnya.

Namun demikian walaupun bersifat utuh, menurut Pasal 4 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, daerah-daerah sebagaimana dimaksud itu yang

masing-masing berdiri sendiri, tidak mempunyai hubungan hierarki antara satu sama lainnya dan bersifat otonom. Dengan pembentukan pemerintahan yang terstruktur dari pusat sampai ke daerah, akan membuat pemerintah semakin dekat dengan rakyatnya sehingga dapat mempermudah pelaksanaan tugas-tugas seperti pelaksanaan fungsi pelayanan kepada masyarakat karena pemerintah pada hakikatnya dibentuk bukan untuk melayani dirinya sendiri, melainkan untuk melayani masyarakat.

Pemerintah daerah memiliki eksistensi sebagai:

1. *Local self government* atau pemerintah lokal daerah dalam sistem pemerintah daerah di Indonesia adalah semua daerah dengan berbagai urusan otonom bagi local self government tentunya harus berada dalam kerangka sistem pemerintahan negara. Pemerintah lokal dalam mengurus rumah tangganya sendiri mempunyai hak inisiatif sendiri, mempunyai wewenang untuk menyelenggarakan urusan rumah tangga sendiri atas kebijaksanaannya sendiri. Selain diberikan urusan-urusan tertentu oleh pemerintah pusat, dapat juga diberikan tugas-tugas pembantuan dalam lapangan pemerintahan (tugas *medebewind*). Tugas ini adalah untuk turut serta (*made*) melaksanakan peraturan perundang-undangan, bukan hanya yang ditetapkan oleh pemerintah pusat saja, namun juga meliputi yang ditentukan oleh pemerintah lokal yang mengurus rumah tangga sendiri tingkat di atasnya.

2. *Local state government* atau pemerintah lokal administratif dibentuk karena penyelenggaraan seluruh urusan pemerintahan negara yang tidak dapat dilakukan sendiri oleh pemerintah pusat. Penyelenggaraan pemerintahan semacam ini disebabkan karena sangat luasnya wilayah dan banyaknya urusan pemerintahan. Pejabat-pejabat yang memimpin pemerintah lokal administratif itu diangkat dan diberhentikan oleh pemerintah pusat, bekerja menurut aturan-aturan dan kehendak dari pemerintah pusat, berdasarkan hierarki kepegawaian, ditempatkan di wilayah-wilayah administratif yang bersangkutan dibantu oleh pegawai-pegawai yang juga diangkat dan diberhentikan oleh pemerintah pusat. Segala pembiayaan pemerintah lokal administratif dikeluarkan oleh pemerintah pusat.

Pemerintahan daerah dalam pelaksanaan fungsi dan urusannya memiliki beberapa asas. Terdapat empat asas utama pemerintah daerah yang berkaitan dengan kewenangan otonomi daerah, antara lain adalah sebagai berikut:

1. Asas sentralisasi, yaitu asas yang menyatakan bahwa kewenangan berada di pemerintah pusat.
2. Asas desentralisasi, yaitu asas yang menyatakan bahwa kewenangan pemerintah pusat dilimpahkan kepada daerah otonom.

3. Asas dekonsentrasi, yaitu asas yang menyatakan bahwa kewenangan pemerintah pusat dilimpahkan kepada pemerintah daerah dan instansi serta perangkat daerah yang membantu kerja pemerintah daerah.
4. Asas tugas pembantuan, yaitu asas yang menyatakan bahwa pemerintah daerah memberi kewenangan penugasan terhadap tingkatan di bawahnya.

Otonomi daerah merupakan perwujudan pelaksanaan asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan suatu negara. Berdasarkan asas tersebut kekuasaan negara akan terbagi antara pemerintah di satu pihak dan pemerintah daerah di lain pihak. Adanya pembagian kekuasaan dalam rangka otonomi daerah pada masing-masing negara tidak sama, tergantung kepada sistem dan kehendak politik pemerintah dalam memberikan kekuasaan tersebut. Dalam tatanan negara kesatuan, maka akan terjadi dominasi atas daerah atau dominasi pemerintah atas masyarakat. Dengan bertambahnya kepentingan yang harus diselenggarakan oleh pemerintah, maka pemerintah tidak dapat mengurus semua kepentingan-kepentingan itu dengan baik tanpa berpegang pada asas-asas kedaerahan dalam melakukan pemerintahan.

### 3. Kewenangan Pemerintah Daerah

Wewenang pemerintah adalah kekuasaan yang ada pada pemerintah untuk menjalankan fungsi dan tugasnya berdasarkan peraturan perundang-undangan. Dengan kata lain, wewenang merupakan kekuasaan yang mempunyai landasan untuk mengambil tindakan atau perbuatan hukum agar tidak timbul akibat hukum, yakni terwujudnya kesewenang-wenangan (*onwetmating*). Keseluruhan pelaksanaan dari wewenang pemerintahan dilakukan atau dilaksanakan oleh pemerintah, tanpa adanya wewenang pemerintahan maka tentunya pemerintah tidak akan dapat melakukan suatu tindakan atau perbuatan pemerintahan.

