

TESIS

**“ FUNGSI PENGAWASAN DPRD DALAM PENGELOLAAN APBD
GUNA MEWUJUDKAN PEMERINTAHAN YANG BAIK
DI KOTA MAKASSAR “**

*Function of Observation DPRD in Management APBD Utilize
to Realize the Good Governance Macassart City*

**ANDI GAFRIANA MUTIAH
PO. 906206511**



**PROGRAM MAGISTER ILMU HUKUM
KONSENTRASI HUKUM TATA PEMERINTAHAN
FAKULTAS HUKUM UNHAS
MAKASSAR
2008**

TESIS

PERSETUJUAN PEMBIMBING

**FUNGSI PENGAWASAN DPRD DALAM PENGELOLAAN KEUANGAN
DAERAH GUNA MEWUJUDKAN PEMERINTAHAN YANG BAIK
DI KOTA MAKASSAR**

Disusun dan diajukan oleh :

**ANDI GAFRIANA MUTIAH
PO. 906206511**

Komisi Penasehat

KETUA

ANGGOTA

Prof.Dr.Muh.Guntur Hamzah,S.H.,M.H.

Prof. Dr.Faisal Abdullah,S.H.,M.Si.,DFM

**Mengetahui,
Ketua Program Studi S2 Ilmu Hukum**

Prof. Dr. Muzakkir, S.H.,M.H.

KATA PENGANTAR

Dengan memanjatkan puji syukur kehadiran ALLAH SWT, atas rahmat, taufik dan hidayah-Nya sehingga penulis dapat menyelesaikan tesis ini yang merupakan kewajiban akhir dari proses pendidikan Program Pascasarjana Magister Ilmu Hukum Universitas Hasanuddin Makassar.

Penulis menyadari bahwa penulisan ini banyak kendala yang dihadapi, namun atas Ridho ALLAH SWT, dan sumbangsih dari berbagai pihak, maka Tesis ini dapat diselesaikan tepat pada waktunya. Untuk itu penulis menyampaikan rasa terima kasih dan rasa Sayang yang teramat Sangat kepada Ibunda St. Farida Kamuz, Ayahanda (Alm) Andi Sumange Pattawari Pt. Rowa, dan Suami tercinta Muhammad Syukron Anshori serta Anakda Hafiddin Mahdyvikia Anshori, dan kakak-kakak serta si Bontot yang telah memberikan dorongan moriil kepada penulis.

Disadari pula bahwa sejak kegiatan perencanaan penelitian, proses penelitian sampai pada selesainya penelitian, tidak terlepas dari bantuan serta dukungan berbagai pihak, untuk itu terima kasih yang tak terhingga disampaikan pula kepada :

1. Bapak Prof. Dr. Muh. Guntur Hamzah, S.H.,M.H. dan Bapak Prof. Dr. Faisal Abdullah, S.H.,M.Si.,DFM. Selaku Komisi Penasihat, yang telah banyak memberikan petunjuk dan bimbingan serta meluangkan waktunya untuk berbagi teori dan pengalamannya kepada penulis.
2. Bapak Prof. Dr. Syamsul Bachri, S.H.,M.H, Bapak Prof. Dr. Achmad Ruslan, S.H.,M.H dan Bapak Dr. H. M. Djafar Saidi, S.H.,M.H, selaku anggota komisi penasihat.

3. Bapak Prof. Dr. Muzakkir,S.H.,M.H, selaku Ketua Program Studi S2 Ilmu Hukum.
4. Para Dosen Program studi S2 Ilmu Hukum Pascasarjana Universitas Hasanuddin Makassar, atas ketulusan dan keikhlasan memberikan ilmu pengetahuannya.
5. Bapak-Bapak pegawai Administrasi Sekretariat Program Pascasarjana Universitas Hasanuddin Makassar.
6. Departemen Hukum Dan Hak Asasi Manusia, Kantor Wilayah Sulawesi Selatan, Balai Pemasyarakatan Klas I Makassar.
7. Semua rekan-rekan mahasiswa Angkatan V khususnya mba Sri, Bu Ellen, Bu Rita dan 'Ho Zo' Linda. Serta semua pihak yang tidak dapat kami sebutkan satu persatu.

Penulis berharap kiranya tesis ini dapat bermanfaat bagi kita dalam mengembangkan tugas dan pengabdian kepada masyarakat, bangsa dan Negara tercinta ini.

Makassar, Desember 2008

Penulis

ANDI GAFRIANA MUTIAH

ABSTRAK

ANDI GAFRIANA MUTIAH, Nomor Pokok 906206511. “ Fungsi Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam Pengelolaan APBD guna Mewujudkan Pemerintahan yang Baik di Kota Makassar”. Dibimbing oleh Guntur Hamzah dan Faisal Abdullah.

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui : (1) Bagaimana Pelaksanaan fungsi Pengawasan terhadap Pelaksanaan APBD, (2) Bagaimana pengaruh Kultur Anggota Legislatif dan kultur Masyarakat terhadap pengawasan DPRD dalam pelaksanaan APBD dalam mewujudkan Pemerintahan yang baik.

Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa (1) Pelaksanaan Fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah belum optimal atau tidak konsisten dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku dalam hal penyusunan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah bersifat sumir, tidak adanya deliniasi atau batas-batas kewenangan pengawasan yang jelas bagi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, (2) Faktor kultur Anggota legislatif dan kultur masyarakat juga mempengaruhi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam melaksanakan Pengawasan Anggaran.

Akhirnya Peneliti menyarankan kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah agar lebih merinci pelaksanaan tugas-tugas DPRD dalam Peraturan Tata Tertib DPRD. Perlu ditingkatkan profesionalisme kelegislatifan didaerah dengan meningkatkan prefensi dan keaktifan dalam menjalankan tugasnya serta dapat menciptakan kultur pengawasan yang wajar, normal dan saling mendukung antara subjek dan objek pengawasan.

ABSTRACT

ANDI GAFRIANA MUTIAH. No. Reg. 906206511 " Function of Observation DPRD in Management APBD Utilize To Realize the Good Governance Macassart city". Guided by Muh. Guntur Hamzah, and Faisal Abdullah.

This research aim to to know : (1) How execution of Observation function to Execution APBD, (2) How Influence Legislative Member Culture and Society Culture to observation DPRD in execution APBD in realizing good Governance.

Result of research indicate that (1) Execution of Function of observation of Council populace representation not yet optimal or is not consistent with the legislation rule going into effect in the case of compilation of Revenue Plan of Area Expense have the character of the sumir., inexistence of deliniasi or defines clear authority observation for Council representation populace, (2) legislative culture and society culture Factor also influence the Area Parliament in executing Budget Observation.

Finally Researcher suggest to Area Parliament so that more detailing of execution of duties DPRD in Regulation of Discipline DPRD. Require to be improved by a legislative professionalism is by improving prefensi and liveliness in running its duty and also can create the fair observation culture, normal and sating support between observation subject and object.

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PENGESAHAN	ii
KATA PENGANTAR	iii
ABSTRAK	v
ABSTRACT	vi
DAFTAR ISI	vii
DAFTAR TABEL	viii
DAFTAR DIAGRAM.....	ix
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Rumusan Masalah	6
C. Tujuan Penelitian	6
D. Manfaat Penelitian	7
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	8
A. Fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah	8
B. Prinsip dan Kebijakan Penyusunan Anggaran dan Pendapatan Belanja Daerah (APBD)	10
C. Pengawasan :	
a. Pengawasan Menurut Hukum	18
b. Pengawasan Anggaran	28
D. Kinerja Organisasi Pengawasan	34
E. Pengelolaan Keuangan Daerah Atas Dasar Prinsip-Prinsip Good Governance	37
F. Kerangka Pikir	44
G. Definisi Operasional	50

BAB III METODE PENELITIAN	52
A. Daerah Penelitian	52
B. Populasi dan Sampel	52
C. Teknik Pengambilan Data	52
D. Analisis Data	53
BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN	54
A. Gambaran Umum Lokasi Penelitian	54
B. Proses Pengawasan DPRD	71
C. Faktor-faktor yang mempengaruhi pelaksanaan fungsi Pengawasan DPRD terhadap Pelaksanaan Anggaran Daerah	89
BAB V PENUTUP	102
A. Kesimpulan	102
B. Saran	103

DAFTAR PUSTAKA

BAB I

PENDAHULUAN

1. Latar Belakang Masalah

Berdasarkan ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945, pelaksanaan penyelenggaraan negara dilakukan oleh lembaga-lembaga eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Oleh karena itu didalam pelaksanaan penyelenggaraan Negara, hati nurani rakyat menghendaki adanya penyelenggaraan yang mampu menjalankan fungsi dan tugasnya secara sungguh-sungguh dan penuh tanggung jawab agar reformasi pembangunan dapat berdaya guna dan berhasil guna. Dengan demikian, para penyelenggara Negara dalam menjalankan fungsi dan tugasnya tersebut, penyelenggaraan harus jujur, adil terbuka dan terpercaya serta mampu membebaskan diri dari praktek korupsi, kolusi dan nepotisme.

Penyelenggaraan Pemerintah Daerah dalam rangka otonomi daerah memerlukan inovasi baru dalam bidang Pemerintahan secara keseluruhan. Dan sudah waktunya untuk difikirkan bagi kepentingan pemerintahan masa depan sebuah pola interaksi antara eksekutif dengan legislatif didaerah dengan menciptakan mekanisme "*Cheeks and Balances*" di tingkat lokal.

Dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, telah menyebabkan terjadinya berbagai perubahan mendasar dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Perubahan tersebut akan merubah peta pemerintahan secara keseluruhan di Indonesia termasuk perubahan terhadap pengawasan daerah yang akan berimplikasi pada perubahan pengawasan terhadap anggaran daerah.

