

**TESIS**

**PENGAWASAN DPRD TERHADAP PENGELOLAAN ANGGARAN  
PENDAPATAN DAN BELANJA DAERAH DI KOTA MAKASSAR**



Oleh:

**ERNITA RAHMADHANI BYM**

**NIM. B01218205252**

**PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU HUKUM  
FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS HASANUDDIN  
MAKASSAR  
2022**

**HALAMAN JUDUL**

**PENGAWASAN DPRD TERHADAP PENGELOLAAN ANGGARAN  
PENDAPATAN DAN BELANJA DAERAH DI KOTA MAKASSAR**

Diajukan Sebagai Salah Satu Syarat untuk Mencapai Gelar Magister pada  
program studi magister ilmu hukum

Disusun dan diajukan oleh:

**ERNITA RAHMADHANI BYM  
NIM. B01218205252**

**PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU HUKUM  
FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS HASANUDDIN  
MAKASSAR  
2022**

**HALAMAN PERSETUJUAN**

**PENGAWASAN DPRD TERHADAP PENGELOLAAN ANGGARAN  
PENDAPATAN DAN BELANJA DAERAH DI KOTA MAKASSAR**

Diajukan dan disusun oleh:

**ERNITA RAHMADHANI BYM**

**NIM. B012182052**


Untuk Tahap Ujian Akhir Magister

Pada Tanggal 17 Januari 2022

Menyetujui:  
Komisi Pembimbing

Pembimbing Utama

Pembimbing Pendamping



Prof. Dr. A. Pangerang Moenta, S.H., M.H., DFM

NIP. 19610828 198703 1 003



Dr. Zulkifli Aspan, S.H., M.H

NIP. 19680711 200312 1 004

Mengetahui:

Ketua Program Studi Magister Ilmu Hukum



Dr. Hasbir Paserangi, S.H., M.H

Nip. 19700708 199412 1 001

TESIS

PENGAWASAN DPRD TERHADAP PENGELOLAAN  
ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA  
DAERAH KOTA MAKASSAR

Disusun dan diajukan oleh

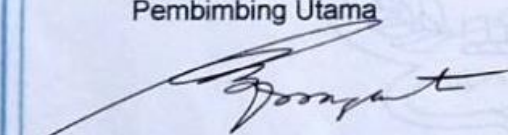
**ERNITA RAHMADHANI BYM**

Nomor Pokok B012182052

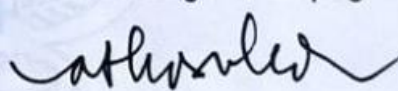
Telah dipertahankan di hadapan Panitia Ujian yang dibentuk dalam rangka  
Penyelesaian Studi Program Magister Program Studi Ilmu Hukum  
Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin  
Pada tanggal 17 Januari 2022  
dan dinyatakan telah memenuhi syarat kelulusan

Menyetujui

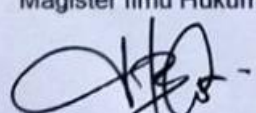
Pembimbing Utama

  
**Prof. Dr. A. Pangerang Moenta, SH., MH., DFM**  
NIP. 19610826 198703 1 003

Pembimbing Pendamping

  
**Dr. Zulkifli Aspan, SH., MH.**  
NIP. 19680711 200312 1 004

Ketua Program Studi  
Magister Ilmu Hukum

  
**Dr. Hasbir Paserangi, SH., MH.**  
NIP. 19700708 199412 1 001

  
Dekan Fakultas Hukum  
Universitas Hasanuddin  
  
**Prof. Dr. Fandi Patittingi, SH., M.Hum.**  
NIP. 19671231 199103 2 002

## PERNYATAAN KEASLIAN

Nama : Ernita Rahmadhani Bym

NIM : B012182052

Program Studi: Magister Ilmu Hukum

Menyatakan dengan sesungguhnya bahwa penulisan tesis berjudul Pengawasan DPRD Terhadap Pengelolaan Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah Di Kota Makassar adalah benar-benar karya saya sendiri, bukan merupakan pengambilan tulisan atau pemikiran orang lain dan hal yang bukan karya saya dalam penulisan tesis ini di beri tanda citasi dan ditujukan dalam daftar pustaka.