Sumber kewenangan dapat diperoleh bagi pejabat atau organ pemerintahan dengan cara atribusi, delegasi dan mandat. Kewenangan organ pemerintah adalah suatu kewenangan yang dikuatkan oleh hukum positif guna mengatur dan mempertahankannya. Tanpa kewenangan tidak dapat dikeluarkan suatu keputusan yuridis yang benar.<sup>59</sup>

Kewenangan harus dilandasi oleh ketentuan hukum yang ada (konstitusi), sehingga kewenangan merupakan kewenangan yang sah. Pejabat (organ) dalam mengeluarkan keputusan didukung oleh sumber

---

<sup>59</sup> R. Agus Abikusna, *Kewenangan Pemerintah Daerah Dalam Perspektif Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah*, Jurnal Sosfilkom, Vol. XIII No. 1, 2019, h. 13

kewenangan tersebut. Wewenang bagi pejabat atau organ (institusi) pemerintahan dibagi menjadi.<sup>60</sup>

1. Kewenangan yang bersifat atributif (*orisinil*)

yaitu pemberian wewenang pemerintah oleh pembuat undang-undang kepada organ pemerintahan (*atributie: toekenning van een bestuursbevoegheid door een wetgever aan een bestuursorgaan*). Kewenangan atributif bersifat permanen atau tetap ada, selama undang-undang mengaturnya. Dengan kata lain wewenang yang melekat pada suatu jabatan. Atributif dalam tinjauan hukum tata negara ditunjukkan dalam wewenang yang dimiliki oleh organ pemerintah dalam menjalankan pemerintahannya berdasarkan kewenangan yang dibentuk oleh pembuat undang-undang. Atributif ini menunjuk pada kewenangan asli atas dasar konstitusi/undang-undang dasar atau peraturan perundang-undangan.

2. Kewenangan yang bersifat non atributif (*non orisinil*)

yaitu kewenangan yang diperoleh karena pelimpahan wewenang dari aparat yang lain. Kewenangan non atributif bersifat insidental dan berakhir jika pejabat yang berwenang telah menariknya kembali. Penyerahan sebagian dari wewenang pejabat atasan kepada bawahan tersebut membantu dalam melaksanakan tugas-tugas kewajibannya untuk bertindak sendiri. Pelimpahan wewenang

---

<sup>60</sup> Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Rajawali Prees, Jakarta, 2010, h. 102.

ini dimaksudkan untuk menunjang kelancaran tugas dan ketertiban alur komunikasi yang bertanggung jawab dan sepanjang tidak ditentukan secara khusus oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dikeluarkan untuk menggantikan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan keadaan dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, dan tuntutan penyelenggaraan pemerintahan daerah. UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah telah disempurnakan sebanyak dua kali. Penyempurnaan yang pertama dengan dikeluarkannya Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Adapun perubahan kedua ialah dengan dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dijelaskan bahwa yang dimaksud dengan 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.

Serangkaian Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 beserta perubahanperubahannya tersebut menyebutkan adanya perubahan susunan dan kewenangan pemerintahan daerah. Susunan pemerintahan daerah menurut undang-undang ini meliputi pemerintahan daerah provinsi, pemerintahan daerah kabupaten, dan DPRD. Pemerintahan daerah terdiri atas kepala daerah dan DPRD dibantu oleh perangkat daerah. Pemerintahan daerah provinsi terdiri atas pemerintah daerah provinsi dan DPRD provinsi. Adapun pemerintah daerah kabupaten/kota terdiri atas pemerintah daerah kabupaten/kota dan DPRD kabupaten/kota.

Pelaksanaan tugas pemerintah di daerah antara pemerintah daerah dan DPRD mempunyai hubungan yaitu Hubungan antara pemerintah daerah dan DPRD merupakan hubungan kerja yang kedudukannya setara dan bersifat kemitraan. Kedudukan yang setara bermakna bahwa diantara lembaga pemerintahan daerah itu memiliki kedudukan yang sama dan sejajar, artinya tidak saling membawahi. Hal ini tercermin dalam membuat kebijakan daerah berupa Peraturan daerah.

Sifat kewenangan secara umum dibagi atas 3 (tiga) macam, yaitu yang bersifat terikat, yang bersifat fakultatif (pilihan) dan yang bersifat

bebas. Hal tersebut sangat berkaitan dengan kewenangan pembuatan dan penerbitan keputusan-keputusan (*besluiten*) dan ketetapan-ketetapan (*beschikingen*) oleh organ pemerintahan sehingga dikenal adanya keputusan yang bersifat terikat dan bebas.

Menurut Indroharto, kewenangan yang bersifat terikat terjadi apabila peraturan dasarnya menentukan kapan dan dalam keadaan yang bagaimana kewenangan tersebut dapat digunakan atau peraturan dasarnya sedikit banyak menentukan tentang isi dan keputusan yang harus diambil. Pada kewenangan fakultatif apabila dalam hal badan atau pejabat tata usaha negara yang bersangkutan tidak wajib menerapkan kewenangannya atau sedikit banyak masih ada pilihan, sekalipun pilihan itu hanya dapat dilakukan dalam hal-hal tertentu atau keadaan tertentu sebagaimana ditentukan oleh peraturan dasarnya.

