

## Politik Hukum Pengalokasian Program Padat Karya Dengan Menggunakan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah di Kota Surabaya

Ovi Shinta Mayasari<sup>1</sup>

**Article history:** Received: 24 July 2023, Accepted: 30 July 2023,  
Published: 31 July 2023

**Abstract:** The Covid-2019 pandemic has caused Surabaya's economy to experience a slowdown in growth. The poverty rate for the City of Surabaya increased from the previous year in 2020 of 5.02%, increasing to 5.23% or 152,489 poor people in the City of Surabaya (2021) with 314,837 families registered as MBR. One of the programs in the city of Surabaya in facilitating the poor and unemployed to be competitive and independent in improving their welfare is to establish a Work-Intensive Program designed to involve Low-Income Communities (MBR) in managing assets owned by the Surabaya City Government.

**Purpose:** This study aims to provide views and legal accountability in optimizing the implementation of the 2023 Surabaya City Revenue and Expenditure Budget (APBD) through the Padat Karya Program in alleviating poverty and reducing the open unemployment rate in the City of Surabaya.

**Design/Methodology/Approach:** Research methods uses normative juridical research methods based on juridical aspects such as: norms, laws and regulations, and legal theories related to the authority to allocate the education budget obtained from scientific works, books, online media, and so on related to the object the research studied.

**Findings:** Problems arise because development issues or problems in the City of Surabaya are in addition to continuing to handle and recover the economic and social

---

<sup>1</sup> Magister Hukum Universitas Narotama | veyshynta@gmail.com

*Politik Hukum Pengalokasian Program Padat Karya Dengan Menggunakan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah di Kota Surabaya*

impacts due to the Covid-19 Pandemic, the problem of the City of Surabaya is that the fulfillment of employment opportunities and employment has not been optimal in reducing unemployment and poverty rates exists so that a local government policy is needed by establishing the Labor Intensive Program using APBD funds.

**Originality/Value:** This research attempts to discuss the legal reasons for the Surabaya City Government in allocating the Padat Karya program using APBD funds in the City of Surabaya as well as the legal responsibility for the Surabaya City government for allocating the Padat Karya program using APBD funds in the City of Surabaya based on Government Regulation Number 12 of 2019.

**Keywords:** padat karya program; low income communities; regional revenue and expenditure budge

**Paper Type:** Journal Article

## **Pendahuluan**

Sesuai Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2020 tentang Penetapan Bencana Non-Alam Penyebaran Corona Virus Disease (selanjutnya disebut Keppres No.12/2020) Penyebaran Corona Virus Disease 2019 (Covid-19) telah ditetapkan sebagai bencana nasional serta penyebarannya menimbulkan korban jiwa dan kerugian material serta berimplikasi pada aspek sosial, ekonomi, dan kesejahteraan masyarakat. Pandemi Covid-2019 membuat perekonomian Surabaya mengalami perlambatan pertumbuhan bahkan terkontraksi. Angka kemiskinan Kota Surabaya meningkat dari yang sebelumnya pada tahun 2020 sebesar 5,02% meningkat menjadi 5,23% atau sebesar 152.489 jiwa penduduk miskin di Kota Surabaya (tahun 2021) dengan 314.837 keluarga tercatat sebagai MBR. Namun menurun menjadi 138.210 jiwa penduduk di tahun 2022. Tidak hanya itu, berdasarkan data mengenai Tingkat Pengangguran Terbuka Kota Surabaya, mengalami peningkatan cukup signifikan pada tahun 2020 hingga 2021 yakni menjadi 9,79% (2020) dan 9,68% (2021) dari yang semula 5,79% (2019) (Pemerintah Kota Surabaya 2022).

Dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Kota Surabaya 2021-2026, disebutkan bahwa isu atau permasalahan pembangunan yang ada di Kota Surabaya adalah selain tetap pada penanganan dan pemulihan dampak ekonomi dan sosial akibat Pandemi Covid-19, permasalahan Kota Surabaya yakni belum optimalnya pemenuhan kesempatan kerja dan penyerapan tenaga kerja bagi angkatan kerja serta pengembangan kewirausahaan dalam menurunkan angka pengangguran dan angka kemiskinan yang ada.

Pemerintah Kota Surabaya berupaya untuk menangani kemiskinan dan pengangguran dengan berbagai upaya, salah satunya adalah dengan menerapkan ekonomi berbasis kerakyatan. Salah satu program yang ada di Kota Surabaya dalam memfasilitasi penduduk miskin dan pengangguran untuk berdaya saing dan mandiri terhadap peningkatan kesejahteraannya adalah dengan membentuk Program Padat Karya yang dirancang dengan melibatkan Masyarakat Berpenghasilan Rendah (MBR) dalam mengelola aset milik Pemerintah Kota Surabaya. Kegiatan ini bertujuan untuk pemberdayaan masyarakat dari keluarga miskin yang bersifat produktif berdasarkan pemanfaatan sumber daya alam, tenaga kerja, dan teknologi lokal dalam rangka mengurangi pengangguran dan kemiskinan, meningkatkan pendapatan serta mempertahankan daya beli masyarakat. Program Padat Karya diharapkan mampu mengoptimalkan penggunaan aset daerah untuk masyarakat berwirausaha. Tidak hanya itu, pada tahun 2023 sejumlah 38,92% atau sebesar Rp. 3,16 Triliun anggaran belanja Kota Surabaya dialokasikan pada rantai pasok UMKM melalui program padat karya.

Konsep tentang mekanisme penyusunan program padat karya pemerintah daerah, termasuk dalam ranah konsep kebijakan keuangan daerah. Fungsi pemerintahan dalam berbagai bidang yang kemudian menimbulkan hak dan kewajiban daerah

*Politik Hukum Pengalokasian Program Padat Karya Dengan Menggunakan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah di Kota Surabaya*

dalam mengelola keuangan daerah melahirkan Sistem Pengelolaan Keuangan Daerah (Ahmad Yani 2008). Penyusunan program kerja pemerintah daerah merupakan bagian yang tak terpisahkan dari sistem pengelolaan keuangan daerah, yakni berkaitan dengan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).

Keberhasilan pelaksanaan otonomi daerah dapat dicerminkan dari peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat, keadilan, pemerataan, keadaan yang semakin maju, serta terdapat keserasian antara pusat dan daerah serta antar daerah (Arifin P. Soeria Atmadja 1986). Hal yang dapat mewujudkan keadaan tersebut salah satunya apabila kegiatan APBD dilakukan dengan baik. Penetapan kebijakan anggaran setiap tahun melalui penetapan APBD bermaksud agar anggaran daerah tersebut, sedapat mungkin dilakukan secara efektif dan efisien terutama pada anggaran belanja daerah (Aprilia Dwi Susanti 2022), karena uang rakyat yang harus dialokasikan untuk kepentingan rakyat agar rakyat di daerah memiliki keberdayaan untuk mencapai kehidupan yang sejahtera, sehingga dapat mewujudkan visi dan misi serta prioritas pembangunan daerah yang diamanatkan oleh konstitusi, yaitu pemulihan ekonomi masyarakat, keadilan sosial dan kesejahteraan masyarakat (Saleh Choirul 2020; Risa, Badaruddin, and Tanjung 2021).

Pengelolaan keuangan daerah merupakan bagian integral dari manajemen anggaran publik yang mencerminkan rangkaian perhitungan APBD meliputi proses penyusunan, pengesahan, pelaksanaan dan pengawasan (evaluasi) pendayagunaan keuangan (Dhanar Nur 2022). Hal ini berarti segmen pengelolaan keuangan daerah menjadi bagian inti komponen objektif pembicaraan kebijakan publik. Menurut Thomas R Dye (2005), kebijakan publik pada hakikatnya menyangkut pilihan pemerintah untuk berbuat atau tidak berbuat, maka keuangan daerah secara manajerial dalam lingkup kebijakan publik

menyangkut suatu pilihan bagi pemerintah untuk melakukan aktivitas finansial. Langkah pemerintah daerah melalui perangkat hukum menjadi sesuatu hal yang penting dalam penentuan arah kebijakan keuangan.

