

**IMPLIKASI KETERLAMBATAN PENGESAHAN ARAH KEBIJAKAN  
UMUM (AKU) TERHADAP PROSES PENYUSUNAN ANGGARAN  
PENDAPATAN DAN BELANJA DAERAH (APBD)**

**(Studi Kasus : AKU dan APBD Pemerintahan Kota Padang)**

**SKRIPSI**

*Diajukan untuk memenuhi persyaratan  
guna memperoleh gelar Sarjana Hukum*

*Oleh :*

**Nama: Fahmi Ari Yoga**

**BP : 01 140 020**

**Program Kekhususan: Hukum Ketatanegaraan (PK.VI)**



**FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS ANDALAS  
PADANG, 2006**

Foto 4x6	No. Alumni Universitas 55027/0122/F.12/S1/2006	Fahmi Ari Yoga	No. Alumni Fakultas : 2140/PK.VI/08/06
	a). Tempat/Tgl Lahir : Sitalang, 13 Desember 1982 b). Nama Orang Tua : Rusydi Karim, BA, dan Syahniarti c). Fakultas : Hukum d). PK : Hukum Ketatanegaraan e). No. Bp : 01140020 f). Tanggal lulus: 08 Agustus 2006 g). Predikat lulus : Sangat Memuaskan h). IPK : 3,30 i). Lama studi : 5 (lima) tahun j). Alamat orang tua : Kp. Melayu Sitalang Kecamatan Ampek Nagari Kabupaten Agam		

**Implikasi Keterlambatan Pengesahan Arah Kebijakan Umum (AKU) Terhadap Proses Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) (Studi Kasus: AKU dan APBD Kota Padang)**

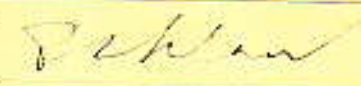
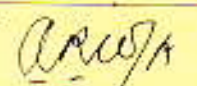
*Skrripsi S1 oleh Fahmi Ari Yoga Pembimbing I, H. Thumran Arwat, SH. 2. Yunita Syofyan, SH, MH.*

**ABSTRAK**

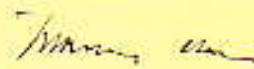
Arah Kebijakan Umum (AKU) dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) dalam penyusunannya terikat oleh waktu. Pemerintah Daerah dalam menyampaikan AKU kepada DPRD selambat-lambatnya Bulan Juni tahun berjalan dan Rancangan APBD diajukan oleh Pemerintah Daerah kepada DPRD pada minggu pertama Oktober tahun anggaran berjalan. Pengambilan Keputusan oleh DPRD mengenai rancangan Peraturan Daerah tentang APBD dilakukan selambat-lambatnya satu bulan sebelum tahun anggaran yang bersangkutan dilaksanakan. Dalam kenyataannya hampir semua daerah terlambat dari jadwal yang diamanahkan oleh peraturan perundang-undangan, termasuk Pemerintahan Kota Padang. Adapun Perumusan masalah yaitu proses penyusunan dan penetapan Arah Kebijakan Umum (AKU) dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), faktor-faktor yang menyebabkan keterlambatan penetapan Arah Kebijakan Umum (AKU) dan efek negatif dari keterlambatan penetapan AKU terhadap proses penyusunan APBD di Pemerintahan Kota Padang. Penelitian ini bersifat Yuridis Sosiologis yaitu mengaitkan masalah yang terjadi dilapangan dengan peraturan yang ada. Hasil penelitian ini adalah Pemerintah Kota Padang dalam menyusun AKU dan APBD belum sesuai dengan aturan yang berlaku. Faktor penyebab keterlambatan AKU dan APBD, tidak sepenuhnya berasal dari Pemerintahan Kota Padang, tetapi ada persoalan lain, seperti Kebijakan DAU, DAK dan dana perimbangan dari Pemerintah Pusat yang terlambat turun serta sering terjadi perubahan peraturan perundang-undangan. Efek dari keterlambatan AKU dan APBD sangat kompleks dan luas

Skrripsi telah dipertahankan di depan sidang penguji dan dinyatakan lulus pada tanggal 08 Agustus 2006  
Abstrak telah disetujui oleh penguji :

Penguji :

Tanda tangan	1. 	2. 
Nama Terang	Darul Dahlan, SH	Arfiani, SH, MH.