Pemberian otonomi luas kepada Daerah membawa konsekuensi diperlukannya penyesuaian tata kelembagaan serta pola hubungan antar lembaga pengawasan dan pemeriksaan keuangan di daerah. Pengawasan merupakan tugas dan wewenang Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sesuai Pasal 42 Ayat (1) butir c, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yaitu : “Dewan Perwakilan Rakyat Daerah mempunyai tugas dan wewenang melaksanakan pengawasan terhadap Peraturan Daerah dan Peraturan Perundang-undangan lainnya, peraturan kepala daerah, anggaran pendapatan belanja daerah, kebijakan pemerintah daerah dalam melaksanakan program pembangunan daerah, dan kerjasama internasional didaerah”.

Substansi sasaran pokok yang hendak dicapai melalui perubahan system pemerintahan daerah adalah :

1. Pembangunan system dan kehidupan politik yang demokratis.

2. Penciptaan pemerintahan daerah yang bersih dan berwibawa dengan nuansa desentralisasi.
3. Pemberdayaan masyarakat agar mampu berperan serta secara optimal dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan daerah.
4. Penegakan supremasi hukum

Dalam rangka mewujudkan sasaran tersebut, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah perlu mengupayakan langkah-langkah konkrit yang dapat mendorong perannya secara optimal dalam konteks pemerintahan daerah. Menurut Muchsan (2000:20), ada tiga sendi sebagai pilar penyangga otonomi, yaitu (1) *Sharing of power* (pembagian kewenangan), (2) *Distribution of income* (pembagian pendapatan), (3) *empowering* (kemandirian/pemberdayaan pemerintah daerah).

Isu pokok yang mendasar dalam aspek keuangan daerah adanya diskresi yang luas sebagaimana diatur dalam Undang-Undang 32 Tahun 2004 serta dana perimbangan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 akan mengurangi kecendrungan patronasi dan kooptasi yang dilakukan pusat terhadap daerah melalui instrument keuangan daerah. Hal ini berimplikasi pada meningkatnya diskresi daerah dalam manajemen keuangan daerah. Dengan adanya diskresi yang luas tersebut. Pemerintah daerah akan

menentukan pengeluarannya sesuai dengan kebutuhan dan prioritas daerah.

Selama ini juga terlihat kekaburan dalam alokasi antara anggaran rutin dengan anggaran pembangunan suatu kegiatan yang seharusnya dibiayai secara rutin sering dibiayai dengan anggaran pembangunan. Hal tersebut disamping perimbangan politis, juga disebabkan tidak adanya standar teknis baik secara kuantitatif maupun kualitatif untuk pelaksanaan urusan otonomi daerah. Tidak adanya standar tersebut menyebabkan tidak adanya *Standar Spending Assessment (SSA)* sebagai dasar untuk alokasi dana suatu urusan tertentu.

Dengan diberlakukannya Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004, akan merubah pola pemakaian dana daerah, mengingat diskresi yang luas yang diberikan oleh pusat kepada daerah dalam pemanfaatan anggaran daerah sekalipun dana tersebut berasal dari pusat. Daerah akan melakukan pemanfaatan anggaran sesuai dengan kebutuhan dan prioritas daerah. Kebutuhan dan prioritas daerah akan erat hubungannya dengan visi dan misi yang dikembangkan oleh daerah yang bersangkutan. Untuk itu maka sasaran dari pengawasan anggaran adalah sejauh mana keterkaitan antara alokasi anggaran dengan pencapaian visi dan misi daerah.

Pengawasan mempunyai peranan yang sangat penting untuk menjamin terwujudnya efektifitas dan efisiensi kerja serta

pencapaian hasil kerja (kinerja) dalam suatu organisasi dengan maksud untuk mencegah terjadinya kebocoran dan pemborosan dalam menggunakan waktu, anggaran, dan sarana sehingga seluruh kegiatan organisasi dapat terlaksana secara efektif dan efisien. Kinerja lembaga Pemerintahan di daerah umumnya ditentukan oleh anggota organisasinya, demikian halnya dilingkungan daerah kinerja pegawai sangat menentukan dan mempunyai peranan yang sangat strategis dalam pencapaian tujuan organisasi sehingga perlu diawasi dan dipelihara serta ditumbuh kembangkan secara kontinyu dan berkelanjutan. Selama ini telah dilakukan pengawasan melekat, pengawasan fungsional dan pengawasan masyarakat, namun kisah kasus korupsi dan kolusi masih saja marak.

Berbagai penyimpangan dalam pemberian pelayanan oleh pemerintah melalui aparaturnya masih saja terjadi yang urusan kecil saja misalnya dibutuhkan biaya, prosedur, dan waktu yang panjang semua hal itu tentunya membawa dampak yang luas dan menimbulkan citra buruk terhadap kinerja institusi atau organisasi pemerintah ([Http://www.Makassar.go.id](http://www.Makassar.go.id)).

Berdasarkan pengamatan dilingkungan pemerintah kota makassar, tampak suatu fenomena yang perlu diantisipasi menyangkut belum optimalnya peran Dewan Perwakilan Rakyat daerah dalam menjalankan fungsi pengawasan anggaran yang dimilikinya, belum terstandarisasinya pengawasan yang dilakukan,

belum dilakukannya perbandingan hasil pekerjaan sebelum dan setelah dilakukan pengawasan serta upaya atau tindakan perbaikan atas kekhilafan dan kesalahan yang terjadi selama ini. ([Http://www.Makassar.go.id](http://www.Makassar.go.id)).

2. Rumusan Masalah

Berdasarkan pada latar belakang yang telah diuraikan maka masalah yang dikaji dalam penelitian ini adalah ;

1. Bagaimana pelaksanaan fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah terhadap pelaksanaan Anggaran daerah dalam mewujudkan pemerintahan yang baik di Kota Makassar ?
2. Bagaimana pengaruh kultur legislatif dan kultur masyarakat terhadap pengawasan DPRD dalam pelaksanaan Anggaran daerah dalam mewujudkan Pemerintahan yang baik di Kota Makassar ?

3. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan yang ingin dicapai adalah :

- a. Untuk mengetahui dan menganalisis pelaksanaan fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah terhadap pelaksanaan anggaran daerah dalam mewujudkan pemerintahan yang baik.
- b. Untuk mengetahui bagaimana pengaruh kultur legislatif dan kultur masyarakat terhadap pengawasan DPRD dalam pelaksanaan Anggaran Daerah.

4. Manfaat Penelitian

Dengan penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat sebagai berikut :

a. **Manfaat teoritis / pengembangan ilmu pengetahuan,**

Hasil penelitian tentang hubungan antara pengawasan dan pemerintahan yang baik, diharapkan dapat bermanfaat bagi pengembangan ilmu hukum pada umumnya, dan dapat menambah wawasan teori di bidang Hukum Administrasi Negara pada khususnya.

b. **Manfaat praktis,**

Secara praktis penelitian ini diharapkan dapat memberi sumbang saran bagi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam melaksanakan fungsi pengawasan, serta dapat berguna dan bermanfaat bagi masyarakat yang ikut berperan serta dalam mewujudkan pemerintahan yang baik di Daerah.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)

Dalam melaksanakan suatu kewenangan, para pemangku atau pemegang kewenangan diberikan tugas dan fungsi sebagai konsekuensi dari kekuasaan yang dimiliki dan dilaksanakan. Kata fungsi dalam kehidupan sehari-hari sering digunakan secara paralel dengan kata tugas. Tugas merupakan penjabaran dari kewenangan yang dimiliki oleh seseorang atau badan sedangkan fungsi adalah instrument atau bagian-bagian yang menjabarkan secara operasional dari tugas yang dimiliki.

Pendekatan pengertian fungsi yang dikemukakan diatas merupakan pengantar dalam melihat dan menelaah bagaimana sesungguhnya fungsi Dewan Perwakilan Rakyat dalam kaitannya dengan pelaksanaan fungsi pengawasan.

Berdasarkan ketentuan Pasal 77 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 disebutkan "DPRD Kabupaten/Kota mempunyai fungsi legislasi, anggaran dan pengawasan". Rumusan yang sama terdapat pula dalam ketentuan Pasal 41 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004.

Fungsi legislasi daerah merupakan fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota untuk membentuk peraturan daerah Kabupaten/Kota bersama Bupati/Walikota.

Fungsi anggaran adalah fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota bersama-sama dengan Pemerintah daerah untuk menyusun dan menetapkan anggaran pendapatan dan belanja daerah yang didalamnya termasuk anggaran untuk pelaksanaan fungsi, tugas dan wewenang DPRD Kabupaten/Kota.

Fungsi pengawasan adalah fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota untuk melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan Undang-Undang, peraturan daerah dan keputusan Bupati/Walikota serta kebijakan yang ditetapkan oleh Pemerintah Daerah (Penjelasan Pasal 77 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003).

Fungsi pengawasan merupakan fungsi manajemen yang penting yaitu untuk menunjang kelancaran pelaksanaan program pembangunan nasional, sehingga diharapkan dengan pelaksanaan pengawasan yang efektif akan terwujud tujuan yang dikehendaki. Peranan pengawasan didalam pelaksanaan pembangunan adalah untuk mendeteksi secara dini terhadap berbagai penyimpangan yang mungkin terjadi. Berawal dari ungkapan tersebut diatas maka fungsi pengawasan sebagai salah satu peranan hokum administrasi Negara

tersebut patut mendapatkan perhatian demi terselenggaranya pemerintahan yang baik.

B. Prinsip dan Kebijakan Penyusunan Anggaran dan Pendapatan Belanja Daerah (APBD)

Anggaran Pendapatan Belanja Daerah merupakan rencana keuangan tahunan pemerintahan daerah yang di bahas dan disetujui bersama oleh pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan ditetapkan dengan peraturan daerah.