Apabila dikemudian hari terbukti atau dapat dibuktikan bahwa sebagian atau keseluruhan isi tesis ini hasil karya orang lain atau dikutip tanpa menyebut sumbernya, maka saya bersedia menerima sanksi atas perbuatan tersebut sesuai peraturan Menteri Pendidikan Nasional Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2010 dan Peraturan Perundang-undangan yang berlaku.

Makassar, 17 Januari 2022

Yang membuat pernyataan,



Ernita Rahmadhani Bym  
NIM. B012182052

## **ABSTRAK**

ERNITA RAHMADHANI BYM (B012182052), Pengawasan DPRD Terhadap Pengelolaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kota Makassar. Dibimbing oleh Andi Pangerang Moenta dan Zulkifli Aspan.

Penelitian ini memiliki tujuan agar dapat mengetahui dan menganalisis bagaimana bentuk pengawasan DPRD terhadap pengelolaan APBD di Kota Makassar dan Bagaimana pelaksanaan Pengawasan terhadap pengelolaan APBD di Kota Makassar.

Penelitian ini dilaksanakan di Kota Makassar dengan menggunakan metode penelitian normatif empiris. Teknik pengumpulan data yang digunakan penulis adalah Penelitian Lapangan dengan mewawancarai pihak yang terkait dan melakukan studi kepustakaan. Data yang didapatkan dari hasil wawancara dan kepustakaan akan diuraikan secara sistematis untuk menjawab permasalahan yang ada.

Hasil penelitian yang didapatkan menunjukkan bahwa Bentuk pengawasan DPRD terhadap APBD diwujudkan dalam bentuk pengawasan terhadap pelaksanaan perda yang meliputi rapat kerja komisi dengan pemerintah daerah, kunjungan kerja dan peninjauan lapangan, rapat dengar pendapat umum, pengaduan masyarakat. Mengenai efektivitas pelaksanaan pengawasan DPRD belum efektif dikarenakan adanya beberapa hal, seperti tidak adanya SOP tentang tata cara pengawasan terhadap APBD yang jelas, serta kurangnya SDM yang mampu mendukung pelaksanaan pengawasan secara efektif.

Kata kunci: Pengawasan DPRD, APBD

## ABSTRACT

ERNITA RAHMADHANI BYM (B012182052), DPRD Supervision of the Management of the Makassar City Regional Revenue and Expenditure Budget. Supervised by Andi Pangerang Moenta and Zulkifli Aspan.

This study has the aim of knowing and analyzing how the form of DPRD supervision is on the management of the APBD in Makassar City and how the supervision is carried out on the management of the APBD in Makassar City.

This research was conducted in Makassar City using empirical normative research methods. The data collection technique used by the author is Field Research by interviewing related parties and conducting library research. Data obtained from interviews and literature will be described systematically to answer existing problems.

The results obtained indicate that the form of DPRD supervision of the APBD is manifested in the form of supervision of the implementation of regional regulations which include commission work meetings with local governments, working visits and field visits, public hearings, public complaints. Regarding the effectiveness of the implementation of DPRD supervision, it has not been effective due to several things, such as the absence of a clear SOP on the procedures for supervision of the APBD, as well as the lack of human resources capable of supporting the implementation of effective supervision.

Keywords: DPRD Supervision, APBD

## KATA PENGANTAR



Segala puji bagi Allah SWT, karena atas berkat, rahmat, dan hidayah-Nya, sehingga penulis diberikan kesehatan dan kemudahan dalam melakukan penelitian dan menyelesaikan tesis yang berjudul **“Pengawasan DPRD terhadap Pengelolaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Di Kota Makassar”**. Tak lupa pula kita kirimkan shalawat serta salam kepada junjungan Nabi Muhammad SAW.

Dalam kesempatan ini penulis ingin mengucapkan terima kasih sebanyak-banyaknya kepada kedua orang tua penulis, Ibunda **Hj. Sitti Rahmah Mustamin, S.Pd** dan Ayahanda **Drs. H. Bunyamin Saad, S.Pd.I., M.Pd** atas segala cinta kasih dan dukungannya sehingga penulis bisa ditahap sekarang ini. Terima kasih juga kepada ketiga saudara saya, **Nuryandi Bym, S.Pd., M.Pd, Suci Pratiwi Bym**, dan **Syahrani Bym** yang selalu menyemangati dan memotivasi penulis dalam menyelesaikan Tesis ini.