Kewenangan bebas yaitu terjadi apabila peraturan dasarnya memberikan kebebasan kepada badan atau pejabat tata usaha negara untuk menentukan sendiri isi dari keputusan yang akan dikeluarkannya. Philipus M Hadjon membagi kewenangan bebas dalam dua kategori yaitu kebebasan kebijakan dan kebebasan penilaian yang selanjutnya disimpulkan bahwa ada dua jenis kekuasaan bebas yaitu kewenangan untuk memutuskan mandiri dan kewenangan interpretasi terhadap norma-norma tersamar (*verge norm*).

Kewenangan pemerintah berkaitan erat dengan asas legalitas, Asas legalitas menentukan bahwa semua ketentuan yang mengikat

warga negara harus didasarkan pada undang-undang. Asas legalitas ini merupakan prinsip negara hukum yang menekan pada pemerintahan berdasarkan undang-undang. Dengan kata lain, setiap penyelenggaraan kenegaraan dan pemerintahan harus memiliki legimitasi, yaitu kewenangan yang dimiliki pemerintah ini haruslah berasal dari peraturan perundang-undangan. Dengan demikian substansi dari asas legalitas adalah wewenang.

Seiring berubahnya susunan pemerintahan daerah, kewenangan pemerintah daerah pun mengalami beberapa perubahan. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, kewenangan pemerintahan daerah meliputi hal-hal sebagai berikut:

1. Pemerintah daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya sesuai dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.
2. Pemerintah daerah melaksanakan urusan pemerintahan konkuren yang diserahkan oleh pemerintah pusat menjadi dasar pelaksanaan otonomi daerah dengan berdasarkan atas asas tugas pembantuan.
3. Pemerintahan daerah dalam melaksanakan urusan pemerintahan umum yang menjadi kewenangan presiden dan pelaksanaannya dilimpahkan kepada gubernur dan bupati/walikota, dibiayai oleh APBN.

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. Pemerintah Daerah adalah gubernur, bupati, atau walikota, dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah.

## **B. Pengelolaan Keuangan Daerah**

Menurut Kuswandi: '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>61</sup> Selanjutnya menurut Effendi, pengelolaan keuangan daerah adalah semua hak dan kewajiban daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintah daerah yang dapat dinilai dari seluruh kegiatan yang meliputi perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, pertanggungjawaban, dan pengawasan keuangan daerah.<sup>62</sup> Pengelolaan keuangan daerah dilakukan secara tertib, efisien, ekonomis, efektif, transparan, dan bertanggung jawab dengan

---

<sup>61</sup> Aos Kuswandi, *Manajemen Pemerintahan Daerah*. Badan Penerbit Universitas Islam „45“ (UNISMA), Bekasi, 2016

<sup>62</sup> R. Effendi, *Accounting Principles Prinsip – Prinsip Akusntansi Berbasis Sak Etap*. Rajawali Pers, Jakarta, 2015

memperhatikan rasa keadilan, kepatutan, manfaat untuk masyarakat, serta taat pada ketentuan peraturan perundang-undangan.<sup>63</sup>

Keuangan Daerah adalah semua hak dan kewajiban daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dapat dinilai dengan uang termasuk didalamnya segala bentuk kekayaan yang berhubungan. Pengelolaan keuangan daerah merupakan subsistem dari sistem pengelolaan keuangan Negara dan merupakan elemen pokok dalam penyelenggaraan pemerintah daerah. Pengelolaan keuangan daerah juga harus dilakukan dengan cara yang baik dan bijak agar keuangan daerah tersebut bisa menjadi efisien penggunaannya yang sesuai dengan kebutuhan daerah.<sup>64</sup> Pengelolaan keuangan daerah merupakan sub sistem dari pengelolaan keuangan negara, pada dasarnya adalah bagian dari sistem keuangan negara dan merupakan elemen pokok dalam penyelenggaraan Pemerintah Daerah.

Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah adalah Pasal 1 Ayat (1), menyebutkan “Keuangan Daerah merupakan semua hak dan kewajiban suatu daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dapat dinilai dalam bentuk uang serta semua bentuk kekayaan yang dapat dijadikan milik daerah sehubungan dengan hak dan kewajiban daerah tersebut”

---

<sup>63</sup> Marlin Pareda, Julie J.Sondakh, Ventje, *Analisis Pengelolaan Keuangan Daerah Pemerintah Daerah Kabupaten Kepulauan Talaud*, Jurnal Pranata, Vol. 11 No. 1, 2016, h. 312

<sup>64</sup> Edward, *Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah Dalam Pengelolaan Keuangan Daerah*, Jurnal Ilmu Pemerintahan Widyapraja, Vol. XLII No. 1, 2016, h. 5

Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 77 Tahun 2020, “pengelolaan keuangan daerah adalah keseluruhan kegiatan yang meliputi perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, pertanggungjawaban, dan pengawasan Keuangan Daerah”.