Sebagai Rencana Keuangan Tahunan Pemerintahan Daerah maka dalam Anggaran Pendapatan Belanja Daerah tergambar semua hak dan kewajiban daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dapat dinilai dengan uang termasuk didalamnya segala bentuk kekayaan yang berhubungan hak dan kewajiban daerah dalam kurun waktu satu tahun. Selain sebagai rencana keuangan tahunan Pemerintah daerah, Anggaran Pendapatan Belanja Daerah merupakan instrumen dalam rangka mewujudkan pelayanan dan peningkatan Kesejahteraan masyarakat untuk tercapainya tujuan bernegara.

Sehubungan dengan hal tersebut, agar Anggaran Pendapatan Belanja Daerah dapat berfungsi sebagai instrumen untuk menciptakan laporan kerja, mengurangi pengangguran sumber daya, maka seluruh unsur penyelenggara pemerintahan daerah supaya mengambil langkah-langkah untuk mempercepat proses penyusunan dan pembahasan

Anggaran Pendapatan Belanja Daerah agar persetujuan bersama antara kepala daerah dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah atas rancangan peraturan daerah tentang Anggaran Pendapatan Belanja Daerah tahun anggaran dapat dicapai paling lambat satu bulan sebelum Anggaran Pendapatan Belanja Daerah dilaksanakan.

Dalam kaitan itu maka penyusunan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) agar memperhatikan prinsip dan kebijakan sebagai berikut :

1. Prinsip Penyusunan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah

- a. Partisipasi Masyarakat

Pengambilan keputusan dalam proses penyusunan dan penetapan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah sedapat mungkin melibatkan partisipasi masyarakat, sehingga masyarakat mengetahui akan hak dan kewajibannya dalam pelaksanaan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah.

- b. Transparansi dan Akuntabilitas Anggaran

Anggaran Pendapatan Belanja Daerah yang disusun harus dapat menyajikan informasi secara terbuka dan mudah diakses oleh masyarakat meliputi tujuan, sasaran, sumber pendanaan pada setiap jenis belanja serta korelasi antara besaran anggaran dengan manfaat dan hasil yang ingin dicapai dari suatu kegiatan yang dianggarkan. Oleh karena itu, setiap pengguna

anggaran harus bertanggung jawab terhadap penggunaan sumber daya yang dikelola untuk mencapai hasil yang ditetapkan.

c. Disiplin Anggaran

Beberapa prinsip dalam disiplin anggaran yang perlu diperhatikan antara lain :

- 1) Pendapatan yang direncanakan merupakan perkiraan yang terukur secara rasional yang dapat dicapai untuk setiap sumber pendapatan, sedangkan pendapatan yang dianggarkan merupakan batas tertinggi pengeluaran belanja.
- 2) Penganggaran pengeluaran harus didukung dengan adanya kepastian tersedianya penerimaan dalam jumlah yang cukup dan tidak dibenarkan melaksanakan kegiatan yang belum tersedia atau tidak mencukupi kredit anggarannya dalam APBD.
- 3) Semua penerimaan dan pengeluaran daerah dalam tahun anggaran yang bersangkutan harus dianggarkan dalam APBD dan dilakukan melalui rekening kas umum daerah.

d. Keadilan Anggaran

Pajak daerah, retribusi daerah dan pungutan daerah lainnya yang dibebankan kepada masyarakat harus mempertimbangkan kemampuan masyarakat untuk membayar. Masyarakat yang memiliki kemampuan pendapatan rendah secara proporsional diberi beban yang sama, sedangkan masyarakat yang

mempunyai kemampuan untuk membayar tinggi diberikan beban yang tinggi pula. Untuk menyeimbangkan kedua kebijakan tersebut pemerintah daerah dapat melakukan perbedaan tarif secara rasional guna menghilangkan rasa ketidakadilan. Selain daripada itu dalam mengalokasikan belanja daerah, harus mempertimbangkan keadilan dan pemerataan agar dapat dinikmati oleh seluruh lapisan masyarakat tanpa diskriminasi pemberian pelayanan.

e. Efisiensi dan Efektivitas Anggaran

Dana yang tersedia harus dimanfaatkan seoptimal mungkin untuk meningkatkan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat. Oleh karena itu, untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas anggaran dalam perencanaan anggaran perlu memperhatikan :

- 1) Tujuan, sasaran, hasil dan manfaat serta indikator kinerja yang ingin dicapai;
- 2) Penetapan prioritas kegiatan dan penghitungan beban kerja, serta penetapan harga satuan yang rasional.

f. Taat Asas

Anggaran Pendapatan belanja daerah sebagai rencana keuangan tahunan pemerintah daerah ditetapkan dengan peraturan daerah, memperhatikan :

- 1) APBD tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, mengandung arti bahwa apabila pendapatan, belanja dan pembiayaan yang dicantumkan dalam rancangan peraturan daerah tersebut telah sesuai dengan ketentuan undang-undang, peraturan pemerintah, peraturan presiden, keputusan presiden, atau peraturan/keputusan/surat edaran menteri yang diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum yang mengikat sepanjang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, yaitu peraturan perundang-undangan yang mencakup kebijakan yang berkaitan dengan keuangan daerah.
- 2) APBD tidak bertentangan dengan kepentingan umum, mengandung arti bahwa rancangan peraturan daerah tentang APBD lebih diarahkan agar mencerminkan keberpihakan kepada kebutuhan dan kepentingan masyarakat (publik) dan bukan membebani masyarakat. Peraturan daerah tidak boleh menimbulkan diskriminasi yang dapat mengakibatkan ketidakberadilan, menghambat kelancaran arus barang dan pertumbuhan ekonomi masyarakat, pemborosan keuangan Negara /daerah, memicu ketidakpercayaan masyarakat kepada

pemerintah, dan mengganggu stabilitas keamanan serta ketertiban masyarakat yang secara keseluruhan mengganggu jalannya penyelenggaraan pemerintahan daerah.

3) APBD tidak bertentangan dengan peraturan daerah lainnya, mengandung arti bahwa apabila kebijakan yang dituangkan dalam peraturan daerah tentang APBD tersebut telah sesuai dengan ketentuan peraturan daerah sebagai penjabaran lebih lanjut dari peraturan daerah sebagai penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah. Sebagai konsekuensinya bahwa rancangan peraturan daerah tersebut harus sejalan dengan pengaturannya tentang pokok-pokok pengelolaan keuangan daerah dan menghindari adanya tumpang tindih dengan peraturan daerah lainnya, seperti : peraturan daerah mengenai pajak daerah, retribusi daerah dan sebagainya.

2. Kebijakan Penyusunan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah

a) Pendapatan Daerah

Dalam kebijakan perencanaan pendapatan daerah harus memperhatikan hal-hal sebagai berikut :

1) Pendapatan daerah meliputi semua penerimaan uang melalui rekening kas umum daerah, yang menambah ekuitas dana

lancar sebagai hak pemerintah daerah dalam satu tahun anggaran yang tidak perlu dibayar kembali oleh daerah.

- 2) Seluruh pendapatan daerah dianggarkan dalam APBD secara bruto, mempunyai makna bahwa jumlah pendapatan yang dianggarkan tidak boleh dikurangi dengan belanja yang digunakan dalam rangka menghasilkan pendapatan tersebut dan/atau dikurangi dengan bagian pemerintah pusat/daerah lain dalam rangka bagi hasil.
- 3) Pendapatan daerah merupakan perkiraan yang terukur secara rasional yang dapat dicapai untuk setiap sumber pendapatan.

Pendapatan daerah terdiri dari :

- ✓ Pendapatan asli daerah (PAD)
- ✓ Dana perimbangan
- ✓ Lain-lain pendapatan daerah yang sah

b) Belanja Daerah

Belanja daerah yang dianggarkan dalam APBD supaya mempedomani hal-hal sebagai berikut :

- 1) Belanja daerah diprioritaskan dalam rangka pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan provinsi atau kabupaten/kota yang terdiri dari urusan wajib dan urusan pilihan yang ditetapkan berdasarkan ketentuan perundang-undangan;

- 2) Belanja dalam rangka penyelenggaraan urusan wajib digunakan untuk melindungi dan meningkatkan kualitas kehidupan masyarakat dalam upaya memenuhi kewajiban daerah yang diwujudkan dalam bentuk peningkatan pelayanan dasar, pendidikan, kesehatan, fasilitas sosial dan fasilitas umum yang layak serta mengembangkan system jaminan sosial;
- 3) Belanja daerah disusun berdasarkan pendekatan prestasi kerja yang berorientasi pada pencapaian hasil dari input yang direncanakan. Tujuannya adalah untuk meningkatkan akuntabilitas perencanaan anggaran serta memperjelas efektifitas dan efisiensi penggunaan anggaran;
- 4) Dalam rangka mendorong pertumbuhan ekonomi daerah, pemerintah daerah supaya memberikan perhatian yang maksimal terhadap upaya peningkatan investasi di daerah, termasuk investasi bidang pendidikan;
- 5) Penyusunan belanja daerah diprioritaskan untuk menunjang efektifitas pelaksanaan tugas dan fungsi satuan kerja perangkat daerah dalam rangka melaksanakan urusan pemerintahan daerah yang menjadi tanggung jawabnya. Peningkatan alokasi anggaran belanja yang direncanakan oleh setiap satuan kerja perangkat daerah harus terukur yang diikuti dengan

peningkatan kinerja pelayanan dan peningkatan kesejahteraan masyarakat;

- 6) Penggunaan dana perimbangan agar diprioritaskan untuk kebutuhan penerimaan dana bagi hasil pajak, sumber daya alam, dana alokasi umum, dan dana alokasi khusus.