Perkembangan sistem ekonomi dalam negara demokrasi dewasa ini haruslah mampu memberikan pemenuhan sekaligus kesejahteraan rakyat, keadilan sosial dan pertumbuhan ekonomi (Kurnia and Widhiasthini 2021), dan salah satu penting dalam tata perekonomian adalah kemampuan pemerintah untuk menata ulang seluruh kelembagaan perekonomian dan melakukan proses transformasi secara terencana dan konsisten (Saleh Choirul 2020). Reformasi dalam tata perekonomian negara haruslah disertai dengan reformasi berbagai aspek kebijakan keuangan termasuk pada tahap pengendalian dan pertanggung jawaban pengelolaan keuangan negara.

Berdasarkan latar belakang permasalahan tersebut, diperoleh rumusan masalah pertama dalam penelitian ini yaitu alasan hukum dari Pemerintah Kota Surabaya dalam mengalokasikan program Padat Karya dengan menggunakan dana APBD di Kota Surabaya. Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah (PP No. 12/2019), dengan sub bahasan pertama yaitu APBD dan rencana pembangunan sebagai instrumen penyelesaian masalah pemulihan ekonomi masyarakat dan sub bahasan kedua yaitu program Padat Karya sebagai upaya penanggulangan kemiskinan. Adapun rumusan masalah kedua yaitu pertanggung jawaban hukum bagi pemerintah Kota Surabaya atas pengalokasian program Padat Karya dengan menggunakan dana APBD di Kota Surabaya berdasarkan PP No. 12/2019, dengan sub bahasan pertama yaitu kewenangan kepala daerah dalam pengelolaan keuangan daerah dan sub bahasan kedua yaitu mekanisme pertanggungjawaban APBD.

*Politik Hukum Pengalokasian Program Padat Karya Dengan Menggunakan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah di Kota Surabaya*

Dalam menerapkan rencana kebijakan tersebut, Pemerintah Kota Surabaya perlu mempertimbangkan alasan hukum dari Pemerintah Kota Surabaya dalam mengalokasikan program Padat Karya dengan menggunakan dana APBD dan bagaimana pertanggung jawaban hukum bagi pemerintah Kota Surabaya atas pengalokasian program Padat Karya dengan menggunakan dana APBD di Kota Surabaya berdasarkan PP No. 12/2019.

**Metode**

Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian hukum normatif. Jenis penelitian ini adalah suatu prosedur penelitian ilmiah untuk menemukan kebenaran berdasarkan logika keilmuan hukum dari sisi normatifnya. Logika dalam penelitian hukum normatif dibangun berdasarkan disiplin ilmiah dan cara-cara kerja ilmu hukum normatif, yaitu ilmu hukum yang objeknya hukum itu sendiri terutama peraturan peraturan hukum sebagai suatu *structured whole of system* (Johny Ibrahim 2010). Jenis penelitian hukum ini yang bersifat preskriptif dengan mengkaji permasalahan hukum dari persektif hukum positif negara dalam sistem peraturan perundang-undangan maupun dalam putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap, doktrin-doktrin ahli hukum, dan bahan kepustakaan lainnya berkaitan dengan objek penelitian.

Penelitian ini menggunakan beberapa pendekatan dengan maksud untuk mendapatkan kebenaran dari berbagai isu hukum yang dipermasalahkan untuk ditemukan jawabannya. Adapun pendekatan masalah yang digunakan dalam menyusun penelitian ini adalah pendekatan konseptual (*conceptual approach*) dan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) (Peter Mahmud Marzuki 2016).

Sesuai dengan sifat penelitian yang digunakan dalam penelitian ini, maka fokus penelitian tertuju pada studi bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Penelitian ini dilakukan melalui studi pustaka yang menelaah terutama bahan

hukum primer dan bahan hukum sekunder. Adapun bahan hukum primer terdiri dari semua peraturan perundang-undangan tentang Pemerintahan Daerah, Keuangan Daerah dan peraturan perundang-undangan tentang Penyelenggaraan Program Padat Karya. Adapun bahan hukum sekunder, yang digunakan dalam jurnal ini menggunakan literatur-literatur yang berhubungan dengan permasalahan dalam penelitian, berupa buku-buku, artikel/jurnal ilmiah, makalah berbagai pertemuan ilmiah, dan disertasi yang berisi konsep, prinsip, teori, doktrin dan pandangan para sarjana yang berkualifikasi tinggi berkaitan dengan objek penelitian ini.

Prosedur pengumpulan bahan hukum dalam penelitian ini dilakukan dengan metode studi kepustakaan (*library research*) yaitu dengan menggunakan bahan hukum primer dan sekunder. Bahan hukum tersebut dikumpulkan sesuai dengan permasalahan yang akan dibahas yang kemudian akan dilakukan pengkajian bahan hukum untuk mencari solusi maupun isu hukum yang diteliti. Analisis bahan hukum dalam penelitian ini menggunakan analisis yang mengacu pada permasalahan tertentu yang dikaitkan dengan peraturan perundang-undangan beserta bahan hukum sekunder yang dikaitkan dengan isu hukum. Pertama, peneliti menetapkan isu hukum yang menjadi acuan pokok dalam pembahasan. Selanjutnya dari isu hukum tersebut, peneliti mencari dan mengumpulkan bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Selanjutnya bahan hukum yang telah terkumpul tersebut diolah dengan cara mengklarifikasi berdasarkan isu hukum yang digunakan dan mensistematisasi kemudian dilakukan analisis secara sistematis agar mendapatkan kesimpulan.

*Politik Hukum Pengalokasian Program Padat Karya Dengan Menggunakan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah di Kota Surabaya*

### **Pembahasan dan Temuan**

**Alasan Hukum Dari Pemerintah Kota Surabaya dalam Mengalokasikan Program Padat Karya Dengan Menggunakan Dana APBD di Kota Surabaya Berdasarkan PP No. 12/2019**

**A. APBD dan Rencana Pembangunan Sebagai Instrumen Penyelesaian Masalah Pemulihan Ekonomi Masyarakat Asas Legalitas Formal Berkaitan Dengan Wewenang dan Prosedur dalam Keabsahan Peraturan Daerah tentang APBD**

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disingkat UUD NRI Tahun 1945), secara konstitusional, daerah diberikan kewenangan untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya menurut asas otonomi dan tugas pembantuan (Sultoni Fikri and Rizky Bangun Wibisono 2023). Sebagaimana dalam Pasal 18 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945, dinyatakan bahwa: "Pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan". Berdasarkan Pasal 1 PP No. 12/2019 menyatakan bahwa "Daerah Otonom yang selanjutnya disebut Daerah adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia."

Penyelenggaraan pemerintahan daerah yang diamanatkan oleh UUD NRI Tahun 1945, 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, keistimewaan dan kekhususan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) (Andi Mustari Pide 1999). Hal ini dapat menjadi acuan bagi pemerintah daerah dalam melakukan perencanaan anggaran untuk dapat membangun potensi daerahnya (Setiawan, Fatmawati, and Fikri 2023).

Konsep tentang mekanisme program kerja pemerintah daerah, termasuk dalam ranah konsep kebijakan keuangan negara (Muhammad Djafar Saidi 2009). Fungsi pemerintahan dalam

berbagai bidang yang kemudian menimbulkan hak dan kewajiban negara dalam mengelola keuangan negara melahirkan sistem pengelolaan keuangan negara. Penyusunan program kerja pemerintah daerah merupakan bagian yang tak terpisahkan dari sistem pengelolaan keuangan negara tersebut, yakni berkaitan dengan 224ector224nan dan penetapan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dan APBD. Keberhasilan pelaksanaan otonomi daerah dapat dicerminkan dari peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat, keadilan, pemerataan, keadaan yang semakin maju, serta terdapat keserasian antara pusat dan daerah serta antar daerah (Dadang Solihin M.A 2000). Hal yang dapat mewujudkan keadaan tersebut salah satunya apabila kegiatan APBD dilakukan dengan baik (Muhammad Djumana 2007).