Mengetahui :  
Ketua Jurusan : Tarnizi Hosen, SH.



Tanda Tangan

Alumnus telah mendaftar ke Fakultas/Universitas dan mendapatkan Nomor Alumnus :

	Petugas Fakultas/Universitas
No. Alumni fakultas : 2140/PK.VI/08/06	Nama Tanda Tangan
No. Alumni universitas: 55027/0122/F.12/S1/2006	Nama Tanda Tangan



## BAB I PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah :

Sejak berakhirnya kekuasaan Orde Baru bulan Mei 1998, proses demokratisasi di Indonesia sekarang ini telah berjalan kurang-lebih tujuh tahun. Selama kurun waktu yang singkat itu, berbagai perubahan telah terjadi dalam kehidupan politik Indonesia. Dimulai dengan terjadinya keterbukaan politik, arus reformasi telah memungkinkan pula terjadinya berbagai perubahan penting dalam format politik Indonesia, termasuk amandemen UUD 1945 yang selama kekuasaan Presiden Soeharto dianggap sebagai suatu yang sakral dan tabu untuk diubah.<sup>1</sup>

Dalam Amandemen Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945, persoalan Pemerintahan Daerah adalah salah satu agenda utama. Hal ini terbukti dengan terjadinya perubahan pada Bab VI Pemerintahan Daerah, yang semula hanya terdiri dari satu pasal saja yaitu Pasal 18. Pada amandemen kedua yang ditetapkan tanggal 18 Agustus 2000 terjadi perubahan yang signifikan, dimana Bab VI mengalami penambahan yaitu Pasal 18 yang terdiri atas 7 ayat. Dan penambahan pasal yaitu pasal 18A dan Pasal 18B.

Gerakan reformasi yang berhasil mengakhiri 32 tahun kekuasaan Orde Baru tersebut, bukan saja membawa perubahan kearah iklim demokratisasi dalam kehidupan politik di Indonesia menuju terwujudnya masyarakat madani, yaitu

---

<sup>1</sup> Jeffrey Ugoyane, *Partai Politik dan Demokrasi di Indonesia*. Disampaikan pada Muktamar Ikatan Mahasiswa Muhammadiyah (IMM) Denpasar, Agustus 2003, hal.1.

masyarakat yang beradab, terbuka, demokratis, berkeadilan dan berperikemanusiaan, namun juga telah merubah sistem pemerintahan dari sentralisasi kepada Otonomi Daerah.

Salah satu ukuran keberhasilan suatu daerah otonom dapat dilihat dari kemampuan dalam pengelolaan keuangan daerah. Pengelolaan keuangan yang baik akan bermuara pada peningkatan pendapatan asli daerah dan meningkatnya usaha-usaha pembangunan. Dalam hal ini yang dimaksud 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 dengan hak dan kewajiban daerah tersebut.<sup>2</sup>

Penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah didanai dari dan atas beban Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD). Sementara itu, penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat di daerah didanai dari dan atas beban Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN). Administrasi penyelenggaraan kedua jenis urusan pemerintahan tersebut dilakukan secara terpisah.<sup>3</sup>

Dalam amandemen ke empat Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945 ini, selain telah mendorong terjadinya reformasi Pemerintahan Daerah juga telah mendorong perubahan sistem pengelolaan keuangan negara. Khusus tentang pengelolaan keuangan negara telah dikeluarkan Undang-Undang Nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara. Di mana inti dari pengelolaan keuangan negara tersebut berkaitan dengan APBN dan APBD.

<sup>2</sup> Pasal 1 angka (1) Peraturan Pemerintah Nomor 105 tahun 2000

<sup>3</sup> Prof. H. Rozali Abdullah, SH., *Pelaksanaan Otonomi Liris dengan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung*, PT. Raja Grafindo Persada: Jakarta, 2005, Halaman 143.

Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) adalah suatu rancangan keuangan yang ditetapkan berdasarkan peraturan daerah. Undang-Undang Nomor 17 tahun 2003 mengamanatkan bahwa keuangan negara dikelola secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, transparan dan bertanggung jawab dengan memerhatikan rasa keadilan dan kepatutan. Selanjutnya undang-undang ini dengan tegas mengemukakan beberapa kewajiban yang harus dilaksanakan oleh pemerintah. Salah satu kewajiban tersebut adalah mensejahterakan rakyat. Dengan demikian penyusunan anggaran harus berpihak kepada kepentingan rakyat.

Untuk mengetahui apakah suatu anggaran berpihak kepada rakyat atau tidak diperlukan pembahasan tentang proses penyusunan anggaran, struktur anggaran, penetapan anggaran dan pelaksanaan anggaran. Dalam konteks ini berlaku suatu ketentuan bahwa APBD akan berhasil mencapai tujuan yang ditetapkan "Apabila disusun atau dirumuskan dengan baik dan dilaksanakan dengan baik pula".

Dalam aktivitas pemerintahan garis besar pengelolaan keuangan daerah adalah yang dikelola langsung dalam APBD. Dalam APBD direncanakan penerimaan dan belanja daerah dalam satu tahun anggaran. Seiring dengan reformasi disektor lain, di dalam pengelolaan keuangan daerah dilakukan pula reformasi dengan menggunakan pendekatan baru dalam pengelolaan keuangan daerah. Reformasi yang dilakukan adalah pendekatan dalam penganggaran, dari



penganggaran tradisional (*Traditional budget*) menjadi anggaran berbasis kinerja (*Performance budget*).<sup>4</sup>

Dalam pasal 16 ayat (1) Undang-Undang Nomor 17 tahun 2003 ditegaskan bahwa APBD merupakan wujud pengelolaan keuangan daerah yang ditetapkan tiap tahun dengan Peraturan Daerah. Sebelum pembahasan APBD, DPRD membahas Kebijakan Umum APBD yang diajukan Pemerintahan Daerah. Menurut Pasal 18 Undang- Undang Nomor 17 tahun 2003 bahwa "Pemerintah Daerah menyampaikan Kebijakan Umum APBD (KUA)" tahun anggaran berikutnya sejalan dengan Rancangan Kerja Pemerintah Daerah, sebagai landasan penyusunan RAPBD kepada DPRD selambat-lambatnya pertengahan Juni anggaran tahun berjalan".

Penyusunan Arah Kebijakan Umum (AKU) berdasarkan pasal 11, 16, dan 22 Undang-Undang Nomor 25 tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN), di mana penyusunannya harus diawali dengan Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang). Ketentuan ini menghendaki keterlibatan masyarakat dalam penyusunan AKU. Bahkan dalam penjelasan Undang-Undang Nomor 25 tahun 2004 tersebut ditegaskan kebijakan perencanaan tersebut harus melalui pendekatan partisipatif.

Arah Kebijakan Umum (AKU) ini adalah merupakan dasar atau acuan nantinya, dalam penyusunan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD). Maka dari itu ketepatan waktu penetapan AKU akan sangat mempengaruhi proses penyusunan dan penetapan APBD.

---

<sup>4</sup> Yulistiy, SE, MHI, Disampaikan pada FGD Forum Peduli Sumatera Barat di Tanah Datar, 18 Oktober 2005, Hlm 1

### BAB III

#### HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah ditetapkan pada 7 Mei 1999 dan berlaku efektif sejak tahun 2000. Undang-undang ini dibuat untuk memenuhi tuntutan reformasi, yaitu untuk mewujudkan suatu Indonesia baru, Indonesia yang lebih demokratis, lebih adil dan lebih sejahtera.