C. Pengawasan

a. Pengawasan Menurut Hukum

Pengawasan pada dasarnya merupakan suatu tindakan mengawasi semua tugas-tugas yang dilakukan bawahannya agar tidak terjadi kesalahan, baik kesalahan teknis ataupun kesalahan prosedural. Pengawasan yang dilakukan oleh pimpinan kepada bawahan dalam setiap organisasi akan berbeda.

Winardi (1983:379) mengemukakan bahwa pengawasan berarti mendeterminasikan apa yang telah dilaksanakan, maksudnya mengevaluasi prestasi kerja dan menerapkan tindakan-tindakan korektif sehingga hasil pekerjaan sesuai dengan rencana-rencana.

Dalam kamus besar Bahasa Indonesia, pengawasan diartikan sama dengan control, demikian pula dalam Bahasa Inggris, control diartikan sebagai pengawasan. Pendapat lain dikemukakan oleh Goergee R. Terry, menyatakan pengertian pengawasan adalah :

“ Control is to determine what is accomplished evaluate it, and apply corrective measures, if needed to insure result in keeping with the plan”. Pengawasan dititik beratkan pada tindakan evaluasi serta koreksi terhadap hasil yang telah dicapai. Dengan maksud agar hasil tersebut sesuai dengan rencana. Dengan demikian tindakan pengawasan ini tidak dilakukan terhadap suatu proses kegiatan yang sedang berjalan, akan tetapi justru pada akhir suatu kegiatan, setelah kegiatan tersebut menghasilkan sesuatu, (Muchsan 2000:36).

Henry fayol menyebutkan, *“Control consists in verifying wether everything accur in conformity with the plan adopted, the instruction issued and principles established. It has for object to point out weaknesses and errors in order to rectivy then and prevent recurrence”*. Dari pengertian ini dapat dilihat bahwa pengawasan hakekatnya merupakan suatu tindakan menilai (menguji) apakah sesuatu telah berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditentukan. Dengan pengawasan tersebut akan dapat ditemukan kesalahan-kesalahan yang akhirnya kesalahan-kesalahan tersebut terulang kembali (Muchsan, 2000:37).

Menurut Prajudi Atmosudirjo, (1983:17) mengemukakan pengawasan adalah:

“Segala aktivitas dan tindakan untuk mengamankan rencana dan keputusan yang telah kita buat dan sedang dilaksanakan serta diselenggarakan”, atau dengan perkataan lain pengawasan adalah keseluruhan daripada aktivitas-aktivitas dan tindakan-tindakan (neasure maatregelen) kita untuk menjamin atau membuat agar supaya semua pelaksanaan dan penyelenggaraan (operation) berlangsung karena tindakan-tindakan tersebut masih diperlukannya diadakan unsur pengawasan, serta berhasil sesuai dengan apa yang telah direncanakan, diputuskan dan dikomandokan.”

Pengertian diatas dapat diambil kesimpulan bahwa diadakannya pengawasan adalah agar pengeluaran Negara itu benar-benar dilaksanakan sebagaimana mestinya (tidak menyimpang dari ketentuan-ketentuan yang telah digariskan), disamping itu juga agar penerimaan-penerimaan negara dapat masuk tepat pada waktunya dan sesuai dengan jumlah yang diharapkan.

Lembaga administrasi Negara Republik Indonesia (1997:159) dalam "Sistem Administrasi Negara Republik Indonesia", mengemukakan pengertian pengawasan sebagai berikut :

Pengawasan adalah salah satu fungsi organik manajemen, yang merupakan proses kegiatan pimpinan untuk memastikan dan menjamin bahwa tujuan dan sasaran serta tugas-tugas organisasi akan dan telah dilaksanakan dengan baik sesuai dengan rencana kebijakan, intruksi dan ketentuan-ketentuan yang telah ditetapkan dan yang berlaku.

Berdasarkan pengertian tersebut diketahui bahwa pengawasan dilakukan oleh seorang pimpinan dan pengawasan adalah tanggung jawab dari pimpinan tersebut. Hakikatnya bahwa pengawasan bertujuan untuk mencegah sedini mungkin terjadinya penyimpangan, pemborosan, penyelewengan, hambatan, kesalahan dan kegagalan dalam pencapaian tujuan dan sasaran serta pelaksanaan tugas-tugas organisasi.

Pengawasan (*controlling*) dapat dianggap sebagai aktivitas untuk menemukan, mengoreksi ketimpangan-ketimpangan dalam

hasil yang dicapai dari aktivitas-aktivitas yang direncanakan. Pengawasan tersebut dilakukan oleh seorang pimpinan sebagai tugas dan kewajiban seorang pemimpin dalam memimpin suatu organisasi, perusahaan ataupun Instansi Pemerintah. Arah dan tujuan dilaksanakan pengawasan adalah sebagai perwujudan dari peningkatan efisiensi, efektivitas, rasionalitas dan ketertiban dalam pencapaian tujuan dan pelaksanaan tugas-tugas organisasi, perusahaan ataupun instansi Pemerintah. Dalam hal ini pimpinan akan dapat mengambil keputusan atau sikap jika dalam pelaksanaan kegiatan operasionalitas terjadi kesalahan atau penyimpangan.

Ditinjau dari segi hukum, pengawasan bukanlah merupakan suatu masalah yang berdiri sendiri. Hukum dan pengawasan merupakan 2 aspek model yang berinteraktif. Aspek pengawasan tanpa didukung oleh aspek hukum tidaklah mungkin mencapai sasaran, sebab norma-norma yang berlaku hendak ditegakkan oleh pengawasan pada lingkup kegiatan pemerintahan yang berkaitan dengan anggaran dan pelaksanaan pembangunan adalah norma hukum, oleh sebab itu melaksanakan pengawasan berarti menegakkan hukum yang menjadi acuan pengawasan. Namun demikian aspek hukum yang ditonjolkan dalam bentuk norma hukum pengawasan juga tidak dapat berdiri sendiri dalam masyarakat sehingga memerlukan hubungan yang saling terkait, dan hal ini tidak terbatas antara hukum dengan aspek pengawasan saja akan tetapi termasuk aspek lainnya di dalam masyarakat.

Didalam kelompok masyarakat selalu terdapat masalah sebagai akibat adanya perbedaan antara yang ideal dan yang aktual, antara yang standard dan yang praktis, antara yang seharusnya atau yang diharapkan untuk dilakukan dan apa yang dalam kenyataan dilakukan. Standard dan nilai pengawasan yang ideal dalam masyarakat mempunyai variasi sebagai faktor yang menentukan tingkah laku individu.

Penyimpangan nilai-nilai yang ideal dalam masyarakat merupakan bentuk-bentuk tingkah laku menyimpang yang menimbulkan persoalan didalam masyarakat, baik masyarakat yang sederhana maupun masyarakat modern, yang dalam kondisi demikian diperhadapkan pada keinginan untuk mempertahankan eksistensinya.

Fungsi hukum dalam kelompok dimaksud adalah menerapkan mekanisme kontrol sosial yang akan membersihkan masyarakat dari sampah-sampah masyarakat yang tidak dikehendaki sehingga hukum mempunyai suatu fungsi untuk mempertahankan eksistensi kelompok itu. Karena itu, hukum tampak mempunyai fungsi rangkap, disatu pihak dapat merupakan tindakan yang mungkin menjadi demikian melembaga, yaitu menjadi mantap di antara anggota-anggota masyarakat sehingga mudah dipakai untuk mencapai tujuan-tujuan kelompok, dan kelompok itu menganggap tindak itu sebagai suatu kewajiban.

Hal tersebut merupakan pola-pola tingkah laku yang dimanfaatkan oleh kelompok untuk mengembalikan tindakan-tindakan yang jelas mengganggu usaha-usaha mencapai tujuan kelompok

masyarakat dan yang menyimpang dari cara-cara yang sudah melembaga yang ditujukan untuk mencapai tujuan-tujuan. Hukum dalam fungsinya yang demikian merupakan instrument pengendali sosial.

Untuk mencapai tujuan pengawasan (*control*) harus membutuhkan hukum sebagai sarana pengendali atau pengontrol sosial. Dalam kaitan ini hukum difungsikan sebagai "*a tool of social control*". Menurut Achmad Ali, (2002:87), Kontrol sosial merupakan aspek normatif dari kehidupan sosial atau dapat disebut sebagai pemberi defenisi dari tingkah laku yang menyimpang serta akibat-akibatnya seperti larangan-larangan, tuntutan-tuntutan, pemidanaan dan pemberian ganti rugi.

Menurut Achmad Ali, (2002:89), fungsi hukum sebagai alat pengendali sosial sangat perlu diketahui, yaitu :

- a. Fungsi hukum sebagai alat pengendalian sosial, dapat dijalankan oleh suatu kekuasaan terpusat yang dewasa ini berwujud kekuasaan Negara yang dilaksanakan oleh "*the ruling class*" tertentu atau suatu "elit". Hukumnya berwujud hukum tertulis tau peraturan perundang-undangan.
- b. Fungsi hukum sebagai alat pengendalian sosial, dapat juga dijalankan sendiri "dari bawah" oleh masyarakat itu sendiri. Hukumnya terwujud tidak tertulis atau hukum kebiasaan.

Dan terlaksana atau tidaknya fungsi hukum sebagai alat pengendali sosial, ditentukan oleh dua hal : (1) faktor aturan hukum sendiri, dan (2) faktor pelaksana (orang) hukumnya.

Lembaga administrasi Negara Indonesia (1997:159). Memberikan isyarat bahwa hasil pengawasan harus dijadikan masukan oleh pimpinan dalam pengambilan keputusan yaitu, untuk :

- a. Menghentikan atau meniadakan kesalahan, penyimpangan, penyelewengan, pemborosan, hambatan dan ketidaktertiban.
- b. Mencegah terulangnya kembali kesalahan, penyimpangan, penyelewengan, pemborosan, hambatan dan ketidaktertiban tersebut.
- c. Mencari cara-cara yang lebih baik atau membina yang telah baik untuk mencapai tujuan dan melaksanakan tugas-tugas organisasi.