Pemerintah daerah dalam rancangan anggaran, mempunyai kewajiban untuk membuat dokumen perencanaan berupa Program Pembangunan Daerah (Properda) dan Rencana strategis daerah (Renstrada) kedua dokumen tersebut merupakan acuan rencana 5 (lima) tahunan yang dijabarkan dalam kerangka tahunan. Anggaran yang dikeluarkan suatu daerah setiap tahunnya, merupakan suatu rencana kegiatan dan pembiayaan penyelenggaraan tugas-tugas pemerintahan dan pembangunan daerah otonom dituangkan dalam dokumen yang disebut dengan APBD (Yuliastati 2017). Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah (UU No. 9/2015), Pasal 1 angka 32 yang dinyatakan bahwa: "Anggaran Pendapatan Belanja Daerah selanjutnya disingkat APBD adalah rencana keuangan tahunan Daerah yang ditetapkan dengan Perda". Berdasarkan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara (UU No. 17/2003), Pasal 1 angka 8 yang dinyatakan bahwa: "Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, selanjutnya disebut APBD, adalah rencana keuangan tahunan pemerintahan daerah yang disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat 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 224ector224nan rancangan APBD menetapkan prioritas dan plafon anggaran, sebagai dasar rencana kerja dan anggaran

*Politik Hukum Pengalokasian Program Padat Karya Dengan Menggunakan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah di Kota Surabaya*

satuan perangkat daerah. Berdasarkan prioritas dan plafon anggaran ini, kepala satuan kerja perangkat daerah menyusun rencana kerja dengan pendekatan berdasarkan potensi kerja yang akan dicapai. Berdasarkan PP No. 12/2019 Pasal 23 ayat 1 yang dinyatakan bahwa APBD disusun sesuai dengan kebutuhan penyelenggaraan urusan Pemerintahan daerah yang menjadi kewenangan daerah dan kemampuan pendapatan daerah.

Rencana kerja dan anggaran satuan kerja perangkat daerah disampaikan kepada pengelola keuangan daerah sebagai bahan rancangan perda tentang APBD tahun berikutnya. Pejabat pengelola keuangan daerah mengelola keuangan daerah, yang mempunyai tugas menyusun dan melaksanakan kebijakan pengelolaan APBD, menyusun rancangan APBD, dan menyusun perubahan APBD, mengelola akuntansi, menyusun laporan keuangan daerah dalam rangka pertanggung jawaban APBD.

Karakteristik negara hukum kesejahteraan adalah memberikan kesejahteraan kepada rakyatnya. Maka dapat diartikan, bahwa segala kegiatan dalam penyelenggaraan pemerintahan haruslah memperhatikan kesejahteraan rakyatnya. Sebagaimana telah diamanatkan di dalam Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 alinea ke empat, dimana negara dalam menyelenggarakan pemerintahan negara dapat memajukan kesejahteraan rakyat diseluruh wilayah NKRI. Salah satu syarat untuk mensejahterakan rakyat adalah sistem keuangan negara. Keuangan negara merupakan sumber pendanaan untuk penyelenggaraan pemerintah pusat dan pemerintahan daerah dalam mensejahterakan rakyatnya (Muhammad Djafar Saidi 2009). Pemerintahan daerah dalam menyelenggarakan sistem keuangan negara diberikan kewenangan untuk mengatur daerahnya secara otonomi (Josef Mario Monteiro 2019). Oleh karena itu, pemerintahan daerah berhak mengurus dan mengatur keuangannya sendiri untuk mensejahterakan rakyatnya (Moenta Andi Pangerang and Syafaat Anugrah Putra 2017).

Pemerintah pada hakikatnya mengemban tiga fungsi utama, yakni fungsi distribusi, fungsi stabilisasi, dan fungsi alokasi. Fungsi distribusi dan fungsi stabilisasi pada umumnya lebih efektif dan tepat dilaksanakan oleh pemerintah, sedangkan fungsi alokasi oleh pemerintahan daerah yang lebih mengetahui

kebutuhan, kondisi, dan situasi masyarakat setempat. Pengelolaan keuangan daerah menjadi yang sangat penting dalam penyelenggaraan otonomi daerah, utamanya dalam rangka melihat kinerja pengelolaannya dikaitkan dengan peningkatan kesejahteraan rakyat. Kinerja tersebut dapat dilihat dari proses APBD, pelaksanaan dan penerapannya serta bagaimana pertanggung jawaban penggunaannya (Fajriatul Mukarramah Kasman 2017). Transparan merupakan prinsip keterbukaan yang memungkinkan masyarakat untuk mengetahui dan mendapatkan akses informasi seluas-luasnya tentang keuangan daerah. Bertanggung jawab merupakan perwujudan kewajiban seseorang atau satuan kerja untuk mempertanggung jawabkan pengelolaan dan pengendalian sumber daya dan pelaksanaan kebijakan yang dipercayakan kepadanya dalam rangka pencapaian tujuan yang telah ditetapkan.

Peraturan pada aspek perencanaan diarahkan agar seluruh proses APBD sedapat mungkin menunjukkan latar belakang pengambilan keputusan dalam penetapan kebijakan umum, skala prioritas dan penetapan alokasi, serta distribusi sumber daya dengan melibatkan partisipasi masyarakat (Mukti 2018). Dalam kerangka pembangunan yang mempunyai cakupan sangat luas, perencanaan mempunyai kedudukan penting dalam menentukan prioritas dan strategi dalam pembangunan. APBD merupakan suatu perencanaan yang dilakukan pemerintah daerah dalam membangun daerahnya. Oleh karena itu, perencanaan merupakan tahapan yang awal dari sebuah proses manajemen, maka harus dilakukan secara cermat, tepat dan akurat, membuat perencanaan berarti menetapkan suatu tujuan dan memilih dan dalam mencapai tujuan yang ditetapkan. Pemerintah daerah dalam melakukan APBD, tidak terlepas dari proses perencanaan dan penganggaran (Mukti 2018). Karena perencanaan dan penganggaran merupakan dua proses yang tidak dapat dipisahkan. Penganggaran bisa disusun atas dasar sebuah perencanaan yang menjadi acuan dalam membuatnya, demikian juga dengan perencanaan akan terlaksana jika didukung dengan anggaran yang tersedia. Oleh karena itu, perencanaan pembangunan yang telah dibuat harus menjadi dasar dalam APBD.

*Politik Hukum Pengalokasian Program Padat Karya Dengan Menggunakan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah di Kota Surabaya*

Rencana pembangunan daerah yang dimiliki setiap daerah merupakan satu kesatuan dalam sistem perencanaan pembangunan nasional, sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025 (UU No. 17/2007). Dalam undang-undang tersebut, RPJPD merupakan dokumen perencanaan pembangunan daerah untuk periode 20 tahun yang memuat visi, misi dan arah pembangunan daerah, selanjutnya dijabarkan dalam RPJMD dalam 5 (lima) tahun.

