# HUBUNGAN EKSEKUTIF DAN LEGISLATIF DALAM PROSES PENETAPAN ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DAERAH YANG DEMOKRATIS

[1]Iswan Rauf, [2]Robby W. Amu, [3]Arifin Tumuhulawa

[123]Fakultas Hukum, Universitas Gorontalo
Jl. Jendral Sudirman No.24, Kec. Limboto, Kab. Gorontalo

**Email**: [1]iswanrauf02@gmail.com [2]robbyamu79@gmail.com
[3]tumuhulawa.arifin@gmail.com

***Abstract***

Form of Equalization of Perceptions between the Executive and Legislature in the preparation of democratic Regional Expenditure Revenue budgets. The research method used is normative research, namely, legal research carried out utilizing a literature review and review of legislation. The results showed that the partnership relationship means that the Regional Government and the Regional People's Representative Council are both partners in making regional policies to implement regional autonomy according to their respective functions by taking into account applicable regulations and Equalizing Perceptions Between the Executive and the Legislature in the Preparation of Democratic Regional Budgets In the preparation of the Regional Budget that the parties involved must have high commitment to set the regional budget promptly and implement the budget that has been set effectively and efficiently. Communication between the executive and legislature must be based on transparency and accountability.

**Keywords:** Executive; Legislative; Democracy

**Intisari**

*Penelitian ini memiliki tujuan untuk mengkaji dan menganalisis Kajian Hukum Tentang Hubungan Eksekutif dan Legislatif Dalam Penyusunan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) serta menganalisis Bentuk Penyamaan Persepsi Antara Eksekutif dan Legislatif Dalam Penyusunan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) Yang Demokratis. Metode penelitian yang digunakan adalah penelitian normatif yaitu penelitian hukum yang dilakukan dengan cara kajian pustaka dan kajian terhadap perundang-undangan.. Hasil penelitian menunjukan bahwa bahwa Hubungan kemitraan bermakna bahwa antara Pemerintah Daerah dan DPRD adalah sama-sama mitra sekerja dalam membuat kebijakan daerah untuk melaksanakan otonomi daerah sesuai fungsi masing-masing dengan memperhatikan regulasi yang berlaku dan Penyamaan Persepsi Antara Eksekutif dan Legislatif Dalam Penyusunan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) Yang Demokratis Pada penyusunan APBD*

*bahwa pihak pihak yang terlibat harus memiliki komitmen yang tinggi untuk menetapkan APBD secara tepat waktu serta melaksanakan anggaran yang telah ditetapkan dengan efektif dan efisien. Serta Komunikasi antara eksekutif dan legislatif harus dilandasi transparansi, dan akuntabilitas.*

**Kata Kunci:** Eksekutif; Legislatif; Demokrasi

## A. Pendahuluan

Hubungan antara pemerintah daerah dan DPRD adalah hubungan kerja yang memiliki kedudukan setara dan bersifat kemitraan. Kedudukan yang setara berarti bahwa kedua lembaga pemerintahan daerah tersebut memiliki posisi yang sama dan sejajar, sehingga tidak ada yang saling membawahi. Ini tercermin dalam proses pembuatan kebijakan daerah berupa peraturan daerah. Hubungan kemitraan menunjukkan bahwa pemerintah daerah dan DPRD berfungsi sebagai mitra kerja dalam membuat kebijakan daerah untuk melaksanakan otonomi daerah sesuai dengan peran masing-masing. Dengan demikian, kedua lembaga ini membangun hubungan kerja yang saling mendukung dan tidak bersifat saling bersaing atau menjadi lawan dalam melaksanakan fungsi-fungsi mereka.[1]

Pemerintah daerah dan DPRD dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan memiliki hubungan dengan pemerintah pusat dan dengan pemerintahan daerah lainnya. Hubungan tersebut meliputi hubungan wewenang keuangan, pelayanan umum, dan pemanfaatan sumber daya alam, dan sumber daya lainnya. Pemerintah daerah harus bertindak sesuai kewenangan yang berlaku dan DPRD sebagai mitra sejajar dengan pemerintah daerah akan melakukan pengawasan. Pemerintah daerah tidak boleh bertindak dengan menyalahgunakan wewenang dan melampaui wewenang, atau tanpa wewenang, sehingga dengan demikian dapat mewujudkan tujuan negara (pemerintah daerah) yaitu kesejahteraan rakyat.[2]

Salah satu kunci penyelenggaraan pemerintahan yang efektif dan efisien adalah pengelolaan anggaran yang baik. Hubungan antara eksekutif dan legislatif dalam penyusunan dan penetapan Anggaran Pendapatan dan

---

[1]Abdilla Fauzi Achmad. 2012. *Tata Kelola Bernegara Dalam Perspektiff Politik*. PT. Golden Terayon Press. Jakarta. Hlm. 276

[2]Bambang Sugianto. 2017. *Analisis Yuridis Hubungan Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah*. Di akses pada https//jurnal.unpal.ac.id. pada tanggal 5 Februari 2022, Pukul 15.52 Wita.