Menurut Yunus, ruang Lingkup Keuangan Daerah:<sup>65</sup>

1. Hak daerah untuk memungut pajak daerah dan retribusi daerah serta melakukan pinjaman
2. Kewajiban daerah untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan daerah dan membayar tagihan pihak ketiga
3. Penerimaan daerah
4. Pengeluaran daerah
5. Kekayaan daerah yang dikelola sendiri atau oleh pihak lain berupa uang, surat berharga, piutang, barang, serta hak-hak lain yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan daerah
6. Kekayaan pihak lain yang dikuasai oleh pemerintah daerah dalam rangka penyelenggaraan tugas pemerintahan daerah dan/atau kepentingan umum.

---

<sup>65</sup> Y.A. Yunus, *Analisis Efisiensi Dan Eefktivitas Pengelolaan Keuangan Pemerintah Papua Dimasa Pandemi Covid-19*. YUME: Journal of Management, Vol. 4 No. 1, 2021, h. 139–150

Menurut Soleh dan Rohcmansjah, prinsip-prinsip pengelolaan keuangan yang diperlukan untuk mengontrol kebijakan keuangan daerah meliputi:<sup>66</sup>

1. Akuntabilitas

Akuntabilitas mensyaratkan bahwa pengambil keputusan berperilaku sesuai dengan mandat atau amanah yang diterimanya. Untuk itu, baik dalam proses perumusan kebijakan, cara untuk mencapai keberhasilan atas kebijakan yang telah dirumuskan berikut hasil kebijakan tersebut harus dapat diakses dan dikomunikasikan secara vertikal maupun horizontal kepada masyarakat.

2. *Value for Money*

Indikasi keberhasilan pelaksanaan otonomi daerah dan desentralisasi adalah terjadinya peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat yang semakin baik, kehidupan demokrasi yang semakin maju, keadilan, pemerataan serta adanya hubungan yang serasi antara pusat dan daerah serta antar daerah. Keadilan tersebut hanya akan tercapai apabila penyelenggaraan pemerintahan daerah dikelola dengan memperhatikan konsep *value for money*.

Dalam konteks otonomi daerah, *value for money* merupakan jembatan untuk menghantarkan pemerintah daerah mencapai good governance. *Value for money* tersebut harus dioperasionalkan

---

<sup>66</sup> Chabib Soleh, Heru Rochmansjah, *Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah*. Fokusmedia, Bandung, 2010, h. 10

dalam pengelolaan keuangan daerah dan anggaran daerah. Untuk mendukung dilakukannya pengelolaan keuangan dana publik (*public money*) yang mendasarkan konsep *value for money*, maka diperlukan system pengelolaan keuangan daerah dan anggaran yang baik. Hal tersebut dapat tercapai apabila pemerintah daerah memiliki sistem akuntansi yang baik.

3. Kejujuran dalam Mengelola Keuangan Publik (*Probity*)

Pengelolaan keuangan daerah harus dipercayakan kepada staf yang memiliki integritas dan kejujuran yang tinggi, sehingga kesempatan untuk korupsi dapat diminimalkan.

4. Transparansi

Transparansi adalah keterbukaan pemerintah daerah dalam membuat kebijakan- kebijakan keuangan daerah sehingga dapat diketahui dan diawasi oleh DPRD dan masyarakat. Transparansi pengelolaan keuangan daerah pada akhirnya akan menciptakan *horizontal accountability* antara pemerintah daerah dengan masyarakatnya sehingga tercipta pemerintah daerah yang bersih, efektif, efisien, akuntabel dan responsif terhadap aspirasi dan kepentingan masyarakat.

5. Pengendalian

Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) harus sering dievaluasi yaitu dibandingkan antara yang dianggarkan dengan yang dicapai. Untuk itu perlu dilakukan analisis varians (selisih) terhadap

pendapatan dan belanja daerah agar dapat sesegera mungkin dicari penyebab timbulnya varians untuk kemudian dilakukan tindakan antisipasi ke depan

Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 keuangan daerah dikelola secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efektif, efisien, ekonomis, transparan, dan bertanggung jawab dengan memperhatikan azas keadilan, kepatutan, dan manfaat untuk masyarakat.

- a. Secara tertib adalah bahwa keuangan daerah dikelola secara tepat waktu dan tepat guna yang didukung dengan bukti-bukti administrasi yang dapat dipertanggungjawabkan.
- b. Taat pada peraturan perundang-undangan adalah bahwa pengelolaan keuangan daerah harus berpedoman pada peraturan perundang-undangan.
- c. Efektif merupakan pencapaian hasil program dengan target yang telah ditetapkan, yaitu dengan cara membandingkan keluaran dengan hasil.
- d. Efisien merupakan pencapaian keluaran yang maksimum dengan masukan tertentu atau penggunaan masukan terendah untuk mencapai keluaran tertentu.
- e. Ekonomis merupakan pemerolehan masukan dengan kualitas dan kuantitas tertentu pada tingkat harga yang terendah.