APBD setiap tahun diperuntukkan untuk dua hal pokok, yakni: (1) membiayai kepentingan aparatur berdasarkan kebutuhan dengan mengedepankan asas efisiensi dan efektivitas; dan (2) membiayai kepentingan pembangunan secara menyeluruh berdasarkan prioritas pembangunan daerah yang ditetapkan oleh pemerintah daerah bersama DPRD, sesuai Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD), dan (Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD), yang tercermin pada Kebijakan Umum Anggaran (KUA), harus menunjukkan keberpihakan pada kepentingan rakyat, karena uang daerah adalah uang rakyat harus bermanfaat untuk kepentingan rakyat. Visi Pembangunan Kota Surabaya "GOTONG ROYONG MENUJU KOTA DUNIA YANG MAJU, HUMANIS DAN BERKELANJUTAN" dan Misi Pembangunan Kota Surabaya yaitu:

1. Misi 1: mewujudkan perekonomian inklusif untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat dan pembukaan lapangan kerja baru melalui penguatan kemandirian ekonomi, kondisifitas iklim investasi, penguatan daya saing sebagai pusat penghubung perdagangan dan jasa antar pulau serta internasional
2. Misi 2: membangun sumber daya manusia (SDM) unggul, sehat jasmani dan, produktif serta berkarakter melalui peningkatan akses dan kualitas pelayanan, dan kebutuhan dasar lainnya
3. Misi 3: memantapkan penataan ruang kota yang terintegrasi melalui ketersediaan infrastruktur dan utilitas kota yang modern berkelas dunia serta berkelanjutan

4. Misi 4: memantapkan transformasi birokrasi yang bersih, dinamis dan tangkas berbasis digital untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik
5. Misi 5: menciptakan ketertiban, keamanan, kerukunan 22sector dan kepastian hukum yang berkeadilan

Tema Pembangunan 2023 “Penguatan Sumber Daya Manusia, Pemenuhan Kebutuhan Dasar serta Transformasi Ekonomi yang Inklusid Menuju Kota Surabaya Yang Humanis dan Berkelanjutan” Adapun Prioritas Pembangunan TA 2023 antara lain:

1. Pemulihan Ekonomi Masyarakat melalui Pemberdayaan Pelaku Usaha Mikro, Penataan Kawasan Wisata, dan Padat Karya;
2. Penataan Ruang, Infrastruktur, dan Utilitas Kota yang Terpadu dan Memperhatikan Daya Dukung Kota;
3. Peningkatan Kualitas Layanan Pendidikan, Kesehatan dan Sosial yang didukung dengan Peningkatan SDM dalam rangka Pemenuhan Kebutuhan Dasar;
4. Penguatan Nilai Budaya Lokal, Partisipasi Kepemudaan, serta Ekonomi Kreatif;
5. Peningkatan Ketahanan Pangan;
6. Peningkatan Kualitas Lingkungan Hidup dan Penguatan Sistem Ketahanan Bencana;
7. Peningkatan Ketentraman, Ketertiban Umum, dan Kualitas Pelayanan Publik.

#### **B. Program Padat Karya Sebagai Upaya Penanggulangan Kemiskinan**

Program Padat Karya Kota Surabaya merupakan salah satu upaya pemerintah Kota Surabaya beserta jajarannya dalam rangka mempercepat pemulihan perekonomian dan percepatan penanggulangan kemiskinan serta penciptaan lapangan kerja baru bagi keluarga miskin yang ada di Kota Surabaya. Hal ini dilakukan untuk dapat meningkatkan pertumbuhan ekonomi Kota Surabaya pasca dampak Covid-19. Padat Karya sendiri bukan merupakan hal yang baru bagi pembangunan ekonomi di Indonesia. Program padat karya merupakan suatu program kegiatan pembangunan yang didominasi oleh tenaga manusia dibandingkan dengan tenaga mesin. Adapun prinsip

*Politik Hukum Pengalokasian Program Padat Karya Dengan Menggunakan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah di Kota Surabaya*

terlaksananya program padat karya yang bermanfaat bagi masyarakat adalah sebagai berikut;

a. Bersifat inklusif bukan eksklusif

Dalam menjalankan program padat karya ini, dilakukan dengan mempertimbangkan kebutuhan masyarakat seperti kapasitas setiap tenaga kerja yang dimiliki. Hal ini berkaitan dengan keahlian yang dimiliki masyarakat serta mereka yang terlibat dapat bertanggung jawab terhadap penyelesaian padat karya itu sendiri. Dengan demikian salah satu upaya memastikan program berjalan dengan baik di Kota Surabaya, maka pemerintah Kota Surabaya yang beririsan dengan program padat karya memiliki kewajiban untuk terlibat dalam fasilitasi masyarakat baik berupa pelatihan, bimbingan teknis, penyuluhan dan lain sebagainya.

b. Bersifat gotong-royong dan partisipatif

Proses dalam menjalankan padat karya adalah sepenuhnya melibatkan masyarakat, hal ini sebagaimana prinsip "dari, oleh dan untuk masyarakat" dapat terimplementasikan dengan baik dan pada akhirnya tujuan dari program tercapai. Dalam proses menjalankan program padat karya Kota Surabaya dapat mengoptimalkan antar stakeholder yang ada. Kerjasama tersebut diantaranya pemerintah Kota Surabaya beserta jajarannya, bersama pemerintah kecamatan dan kelurahan, swasta (perusahaan, badan usaha, restoran), kelompok masyarakat dan lain sebagainya.

c. Bersifat efektif

Program padat karya yang dijalankan memiliki dampak atau hasil yang jelas yang bermanfaat bagi masyarakat secara luas. Dalam hal ini, program padat karya Kota Surabaya diharapkan mampu meningkatkan produktivitas ekonomi di lingkup keluarga miskin, hal tersebut akan berdampak pada angka kemiskinan yang kian menurun, produktivitas masyarakat dan taraf hidup meningkat, serta lapangan pekerjaan meluas.

d. Transparan dan Akuntabel

Dalam melaksanakan program harus dikerjakan secara transparan dan akuntabel, dimana dalam prosesnya dapat diukur secara jelas baik teknis. Dalam perwali Kota Surabaya mengenai penyelenggaraan program padat karya Kota Surabaya, dijelaskan bahwa ruang lingkup program meliputi salah satunya adalah

pelaporan. Kegiatan pelaporan pelaksanaan program padat karya dilakukan secara berkala atau sewaktu-waktu. Kegiatan yang dilaporkan adalah disesuaikan dengan bidang usaha atau kegiatan produksi yang dilakukan. Seperti halnya dalam pelaporan untuk kegiatan usaha paving bidang pekerjaan umum adalah bahwa pelaporan paling sedikit memuat target dan realisasi anggaran kegiatan, target dan realisasi produksi paving dan *U-Ditch* keluarga miskin, target dan realisasi pemasangan paving dan *U-Ditch* target dan realisasi jumlah pendapatan keluarga miskin, target dan realisasi jumlah tenaga kerja yang terlibat, kendala yang dihadapi serta dokumentasi pelaksanaan. Tidak hanya pada pelaporan kegiatan, namun juga adanya pelaporan terhadap pemerintah yang digunakan dalam menjalankan kegiatan program padat karya Kota Surabaya menjadi salah satu hal yang harus diperhatikan secara baik guna mengoptimalkan penggunaan sumber daya secara maksimal dalam program pembangunan.

e. Berkelanjutan

Dalam menjalankan program padat karya yang akan dilaksanakan, maka terdapat pengelolaan, pemanfaatan, pemeliharaan dan pelestarian program agar program tersebut dapat terlaksana secara berkelanjutan. Dalam proses implementasi kegiatan program padat karya, kelompok usaha bertanggung jawab atas kegiatan yang dilakukan bersama dengan perangkat daerah yang berwenang terhadap implementasi kegiatan.

Program Padat Karya Kota Surabaya yang baru dijalankan pada tahun 2022 dengan membentuk beberapa kelompok usaha telah berdampak pada perekonomian Kota Surabaya. Program padat karya bersama UMKM Kota Surabaya mendapatkan anggaran yang besar dari alokasi anggaran belanja kota untuk dapat memaksimalkan potensi usaha masyarakat atau dalam hal ini Pemerintah Kota Surabaya berinovasi melalui ekonomi kerakyatan dengan menggunakan alokasi APBD. Pada tahun 2022, capaian realisasi belanja untuk Usaha Mikro-Kecil (UMK) termasuk di dalamnya adalah belanja Program Padat Karya Kota Surabaya mencapai 1,2 T (tertinggi pada nasional). Pada tahun 2023, alokasi APBD yang dianggarkan untuk memaksimalkan

*Politik Hukum Pengalokasian Program Padat Karya Dengan Menggunakan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah di Kota Surabaya*

potensi ekonomi kerakyatan adalah dengan mengalokasikan sebesar 28% dari total APBD Kota Surabaya yang mencapai 11 Triliun, atau setara dengan 3,16 triliun dialokasikan untuk program padat karya serta fasilitasi UMKM. Pemerintah Kota Surabaya juga memberikan akses atau fasilitasi kelompok usaha untuk dapat menggunakan sektor daerah berupa lahan tidur atau bantuan skema permodalan kepada pelaku usaha yang dibentuk.