Belanja Daerah akan memberikan pola bagi lancarnya mekanisme penyelenggaraan pemerintah di daerah. Namun pada kenyataannya, penetapan APBD tidak selalu berjalan tanpa ada hambatan. Tidak jarang ditemukan perbedaan pendapat mengenai keputusan yang akan ditetapkan. Aspek politik anggaran lebih mendominasi dibandingkan aspek *bottom up*, partisipatif, teknokratis dan demokratis yang juga penting dalam perencanaan dan penganggaran.

Tindakan-tindakan ini dijalankan oleh organ-organ administratif tertinggi, seperti kepala negara dan pemimpin berbagai departemen pemerintahan. [3] Dari sudut pandang hukum, orang mungkin menunjuk keseluruhan domain kekuasaan eksekutif sebagai administratif ( pelaksanaan). [4] Dengan demikian, fungsi-fungsi negara terbukti identik dengan fungsi-fungsi esensial dari hukum. Yang tampak di dalam pebedaan antara ketiga kekuasaan negara itu adalah perbedaan antara pembentukan dan penerapan hukum. [5] Dengan kekuasaan legislatif (atau pembuatan undang-undang ) orang tidak memahami keseluruhan fungsi membuat hukum, melainkan satu aspek khusus dari fungsi ini, yaitu pembentukan norma-norma umum [6]

Pasal 18 Undang-Undang Dasar (UUD) 1945 memberikan landasan konstitusional bagi pembentukan pemerintahan daerah di Indonesia. Dalam ketentuan ini, ditegaskan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) terbagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi terbagi atas kabupaten dan kota, yang masing-masing memiliki pemerintahan daerah. [7] Pemerintahan daerah ini bersifat otonom dan memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan .[8] Pada tingkat daerah, hubungan antara eksekutif (kepala daerah) dan legislatif (Dewan Perwakilan Rakyat Daerah/DPRD) berbeda dengan hubungan antara eksekutif dan legislatif di tingkat pusat. Pemerintahan daerah dibentuk untuk menyelenggarakan pemerintahan di

[3]Hans Kelsen. 2011.*Teori Umum Tentang Hukum dan Negara*. Nusa Media. Bandung. Hlm. 361.
[4]Ibid. Hlm. 361.
[5]Ibid. Hlm. 362.
[6]Hans Kelsen. Op cit Hlm.362
[7] Indonesia. "Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945." Jakarta: Sekretariat Negara Republik Indonesia
[8] Widjaja, HAW. "Otonomi Daerah dan Daerah Otonom." Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2003.

daerah dengan lebih dekat dan responsif terhadap kebutuhan masyarakat setempat. Oleh karena itu, pembagian tugas dan wewenang antara eksekutif dan legislatif di daerah memiliki karakteristik yang khas. [9]

Salah satu aspek penting dalam hubungan antara eksekutif dan legislatif di daerah adalah penyusunan dan penetapan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). [10] APBD merupakan instrumen penting dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah yang digunakan untuk merencanakan dan mengatur pendapatan serta pengeluaran daerah. Proses penyusunan dan penetapan APBD memerlukan kerjasama yang baik antara eksekutif dan legislatif agar dapat mencerminkan aspirasi masyarakat serta mengakomodasi kepentingan pembangunan daerah yang demokratis dan transparan .[11]Dalam penyusunan APBD, kepala daerah berperan sebagai eksekutif yang mengajukan rancangan anggaran kepada DPRD. DPRD, sebagai legislatif, memiliki kewenangan untuk membahas, mengevaluasi, dan menyetujui rancangan APBD yang diajukan oleh kepala daerah. [12]

Proses ini menggambarkan adanya mekanisme checks and balances di tingkat daerah, di mana eksekutif dan legislatif saling mengawasi dan mengimbangi untuk memastikan bahwa APBD yang disusun dan ditetapkan benar-benar bermanfaat bagi masyarakat. [13] Namun demikian, dalam praktiknya, seringkali terjadi perbedaan pandangan dan kepentingan antara eksekutif dan legislatif dalam penyusunan dan penetapan APBD. [14] Hal ini dapat mempengaruhi kualitas APBD yang dihasilkan serta efektivitas pelaksanaan program-program pembangunan di daerah. Oleh karena itu, kajian hukum mengenai hubungan eksekutif dan legislatif dalam penyusunan dan penetapan APBD yang demokratis menjadi sangat penting untuk dilakukan.[15]