- f. Transparan merupakan prinsip keterbukaan yang memungkinkan masyarakat untuk mengetahui dan mendapatkan akses informasi seluas-luasnya tentang keuangan daerah.
- g. Bertanggung jawab merupakan perwujudan kewajiban seseorang untuk mempertanggungjawabkan pengelolaan dan pengendalian sumber daya dan pelaksanaan kebijakan yang dipercayakan kepadanya dalam rangka pencapaian tujuan yang telah ditetapkan.
- h. Keadilan adalah keseimbangan distribusi kewenangan dan pendanaannya dan/atau keseimbangan distribusi hak dan kewajiban berdasarkan pertimbangan yang obyektif.
- i. Kepatutan adalah tindakan atau suatu sikap yang dilakukan dengan wajar dan proporsional.
- j. Manfaat untuk masyarakat adalah bahwa keuangan daerah diutamakan untuk pemenuhan kebutuhan masyarakat.

Keuangan daerah memiliki tujuan dan fungsi keuangan daerah dalam pelaksanaannya, diantaranya yaitu:

- a. Untuk membenahi kinerja pemerintah daerah.
- b. Untuk membantu mendistribusikan sumber daya daerah.
- c. Untuk membantu membuat keputusan.
- d. Untuk memanasifestasikan pertanggungjawaban publik.
- e. Untuk membenahi hubungan kelembagaan.
- f. Untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas pengelolaan sumber daya daerah.

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

Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) merupakan alat perwujudan desentralisasi fiskal yang berperan sangat penting untuk mempercepat gerak roda pembangunan di setiap daerah demi terwujudnya kesejahteraan masyarakat.<sup>67</sup>

Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah merupakan suatu rencana penerimaan dan pengeluaran daerah yang mencakup rencana pendapatan, belanja, bagi hasil, cadangan, dan pembiayaan yang disetujui oleh DPRD dan ditentukan dalam Peraturan Daerah (PERDA). Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah dapat disingkat APBD merupakan suatu kegiatan keuangan tahunan pemerintah daerah yang telah ditetapkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Menurut Mahsun menyatakan bahwa “Anggaran pendapatan dan belanja daerah merupakan daftar yang memuat penjabaran penerimaan daerah serta pengeluaran belanja daerah selama satu tahun”.<sup>68</sup>

Semua bentuk Penerimaan Daerah serta Pengeluaran Daerah harus ditulis dan dikelola dalam APBD. APBD adalah dasar pengelolaan keuangan daerah dalam satu tahun anggaran. APBD yaitu rencana kegiatan yang berkaitan dengan Pendapatan Daerah dan Belanja Daerah dalam bentuk pelaksanaan Desentralisasi dalam tahun

---

<sup>67</sup> Abdur Rahim, *Analisis Yuridis Perkembangan Kewenangan Pengawasan Pemerintah Pusat terhadap Pemerintah Daerah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah*, (Jurnal Ilmiah Ilmu Pendidikan, JIIP, Vol. 6 No. 4, 2023, h. 2151

<sup>68</sup> Mahsun, *Pengukuran Kinerja Sektor Publik*, BPFE, Yogyakarta, 2011, h.

anggaran tertentu. Pemungutan penerimaan Daerah bertujuan sebagai memenuhi target yang telah ditetapkan dalam APBD. APBD ialah dasar pengelolaan keuangan daerah, maka APBD menjadi salah satu dasar bagi kegiatan pengendalian, pemeriksaan serta pengawasan keuangan daerah. Tahun anggaran APBD dan tahun anggaran APBN yaitu sama mulai dari tanggal 1 Januari dan berakhir tanggal 31 Desember. Sehingga pengelolaan, pengendalian, dan pengawasan keuangan daerah bisa dilaksanakan dalam waktu tersebut.

Berkaitan dalam belanja yaitu jumlah belanja yang telah dianggarkan ialah batas tertinggi pada setiap jenis belanja. Oleh karena itu, realisasi belanja tidak dapat melebihi jumlah anggaran belanja yang sudah ditetapkan. Penganggaran pengeluaran harus didukung pada adanya kepastian yang tersedia di penerimaan dalam jumlah yang cukup.

APBD yang meleputi dari anggaran pendapatan dan pembiayaan, pendapatan terdiri atas Pendapatan Asli Daerah (PAD) yaitu: pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah, dan penerimaan lain-lain. Sedangkan bagian dana perimbangan iyalah: Dana Bagi Hasil, Dana Alokasi Umum (DAU) dan Dana Alokasi Khusus, kemudian pendapatan yang sah seperti dana hibah serta dana darurat. Pembiayaan adalah setiap penerimaan yang harus dibayar kembali atau pengeluaran yang diterima kembali, baik pada tahun

anggaran yang bersangkutan maupun tahun-tahun anggaran berikutnya.

Setiap tahunnya pemerintah daerah harus menyusun dan membuat Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD). Tujuan dari penyusunan APBD ialah sebagai petunjuk pengeluaran dan penerimaan daerah agar menjadi keseimbangan yang dinamis, dalam melaksanakan kegiatan-kegiatan daerah demi menciptakan peningkatan produksi, meningkatnya kesempatan kerja, dan pertumbuhan ekonomi yang tinggi.