Dalam kaitanya terhadap kondisi eksisting program padat karya Kota Surabaya saat ini adalah belum berjalan secara maksimal. Dari 25 (dua puluh lima) jenis intervensi program Padat Karya Kota Surabaya terdapat 13 jenis intervensi yang belum berjalan (lihat tabel 1). Berdasarkan salah satu laman informasi Kota Surabaya menyebutkan bahwa salah satu tantangan belum maksimal kegiatan program padat karya adalah belum berjalannya proses pendampingan antara pemerintah daerah dengan kelompok usaha serta manajemen atau skema alokasi anggaran yang ada belum mampu terfasilitasi oleh kelompok usaha. Adapun pendampingan yang dilakukan oleh pemerintah daerah terhadap kelompok usaha padat karya yang dimaksudkan adalah berkaitan dengan peningkatan kualitas sumber daya seperti pelatihan, bimbingan teknis, penyuluhan dan lain sebagainya untuk meningkatkan kualitas sumber daya, skema bantuan permodalan serta bantuan memasarkan produk.

Implementasi Program Padat Karya Pemerintah Kota Surabaya sendiri dapat menggunakan sektor milik pemkot untuk dimanfaatkan sebagai lahan padat karya dan kegiatan pendukung lainnya. Program padat karya dicanangkan dapat memanfaatkan sektror sekitar 9,5 juta atau 9.555.372 meter persegi lahan kosong atau lahan tidur milik Pemerintah Kota Surabaya. Lahan Bekas Tanah Kas Desa (BTKD) yang selama ini mangkrak, dapat dimanfaatkan untuk menyejahterakan Masyarakat Berpenghasilan Rendah (MBR) dalam membentuk kegiatan usaha di berbagai sektor seperti sektor pertanian dan non pertanian, berupa usaha cuci mobil, laundry, menjahit, rumah produksi batik, café hingga sentra wisata kuliner (lihat tabel 1). Diharapkan dengan adanya fasilitasi ini, program padat karya Kota Surabaya dapat menjadi salah satu alternatif dalam mengentaskan kemiskinan dan memperluas lapangan kerja di seluruh

kecamatan yang ada di Kota Surabaya. Berikut merupakan tabel daftar intervensi program padat karya Kota Surabaya yang aktif dan belum berjalan.

**Tabel 1  
Program Padat Karya di Surabaya**

No	Jenis Intervensi	OPD Operasional	Lokasi/Kelompok Usaha
1.	Cuci Motor	Badan pengelolaan keuangan dan aset daerah	1. Plataran Manyar (Kec. Mulyorejo)
2.	Cafe atau Barista	Badan pengelolaan keuangan dan aset daerah	1. Viaduct by Gubeng (Kec. Gubeng) 2. Plataran Manyar (Kec. Mulyorejo) 3. D'Bringins (Kec Sambikerep)
3.	Cuci Mobil	Badan pengelolaan keuangan dan aset daerah	1. Plataran Manyar (Kec. Mulyorejo)
4.	Laundry	Dinas kebudayaan, kepemudaan dan olah raga serta pariwisata	1. Rumah Padat Karya Kecamatan Tenggilis Mejoyo Rumah Padat Karya ex. Kantor Kelurahan Beringin
5.	Rumah Batik	Dinas kebudayaan, kepemudaan dan olah raga serta pariwisata	1. Kecamatan Mulyorejo Kec Sawahan
6.	Stand Mamin	Dinas ketahanan pangan dan pertanian	1. Adventure Land Romokalisari

*Politik Hukum Pengalokasian Program Padat Karya Dengan Menggunakan  
Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah di Kota Surabaya*

No	Jenis Intervensi	OPD Operasional	Lokasi/Kelompok Usaha
7.	Wahana	Dinas ketahanan pangan dan pertanian	1. Adventure Land Romokalisari
8.	Jahit Seragam, Hijab dan Vermak	Dinas koperasi usaha kecil dan menengah dan perdagangan	1. Sudah jalan
9.	Sliper	Dinas koperasi usaha kecil dan menengah dan perdagangan	Sudah jalan
10.	Tanaman Hias	Dinas lingkungan hidup	dalam proses
11.	Service AC	Dinas perindustrian dan tenaga kerja	1. Rumah Padat Karya Kec Wonocolo
12.	Produksi Paving	Dinas sumber daya air dan bina marga	1. Tambaksari Maju Jaya 2. Tambaksari Subur Makmur 3. Kenjeran Jaya 4. Kenjeran Barokah 5. Pakal Sukses Bersama 6. Sukolilo Berkah Jaya Abadi 7. Benowo Jaya Abadi 8. Benowo Maju Jaya
13.	Jahit Sepatu	Dinas kebudayaan, kepemudaan dan olah raga serta pariwisata	belum
14.	Potong Rambut	Dinas kebudayaan, kepemudaan dan olah raga serta pariwisata	belum

No	Jenis Intervensi	OPD Operasional	Lokasi/Kelompok Usaha
15.	Perawat Bayi (Baby Sitter)	Dinas kesehatan	belum
16.	Budidaya Perikanan	Dinas ketahanan pangan dan pertanian	belum
17.	Budidaya Peternakan	Dinas ketahanan pangan dan pertanian	belum
18.	Budidaya Pertanian	Dinas ketahanan pangan dan pertanian	belum
19.	Cuci Sepatu	Dinas koperasi usaha kecil dan menengah dan perdagangan	belum
20.	Toko Kelontong	Dinas koperasi usaha kecil dan menengah dan perdagangan	belum
21.	Cuci Helm	Dinas koperasi usaha kecil dan menengah dan perdagangan	belum
22.	Stand Kosong SWK	Dinas koperasi usaha kecil dan menengah dan perdagangan	belum
23.	Penyerapan Pekerja pada Kegiatan Perbaikan Rumah Tidak Layak Huni (RUTILAHU)	Dinas perumahan rakyat dan kawasan permukiman serta pertanahan	belum
24.	Perawat Lansia (Caregiver)	Dinas sosial	belum
25.	Pemasangan Paving	Dinas sumber daya air dan bina marga	belum

**Pertanggung Jawaban Hukum Bagi Pemerintah Kota Surabaya Atas Pengalokasian Program Padat Karya Dengan Menggunakan Dana APBD di Kota Surabaya Berdasarkan PP No. 12/2019**

**A. Kewenangan Kepala Daerah dalam Pengelolaan Keuangan Daerah**

Bahwa Kepala Daerah adalah alat Pemerintah Pusat, alat Pemerintah Daerah; dan juga sebagai alat Pemerintah Pusat Kepala Daerah: memegang pimpinan kebijaksanaan politik didaerahnnya, dengan mengindahkan wewenang-wewenang yang ada pada penjabat-pejabat yang bersangkutan berdasarkan peraturan-peraturan perundang-undangan yang berlaku, menyelenggarakan koordinasi antara jawatan-jawatan Pemerintah Pusat di Daerah antara jawatan-jawatan tersebut dengan Pemerintah Daerah, melakukan pengawasan atas jalannya Pemerintah Daerah menjalankan tugas-tugas lain yang diserahkan kepadanya oleh Pemerintah Pusat, serta sebagai alat Pemerintah Daerah (Moenta Andi Pangerang and Syafaat Anugrah Putra 2017).

Berbicara mengenai kedudukan kepala daerah, menyatakan bahwa dalam diri kepala daerah terdapat dua fungsi, yaitu fungsi sebagai kepala daerah otonom yang memimpin penyelenggaraan dan bertanggung jawab sepenuhnya tentang jalannya pemerintahan daerah, dan fungsi sebagai kepala wilayah yang memimpin penyelenggaraan urusan pemerintahan umum yang menjadi tugas pemerintah pusat didaerah (Djoko Prakoso 1984). Dalam diri kepala daerah terdapat 2 (dua) fungsi, yaitu:

- a. Sebagai kepala daerah otonom Sebagai kepala daerah otonom yang memimpin penyelenggaraan dan bertanggung jawab sepenuhnya tentang jalannya pemerintahan daerah. Kepala daerah adalah pejabat Negara.
- b. Sebagai kepala wilayah Sebagai kepala wilayah yang memimpin penyelenggaraan urusan pemerintahan umum yang menjadi tugas pemerintahan pusat di daerah.