---

[9] Fatkhurohman, Umar. "Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia." Jakarta: Sinar Grafika, 2015.
[10] Haris, Syamsuddin. "Desentralisasi dan Otonomi Daerah: Desentralisasi, Demokratisasi & Akuntabilitas Pemerintahan Daerah." Jakarta: LIPI Press, 2005.
[11] Rasyid, M. Ryaas. "Makna Pemerintahan: Tinjauan dari Segi Etika dan Kepemimpinan." Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1997.
[12]– Utang Rosidin. 2019. Otonomi Daerah dan Desentralisasi. CV.Pustaka Setia. Bandung. Hlm.305
[13] Anwar, Syafii. "Pembangunan Daerah: Konsep, Strategi, dan Pendekatan." Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2007.
[14] Sutedi, Adrian. "Hukum Keuangan Negara." Jakarta: Sinar Grafika, 2011.
[15]– Abdilla Fauzi Achmad. 2012. Op cit. Hlm. 276

Tahapan dan proses pembanguan daerah salah satunya ditentukan oleh terciptanya hubungan yang harmonis antara pemerintah daerah dan DPRD, jika hubungan eksekutif dan legislatif tidak tercipta dengan baik, justru sebaliknya, ketegangan hubungan politik antara kedua lembaga ini tercipta dan belangsung cukup lama, maka suka atau tidak suka hal itu akan berdampak pada tersendatnya proses penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan di daerah, dan masyarakat akan terkena dampaknya, yaitu salah satunya yang paling inti adalah kesejahteraan rakyat yang dicita-citakan akan terhambat. Sehingganya yang harus diciptakan adalah kesadaran pemerintah daerah dan DPRD dalam menjalankan tugas dan kewajiban sebagaimana yang telah dimandatkan negara melalui peraturan perundang-undangan yang berlaku. [16]

## B. Metode Penelitian

*Jenis penelitian yang penulis gunakan dalam penelitian ini adalah penelitian normatif yaitu* penelitian hukum yang dilakukan dengan cara kajian pustaka dan kajian terhadap perundang-undangan. Dalam penelitian ini yang diteliti adalah peristiwa hukum, hubungan hukum dan objek dari hukum [17] *dengan* Pendekatan undang-undang, konseptual hukum, Pendekatan kasus [18]. *Menggunakan bahan hukum primer berupa* peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan Desa, APBN, Keuangan Desa *dan bahan hukum sekunder berupa* buku-buku, jurnal ilmiah, artikel-artikel serta dokumen lainnya yang terkait dengan topik penelitian.

## C. Pembahasan

### 1. Kajian Hukum Tentang Hubungan Eksekutif dan Legislatif Dalam Penyusunan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) Yang Demokratis

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas

[16] Prasojo, Eko. "Reformasi Birokrasi dan Desentralisasi." Jakarta: Kompas Gramedia, 2011.

[17] -Soerjono Soekanto. 2011. Penelitian Hukum Normatif. RajaGrafindo. Jakarta, hlm.

[18] -Salim HS dan Erlies Septiana. Penerapan Teori Hukum Pada Penelitian Tesis dan Disertasi. Hlm. 17-18.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 memberikan kerangka hukum baru bagi hubungan antara eksekutif (kepala daerah) dan legislatif (Dewan Perwakilan Rakyat Daerah/DPRD) dalam penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). [19] Perubahan yang dihadirkan oleh undang-undang ini berpengaruh signifikan terhadap mekanisme dan dinamika hubungan kerja antara eksekutif dan legislatif di tingkat daerah. Artikel ini akan mengkaji hubungan antara eksekutif dan legislatif sebelum dan sesudah pemberlakuan UU No. 23 Tahun 2014 dan UU No. 9 Tahun 2015.[20]

**Hubungan Eksekutif dan Legislatif Sebelum Pemberlakuan UU No. 23 Tahun 2014 dan UU No. 9 Tahun 2015**

Sebelum pemberlakuan UU No. 23 Tahun 2014, hubungan antara eksekutif dan legislatif di daerah diatur oleh UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam UU No. 32 Tahun 2004, kepala daerah memiliki peran yang dominan dalam penyusunan APBD. Rancangan APBD diajukan oleh kepala daerah kepada DPRD untuk dibahas dan disetujui. DPRD memiliki wewenang untuk memberikan masukan dan melakukan evaluasi terhadap rancangan APBD, tetapi peran pengawasan dan evaluasi DPRD seringkali dianggap kurang efektif karena keterbatasan kapasitas dan sumber daya. [21] Kedudukan yang kurang seimbang ini sering menimbulkan permasalahan, seperti rendahnya transparansi dan akuntabilitas dalam penyusunan APBD. Selain itu, adanya kepentingan politik yang kuat antara eksekutif dan legislatif seringkali mengakibatkan perdebatan dan tarik menarik kepentingan yang berdampak pada kualitas APBD yang dihasilkan. [22]

**Hubungan Eksekutif dan Legislatif Sesudah Pemberlakuan UU No. 23 Tahun 2014 dan UU No. 9 Tahun 2015**

Dengan diberlakukannya UU No. 23 Tahun 2014 dan UU No. 9 Tahun 2015, terdapat perubahan signifikan dalam hubungan antara eksekutif dan legislatif di daerah. Undang-undang ini memperkuat kedudukan DPRD dalam

[19] Indonesia. "Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah." Jakarta: Sekretariat Negara Republik Indonesia

[20] Indonesia. "Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014." Jakarta: Sekretariat Negara Republik Indonesia.