Penyusunan tesis ini dapat terselesaikan karena adanya dorongan dari banyak pihak, maka dari itu penulis ingin menyampaikan rasa terima kasih dan penghargaan yang setinggi-tingginya kepada:



1. **Prof. Dr. Dwia Aries Tina Pulubuhu, MA**, selaku rektor Universitas Hasanuddin beserta seluruh staf dan jajarannya.
2. **Prof. Dr. Farida Patittingi, S.H., M.Hum**, selaku dekan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin beserta jajarannya.
3. **Prof. Dr. A. Pangerang Moenta, S.H., M.H., DFM** selaku pembimbing I dan **Dr. Zulkifli Aspan, S.H., M.H** selaku pembimbing II, yang dengan sabar meluangkan waktu dan pemikirannya dalam membimbing dan mengarahkan penulis menyelesaikan tesis ini. Semoga Allah SWT senantiasa membalas kebaikan Bapak.
4. **Prof. Dr. Syamsul Bachri, S.H., M.H** selaku penguji I, **Prof. Dr. Achmad Ruslan, S.H., M.H** selaku penguji II, dan **Prof. Dr. Hamzah Halim, S.H., M.H** selaku penguji III. Terima kasih telah bersedia menguji dan memberikan masukan serta saran kepada penulis.
5. **Dr. Hasbir Paserangi, S.H., M.H** selaku Ketua Program Studi Ilmu Hukum Universitas Hasanuddin.
6. Bapak/Ibu Dosen Pengajar pada Fakultas Hukum yang tidak sempat penulis sebutkan satu-persatu.
7. Seluruh pegawai/staf Akademik Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin yang telah membantu dan memenuhi segala kebutuhan penulis.

8. **H. Hasanuddin Leo** dan **Rafika**, selaku anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota Makassar.
9. **Muhammad Rahmatullah, S.H., M.H**, selaku Kepala Sub Bidang Perencanaan dan Penyusunan BPKAD Kota Makassar.
10. **Syahrianti, S.Sos** dan **Hana** selaku Auditor Muda dan Auditor Madya di Inspektorat Kota Makassar.
11. Terkhusus kepada **Ahmad Yani, S.H, Ahmad Ishak, S.H., M.H, Inris Winni, S.H., M. H, Sunarti Sudirman, S.H,** dan Kakanda **Muh. Iqbal Maulana Haedar S.H., M.H** yang telah membantu dan membimbing serta mengarahkan penulis.
12. Segenap keluarga besar Prodi Magister Ilmu Hukum angkatan 2018, yang tidak sempat penulis sebutkan satu-persatu.
13. Sahabat-sahabatku penghuni WHO'S NEXT? **Dien Fitri Awalia Rahman, S.H, Yolanda, S.H, Suarni S, S.H., M.H, Riska Sari, S.H., Sariwana, S.H, Agnes Somi Hurint, S.H, Nur Ulfah Sukma, S.H,** dan **Akira Indrawaty Idris, S.Sos.** Terima kasih telah menjadi sahabat terbaik bagi penulis.

Penulis menyadari bahwa Tesis ini masih jauh dari kata sempurna, maka dari itu saran dan kritik penulis harapkan untuk kesempurnaan tesis ini kedepannya agar bisa diterima dan bermanfaat bagi kita semua.

Semoga ALLAH SWT memberikan balasan yang berlipat ganda atas segala dukungan dan bantuan yang diberikan kepada penulis. Semoga Tesis ini bisa bermanfaat bagi kita semua. Aamiin.

**Billahi Taufik Wal Hidayah**

**Wassalamu Alaikum Warahmatullahi Wabarakatuh.**

Makassar, 7 April 2021

ERNITA RAHMADHANI BYM

## DAFTAR ISI

SAMPUL	
HALAMAN JUDUL .....	i
PERSETUJUAN PEMBIMBING .....	ii
LEMBAR PENGESAHAN .....	iii
PERNYATAAN KEASLIAN .....	iv
ABSTRAK .....	v
ABSTRACT .....	vi
KATA PENGANTAR .....	vii
DAFTAR ISI .....	xi
BAB I PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Rumusan Masalah .....	6
C. Tujuan Penelitian .....	6
D. Manfaat Penelitian .....	6
E. Orisinalitas Penelitian.....	7
BAB TINJAUAN PUSTAKA	
A. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.....	10
B. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.....	28
C. Pengelolaan APBD .....	35
D. Good Governance .....	41
E. Landasan Teori	