Pertanggungjawaban Dan Pengawasan Keuangan Daerah, dalam Pasal 1 PP 12 /2019 disebutkan bahwa Kepala Daerah memegang kekuasaan dan tanggung jawab mengenai pengurusan keuangan Daerah yang dengan peraturan perundungan tidak diletakkan dalam tangan penguasa lain. Pasal 3 ayat (4) PP 12/2019 menyebutkan bahwa Pegawai negeri/instansi Pemerintah tersebut pada ayat (2) Pasal ini mengerjakan administrasi Keuangan Daerah berdasarkan peraturan-peraturan tentang hal yang ditetapkan oleh Pemerintah atau Kepala Daerah, dan administrasi keuangan Daerah dikerjakan terpisah dari administrasi keuangan Negara. Kepala wilayah (termasuk kepala wilayah kabupaten dan Kotamadya) adalah penguasa tunggal dibidang pemerintahan dalam wilayahnya dalam arti memimpin pemerintahan, mengkoordinasikan pembagunan dan membina kehidupan masyarakat disegala bidang, dalam penjelasan umum tersebut disebutkan.

Kepala wilayah dalam semua tingkat sebagai wakil pemerintah pusat adalah “penguasa tunggal” dibidang pemerintahan daerah, kecuali bidang pertahanan keamanan, bidang peradilan, bidang luar negeri dan bidang moneter dalam arti mencetak uang. Menentukan nilai uang dan sebagainya. Ia berkewajiban untuk memimpin penyelenggaraan pemerintahan, mengkoordinasikan perencanaan dan pelaksanaan pembangunan serta membina kehidupan masyarakat disegala bidang. Dengan perkataan lain, penguasa tunggal adalah administrator pemerintahan, administrator pembangunan dan administrator kemasyarakatan. Sebagai wakil pemerintah dan penguasa tunggal maka kepala wilayah adalah jabatan tertinggi diwilayahnya dibidang pemerintahan, lepas dari persoalan pangkat.

Pada Pasal 4 ayat 1 PP No. 12/2019 menjelaskan bahwa Kepala Daerah selaku pemegang kekuasaan Pengelolaan Keuangan Daerah dan mewakili Pemerintah Daerah dalam kepemilikan kekayaan daerah yang dipisahkan. Dalam melaksanakan tugas pemegang kekuasaan Pengelolaan Keuangan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mempunyai kewenangan:

*Politik Hukum Pengalokasian Program Padat Karya Dengan Menggunakan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah di Kota Surabaya*

- a. menyusun rancangan Perda tentang APBD, rancangan Perda tentang perubahan APBD, dan rancangan Perda tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD;
- b. mengajukan rancangan Perda tentang APBD, rancangan Perda tentang perubahan APBD, dan rancangan Perda tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD kepada DPRD untuk dibahas bersama;
- c. menetapkan Perda tentang APBD, rancangan Perda tentang perubahan APBD, dan rancangan Perda tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD;
- d. menetapkan kebijakan terkait Pengelolaan Keuangan Daerah;
- e. mengambil tindakan tertentu dalam keadaan mendesak terkait Pengelolaan Keuangan Daerah yang sangat dibutuhkan oleh Daerah dan/atau masyarakat;
- f. menetapkan kebijakan pengelolaan APBD;
- g. menetapkan KPA;
- h. menetapkan Bendahara Penerimaan dan Bendahara Pengeluaran;
- i. menetapkan pejabat yang bertugas melakukan pemungutan pajak daerah dan retribusi daerah;
- j. menetapkan pejabat yang bertugas melakukan pengelolaan Utang dan Piutang Daerah;
- k. menetapkan pejabat yang bertugas melakukan pengujian atas tagihan dan memerintahkan pembayaran;
- l. menetapkan pejabat lainnya dalam rangka Pengelolaan Keuangan Daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan
- m. melaksanakan kewenangan lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dalam melaksanakan kekuasaan sebagaimana dimaksud, Kepala Daerah melimpahkan sebagian atau seluruh kekuasaannya yang berupa perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan dan pertanggungjawaban, serta pengawasan Keuangan Daerah kepada Pejabat Perangkat Daerah. Kewenangan apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan

legislatif (diberi oleh undang-undang) atau dari kekuasaan eksekutif administratif. Kewenangan atau wewenang adalah suatu istilah yang biasa digunakan dalam lapangan hukum publik. Namun sesungguhnya terdapat perbedaan diantara keduanya. Kewenangan adalah apa yang disebut "kekuasaan formal", kekuasaan yang berasal dari kekuasaan yang diberikan oleh undang-undang atau legislatif dari kekuasaan eksekutif atau administratif. Karenanya, merupakan kekuasaan dari segolongan orang tertentu atau kekuasaan terhadap suatu bidang pemerintahan atau urusan pemerintahan tertentu yang bulat. Sedangkan "wewenang" hanya mengenai suatu bagian tertentu saja dari kewenangan. Sumber kewenangan yang menjadi pegangan untuk melakukan tindakan administrasi negara. Wewenang dan kewajiban pemerintah daerah, kepala daerah menurut hirarki bertanggung jawab kepada presiden melalui menteri dalam negeri. Sesuai dengan kedudukan Presiden sebagai penanggung jawab tertinggi dalam penyelenggaraan pemerintahan diseluruh wilayah negara. Selain daripada itu, ditinjau dari segi prinsip -prinsip organisasi dan ketatalaksanaan, adalah tepat sekali jika kepala daerah hanya mengenal satu garis pertanggungjawaban, oleh karena itu kepala daerah tidak bertanggung jawab kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Namun, kepala daerah berkewajiban memberikan keterangan pertanggungjawaban kepada DPRD sekurang-kurangnya sekali setahun, atau jika dipandang perlu olehnya, atau apabila diminta oleh DPRD.

Dalam pengurusan, pertanggungjawaban dan pengawasan keuangan serta barang milik daerah kepala daerah berwenang untuk menyelenggarakan pengurusan, pertanggungjawaban dan pengawasan keuangan daerah berdasarkan peraturan daerah dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, uang daerah disimpan pada kas daerah atau bank pembangunan daerah selama belum ada kas daerah atau bank pembangunan daerah, atas permintaan pemerintah daerah, menteri keuangan dapat menugaskan kas negara atau bank pemerintah tertentu untuk melaksanakan pekerjaan mengenai penerimaan, penyimpanan, pembayaran atau penyerahan uang, surat bernilai uang dan atau barang untuk kepentingan daerah.

## **B. Mekanisme Pertanggungjawaban APBD**

Salah satu upaya konkret untuk mewujudkan transparansi dan akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah adalah penyampaian laporan pertanggungjawaban keuangan yang memenuhi prinsip-prinsip tepat waktu dan disusun dengan mengikuti standar akuntansi pemerintah (Suhartini 2019). Pada Pasal 189 ayat 1 PP No. 12/2019 menjelaskan bahwa Pelaporan Keuangan Pemerintah Daerah merupakan proses penyusunan dan penyajian laporan keuangan Pemerintah Daerah oleh entitas pelaporan sebagai hasil konsolidasi atas laporan keuangan SKPD selaku entitas akuntansi.

Pertanggungjawaban Keuangan Daerah diwujudkan dalam bentuk laporan keuangan (Suhartini 2019). Sebagaimana dimaksud pada Pasal 190 ayat (2) pada PP No. 12/2019, Laporan keuangan tersebut merupakan wujud dari penguatan transparansi dan akuntabilitas. Terkait dengan pertanggungjawaban Keuangan Daerah, setidaknya ada 7 (tujuh) laporan keuangan yang harus dibuat oleh Pemerintah Daerah yaitu:

1. neraca,
2. laporan realisasi anggaran,
3. laporan operasional,
4. laporan perubahan saldo anggaran lebih,
5. laporan perubahan ekuitas,
6. laporan arus kas, dan
7. catatan atas laporan keuangan.