[21] Fatkhurohman, Umar. "Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia." Jakarta: Sinar Grafika, 2015.

[22] Haris, Syamsuddin. "Desentralisasi dan Otonomi Daerah: Desentralisasi, Demokratisasi & Akuntabilitas Pemerintahan Daerah." Jakarta: LIPI Press, 2005.

penyusunan dan pengawasan APBD. DPRD diberikan peran yang lebih besar dalam melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan otonomi daerah, termasuk dalam hal penyusunan APBD. [23]Salah satu perubahan penting adalah adanya kewajiban bagi kepala daerah untuk menyampaikan rancangan APBD kepada DPRD untuk dibahas dan disetujui. Proses ini diharapkan lebih transparan dan partisipatif dengan melibatkan berbagai pemangku kepentingan dalam pembahasan APBD.[24] DPRD memiliki hak untuk meminta penjelasan, melakukan evaluasi, dan memberikan masukan yang harus dipertimbangkan oleh kepala daerah dalam menyusun APBD. Selain itu, UU No. 23 Tahun 2014 dan UU No. 9 Tahun 2015 juga menegaskan pentingnya prinsip-prinsip demokrasi, transparansi, dan akuntabilitas dalam penyusunan APBD. Kepala daerah dan DPRD diharapkan bekerja sama sebagai mitra sejajar untuk memastikan bahwa APBD yang dihasilkan benar-benar mencerminkan kebutuhan dan aspirasi masyarakat.[25]

Setiap daerah dipimpin oleh kepala pemerintah daerah yang disebut kepala daerah. Kepala daerah untuk provinsi disebut gubernur, untuk kabupaten disebut bupati dan untuk kota adalah wali kota. Kepala daerah dibantu oleh satu orang wakil kepala daerah, untuk provinsi disebut wakil Gubernur, untuk kabupaten disebut wakil bupati dan untuk kota disebut wakil walikota. Kepala dan wakil kepala daerah memiliki tugas, wewenang dan kewajiban serta larangan. Kepala daerah juga mempunyai kewajiban untuk memberikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada Pemerintah, dan memberikan laporan keterangan pertanggungjawaban kepada DPRD, serta menginformasikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada masyarakat.[26]

Berdasarkan UU No 32 tahun 2004 pasal 40 DPRD merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah dan berkedudukan sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah. DPRD memiliki fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan. DPRD mempunyai tugas dan wewenang. DPRD mempunyai hak: (a). interpelasi; (b). angket; dan (c). menyatakan pendapat.

[23] Prasojo, Eko. "Reformasi Birokrasi dan Desentralisasi." Jakarta: Kompas Gramedia, 2011.
[24] Rasyid, M. Ryaas. "Makna Pemerintahan: Tinjauan dari Segi Etika dan Kepemimpinan." Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1997.
[25] Sutedi, Adrian. "Hukum Keuangan Negara." Jakarta: Sinar Grafika, 2011.
[26]https://id.wikipedia.org/wiki/Pemerintahan_daerah_di_Indonesia di akses pada hari sabtu tanggal 20 januari 2024 pukul 09.00 wita

Alat kelengkapan DPRD terdiri atas: (a). pimpinan; (b). komisi; (c). panitia musyawarah; (d). panitia anggaran; (e). Badan Kehormatan; dan (f). alat kelengkapan lain yang diperlukan. Anggota DPRD mempunyai hak dan kewajiban. Anggota DPRD mempunyai larangan dan dapat diganti antar waktu. Ketentuan tentang DPRD sepanjang tidak diatur dalam Undang-Undang mengenai pemerintahan daerah berlaku ketentuan Undang-Undang yang mengatur Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD.

A.Hamid S. Attamimi sebagaimana mengutip pendapatnya Burkens mengatakan, bahwa negara hukum secara sederhana adalah negara yang menempatkan hukum sebagai dasar kekuasaan negara dan penyelenggara kekuasaan tersebut dalam segala bentuknya dilakukan dibawah kekuasaan hukum. H.W.R. Wade, mengatakan bahwa dalam negara hukum, segala sesuatu harus dapat dilakukan menurut hukum, negara hukum menentukan, bahwa pemerintah harus tunduk pada hukum, bukannya hukum yang harus tunduk pada pemerintah.