Jadi fungsi pengawasan tersebut adalah untuk mencegah sekecil dan sedini mungkin terjadinya suatu penyimpangan dalam pelaksanaan suatu pekerjaan atau tugas. Persoalannya tanpa pengawasan, proses pelaksanaan suatu pekerjaan atau tugas bisa saja menyimpang atau bertentangan dari prosedur dan ketentuan yang berlaku. Hal ini banyak terjadi, terutama dalam hal keuangan.

Tujuan dilaksanakan pengawasan oleh pimpinan yaitu untuk mengawasi semua kegiatan para bawahannya agar pelaksanaan kegiatan tidak terjadi penyimpangan. Hasil dari pengawasan tersebut dapat digunakan sebagai pengambilan suatu keputusan. Langkah-langkah pertimbangan untuk pengambilan suatu keputusan didasari pada hasil yang hendak dicapai dari instansi tersebut. Langkah-langkahnya antara lain sebagai penyempurnaan dan penertiban pada

bidang kelembagaan, kepegawaian dan ketatalaksanaan untuk menjamin kelancaran pelaksanaan tugas-tugas umum pemerintahan dan pembangunan dengan berpedoman pada asas dayaguna dan hasilguna.

Manfaat yang lain dari pengawasan adalah untuk melakukan penertiban dan penindakan seperti perbuatan korupsi, kolusi, nepotisme, penyalahgunaan wewenang, kebocoran dan pemborosan kekayaan Negara, pungutan liar dan tindakan penyelewengan lainnya baik yang melanggar peraturan perundang-undangan yang berlaku maupun yang bertentangan dengan kebijakan pemerintah serta menghambat pembangunan. Menurut Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang penyelenggara negara yang bersih dan bebas dari korupsi, kolusi, nepotisme, dalam Pasal 1 ayat (2) menjelaskan Pejabat Negara yang bebas dari KKN yaitu :

Penyelenggaraan negara yang bersih adalah penyelenggara negara yang mentaati asas-asas umum penyelenggara negara yang bebas dari praktek korupsi, kolusi dan nepotisme serta perbuatan tercela lainnya.

Pejabat negara adalah pejabat yang menjalankan fungsi dan tugas pokoknya, berkaitan dengan penyelenggaraan Negara. Pejabat dalam pemerintahan dapat dikatakan Pegawai negeri. Sehubungan dengan itu pegawai sipil menjalankan tugas demi kepentingan masyarakat, karena sebenarnya Pegawai negeri sipil itu bekerja untuk pemberian pelayanan masyarakat. Atas dasar tersebut perlu adanya ruang lingkup pengawasan agar tidak terjadi

kesimpangsiuran dalam melakukan pengawasan. Ruang lingkup pengawasan tersebut adalah :

- a. Kegiatan umum pemerintahan
- b. Kebijakan-kebijaksanaan yang dibuat oleh aparat bawah
- c. Pelaksanaan rencana pembangunan
- d. Penyelenggaraan penguasaan dan pengelolaan keuangan / kekayaan Negara
- e. Kegiatan badan usaha milik Negara dan badan usaha milik daerah.
- f. Kegiatan aparat pemerintah yang meliputi unsur-unsur kelembagaan, kepegawaian dan ketatalaksanaan.

Menurut Lembaga administrasi Negara Republik Indonesia (1997:163) dalam buku "Sistem Administrasi Negara Republik Indonesia-Jilid II", mengemukakan prinsip-prinsip pengawasan adalah:

- a. Obyektif dan menghasilkan fakta

Pengawasan harus bersifat obyektif dan harus dapat menemukan fakta-fakta tentang pelaksanaan pekerjaan dan berbagai faktor yang mempengaruhi. Untuk dapat mengetahui dan menilai ada tidaknya kesalahan-kesalahan dan penyimpangan, pengawasan harus berpangkal tolak dari keputusan pemimpin, yang tercantum dalam : (i) Tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan, (ii) Rencana kerja yang telah ditentukan, (iii) pedoman kerja yang telah digariskan, dan (iv) peraturan-peraturan yang telah ditetapkan.

b. Preventif

Pengawasan harus mencegah sedini mungkin terjadinya kesalahan-kesalahan, berkembang dan terulangnya kesalahan-kesalahan. Oleh karena itu pengawasan harus sudah dilakukan dengan menilai rencana-rencana yang akan dilakukan.

c. Pengawasan bukan tujuan

Pengawasan hendaknya tidak dijadikan tujuan, tetapi sarana untuk menjamin dan meningkatkan efisiensi dan efektivitas pencapaian tujuan organisasi.

d. Efisiensi

Pengawasan harus dilakukan secara efisiensi, bukan justru menghambat efisiensi pelaksanaan pekerjaan.

e. Menemukan apa yang salah

Pengawasan terutama harus ditujukan mencari apa yang salah, penyebab kesalahan, bagaimana sifat kesalahannya.

f. Tindak lanjut

Hasil temuan pengawasan harus diikuti dengan tindak lanjut.

Sejalan dengan prinsip-prinsip pengawasan, maka pengembangan system perlu memperhatikan hal-hal sebagai berikut :

- a. kesesuaian dengan sifat dan kebutuhan kegiatan
- b. Menghasilkan umpan balik

- c. Melaporkan penyimpangan
- d. Efisiensi dan efektivitas
- e. Ekonomis
- f. Fleksibilitas
- g. Kesesuaian dengan susunan organisasi
- h. Dapat dipahami dengan mudah
- i. Menjamin tindakan kolektif
- j. Mengembangkan pengawasan diri sendiri (self control)
- k. Mengembangkan pengawasan secara pribadi (personal control)

b. Pengawasan Anggaran

Menurut Soeria Atmadja, (1986:9) menyatakan bahwa secara etimologi perkataan anggaran bersumber dari kata “anggar” atau “kira-kira” atau “perhitungan”, sehingga pengertian anggaran berarti perkiraan atau perhitungan jumlah pengeluaran atau belanja yang akan dikeluarkan oleh negara.

Pada zaman Hindia Belanda secara resmi-pemerintah menggunakan perkataan anggaran dengan *begrooting*, perkataan ini dipergunakan baik pada zaman Regering reglement (RR), maupun pada zaman Indische Staatsregeling (IS). Sejak proklamasi tanggal 17 Agustus 1945 istilah anggaran pendapatan dan belanja dipakai dalam Pasal 23 Ayat (1) Undang-Undang Dasar Tahun 1945, dan dalam perkembangan selanjutnya secara resmi ditambah kata “Negara” sehingga menjadi Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara “

(APBN) untuk pemerintah pusat dan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) untuk pemerintah daerah.

Dalam suatu organisasi besar dan kecil, fungsi pengawasan merupakan unsur esensial demi kelangsungan dan pertumbuhan serta keselamatan organisasi yang bersangkutan. Seperti kita ketahui negara, pemerintah daerah adalah organisasi yang memerlukan manajemen yang baik, maka konsekuensinya harus melaksanakan pengawasan untuk mencapai manajemen pemerintah yang baik. Dalam praktek pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) merupakan pengawasan ekstern dalam penyelenggaraan pemerintah daerah.

Untuk menelusuri bagaimana proses pengawasan dilaksanakan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) menurut Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, sebagaimana termaktub dalam Pasal 41, menyebutkan bahwa "DPRD memiliki tugas legislasi, anggaran, dan pengawasan". Penjelasan dari ketentuan Pasal 41 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, sebagaimana diatur dalam Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 162 Tahun 2004 Pasal 21 Ayat (4) menyebutkan : "Fungsi pengawasan diwujudkan dalam bentuk pengawasan pelaksanaan undang-undang, peraturan daerah, keputusan Kepala Daerah dan kebijakan yang ditetapkan oleh Pemerintah Daerah. Hal ini

menandakan bahwa Dewan Perwakilan Daerah mempunyai kewenangan untuk melaksanakan pengawasan sesuai hak yang dimilikinya setelah terlebih dahulu diberikan legitimasi oleh aturan hukum yang berlaku.

Salah satu hak Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang perlu diawasi dalam pelaksanaannya adalah hak anggaran berkenaan dengan kewenangan menetapkan anggaran pendapatan dan belanja daerah sebagai suatu rencana keuangan tahunan pemerintahan daerah yang dibahas dan disetujui bersama pemerintah daerah dan ditetapkan dengan pemerintah daerah.

Tindakan pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah ini perlu karena tidak mungkin pada waktu peraturan daerah disusun dalam rangka melaksanakan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi khususnya menyangkut pengalokasian dan pengelolaan anggaran di daerah, kemungkinan terdapat hal-hal yang menyimpang dari ketentuan undang-undang yang dibuat oleh Pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah juga memiliki fungsi untuk mewakili rakyat sebagai penghubung antara rakyat dengan pemerintah dalam memperjuangkan dan membela kepentingan rakyat.

Pasal 10 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah daerah, menyatakan bahwa :

“ Kewenangan dalam seluruh bidang kecuali kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan,

peradilan, moneter dan fiskal, agama, serta kebijakan yang bersifat nasional”.

Secara teoritis, posisi pemerintah daerah dengan dilengkapi oleh Dewan Perwakilan rakyat daerah akan mempunyai potensi yang lebih baik dalam menciptakan pelayanan masyarakat secara akuntabel dibandingkan unit-unit dekonsentrasi lainnya.

Kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagai perwakilan masyarakat daerah akan lebih kondusif untuk menciptakan pemerintahan lokal yang akuntabel. Dengan adanya kewenangan yang luas bagi daerah, maka akan terjadi konsentrasi kewenangan didaerah di luar kewenangan pusat. Konsekuensi dari otonomi luas dan hilangnya hirarki tersebut akan menyebabkan terjadinya perbedaan antara kewenangan daerah lainnya karena daerah akan lebih selektif dalam menentukan kewenangan yang akan menjadi isi otonominya di luar urusan-urusan yang diwajibkan kepada daerah. Persoalan terhadap pengawasan anggaran adalah substansi pengawasan yang kemungkinan besar akan berbeda-beda satu daerah dengan daerah lainnya yang mempunyai urusan otonomi yang berbeda karena perbedaan karakter dan kebutuhan masyarakat. Implikasi dari isi otonomi daerah yang berbeda, bahwa pihak pengawas harus memahami seluk beluk suatu daerah yang akan diawasinya. Setiap daerah akan mempunyai titik berat yang berbeda dalam pengembangan otonominya. Untuk menghadapi kondisi demikian pihak pengawas dituntut untuk jeli dalam memahami

karakter daerah yang diawasinya. Pengawasan anggaran hanya salah satu dimensi dari berbagai implikasi yang timbul akibat pelaksanaan kewenangan yang dilakukan oleh daerah. Apabila daerah tidak cakap dalam menentukan urusannya dan melaksanakan urusan yang sebenarnya kurang sekali relevansinya dengan kebutuhan riil daerah tersebut, maka segala dana dan daya yang dialokasikan untuk menjalankan urusan akan sia-sia.

Betapapun rapuhnya manajemen keuangan yang dilakukan daerah adalah sia-sia saja karena semua dana dan daya yang dialokasikan untuk membiayai urusan kurang urgen dan tidak lebih dari pemborosan semata. Sebagai contoh daerah yang tidak mempunyai potensi pertanian, maka segala dana dan daya yang dilokasikan kepada Dinas Pertanian akan mubasir betapapun rapuhnya pertanggungjawaban keuangan yang dibuat oleh Dinas tersebut.

Maka peran Dewan Perwakilan Rakyat Daerah termasuk LSM, mahasiswa, dan tokoh-tokoh masyarakat di daerah sangat penting sebagai stakeholders yang menentukan kewenangan-kewenangan apa yang seyogyanya dilakukan daerah.

Menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan daerah, untuk kabupaten dan Kota diterapkan prinsip desentralisasi dan tugas pembantuan (*medebewind*). Sedangkan untuk provinsi ada tiga prinsip yaitu desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan. Menurut Pasal 4 Undang-undang Nomor 33 tahun

2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, pelaksanaan masing-masing prinsip tersebut mempunyai implikasi sumber pembiayaan yang berbeda. Pelaksanaan desentralisasi oleh Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD), dekonsentrasi oleh Pusat dan tugas pembantuan dibiayai oleh yang menugaskan.

Konsekuensinya dari sudut pemeriksaan keuangan juga akan berbeda. Pihak pemeriksa harus paham betul, suatu kegiatan masuk rumpun prinsip yang mana dan apakah sumber pembiayaannya sudah sesuai dengan yang seharusnya. Secara empiric selama ini terjadi kerancuan dalam pembiayaan kegiatan-kegiatan terutama atas dasar prinsip dekonsentrasi dan medebewind yang dalam realitas banyak dibebankan kepada anggaran Pendapatan belanja daerah yang bersangkutan. Setelah urusan yang telah ditentukan tersebut sesuai dengan kebutuhan nyata masyarakat, maka perlu ditentukan standar pelayanan minimal (SPM) yang ingin dicapai untuk menyelenggarakan urusan tersebut baik secara kuantitatif maupun kualitatif. SPM tersebut yang kan menjadi bench-marking bagi daerah dalam melakukan alokasi dari urusan tersebut.

Dari sisi kewenangan atau urusan otonomi maka beberapa langkah perlu dilakukan dalam melakukan pengawasan, yaitu :

- a. Apakah urusan otonomi daerah tersebut memang cocok dilakukan oleh daerah yang bersangkutan
- b. Apakah sudah disusun standar yang ingin dicapai dalam penyelenggaraan urusan tersebut, dan visi serta misi apa yang dikembangkan oleh daerah dalam pengembangan urusan tersebut. Alokasi biaya akan sangat tergantung dari standar yang ada dan visi serta misi yang dikembangkan oleh daerah yang bersangkutan.
- c. Atas dasar standar dan visi serta misi tersebut baru dilakukan penilaian sejauhmana norma-norma dalam penyelenggaraan urusan otonomi tersebut.

D. Kinerja Organisasi Pengawasan

Untuk meningkatkan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintah daerah dan pemberantasan praktek-praktek korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN), serta mendorong terwujudnya akuntabilitas kinerja pemerintahan daerah, maka profesionalisme dalam pengawasan adalah merupakan output yang diharapkan dari upaya peningkatan kinerja organisasi pengawasan.

Beberapa unsur dalam menilai kinerja pelayanan publik yakni *responsiveness*, *responsibility* dan *accountability*, yang selanjutnya memberikan pandangan mengenai “penilaian kinerja adalah penilaian tentang seberapa jauh out put yang dihasilkan telah sesuai dengan inputnya. Oleh karena itu jika organisasi mampu

menggunakan input dengan baik, maka organisasi tersebut telah dapat dikatakan memiliki kinerja (*performance*) yang baik, demikian sebaliknya.

Dalam mengukur kinerja pelayanan organisasi publik harus bersifat multi dimensional, karena itu kinerja organisasi pengawasan berkaitan dengan :

- a. Responsivitas (*Responsiveness*), yaitu kemampuan untuk mengenali tuntutan masyarakat terhadap dunia pengawasan (kebutuhan masyarakat), menyusun agenda dan prioritas pelayanan, dan mengembangkan program-program pelayanan public sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat. Secara singkat responsivitas menunjuk pada keselarasan antara program dan kegiatan pelayanan dengan kebutuhan dan aspirasi dari masyarakat. Responsivitas dimaksudkan sebagai salah satu ukuran kinerja karena secara langsung menggambarkan kemampuan dalam melaksanakan tugas pokok dan fungsi, terutama untuk memenuhi unsure dari fungsi-fungsi manajemen yaitu fungsi pengawasan sesuai tuntutan dari masyarakat.
- b. Responsivitas yang rendah menunjukkan ketidaksiharasan antara pelayanan dengan tuntutan masyarakat terhadap lembaga pengawasan itu sendiri, sehingga dalam menjalankan tugas pokok dan fungsi kedinasan lebih berdampak pada ketidak-optimalan (kegagalan). Oleh karena itu, responsivitas memiliki indikator yang

mengarah pada (1) ketepatan dalam pelayanan (akurat) dan (2) kecepatan waktu dalam pelayanan.

- c. *Responsibilitas (responsibility)* menunjukkan bahwa apakah kegiatan pelayanan itu dilakukan dengan prinsip-prinsip administrasi yang benar atau sesuai dengan kebijaksanaan organisasi dalam pelayanan, baik yang implisit maupun yang eksplisit, karena *responsibilitas* terkadang diperhadapkan dengan *responsivitas*, oleh karena terjadi dinamika pelayanan yang lebih cepat dari perubahan organisasi. Indikator dari *responsibilitas* lebih diarahkan pada (1) persyaratan administrasi harus sesuai dengan tatanan administrasi serta (2) prosedur pelayanan harus sesuai dengan kebutuhan.
- d. *Akuntabilitas (accountability)* menunjukkan kebijakan dan kegiatan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), sebagai organisasi yang harus mampu mempertanggung-jawabkan seluruh aktifitas dan operasionalisasinya, oleh karena itu indikatornya diarahkan pada transparansi pengawasan.

Untuk meningkatkan kinerja pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), perlu ditunjang dengan sumber daya manusia yang memadai, serta sarana dan prasarana yang mendukung dan alokasi dana pengawasan. Jika pelaksanaan tugas pokok dapat dilaksanakan lebih optimal, *akuntabilitas* pengawasan di daerah akan lebih efektif dan lebih akomodatif, serta pengawasan

akan mampu menekan perilaku praktek-praktek KKN, sehingga secara normatif dan fungsional akan terwujud profesionalisme pengawasan daerah.

E. Pengelolaan Keuangan Daerah Atas Dasar Prinsip-prinsip *Good Governance*

Pemerintah Daerah merupakan komponen penting dalam keseluruhan tatanan bernegara dalam bentuk dan corak manapun. Secara teoritis terdapat enam elemen utama yang membentuk Pemerintahan Daerah, yaitu :

1. Adanya urusan otonomi yang merupakan dasar dari kewenangan Daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri;
2. Adanya kelembagaan yang merupakan pewadahan dari otonomi yang diserahkan kepada daerah;
3. Adanya personil yaitu pegawai yang mempunyai tugas untuk menjalankan urusan otonomi yang menjadi isi rumah tangga daerah yang bersangkutan;
4. Adanya sumber-sumber keuangan untuk membiayai pelaksanaan otonomi daerah;
5. Adanya unsur perwakilan yang merupakan perwujudan dari wakil-wakil rakyat yang telah mendapatkan legitimasi untuk memimpin penyelenggaraan pemerintahan daerah;

6. Adanya manajemen pelayanan umum (*public services*) sebagai “*end product*” dari Pemerintah daerah, agar dapat berjalan secara efisien, efektif, ekonomis, dan akuntabel.

Secara filosofis, sinergi dari keenam elemen pokok Pemerintahan Daerah termaksud akan dapat memberdayakan Pemerintahan Daerah agar mampu menjalankan tugas pokok dan fungsinya secara ekonomis, efektif, efisien, dan akuntabel. Hal ini adalah sejalan dengan alur pikir teoritik yang berkembang secara universal bahwa Pemerintah daerah dengan otonominya ditujukan untuk mencapai dua tujuan utama, yaitu tujuan politis dan tujuan administratif.