Laporan keuangan Pemerintah Daerah sebagaimana dimaksud pada Pasal 190 ayat (1) pada PP No. 12/2019 disusun dan disajikan oleh kepala SKPKD selaku PPKD sebagai entitas pelaporan untuk disampaikan kepada Kepala Daerah dalam rangka memenuhi pertanggungjawaban pelaksanaan APBD. Pasal 190 ayat (3) PP 12/2019 selanjutnya disampaikan kepada Kepala Daerah melalui sekretaris daerah paling lambat 3 (tiga)

bulan setelah tahun anggaran berakhir sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Selain berbentuk laporan keuangan, pertanggungjawaban keuangan daerah juga berupa laporan realisasi kinerja (Fajriatul Mukarramah Kasman 2017). Melalui laporan ini, masyarakat bisa melihat sejauh mana kinerja pemerintah daerahnya. Selain itu, laporan ini juga sebagai alat untuk menjaga sinkronisasi dari proses perencanaan hingga pertanggungjawaban yang dilakukan Pemerintah Daerah. Melalui laporan ini Pemerintah Daerah bisa melihat hal yang harus diperbaiki untuk kepentingan proses penganggaran dan perencanaan di tahun berikutnya. Selanjutnya, berdasarkan prinsip, asas, dan landasan umum penyusunan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, pengawasan dan pertanggungjawaban keuangan daerah. Pemerintah Daerah diharapkan mampu menciptakan sistem pengelolaan keuangan daerah yang sesuai dengan keadaan dan kebutuhan setempat dengan tetap menaati peraturan perundangundangan yang lebih tinggi serta meninjau sistem tersebut secara terus menerus dengan tujuan mewujudkan pengelolaan keuangan daerah yang efektif, efisien, dan transparan.

Menurut ketentuan Pasal 1 butir 7 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara (UU No. 15/2004), makna tanggung jawab keuangan negara dan daerah adalah kewajiban pemerintah untuk melaksanakan pengelolaan keuangan secara tertib, taaat pada peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, dan transparan, dengan memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan. Pelaksanaan APBD merupakan bagian dari pengelolaan keuangan daerah oleh karena itu pertanggungjawaban pelaksanaan APBD harus pula dimaknai sebagai bagian pengelolaan keuangan daerah. Dengan demikian pertanggungjawaban pelaksanaan APBD merupakan bentuk kewajiban dari pemerintah daerah untuk melaksanakan

*Politik Hukum Pengalokasian Program Padat Karya Dengan Menggunakan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah di Kota Surabaya*

pengelolaan keuangan daerah secara tertib, taat pada peraturan perundangundangan, efisien, ekonomis, efektif, dan transparan, dengan memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan. Eksistensi pengaturan yang menyangkut bidang akuntansi dan pelaporan dimaksudkan untuk memperkuat pilar akuntabilitas dan transparasi sehubungan dengan tanggungjawab pemerintah daerah dalam pelaksanaan APBD (Rdaneydonnyzar and Dadang Suwanda 2019).

Pertanggungjawaban pejabat pengelolaan keuangan daerah diatur dalam Pasal 53 dan 54 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara (UU No. 1/2004):

1. Bendahara penerimaan/ bendahara pengeluaran daerah bertanggung jawab secara fungsional atas pengelolaan utang yang menjadi tanggung jawab kepada bendahara umum daerah.
2. Bendahara umum daerah bertanggung jawab kepada gubernur/bupati/walikota dari segi hak dan ketentuan kepada peraturan atas pelaksanaan penerimaan dan pengeluaran yang dilakukannya.
3. Penggunaan anggaran bertanggung jawab secara formal dan material kepada gubernur/ bupati/walikota atas pelaksanaan kebijakan anggaran yang berada dalam penguasaannya.
4. Kuasa pengguna anggaran bertanggung jawab secara formal dan material kepada pengguna anggaran atas pelaksanaan kegiatan yang berada dalam penguasaannya.

Dalam UU No. 17/2003 telah ditetapkan bahwa laporan pertanggungjawaban pelaksanaan APBN/APBD disampaikan berupa laporan keuangan yang setidak-tidaknya terdiri dari laporan keuangan pemerintah pusat yang telah diperiksa oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) harus disampaikan kepada DPR selambat-lambatnya 6 (enam) bulan setelah berakhirnya

tahun anggaran yang bersangkutan, demikian pula laporan keuangan pemerintah daerah yang telah diperiksa oleh BPK harus disampaikan kepada DPRD selambat lambatnya 6 (enam) bulan setelah berakhirnya tahun anggaran yang bersangkutan. Dalam rangka akuntabilitas pengelolaan keuangan Negara menteri/pimpinan lembaga/gubernur/bupati/walikota selaku pengguna anggaran/pengguna barang bertanggung jawab atas pelaksanaan kebijakan yang ditetapkan dalam Undang-undang tentang APBN/Peraturan Daerah tentang APBD, dari segi manfaat/hasil (*outcome*). Sedangkan Pimpinan unit organisasi kementerian negara/lembaga bertanggung jawab atas pelaksanaan kegiatan yang ditetapkan dalam undang-undang tentang APBN, demikian pula Kepala Satuan Kerja Perangkat Daerah bertanggung jawab atas pelaksanaan kegiatan yang ditetapkan dalam Peraturan Daerah tentang APBD, dari segi barang dan/atau jasa yang disediakan (*output*). Bendahara umum daerah dalam pelaksanaan tugasnya bertanggungjawab kepada Gubernur/Bupati/Walikota.

Berikut adalah alur/mekanisme pertanggungjawaban APBD dibuat dan dilaksanakan:

1. Ditingkat Daerah, adalah:

- a. Kepala Satuan Kerja perangkat daerah membuat laporan Keuangan pelaksanaan APBD meliputi laporan realisasi anggaran, neraca, laporan arus kas dan catatan atas laporan keuangan yang disusun sesuai dengan standar akuntansi pemerintah.
- b. Bendahara umum daerah membuat laporan Arus Kas Pemerintah Daerah.
- c. Gubernur/Bupati/Walikota menyusun ikhtisar laporan keuangan perusahaan daerah.
- d. Laporan disampaikan Gubernur/Bupati/Walikota selaku wakil pemerintah dalam kepemilikan kekayaan daerah kepada Badan Pemeriksa Keuangan (BPK)

*Politik Hukum Pengalokasian Program Padat Karya Dengan Menggunakan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah di Kota Surabaya*

selambat-lambatnya 3 bulan setelah tahun anggaran berakhir.

- e. Kepala satuan kerja perangkat daerah selaku pengguna anggaran/pengguna barang memberikan pernyataan bahwa pengelolaan APBD telah diselenggarakan berdasarkan system pengendalian intern yang memadai dan akuntansi keuangan telah diselenggarakan sesuai dengan standart akuntansi pemerintah.

2. Ditingkat BPK, adalah:

- a. BPK melakukan pemeriksaan keuangan, kinerja dan pemeriksaan dengan tujuan tertentu. Sesuai standart pemeriksaan, dengan membuat laporan hasil pemeriksaan setelah dilakukan pemeriksaan dan laporan interim pemeriksaan dalam hal pemeriksaan belum selesai dilakukan secara keseluruhan dengan tujuan pengamanan dan/atau pencegahan bertambahnya kerugian.
- b. Jika laporan telah diaudit oleh akuntan publik, maka dwajib dilaporkan kepada BPK.
- c. Laporan hasil pemeriksaan atas laporan keuangan pemerintah memuat opini, disampaikan kepada DPRD selambat-lambatnya 2 bulan setelah menerima laporan keuangan dari pemerintah daerah.
- d. laporan hasil pemeriksaan atas kinerja memuat temuan, kesimpulan dan rekomendasi; disampaikan kepada DPRD sesuai dengan kewenangan.
- e. laporan hasil pemeriksaan dengan tujuan tertentu memuat kesimpulan disampaikan kepada DPRD.
- f. Tanggapan pemerintah yang bertanggung jawab atas temuan, kesimpulan dan rekomendasi pemeriksa dimuat atau dilampirkan pada laporan hasil pemeriksaan.