Seperti pendapat para ahli diatas penulis berpendapat bahwa Hubungan antara pemerintah daerah dan DPRD merupakan hubungan kerja yang kedudukannya setara dan bersifat kemitraan. Kedudukan yang setara bermakna bahwa di antara lembaga pemerintahan daerah itu memiliki kedudukan yang sama dan sejajar, artinya tidak saling membawahi. Hal ini tercermin dalam membuat kebijakan daerah berupa Peraturan Daerah. Hubungan kemitraan bermakna bahwa antara Pemerintah Daerah dan DPRD adalah sama-sama mitra sekerja dalam membuat kebijakan daerah untuk melaksanakan otonomi daerah sesuai dengan fungsi masing-masing sehingga antar kedua lembaga itu membangun suatu hubungan kerja yang sifatnya saling mendukung bukan merupakan lawan ataupun pesaing satu sama lain dalam melaksanakan fungsi masing-masing.

Sekarang ini wewenang untuk menentukan prioritas kebijakannya yang ditunjukan dalam APBD sepenuhnya menjadi otoritas daerah. Bila pada masa orde baru otoritas penyusunan APBD lebih besar ditangan eksekutif, maka di era otonomi daerah ini otoritas penyusunan APBD sepenuhnya ditangan DPRD. Perubahan kondisi ini menimbulkan banyak masalah pertama sistem pengalihan anggaran yang tidak jelas dari pusat ke daerah. Disamping itu, faktor lemahnya kualitas SDM sangat memengaruhi.

Sebagai contoh, DPRD memiliki kesulitan untuk melakukan asessment prioritas kebutuhan rakyat yang harus didahulukan dalam APBD.[27]

Dalam konteks kebijakan, penyusunan dan pengelolaan anggaran daerah semestinya memenuhi paling tidak tiga syarat dasar yang saling terkait untuk terciptanya good governance. Pertama, si pembuat keputusan dalam hal ini birokrat dan DPRD dapat dimintai pertanggung jawabannya oleh publik (accountable). Kedua, proses penyusunan maupun pengelolaannya tidak dilakukan secara sembunyi- sembunyi, sehingga tidak mengindikasikan adanya praktek kolusi dan korupsi (transparency). Ketiga, proses tersebut juga terbuka untuk mengakomodasi opini kritis dari berbagai elemen masyarakat (participation).[28]

Penulis dapat memberikan gambaran terkait dengan penyusunan APBD yang dilakukan oleh eksekutif dan DPRD harus memenuhi prinsip *good governance,* sebagaiman hal itu juga diungkapkan oleh Utang Rosidin,SH.,M.H dalam bukunya mengatakan bahwa *Good Governance* saat ini telah menjadi isu yang sangat penting seperti halnya demokrasi dan hak asasi manusia sehingga banyak konsep dan definisi *good governance* yang ditulis dalam berbagai literatur dengan beragam sudut pandang dan pendekatan. Sekalipun demikian, semuanya tetap bermuara pada penjelasan tentang cara pemerintah memberikan pelayanan yang baik kepada masyarakatnya. Berbicara tentang *good governance* lebih dekat dengan masalah pengelolaan manajemen pemerintahan dalam membangun kemitraan dengan stakeholder (pemangku kepentingan). Oleh karena itu, *good governance* menjadi kerangka konseptual tentang cara memperkuat hubungan antara pemerintah, sektor swasta, dan masyarakat dalam nuansa kesetaraan.

Samahalnya dengan konsep *good governance* yang diungkapkan oleh Bevier bahwa inti dari kajiannya mengarah pada pengelolaan negara dengan memperhatikan nilai-nilai demokratis, terbuka, dan profesional. Bevier mempertegas bahwa *good governance* menuntut sebuah negara untuk bertindak demokratis, memiliki pengelolaan yang efisien dan terbuka, serta

[27] https://www.neliti.com/publications/103727/hubungan-kelembagaan-antara-eksekutif-dan-legislatif-dalam-proses-penyusunan-dan Di akses pada hari sabtu tanggal 20 januari pukul 10.30 wita
[28] Ibid Hlm.1

tersedianya pasar yang kompetitif, baik di sektor publik maupun swasta. Intinya menurutnya bahwa pengelolaan pemerintahan yang baik harus berimplikasi pada pengelolaan keuangan yang baik.