Akhirnya semua ditujukan untuk mencapai masyarakat yang adil dan makmur, baik itu material ataupun spiritual yang berdasarkan peraturan Pancasila dan UUD 1945, serta mengatur pembelanjaan daerah dan penerimaan daerah untuk mencapai kesejahteraan dan pertumbuhan ekonomi daerah secara merata.

#### **D. Pengaturan Terhadap Kewenangan Monitoring Pengelolaan Keuangan Daerah Dalam Penggunaan APBD**

Salah satu bentuk pengawasan terhadap pemerintah adalah dengan konsep Negara hukum dengan prinsip *the rule of law*, berarti juga pengawasan terhadap penyelenggaraan Negara harus tetap berpegang pada asas legalitas yakni tetap berdasar pada batas-batas yang telah ditetapkan dalam undang-undang. Dalam hal ini, konstitusionalisme menampakkan diri sebagai suatu ide fundamental

pembatasan kekuasaan menurut hukum, ini menunjukkan bahwa kekuasaan harus dibatasi dengan mengubahnya ke dalam kekuasaan hukum.<sup>69</sup>

Keuangan daerah dalam pelaksanaannya memiliki Batasan atau ruang lingkup yang semuanya telah disusun dalam Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 sebagai berikut:

- a) Hak Daerah untuk memungut pajak daerah dan retribusi daerah serta melakukan pinjaman,
- b) Kewajiban Daerah untuk menyelenggarakan Urusan Pemerintahan daerah dan membayar tagihan pihak ketiga,
- c) Penerimaan Daerah,
- d) Pengeluaran Daerah,
- e) Kekayaan daerah yang dikelola sendiri atau oleh pihak lain berupa uang, surat berharga, piutang, barang, serta hak lain yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kekayaan daerah yang dipisahkan, dan/atau
- f) Kekayaan pihak lain yang dikuasai oleh Pemerintah Daerah dalam rangka penyelenggaraan tugas Pemerintahan Daerah dan/atau kepentingan umum.

---

<sup>69</sup> La Ode Husen. *Hubungan Fungsi Pengawasan*, CV. Utomo, Bandung, 2005, h. 92

Pengelolaan keuangan daerah dalam pelaksanaannya dikelola beberapa pejabat pengelola keuangan yang setiap pejabat memiliki tugas dan fungsinya masing-masing. Tugas dan fungsi pejabat tersebut telah dirumuskan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 Tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah. Tugas dan fungsi dari masing-masing pejabat pengelola keuangan daerah tersebut dapat dilihat pada Tabel 1

Tabel 1

## Pengelola Keuangan Daerah

No	Pengelola Keuangan	Uraian Tugas
1	Pemegang Kekuasaan Pengelolaan Keuangan Daerah	<p>Kepala Daerah selaku pemegang kekuasaan Pengelolaan Keuangan Daerah dan mewakili Pemerintah Daerah dalam kepemilikan kekayaan daerah yang dipisahkan. Pemegang kekuasaan Pengelolaan Keuangan Daerah mempunyai kewenangan:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) menyusun rancangan Perda tentang APBD, rancangan Perda tentang perubahan APBD, dan rancangan Perda tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD ;</li> <li>b) mengajukan rancangan Perda tentang APBD, rancangan Perda tentang perubahan APBD, dan rancangan Perda tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD kepada DPRD untuk dibahas bersama;</li> <li>c) menetapkan Perda tentang APBD, rancangan Perda tentang perubahan</li> </ul>

		<p>APBD, dan rancangan Perda tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD;</p> <p>d) menetapkan kebijakan terkait Pengelolaan Keuangan Daerah;</p> <p>e) mengambil tindakan tertentu dalam keadaan mendesak terkait Pengelolaan Keuangan Daerah yang sangat dibutuhkan oleh Daerah dan/atau masyarakat;</p> <p>f) menetapkan kebijakan pengelolaan APBD;</p> <p>g) menetapkan KPA;</p> <p>h) menetapkan Bendahara Penerimaan dan Bendahara Pengeluaran;</p> <p>i) menetapkan pejabat yang bertugas melakukan pemungutan pajak daerah dan retribusi daerah;</p> <p>j) menetapkan pejabat yang bertugas melakukan pengelolaan Utang dan Piutang Daerah;</p> <p>k) menetapkan pejabat yang bertugas melakukan melaksanakan kewenangan lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.</p>
2	Koordinator Pengelolaan Keuangan Daerah	<p>Sekretaris daerah selaku koordinator Pengelolaan Keuangan Daerah mempunyai tugas:</p> <p>a) koordinasi dalam Pengelolaan Keuangan Daerah;</p> <p>b) koordinasi di bidang penyusunan rancangan APBD, rancangan perubahan APBD, dan rancangan pertanggungjawaban pelaksanaan</p>