BPK dalam melakukan pemeriksaan terhadap pelaksanaan APBD selanjutnya membuat ikhtisar hasil pemeriksaan dan

melaporkan kepada lembaga perwakilan. Laporan hasil pemeriksaan tersebut bersifat terbuka untuk umum, artinya laporan tersebut bisa diakses masyarakat luas kecuali jika ada rahasia negara yang tidak bisa disiarkan terbuka.

3. Ditingkat Lembaga Perwakilan yakni DPRD, adalah:

- a. Lembaga perwakilan menindaklanjuti hasil pemeriksaan BPK dengan melakukan pembahasan sesuai dengan kewenangannya.
- b. DPRD meminta penjelasan kepada BPK dalam rangka menindak lanjuti hasil pemeriksaan.
- c. DPRD dapat meminta BPK untuk melakukan pemeriksaan lanjut yang dapat berupa semua hal yang diawasi yakni keuangan, kinerja dan pemeriksaan dengan tujuan tertentu.
- d. DPRD dapat meminta pemerintah untuk melakukan tindak lanjut hasil pemeriksaan.

### **Kesimpulan**

Dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Kota Surabaya 2021-2026, disebutkan bahwa isu atau permasalahan pembangunan yang ada di Kota Surabaya adalah selain tetap pada penanganan dan pemulihan dampak ekonomi dan sosial akibat Pandemi Covid-19, permasalahan Kota Surabaya yakni belum optimalnya pemenuhan kesempatan kerja dan penyerapan tenaga kerja serta pengembangan kewirausahaan dalam menurunkan angka pengangguran dan angka kemiskinan yang ada. Pemerintah Kota Surabaya mengalokasikan program Padat Karya sebagai kebijakan untuk menangani kemiskinan dan pengangguran dengan berbagai upaya, salah satunya adalah dengan memfasilitasi penduduk miskin dan pengangguran untuk berdaya saing dan mandiri terhadap peningkatan kesejahteraannya yang melibatkan Masyarakat Berpenghasilan Rendah (MBR) dalam mengelola aset milik Pemkot Surabaya. Berdasarkan data, dari 25 program padat karya yang telah ada

*Politik Hukum Pengalokasian Program Padat Karya Dengan Menggunakan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah di Kota Surabaya*

saat ini, 13 diantaranya belum berjalan. Pertanggungjawaban Keuangan Daerah diwujudkan dalam bentuk laporan keuangan. sebagaimana dimaksud pada Pasal 190 ayat (2) pada PP No. 12/2019, Laporan keuangan tersebut merupakan wujud dari penguatan transparansi dan akuntabilitas. Terkait dengan pertanggungjawaban Keuangan Daerah, setidaknya ada 7 (tujuh) laporan keuangan yang harus dibuat oleh Pemerintah Daerah yaitu neraca, laporan realisasi anggaran, laporan operasional, laporan perubahan saldo anggaran lebih, laporan perubahan ekuitas, laporan arus kas, dan catatan atas laporan keuangan.

### **Daftar Pustaka**

- Ahmad Yani. 2008. *Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat Dan Daerah Di Indonesia*. Jakarta: PT.Raja Grafindo Persada.
- Andi Mustari Pide. 1999. *Otonomi Daerah Dan Kepala Daerah Memasuki Abad XXI*. Bandung: Gaya media Pratama.
- Aprilia Dwi Susanti. 2022. "Perspektif Hukum Keuangan Negara Terhadap Mekanisme Pertanggungjawaban Pengelolaan Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah." *Jurnal El-Dusturie* 1, no. 2.
- Arifin P. Soeria Atmadja. 1986. *Mekanisme Pertanggungjawaban Keuangan Negara: Suatu Tinjauan Yuridis*. Jakarta: Gramedia.
- Dadang Solihin M.A. 2000. *Otonomi Penyelenggaraan Pemerintah Daerah*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Dhanar Nur. 2022. "Politik Hukum Dalam Rangka Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah." *Jurnal Penelitian Hukum* 2, no. 5.
- Djoko Prakoso. 1984. *Kedudukan Dan Fungsi Kepala Daerah Beserta Perangkat Daerah Lainnya Di Dalam Undang-Undang Pokok Pemerintahan Di Daerah*. Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Fajriatul Mukarramah Kasman. 2017. "Pelaksanaan Dan Pertanggung Jawaban APBD Terhadap Pengelolaan

- Keuangan Daerah." *Jurnal Ilmu Hukum Universitas Muhammadiyah Yogyakarta* 6, no. 2.
- Johny Ibrahim. 2010. *Teori Dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*. Malang: Bayumedia.
- Josef Mario Monteiro. 2019. *Hukum Keuangan Negara Daerah*. Malang: Setara Press.
- Kurnia, Ujang Endi, and Ni Wayan Widhiasthini. 2021. "EVALUASI KEBIJAKAN PADAT KARYA TUNAI PADA PENGELOLAAN DANA DESA DALAM PEMBERDAYAAN MASYARAKAT DESA." *Jurnal Ilmiah Muqoddimah: Jurnal Ilmu Sosial, Politik Dan Hummanioramaniora* 5, no. 1 (February): 148. <https://doi.org/10.31604/jim.v5i1.2021.148-161>.
- Moenta Andi Pangerang, and Syafaat Anugrah Putra. 2017. *Pokok-Pokok Hukum Pemerintahan Daerah*. Depok: Raja Grafindo Persada.
- Muhammad Djafar Saidi. 2009. *Hukum Keuangan Negara*. Jakarta: PT.Raja Grafindo.
- Muhammad Djumana. 2007. *Pengantar Hukum Keuangan Daerah*. Bandung: Citra Aditya Bakti.
- Mukti. 2018. "Politik Hukum Pembentukan Peraturan Daerah Tentang Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah." *Jurnal Ilmu Hukum Pascasarajana UMI Makassar* 20, no. 2.
- Pemerintah Kota Surabaya. 2022. "ANGKA PENGANGGURAN DI SURABAYA TURUN, WALI KOTA ERI CAHYADI: BERARTI APBD BERHASIL." Surabaya.Go.Id. 2022.
- Peter Mahmud Marzuki. 2016. *Penelitian Hukum*. Jakarta: Kencana.
- Rdaneydonnyzar, and Dadang Suwanda. 2019. *Good Governance Pengelolaan Keuangan Daerah*. Bandung: Remaja Rosdakarya.
- Risa, Hajar, Badaruddin Badaruddin, and Munir Tanjung. 2021. "Implementasi Program Padat Karya Tunai Dari Dana Desa Dalam Mengatasi Kemiskinan Masyarakat Desa Karang

*Politik Hukum Pengalokasian Program Padat Karya Dengan Menggunakan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah di Kota Surabaya*

- Gading." *PERSPEKTIF* 10, no. 2 (July): 739–53.  
<https://doi.org/10.31289/perspektif.v10i2.5207>.
- Saleh Choirul. 2020. *Akuntabilitas Kerja Anggaran Pemerintah Daerah*. Bandung: Refika Aditama.
- Setiawan, Angga Eka, Leony Fatmawati, and Sultoni Fikri. 2023. "TINJAUAN YURIDIS PEMUNGUTAN PAJAK BUMI DAN BANGUNAN TERHADAP PENINGKATAN PENDAPATAN ASLI DAERAH KOTA SURABAYA." *IBLAM LAW REVIEW* 3, no. 1 (January): 40–48.  
<https://doi.org/10.52249/ilr.v3i1.105>.
- Suhartini. 2019. "Mekanisme Pertanggungjawaban Pengelolaan Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah Dalam Perspektif Hukum Keuangan Negara." *Jurnal de Yure* 11, no. 2.
- Sultoni Fikri, and Rizky Bangun Wibisono. 2023. "Principle of Original Authority in Territorial Decentralization." *Jurnal Mengkaji Indonesia* 2, no. 1.
- Yuliastati. 2017. "Urgensi Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) Terhadap Perencanaan Pembangunan Daerah." *Jurnal Katalogis* 5, no. 4.