Penulis berkesimpulan bahwa menurut hukum Hubungan Eksekutif dan Legislatif Dalam Penyusunan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) Yang Demokratis merupakan hubungan kerja yang kedudukannya setara dan bersifat kemitraan. Kedudukan yang setara bermakna bahwa di antara lembaga pemerintahan daerah itu memiliki kedudukan yang sama dan sejajar, artinya tidak saling membawahi. Hubungan kemitraan bermakna bahwa antara Pemerintah Daerah dan DPRD adalah sama-sama mitra sekerja dalam membuat kebijakan daerah untuk melaksanakan otonomi daerah sesuai dengan fungsi masing-masing sehingga antar kedua lembaga itu membangun suatu hubungan kerja yang sifatnya saling mendukung bukan merupakan lawan ataupun pesaing satu sama lain dalam melaksanakan fungsi masing-masing. Dimana Keputusan yang diambil harus sesuai dengan tuntutan prioritas dan kebutuhan masyarakat yang harus dipenuhi dengan menjaga hubungan harmonis antara kedua lembaga agar diantara keduanya memperoleh kesepakatan bersama. Tentunya dengan memperhatikan regulasi yang berlaku agar setiap langkahnya sesuai koridor yang ditentukan.

**2. Bentuk Penyamaan Persepsi Antara Eksekutif dan Legislatif Dalam Penyusunan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) Yang Demokratis**

Proses penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, eksekutif atau pemerintah daerah memiliki keunggulan dalam hal penguasaan informasi dibanding legislatif. Keunggulan ini bersumber dari kondisi faktual bahwa pemerintah daerah adalah pelaksana semua fungsi pemerintah daerah dan berhubungan langsung dengan masyarakat dalam waktu sangat lama. Berbekal penguasaan informasi tersebut maka pemerintah daerah akan memiliki kecenderungan mengusulkan anggaran belanja yang lebih besar dari kondisi yang terjadi saat ini. Sebaliknya untuk anggaran pendapatan, pemerintah daerah cenderung mengusulkan target

yang lebih rendah agar ketika realisasi dilaksanakan, target tersebut lebih mudah dicapai.[29]

Penyampaian informasi yang tidak efektif antara eksekutif dan legislatif dapat menimbulkan budgetary slack. Rencana kegiatan publik yang dibahas seperti musrenbang sampai dengan terbentuknya RKA-SKPD serta penyusunan rancangan APBD, tidak semua aspirasi masyarakat dapat menjadi RKA-SKPD yang akan menjadi rancangan APBD. Hal ini dikarenakan oleh peran DPRD yang tidak sepenuhnya ikut serta dalam forum musrenbang. DPRD hanya terlibat dalam proses penganggaran daerah yaitu dari pembahasan rancangan KUA dan PPAS sampai dengan pengesahan APBD. Kondisi yang tidak menentu tersebut menjadi faktor Pemerintah Daerah untuk melakukan penyesuaian terkait dengan perencanaan dan penyusunan APBD. Eksekutif sebagai agen akan menggunakan prinsip kehati-hatian dalam menentukan target anggaran pendapatan dan menggunakan belanja daerah dengan efisien dan efektif.

Penganggaran merupakan sebuah proses legislatif, apapun yang dibuat eksekutif dalam proses anggaran pada akhirnya bergantung pada legislatif karena legislatif mempunyai kekuasaan untuk mengesahkan atau menolak usulan anggaran yang diajukan eksekutif dengan berbagai macam pertimbangan. Perilaku oportunistik tersebut dapat terjadi pada setiap tahapan penyusunan selagi itu melibatkan eksekutif dan legislatif.

Pada dasarnya penyusunan usulan anggaran atau rancangan APBD oleh eksekutif didasarkan pada KUA-PPAS yang telah dinyatakan dalam sebuah nota kesepakatan antara eksekutif dan legislatif. Sementara pada tahap berikutnya, yaitu ketika rancangan anggaran diusulkan menjadi anggaran yang ditetapkan biasanya harus melalui perdebatan dan negosiasi di antara kedua belah pihak. Sebagai prinsipal bagi pemerintah daerah, DPRD dapat merealisasikan kepentingannya dengan membuat kebijakan yang seolah-olah merupakan kesepakatan di antara kedua belah pihak, tetapi menguntungkan DPRD dalam jangka panjang, baik secara individual maupun institusional.

---

[29] – https://www.neliti.com/publications/103727/hubungan-kelembagaan-antara-eksekutif-dan-legislatif-dalam-proses-penyusunan-dan Di akses pada hari sabtu tanggal 20 januari pukul 11.00 wita

Terdapat dua hal yang ditemukan dalam perubahan yang dilakukan oleh legislatif terhadap usulan anggaran yang diajukan oleh eksekutif, pertama yaitu merubah jumlah anggaran dan kedua adalah dengan merubah distribusi belanja atau pengeluaran dalam anggaran. Manipulasi politis atas usulan anggaran tersebut menyebabkan pengalokasian sumber daya dalam anggaran tidak efektif dan efisien. Legislatif menggunakan pengaruh dan kekuasaannya untuk menentukan alokasi atau distribusi sumber daya yang nantinya akan memberikan keuntungan bagi individu maupun institusinya. Seorang politisi yang berpengaruh cenderung mendukung alokasi tertentu bukan karena prioritas atas kegiatan tersebut, tetapi karena suap maupun keuntungan lain yang akan diperoleh untuk dirinya sendiri.