		<p>APBD;</p> <p>c) koordinasi penyiapan pedoman pelaksanaan APBD;</p> <p>d) memberikan persetujuan pengesahan DPA SKPD;</p> <p>e) koordinasi pelaksanaan tugas lainnya di bidang Pengelolaan Keuangan Daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan</p> <p>f) memimpin TAPD.</p>
3	Pejabat Pengelola Keuangan Daerah	<p>Kepala SKPKD selaku PPKD mempunyai tugas:</p> <p>a) menyusun dan melaksanakan kebijakan Pengelolaan Keuangan Daerah;</p> <p>b) menyusun rancangan Perda tentang APBD, rancangan Perda tentang perubahan APBD, dan rancangan Perda tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD ;</p> <p>c) melaksanakan pemungutan Pendapatan Daerah yang telah diatur dalam Perda;</p> <p>d) melaksanakan fungsi BUD; dan</p> <p>e) melaksanakan tugas lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.</p> <p>PPKD dalam melaksanakan fungsinya selaku BUD berwenang:</p> <p>a) menyusun kebijakan dan pedoman pelaksanaan APBD;</p> <p>b) mengesahkan DPA SKPD;</p> <p>c) melakukan pengendalian pelaksanaan APBD;</p>

		<p>d) memberikan petunjuk teknis pelaksanaan sistem penerimaan dan pengeluaran kas umum daerah;</p> <p>e) melaksanakan pemungutan pajak daerah;</p> <p>f) menetapkan SPD;</p> <p>g) menyiapkan pelaksanaan pinjaman dan pemberian jaminan atas nama Pemerintah Daerah;</p> <p>h) melaksanakan sistem akuntansi dan pelaporan Keuangan Daerah;</p> <p>i) menyajikan informasi keuangan daerah; dan</p> <p>j) melakukan pencatatan dan pengesahan dalam hal penerimaan dan Pengeluaran Daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, tidak dilakukan melalui Rekening Kas Umum Daerah.</p> <p>PPKD selaku BUD mengusulkan pejabat di lingkungan SKPKD kepada Kepala Daerah untuk ditetapkan sebagai Kuasa BUD. Kuasa BUD ditetapkan dengan keputusan Kepala Daerah. Kuasa BUD mempunyai tugas:</p> <p>a) menyiapkan Anggaran Kas;</p> <p>b) menyiapkan SPD;</p> <p>c) menerbitkan SP2D;</p> <p>d) memantau pelaksanaan penerimaan dan pengeluaran APBD oleh bank dan/atau lembaga keuangan lainnya yang telah ditunjuk;</p> <p>e) mengusahakan dan mengatur dana yang diperlukan dalam pelaksanaan APBD;</p>
--	--	---

		<p>f) menyimpan uang daerah;</p> <p>g) melaksanakan penempatan uang daerah dan mengelola/ menatausahakan investasi;</p> <p>h) melakukan pembayaran berdasarkan permintaan PA/KPA atas Beban APBD;</p> <p>i) melaksanakan Pemberian Pinjaman Daerah atas nama Pemerintah Daerah;</p> <p>j) melakukan pengelolaan Utang dan Piutang Daerah; dan gg) melakukan penagihan Piutang Daerah.</p>
4	Pengguna Anggaran	<p>Kepala SKPD selaku PA mempunyai tugas:</p> <p>menyusun RKA SKPD, menyusun DPA SKPD, melakukan tindakan yang mengakibatkan pengeluaran atas Beban anggaran belanja, melaksanakan anggaran SKPD yang dipimpinnya, melakukan pengujian atas tagihan dan memerintahkan pembayaran, melaksanakan pemungutan retribusi daerah, mengadakan ikatan/perjanjian kerja sama dengan pihak lain dalam batas anggaran yang telah ditetapkan, menandatangani SPM, Utang dan Piutang Daerah yang menjadi tanggung jawab SKPD yang dipimpinnya, menyusun dan menyampaikan laporan keuangan SKPD yang dipimpinnya, mengawasi pelaksanaan anggaran SKPD yang dipimpinnya, menetapkan PPTK dan PPK SKPD, menetapkan pejabat lainnya dalam SKPD yang dipimpinnya dalam rangka Pengelolaan Keuangan Daerah, dan melaksanakan tugas lainnya</p>

		sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
5	Kuasa Pengguna Anggaran	<p>PA dapat melimpahkan sebagian kewenangannya kepada kepala Unit SKPD selaku KPA. Pelimpahan kewenangan sebagaimana dimaksud berdasarkan pertimbangan besaran anggaran kegiatan, lokasi, dan/atau rentang kendali. Pelimpahan kewenangan ditetapkan oleh Kepala Daerah atas usul kepala SKPD. (a) Pelimpahan kewenangan meliputi:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a) melakukan tindakan yang mengakibatkan pengeluaran atas Beban anggaran belanja,</li> <li>b) melaksanakan anggaran Unit SKPD yang dipimpinnya,</li> <li>c) melakukan pengujian atas tagihan dan memerintahkan pembayaran,</li> <li>d) mengadakan ikatan/perjanjian kerja sama dengan pihak lain dalam batas anggaran yang telah ditetapkan,</li> <li>e) melaksanakan pemungutan retribusi daerah,</li> <li>f) mengawasi pelaksanaan anggaran yang menjadi tanggung jawabnya, dan</li> <li>g) melaksanakan tugas KPA lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Dalam melaksanakan kewenangan KPA bertanggung jawab kepada PA</li> </ol>
6	Pejabat Pelaksana Teknis Kegiatan Satuan Kerja Perangkat Daerah	PA/KPA dalam melaksanakan Kegiatan menetapkan pejabat pada SKPD/Unit SKPD selaku PPTK. PPTK bertugas membantu tugas dan wewenang