Semenjak dilaksanakannya undang-undang ini secara efektif, telah banyak perubahan yang timbul pada penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Perubahan ini tidak hanya terjadi di daerah, tetapi juga terjadi pada hubungan antara pemerintahan pusat dan daerah. Selama ini hubungan antara pemerintahan pusat dan daerah sangat bersifat sentralistis. Dengan diberlakukannya Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 ini, hubungan antara pemerintah pusat dan daerah menjadi lebih bersifat desentralistis, dalam arti sebagian besar wewenang di bidang pemerintahan diserahkan kepada daerah. Wewenang yang tetap dimiliki oleh pemerintah pusat adalah wewenang di bidang politik luar negeri, pertahanan dan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal serta agama. Untuk mendorong peningkatan dan pemerataan kesejahteraan masyarakat, undang-undang ini memberi peluang kepada daerah-daerah yang memenuhi syarat dan memiliki potensi untuk dijadikan daerah otonom, melalui pemekaran daerah.

Di samping itu, guna meningkatkan peranan DPRD sebagai badan legislatif daerah, DPRD yang selama ini ditempatkan sebagai bagian dari pemerintah daerah, sekarang dipisah dari pemerintah daerah dan dikembalikan

## BAB IV

### PENUTUP

#### A. Kesimpulan

Berdasarkan uraian permasalahan yang dikemukakan di atas, dapat ditarik beberapa kesimpulan:

1. Pemerintahan Kota Padang dalam menyusun AKU dan APBD, belum mampu menyelesaikan tugasnya sesuai dengan amanah yang tertuang dalam peraturan perundang-undangan dengan baik. Hal ini dibuktikan dengan kelalaiannya dalam penyusunan AKU dan APBD yang tidak sesuai dengan rentang waktu yang seharusnya. Dimana dalam amanah Undang-Undang Nomor 17 tahun 2003 Pasal 18 menyebutkan bahwa "Pemerintah Daerah menyampaikan Kebijakan Umum APBD (KUA)" tahun anggaran berikutnya sejalan dengan Rancangan Kerja Pemerintah Daerah, sebagai landasan penyusunan RAPBD kepada DPRD selambat-lambatnya pertengahan Juni anggaran tahun berjalan".

Sebagai contoh Nota Kesepakatan Pemerintah Kota Padang dengan DPRD Kota Padang mengenai Arah dan Kebijakan Umum APBD tahun 2004, baru ditanda tangani pada tanggal 30 Desember 2003. Begitu juga halnya dengan AKU Kota Padang Tahun 2006, Nota Kesepakatan Pemerintah Kota Padang dengan DPRD Kota Padang mengenai Arah dan Kebijakan Umum APBD tahun 2006 baru ditandatangani pada akhir November 2005.



## DAFTAR PUSTAKA

### Buku-Buku :

- Abdullah Rozali, Prof. H.**, *Pelaksanaan Otonomi Luas dengan Pemilihan Kepala Daerah Secara langsung*, PT.Raja Grafindo Persada. Jakarta: 2005
- Amiruddin, SH, MHI dan Asakin, Zainal, H. SH.** *Pengantar Metode Penelitian Hukum.*: PT.Raja Grafindo Persada. Jakarta: 2004.
- Mardiasmo, Dr. MBA, Ak.**, *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah*, Andi offset. Yogyakarta: 2002.
- Manan Bagir, Prof. Dr., SH, M.C.L.** *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*. Pusat Studi Hukum (PSH) Fakultas Hukum UII, Pustaka Pelajar, Yogyakarta: 2004.
- Misdayanti, R.G. Kartasaputra.** *Fungsi Pemerintahan Daerah Dalam Pembuatan Peraturan Daerah*, Bumi Aksara. Jakarta: 1990.
- Nasution M. Arif, Dr. Dkk.**, *Demokratisasi & Problema Otonomi Daerah*, Mandar Maju, Bandung: 2000.
- Sarundajang, SH.** *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah*, Pustaka Sinar Harapan. Jakarta: 2000.
- Soejito, Irawan.** *Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah daerah*. Bina Aksara. Jakarta: 2000
- Wasistiono Sadu, Dr. M.Si. dan Riyani Ondo Drs.** *Prosiding Seminar Nasional Etika Hubungan Legislatif-Eksekutif dalam Rangka Pelaksanaan Otonomi Daerah*. Pusat Kajian Pemerintahan STPDN, Cakrawala Baru, Jatinangor, 2001