Aktor merupakan orang-orang yang berada di TAPD dan Banggar. Sedangkan sumber daya yang dimaksud adalah APBD, merupakan sesuatu yang menarik perhatian dan yang dapat dikontrol oleh aktor. Selain dari aktor dan sumber daya, yang juga berpengaruh kuat terhadap tindakan aktor dalam mengelola sumber daya adalah regulasi. Dengan berdasar pada regulasi maka proses akan aman pada setiap tahapannya. Setelah regulasi, dasar pertimbangan yang kedua merupakan prioritas prioritas dan kebutuhan masyarakat. Perencanaan yang telah dibuat kemudian ditetapkan menjadi anggaran, anggaran yang telah ditentukan kemudian digunakan untuk memecahkan masalah, berdasarkan apa yang ada di perencanaan. Perencanaan prioritas dan kebutuhan masyarakat tersebut muncul salah satunya melalui Musyawarah Perencanaan Pembangunan sebagai pendekatan bottom-up.

Maka perilaku eksekutif dan legislatif dalam mengelola APBD mulai dari penyusunan hingga penetapan didasari oleh beberapa pilihan-pilihan rasional yang harus diambil. Keputusan yang diambil harus sesuai dengan tuntutan prioritas dan kebutuhan masyarakat yang harus dipenuhi dengan menjaga hubungan harmonis antara kedua lembaga agar diantara keduanya memperoleh kesepakatan bersama. Tentunya dengan memperhatikan

regulasi yang berlaku agar setiap langkahnya sesuai koridor yang ditentukan.[30]

Pada penyusunan APBD pihak pihak yang terlibat harus memiliki komitmen yang tinggi untuk menetapkan APBD secara tepat waktu serta melaksanakan anggaran yang telah ditetapkan dengan efektif dan efisien. Adanya komitmen memberikan gambaran bagi pihak yang terlibat dalam penyusunan APBD untuk mengetahui secara jelas visi, misi, tujuan, dan sasaran yang ingin dicapai dalam penyusunan APBD. Selain itu, melalui komitmen dapat menciptakan motivasi dan kemauan bagi pihak penyusun APBD untuk menyelenggarakan tahapan penyusunan APBD yang lebih baik, efektif, efisien, dan sesuai dengan peraturan yang berlaku.

Kompetensi birokrasi yang rendah, atau tidak sinkronnya peraturan-peraturan yang dibuat oleh Pemerintah Pusat sebagai pedoman Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah. Kegagalan Pemerintah dalam kerangka peraturan perundang-undangan yang komprehensif dan secara sinergis mendorong proses perencanaan dan penganggaran yang tidak terpadu dan efisien. Beberapa Peraturan Perundangan, baik berupa Peraturan Pemerintah maupun Peraturan Menteri cenderung tidak saling melengkapi dan kadangkala membingungkan. Akibatnya, Pemerintah Daerah dalam proses penyusunan APBD lebih banyak membuang waktu dalam kebingungan pada hal-hal yang sebenarnya tidak terlalu substansi.

Komunikasi antara eksekutif dan legislatif harus dilandasi transparansi, akuntabilitas dan saling menghormati antara berbagai pihak dan tidak mementingkan ego pribadi masing-masing. Eksekutif dan legislatif harus membangun sebuah komunikasi yang baik sehingga kebersamaan dapat terbangun. Pengambilan keputusan dalam penetapan APBD menyertakan mekanisme lobi, negosiasi, aduargumen, hingga konflik yang berhubungan dengan kepentingan-kepentingan yang harus diakomodasi dalam Anggaran Daerah tersebut. Seharusnya keputusan yang diambil harus sesuai dengan tuntutan prioritas dan kebutuhan masyarakat dengan menjaga hubungan yang harmonis antara kedua lembaga yang terlibat

[30] https://www.neliti.com/publications/107855/faktor-faktor-yang-melatarbelakangi-keterlambatan-penetapan-anggaran-dan-belanja Di akses pada hari sabtu tanggal 20 januari pukul 12.00 wita

langsung dalam penganggaran daerah, sehingga memperoleh kesepakatan bersama

Penulis berkesimpulan bahwa Penyamaan Persepsi Antara Eksekutif dan Legislatif Dalam Penyusunan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) Yang Demokratis Pada penyusunan APBD bahwa pihak pihak yang terlibat harus memiliki komitmen yang tinggi untuk menetapkan APBD secara tepat waktu serta melaksanakan anggaran yang telah ditetapkan dengan efektif dan efisien. Serta Komunikasi antara eksekutif dan legislatif harus dilandasi transparansi, akuntabilitas dan saling menghormati antara berbagai pihak dan tidak mementingkan ego pribadi masing-masing.