Tujuan politis akan memposisikan Pemerintah Daerah sebagai instrument pendidikan politik ditingkat lokal secara nasional sebagai elemen dasar dalam menciptakan kesatuan dan persatuan berbangsa dan bernegara. Pemberian otonomi dan pembentukan institusi Pemerintah Daerah akan mencegah terjadinya sentralisasi dan mencegah kecenderungan sentrifugal dalam bentuk pemisahan diri.

Tujuan administratif adalah mengisyaratkan Pemerintah Daerah untuk mencapai efisiensi, efektifitas, dan ekonomis dalam melaksanakan tugas pokok dan fungsinya. Pemerintah Daerah dituntut untuk bertindak hemat dalam memakai uang masyarakat pembayar pajak. Pemerintah daerah yang boros akan kehilangan

legitimasi politik dari warganya dalam bentuk tidak dipilihnya kembali mereka dalam menjalankan mandat rakyat setempat dalam mengurus kepentingannya. Proses tersebut akan terkristalisasi dalam pemilihan umum di tingkat lokal.

Kombinasi dari kedua tujuan Pemerintah daerah yang bersifat universal tersebut telah melahirkan suatu gagasan bahwa dalam menjalankan tugas pokok dan fungsinya Pemerintah Daerah harus mampu bertindak ekonomis, efektif, efisien, dan akuntabel. Secara operasional atau praktis makna yang terkandung dalam pengertian konsep tersebut adalah sebagai berikut :

- a. Dalam pengertian ekonomis terkandung makna bagaimana Pemerintah Daerah mampu menjalankan Urusan otonominya dengan berbagai pertimbangan ekonomis yaitu memilih dari berbagai alternatif yang terbaik dari sudut total pembiayaan. Gambaran yang paling aktual dari berbagai pertimbangan ekonomis tersebut adalah adanya kemampuan Pemerintah Daerah untuk membuat pilihan antara sektor publik atau sektor privat atau kombinasi antara keduanya (*public private partnership*) dalam penyediaannya *public services*. Tujuan ekonomis akan memberikan citra hilangnya kesan pemborosan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah baik dalam kegiatan rutin maupun pembangunan dari setiap urusan. Sehingga pemerintah

daerah dapat bersikap kompetitif dalam upaya memberikan nilai tertinggi bagi setiap rupiah uang rakyat yang dipergunakan.

- b. Dalam pengertian efektif terkandung makna bahwa dalam menjalankan tugas pokok dan fungsinya Pemerintah Daerah dapat mencapai sasaran yang direncanakan. Sasaran ataupun tujuan yang ingin dicapai oleh Pemerintah daerah haruslah terukur dan ada standar yang jelas, agar Pemerintah Daerah menjadi peka dalam menentukan tujuan atau sasaran dari setiap urusan otonomi yang dilaksanakannya. Sehingga Pemerintah Daerah dapat menangkap aspirasi dan mengartikulasikan tuntutan (*demands*) dan dukungan (*support*) masyarakat daerah yang bersangkutan.
- c. Pengertian efisien mengandung makna bahwa *out put* yang dihasilkan dari setiap penyelenggaraan urusan otonomi tercapai dengan *resources in puts* yang minimal. Tujuannya adalah untuk menciptakan citra Pemerintah Daerah yang hemat dalam mempergunakan *resources* baik yang berupa pegawai, uang, peralatan, dan tata kerja (prosedur) dalam menjalankan tugas pokoknya.
- d. Pengertian akuntabel mengandung makna bahwa Pemerintah Daerah mengutamakan kepentingan warganya dengan jalan mempertanggung jawabkan pelaksanaan otonominya kepada masyarakat melalui wakil-wakil rakyat dalam yurisdiksinya. Tujuannya adalah dengan akuntabilitas pendidikan politik

masyarakat lokal yang pada gilirannya akan menyumbangkan pendidikan politik secara nasional. Pendidikan politik tersebut merupakan salah satu esensi dari dibentuknya Pemerintah daerah. Dengan adanya pendidikan politik yang baik akan mencegah terjadinya gerakan sentrifugal (separatisme) dalam masyarakat karena perbedaan etnis, agama, suku, bahasa, maupun tingkat ekonomi.

Tatanan Pemerintahan yang berbasis prinsip *Good Governance* berarti harus memperhatikan : “aturan main”, integritas hukum, transparansi hukum, partisipasi, akuntabilitas, dan bervisi keuangan secara yuridis. Pada dasarnya konsep “*good governance*” dapat dilihat melalui beberapa aspek, yaitu :

- a. Hukum (sebagai Formulasi kebijakan publik), ditujukan pada perlindungan kebebasan sosial, politik dan ekonomi;
- b. *Administratif competence and transparency*. Kemampuan membuat perencanaan dan melakukan penyederhanaan organisasi, penciptaan disiplin dan model administratif, keterbukaan informasi;
- c. Desentralisasi, desentralisasi regional, dan dekonsentrasi di dalam departemen;
- d. Penciptaan pasar yang kompetitif. Penyempurnaan mekanisme pasar, peningkatan peran pengusaha kecil dan kemampuan pemerintah dalam mengelola kebijakan makro ekonomi.

Maka wujud nyata pengelolaan keuangan daerah yang bertumpu pada tatanan “*good governance*” adalah pengelolaan keuangan daerah yang bernuansa solid, bertanggung jawab, efisien, dan efektif serta diselenggarakan secara partisipatif.

Dalam kaitannya dengan pengelolaan keuangan daerah yang setara dengan konsepsi pemerintahan “*good governance*” patut dikemukakan pandangan universal dari world bank, yang mensinonimkan paradigma “*Good Governance*” dengan suatu tatanan penyelenggaraan manajemen pembangunan yang solid dan bertanggung jawab yang sejalan dengan makna terdalam demokrasi yang efisien, menghindari salah alokasi dana dan investasi yang langka, serta pencegahan terjadinya korupsi baik secara politik maupun administratif, menjalankan disiplin anggaran serta penciptaan :*legal and political framework*”.

Pengelolaan keuangan daerah (pengeluaran daerah) secara esensial harus mendasarkan diri kepada konsep “*value for money*” yang tercermin dalam istilah 3E (*triple E*), yaitu : ekonomi, efisiensi dan efektivitas.

1) Ekonomi

Hal ini menyangkut perbandingan antara *input* (masukan) dengan *input value* (nilai uang). Ekonomi adalah praktik pembelian barang dan jasa pada kualitas yang diinginkan pada harga terbaik yang dimungkinkan (*spending less*). Pengertian ekonomi menyangkut juga pengertian

bahwapengeluaran daerah hendaknya dilakukan secara berhati-hati (*prudence*) dan keuangan daerah harus digunakan secara optimal tanpa pemborosan (hemat) suatu kegiatan operasional dikatakan ekonomis apabila dapat menghilangkan atau mengurangi (berbagai) biaya yang dianggap tidak perlu.

2) Efisien

Efisien berhubungan erat dengan konsep produktifitas, yaitu ratio yang membandingkan antara *output* atau keluaran yang dihasilkan terhadap *input* (masukan) yang digunakan. Proses kegiatan operasional telah dilakukan secara efisien apabila suatu target kinerja tertentu dapat dicapai dengan penggunaan sumber daya dan biaya yang serendah-rendahnya diperbandingkan secara relatif terhadap kinerja usaha sejenis atau antar kurun waktu (*spending well*).

3) Efektivitas

Efektifitas ini merupakan perbandingan antara *outcome* dan *output* (keluaran). Kegiatan operasional dikatakan efektif apabila proses kegiatan mencapai tujuan dan sasaran akhir kebijaksanaan (*spending wisely*). Efektifitas dapat berarti diselesaikannya suatu kegiatan pada waktunya dan didalam batas anggaran yang tersedia. Dapat pula berarti untuk mencapai tujuan dan sasaran apa yang direncanakan. Oleh karena itu efektifitas menggambarkan jangkauan akibat dan dampak dari keluaran program dalam mencapai tujuan program, yaitu *outcome* atau

hasilnya dalam mencapai fungsional dan tujuan hasil. Semakin besar kontribusi pengeluaran yang dilakukan terhadap nilai pencapaian tujuan atau sasaran yang ditentukan dapat dikatakan makin efektif proses kerja dari unit kerja atau instansi (pemerintah).

Karakteristik “*good Governance*” yang berupa “*rule of law*” berarti pengelolaan keuangan daerah dilaksanakan berdasarkan panduan pengaturan hukum yang menjamin perlindungan (*legal protection*) bagi warga Negara secara *integratif* (terpadu) dan *konstruktif* (membangun). Bahkan status institusi hukum tersebut harus mampu mengkonstruksi tatanan pengelolaan keuangan daerah yang menjamin “*financial sustainability*”.

F. Kerangka Pikir

Berdasarkan ketentuan Pasal 23 Ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, menegaskan bahwa Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) sebagai wujud pengelolaan keuangan Negara ditetapkan setiap tahun dengan undang-undang dan dilaksanakan secara terbuka dan bertanggung jawab untuk sebesar-beasarnya kemakmuran rakyat.

Dengan ketentuan diatas menunjukkan bahwa Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) memiliki tanggung jawab dan hak untuk melakukan pengawasan terhadap pemerintah dalam bidang keuangan Negara. Hakikat dari suatu pengawasan dimaksudkan sebagai sarana untuk mencegah timbulnya segala bentuk penyimpangan tugas penyelenggaraan pemerintahan dari apa yang telah digariskan. Oleh karena tujuan pokok dari pengawasan ini adalah untuk menghindari kekeliruan-kekeliruan baik yang disengaja maupun yang tidak disengaja, sebagai suatu usaha yang bersifat preventif atau juga untuk memeperbaikinya apabila sudah terjadi kekeliruan itu sebagai suatu usaha yang bersifat represif.

Fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 maupun dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 secara teoritis dapat diklarifikasikan dalam beberapa pengertian pengawasan, yaitu :

- a. Pengawasan sebagai perintah (control as command) yang mengandung arti adanya supremasi parlementer (DPR) seperti diatur dalam Pasal 30 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003.
- b. Pengawasan mengandung arti mempengaruhi (control as influence), hal ini sering ditemukan dalam norma konstitusi, bahwa

Dewan Perwakilan Daerah memegang kekuasaan membentuk Undang-undang.

- c. Pengawasan dalam arti “expost” (pengecekan) atau pemeriksaan diatur berkenaan dengan hak-hak konstitusional DPR seperti diatur dalam Pasal 20A Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa (i) Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai fungsi legislasi, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan, (ii) dalam melaksanakan fungsinya Dewan Perwakilan Rakyat Daerah mempunyai hak interpelasi, hak angket dan hak menyatakan pendapat.

Pengawasan segi hukum merupakan suatu penilaian (toetsing) tentang sah atau tidaknya suatu perbuatan pemerintah, yaitu perbuatan yang menimbulkan akibat hukum mengenai adanya hak dan kewajiban terutama ditinjau dari segi hukum administrasi. Dengan perkataan lain pengawasan dimaksudkan untuk menilai segi-segi atau pertimbangan yang bersifat hukumnya saja (segi legalitas), yaitu “rechmatigstoetsing” dari perbuatan pemerintah dan dari segi pertimbangan kemanfaatannya (opportunitas) yaitu segi “doelmatigheidstoeting”.

Dalam Pasal 5 Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Makassar juga mengatur tentang pelaksanaan pengawasan yang dilakukan oleh Dewan Perwakilan rakyat Daerah terhadap pelaksanaan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah.

Pengawasan legislatif yang dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota melalui :

- a. Pemandangan umum fraksi-fraksi dalam rapat paripurna Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;
- b. Rapat pembahasan dalam sidang komisi;
- c. Rapat pembahasan dalam panitia-panitia yang dibentuk berdasarkan tata tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;
- d. Rapat dengar pendapat dengan Pemerintah Daerah dan pihak-pihak lain diperlukan;
- e. Kunjungan kerja.

Pengawasan Anggaran Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menitikberatkan, apakah pelaksanaan pengawasan terhadap pengelolaan keuangan daerah yaitu Belanja tidak langsung/Anggaran rutin, Belanja langsung/Anggaran Pembangunan dan pembiayaan telah dilaksanakan sesuai dengan peraturan perundang-undangan (*wetmatigheid*). sedangkan pengawasan yang menitikberatkan pada "*rechmatigheid*" adalah pengawasan yang meletakkan segi operasional anggaran pada hukum yang berlaku, yaitu jalan menguji kepada dasar hukum bagi setiap pelaksanaan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah.

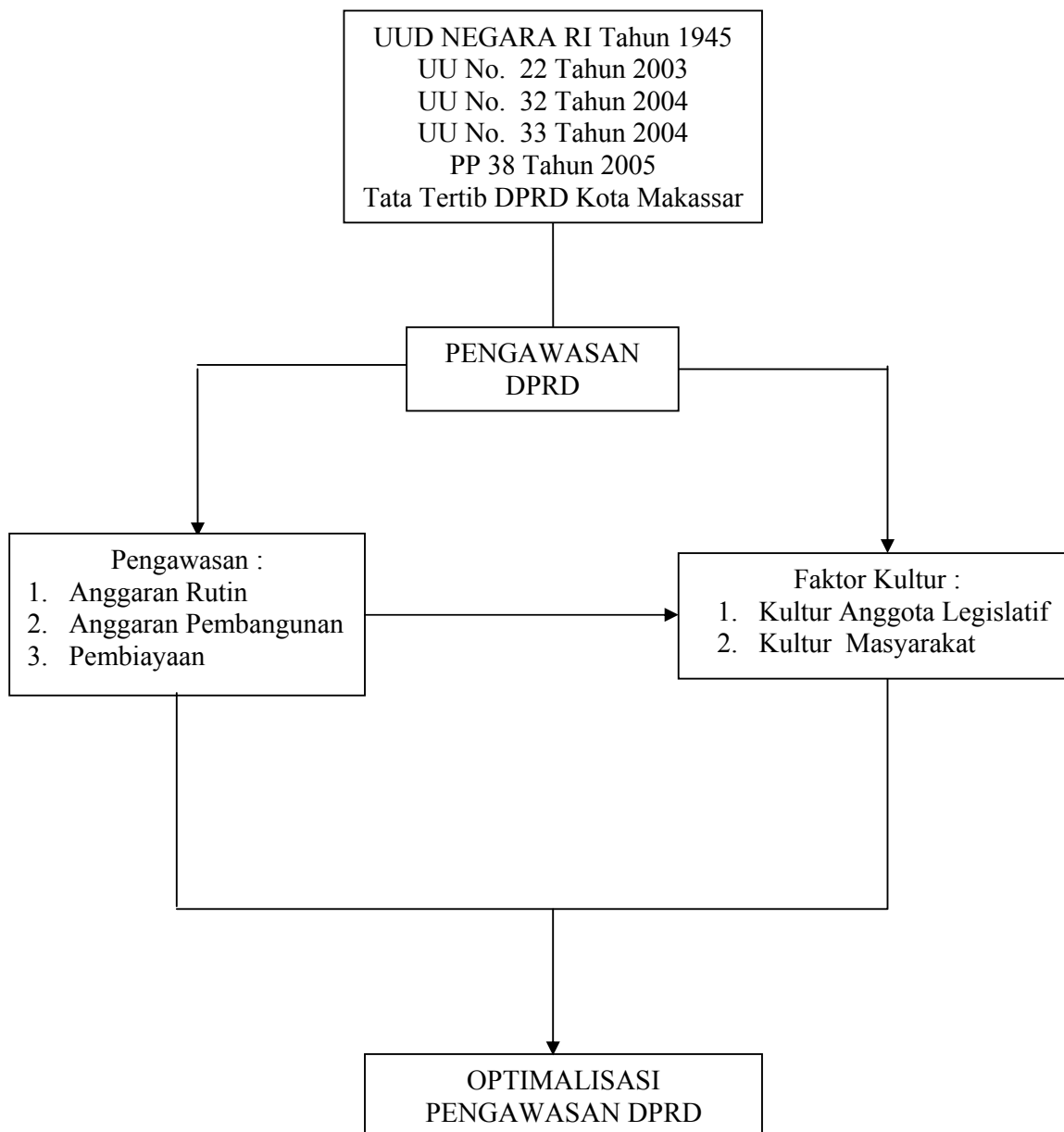
Pengawasan yang menitikberatkan pada "*deolmatigheid*" adalah pengujian terhadap aktivitas, efisiensi pelaksanaan

operasional, efisiensi penggunaan anggaran, dan hal-hal lain yang berhubungan dengan dukungan keserasian pelaksanaan anggaran.

Pemerintah daerah harus mampu menjawab tuntutan masyarakat dengan berbagai program dan kegiatan melalui Anggaran Pendapatan Belanja Daerah untuk meningkatkan kualitas dan kuantitas layanan jasa publik (pendidikan, kesehatan, kebersihan, ketertiban, dan sebagainya). Anggaran pendapatan dan belanja daerah merupakan instrument dalam rangka mewujudkan pelayanan dan peningkatan kesejahteraan masyarakat untuk tercapainya tujuan bernegara.

Selanjutnya kerangka pikir berkaitan dengan fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam pengawasan anggaran menurut Undang-undang Nomor 32 tahun 2004, sebagaimana dikemukakan dalam gambar kerangka pikir, sebagai berikut :

Diagram : Kerangka pikir



G. Definisi Operasional

- a. Pengawasan adalah tindakan untuk mengawasi sesuatu kegiatan sesuai ketentuan yang telah ditetapkan sebelumnya;
- b. Anggaran adalah sumber pembiayaan berupa penerimaan dan pengeluaran kegiatan tertentu;
- c. Anggaran pendapatan dan belanja daerah, selanjutnya disebut APBD adalah suatu rencana keuangan tahunan pemerintahan daerah yang dibahas dan disetujui bersama oleh pemerintah daerah dan DPRD, dan ditetapkan dengan peraturan daerah;
- d. Anggaran Rutin yang dimaksud dalam penelitian ini adalah pembiayaan atau dana yang dikeluarkan oleh pemerintah daerah setiap tahunnya;
- e. Anggaran Pembangunan yang dimaksud dalam penelitian ini adalah pembiayaan yang dikeluarkan untuk melaksanakan pembangunan guna meningkatkan kesejahteraan masyarakat;
- f. 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, dalam kerangka anggaran pendapatan dan belanja daerah;
- g. Pengawasan anggaran adalah kegiatan untuk mencegah dan menemukan tindakan penyimpangan dalam anggaran/keuangan Negara;

- h. Pemerintahan adalah sebuah system multiproses yang bertujuan memenuhi dan melindungi kebutuhan dan tuntutan yang diperintahkan akan jasa publik dan layanan sipil;
- i. Pemerintahan daerah adalah penyelenggara urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- j. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang selanjutnya disebut DPRD adalah lembaga Perwakilan Rakyat Daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah;
- k. Kultur adalah budaya atau pola pikir atau perilaku seseorang tentang hukum baik perseorangan maupun perilaku masyarakat terhadap hukum itu sendiri;
- l. Kultur Anggota Legislatif yang dimaksud dalam penelitian ini adalah pola pikir atau perilaku setiap anggota legislatif kota Makassar dalam memandang hukum maupun penerapan hukum;
- m. Kultur masyarakat yang dimaksud dalam penelitian ini adalah pola pikir atau perilaku masyarakat makassar dalam memandang hukum maupun penerapan hukum;
- n. Optimalisasi pengawasan DPRD yang dimaksud dalam penelitian ini adalah terlaksananya fungsi-fungsi pengawasan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.