1. Teori Pengawasan .....	46
2. Teori efektivitas Hukum.....	64
3. Teori Kewenangan .....	70
F. Kerangka Pikir .....	72
Bagan Kerangka Pikir.....	73
G. Definisi Operasional .....	74

### BAB III METODE PENELITIAN

A. Jenis Penelitian .....	76
B. Lokasi Penelitian .....	76
C. Populasi dan Sampel .....	76
D. Jenis dan Sumber Data.....	76
E. Teknik Pengumpulan Data.....	77
F. Analisis data.....	77

### BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Bentuk Pelaksanaan Pengawasan DPRD terhadap APBD Di Kota Makassar	
1. Rapat kerja komisi dengan pemerintah daerah.....	92
2. Kunjungan kerja dan peninjauan lapangan .....	97
3. Rapat dengar pendapat umum .....	99
4. Pengaduan masyarakat .....	101
B. Efektivitas Pelaksanaan Pengawasan DPRD terhadap APBD Di Kota Makassar	
1. Faktor Hukum .....	108

2. Faktor Aparat .....	111
------------------------	-----

## BAB V PENUTUP

A. Kesimpulan .....	113
---------------------	-----

B. Saran.....	113
---------------	-----

## DAFTAR PUSTAKA

## LAMPIRAN

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### A. Latar Belakang Masalah

Negara Indonesia adalah negara yang dibagi atas daerah-daerah yang mempunyai pemerintahan daerah, secara konstitusional diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 18 ayat 1. Pemerintahan daerah sendiri di atur lebih lanjut dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UU 23/2014), Pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah (pemda) dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Penyelenggaraan fungsi pemerintah daerah dapat terlaksana secara optimal jika penyelenggaraan pemerintah daerah diberi sumber penerimaan yang cukup kepada daerah.<sup>1</sup> Sumber-sumber penerimaan yang dimaksud berasal dari Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana perimbangan, dan pendapatan daerah yang sah.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Wikipedia.org, Pemerintahan Daerah di Indonesia, [https://id.wikipedia.org/wiki/Pemerintahan\\_daerah\\_di\\_indonesia](https://id.wikipedia.org/wiki/Pemerintahan_daerah_di_indonesia) (diakses pada 6 february 2021, pukul 23.08).

<sup>2</sup> Serafica Gischa, Keuangan Daerah: Pengertian, Sumber dan Prinsipnya <https://www.kompas.com/skola/read/2020/09/17/120000969/keuangan-daerah-pengertian-sumber-dan-perinsipnya> (diakses pada 6 february 2021, pukul 23.30).

Sumber-sumber penerimaan inilah yang nantinya masuk dalam keuangan daerah. Keuangan daerah dalam hal ini Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) adalah instrument yang digunakan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah dan digunakan untuk menentukan besar pendapatan dan pengeluaran serta membantu pengambilan keputusan dan perencanaan pembangunan serta pengeluaran dimasa yang akan datang.

APBD merupakan wujud dari pengelolaan keuangan daerah, pengelolaan keuangan daerah diharapkan bisa menjamin terbangunnya suatu kondisi yang bermuatan ketertiban, kepastian dan keadilan.<sup>3</sup> Terkait dengan pengelolaan, pengelolaan APBD adalah seluruh kegiatan yang dimulai dari tahap perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, pertanggungjawaban, hingga pengawasannya.<sup>4</sup>

Dengan adanya pengelolaan keuangan daerah diharapkan pengelolaan lebih teratur dan lebih baik guna untuk memotivasi kearah perbaikan ekonomi, penyaluran anggaran yang tepat sasaran, menciptakan kondisi ekonomi yang lebih stabil demi kesejahteraan masyarakat.<sup>5</sup>

---

<sup>3</sup>Jazim Hamidi, *et.al*, 2012, *Teori dan Hukum Perencanaan Perda*, UB Press, Malang, hlm.78

<sup>4</sup>Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah

<sup>5</sup> Hanief Syafi, Tujuan dan Prinsip Pengelolaan Keuangan Daerah, <https://blog.klikcair.com/tujuan-dan-prinsip-pengelolaan-keuangan-daerah/> (diakses pada 6 februari 2021, pukul 23.45)