## D. Penutup

Kajian Hukum Tentang Hubungan Eksekutif dan Legislatif Dalam Penyusunan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) Yang Demokratis merupakan hubungan kerja yang kedudukannya setara dan bersifat kemitraan. Kedudukan yang setara bermakna bahwa di antara lembaga pemerintahan daerah itu memiliki kedudukan yang sama dan sejajar, artinya tidak saling membawahi dengan memperhatikan regulasi yang berlaku agar setiap langkahnya sesuai koridor yang ditentukan. Penyamaan Persepsi Antara Eksekutif dan Legislatif Dalam Penyusunan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) Yang Demokratis Pada penyusunan APBD bahwa pihak pihak yang terlibat harus memiliki komitmen yang tinggi untuk menetapkan APBD dengan efektif dan efisien Serta Komunikasi antara eksekutif dan legislatif harus dilandasi transparansi, akuntabilitas.

## E. Daftar Pustaka

### Buku

Abdul Gaffar Karim. 2011. *Kompleksitas Persoalan Otonomi Daerah di Indonesia*. Pustaka Pelajar. Yogyakarta.

Abdul Hamid. 2016. *Teori Negara Hukum Modern*. Pustaka Setia Bandung

Abdilla Fauzi Achmad. 2012. *Tata Kelola Bernegara dalam Perspektif Politik*. **Golden Terayon Press. Jakarta**

Amy Y.S.Rahayu dan Vishnu Juwono. 2019. *Birokrasi dan Governance Teori, Konsep dan Aplikasinya*. **PT.RajawaliGrafindo Persada. Depok**

Franz Magnis Suseno. 2016. *Etika Politik Prinsip Moral Dasar Kenegaraan Modern*. PT. Gramedia Pustaka Utama. Jakarta.

Hans Kelsen. 2011. *Teori Umum Tentang Hukum dan Negara*. Penerbit Nusa Media. Ban dung.

HAW. Widjaja. 2002. *Otonomi Daerah dan Daerah Otonom.* **PT. RajaGrafindo Persada. Jakarta**

Hendra Karianga. 2011. *Partisipasi Masyarakat Dalam Pengelolaan Keuangan Daerah.* PT. Alumni. Bandung.

Jazim Hamidi dkk(Green Mind Community). 2002. *Teori dan Politik Hukum Tata Negara.* **Total Media. Yogyakarta**

Jimly Asshiddiqie. 2009. *Menuju Negara Hukum Yang Demokrasi.* BIP Kelompok Gramedia. Jakarta.

Salim HS dan Erlies Septiana Nurbani. 2016. *Penerapan Teori Hukum Pada Penelitian Tesis dan Disertasi.* RajaGrafindo. Jakarta.

Sarundajang. 2003. *Birokrasi Dalam Otonomi Daerah, Upaya Mengatasi Kegagalannya.* Pustaka Sinar Harapan. Jakarta

Siswanto Sunarno. 2019. *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia.* Sinar Grafika. Jakarta

**Soerjono Soekanto & Sri Mamudji. 2011. *Penelitian Hukum Normatif*. Rajawali press. Jakarta**

Utang Rosidin. 2019. *Otonomi Daerah dan Desentralisasi.* Pustaka Setia. Bandung

**Peraturan Perundang-Undangan:**

Undang-Undang Dasar 1945

Undang - Undang Nomor 1 tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara.

Undang - Undang Nomor 15 tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggungjawab Keuangan Negara.

Undang - Undang Nomor 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.

Undang - Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 Tentang Pengelolaan Keuangan Daerah.

**Internet:**

Bambang Sugianto. 2017. *Analisis Yuridis Hubungan Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah.* Di akses pada https//jurnal.unpal.ac.id. pada tanggal 5 Februari 2022, Pukul 15.52 Wita.

https://www.neliti.com/publications/103727/hubungan-kelembagaan-antara-eksekutif-dan-legislatif-dalam-proses-penyusunan-dan Di akses pada hari sabtu tanggal 20 januari pukul 11.00 wita

https://id.wikipedia.org/wiki/Pemerintahan_daerah_di_Indonesia di akses pada hari sabtu tanggal 20 januari 2024 pukul 09.00 wita

https://www.neliti.com/publications/107855/faktor-faktor-yang-melatarbelakangi-keterlambatan-penetapan-anggaran-dan-belanja Di akses pada hari sabtu tanggal 20 januari pukul 12.00 wita