		<p>PA/KPA. Dalam melaksanakan tugas dan wewenang, PPTK bertanggung jawab kepada PAIKPA. Penetapan PPTK berdasarkan pertimbangan kompetensi jabatan, besaran anggaran Kegiatan, beban kerja, lokasi, rentang kendali, dan/atau pertimbangan objektif lainnya yang kriterianya ditetapkan Kepala Daerah. PPTK merupakan Pegawai ASN yang menduduki jabatan struktural sesuai dengan tugas dan fungsinya. Dalam hal tidak terdapat Pegawai ASN yang menduduki jabatan struktural, PA/KPA dapat menetapkan pejabat fungsional umum selaku PPTK yang kriterianya ditetapkan Kepala Daerah</p>
7	Pejabat Penatausahaan	<p>Kepala SKPD selaku PA menetapkan PPK SKPD untuk melaksanakan fungsi tata usaha keuangan pada SKPD. PPK SKPD mempunyai tugas dan wewenang:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) melakukan verifikasi SPP-UP, SPP-GU, SPP-TU, dan SPP-LS beserta bukti kelengkapannya yang diajukan oleh Bendahara Pengeluaran,</li> <li>b) menyiapkan SPM,</li> <li>c) melakukan verifikasi laporan pertanggungjawaban Bendahara Penerimaan dan Bendahara Pengeluaran,</li> <li>d) melaksanakan fungsi akuntansi pada SKPD, dan</li> <li>e) menyusun laporan keuangan SKPD. PPK SKPD tidak merangkap sebagai pejabat dan pegawai yang bertugas melakukan pemungutan pajak daerah dan retribusi daerah, Bendahara Penerimaan, Bendahara</li> </ul>

		Pengeluaran, dan/atau PPTK
8	Bendahara Penerimaan dan Bendahara Pengeluaran	<p>Kepala Daerah menetapkan Bendahara Penerimaan untuk melaksanakan tugas kebhendaharaan dalam rangka pelaksanaan anggaran pendapatan pada SKPD atas usul PPKD selaku BUD. Bendahara Penerimaan memiliki tugas dan wewenang menerima, menyimpan, menyetor ke Rekening Kas Umum Daerah, menatausahakan, dan mempertanggungjawabkan Pendapatan Daerah yang diterimanya. Kepala Daerah atas usul PPKD menetapkan Bendahara Pengeluaran untuk melaksanakan tugas kebhendaharaan dalam rangka pelaksanaan anggaran belanja pada SKPD. Bendahara Pengeluaran memiliki tugas dan wewenang:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a) mengajukan permintaan pembayaran menggunakan SPP UP, SPP GU, SPP TU, dan SPP LS,</li> <li>b) menerima dan menyimpan UP, GU, dan TU,</li> <li>c) melaksanakan pembayaran dari UP, GU, dan TU yang dikelolanya,</li> <li>d) menolak perintah bayar dari PA yang tidak sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan,</li> <li>e) meneliti kelengkapan dokumen pembayaran,</li> <li>f) membuat laporan pertanggungjawaban secara administratif kepada PA dan laporan pertanggungjawaban secara fungsional kepada BUD secara periodik, dan</li> <li>g) memungut dan menyetorkan pajak</li> </ol>

		<p>sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan</p> <p>Bendahara Penerimaan dan Bendahara Pengeluaran dilarang</p> <p>a) melakukan kegiatan perdagangan, pekerjaan pemborongan, dan penjualan jasa,</p> <p>b) bertindak sebagai penjamin atas kegiatan, pekerjaan, dan/atau penjualan jasa, dan</p> <p>c) menyimpan uang pada suatu bank atau lembaga keuangan lainnya atas nama pribadi baik secara langsung maupun tidak langsung.</p>
--	--	--

Ketentuan yang mengatur tentang kewenangan monitoring terhadap realisasi APBD adalah merupakan wewenang Subbagian Penyusunan Program dipimpin oleh Kepala Subbagian yang dalam melaksanakan tugasnya berada dibawah dan bertanggung jawab kepada Kepala Bagian.(Pasal 24 Peraturan Walikota Binjai Nomor 4 Tahun 2020 tentang Tugas, Fungsi dan Tata Kerja Sekretariat Daerah Kota Binjai). Kepala Subbagian Pengendalian Program mempunyai tugas: melaksanakan monitoring dengan menghimpun laporan realisasi fisik dan keuangan dari unit kerja pengelola dan pembangunan; (Pasal 25 huruf h Peraturan Walikota Binjai Nomor 4 Tahun 2020)