Pada dasarnya setiap kegiatan yang dilakukan pasti ada tujuan yang hendak dicapai. Maka dalam pengelolaan APBD diperlukan adanya pengawasan agar tujuan tersebut bisa tercapai. Dimana pengawasan anggaran dilakukan untuk menjamin pengelolaan APBD berjalan sesuai tujuan dan rencana.<sup>6</sup>

Pengawasan APBD berfungsi sebagai pedoman untuk memilih dan menilai kesesuaian antara pelaksanaan anggaran dengan ketentuan seperti apakah anggaran yang akan digunakan sudah sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

Pengawasan APBD sangat penting untuk menjamin agar tidak terjadi kebocoran dan penyelewangan dalam penerimaan dan pengeluaran APBD. Pengawasan juga berfungsi untuk menyakinkan bahwa semua kesepakatan yang telah ditetapkan dan dijalankan sebagaimana mestinya. Dengan adanya pengawasan terhadap APBD ini diharapkan bisa meminimalkan adanya resiko penyimpangan dari tujuan yang telah ditetapkan.<sup>7</sup>

Dengan adanya pengawasan diharapkan bisa mewujudkan terciptanya *good governance*. Terwujudnya suatu tata pemerintahan yang baik dan akuntabel merupakan harapan seluruh pihak. Dengan adanya pengawasan diharapkan dapat memberikan *feedback* dalam

---

<sup>6</sup>Hugo Martinus Karubaba, Wahyu Hidayat, Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (Studi Kasus di Kabupaten Nabire), [https://etd.repository.uqm.ac.id/home/detail\\_pencarian/55574#:text=pengawasan%20anggaran%20\(APBD\)%20merupakan%20suatu,dan%20ketentuan%20ketentuan%20yang%20berlaku](https://etd.repository.uqm.ac.id/home/detail_pencarian/55574#:text=pengawasan%20anggaran%20(APBD)%20merupakan%20suatu,dan%20ketentuan%20ketentuan%20yang%20berlaku) (diakses pada 6 februari 2021, pukul 23.57)

<sup>7</sup>Wiwiek Prihandina, 2020, *Korupsi APBD: Sebuah Meta Analisis*, Deepublish, Yogyakarta, hal. 29.

upaya penyempurnaan dalam masalah-masalah yang ditemukan. Kebijakan pengawasan penyelenggaraan pemerintah daerah bertujuan untuk memberikan pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah, dalam rangka mewujudkan *good governance*. Dengan adanya pengawasan diharapkan bisa mencegah adanya korupsi, kolusi, nepotisme, penyalahgunaan wewenang, kebocoran, pemborosan.

Namun kenyataannya, masih banyak permasalahan anggaran yang dijumpai seperti adanya kebocoran dalam penggunaan anggaran penanganan Covid-19. Dilansir dari SuaraSulsel.id Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota Makassar meminta Pemerintah Kota Makassar berani membuka data penggunaan anggaran penanganan Covid-19. Hal ini dikarenakan ditemukannya ratusan miliar rupiah anggaran Covid-19 yang tidak direalisasikan.

Mario David selaku juru bicara Badan Anggaran DPRD Makassar mengatakan bahwa untuk jumlah anggaran penanganan Covid-19 di Makassar sejak awal sudah disiapkan sebanyak kurang lebih 263 miliar. Namun, dari laporan yang diterima hanya 98 miliar yang terealisasi. Dengan adanya kejanggalan itu, DPRD Makassar pun membentuk tim investigasi. Tujuannya adalah untuk mempertanyakan sisa anggaran Covid-19 yang belum terealisasi itu dikembalikan kepada Pemkot Makassar. Oleh karena itu, DPRD Makassar berencana mengajukan hak angket untuk menyelidiki penggunaan anggaran penanganan Covid-19.

Menurut Herman selaku Peneliti Senior Kopel Indonesia, setiap pengeluaran yang digunakan Pemerintah Kota Makassar walaupun nilainya hanya satu rupiah sekalipun, harus mendapat persetujuan terlebih dahulu dari DPRD Makassar yang mewakili rakyat. Oleh karena itu, apapun yang dipertanyakan DPDR Makassar mengenai pengelolaan keuangan wajib dijawab oleh Pemerintah Kota Makassar. Terlebih Herman menuturkan selama upaya Pemerintah Kota Makassar sudah maksimal untuk merealisasikan anggaran Covid-19. Maka, apabila ada sisa anggaran yang dipertanyakan DPRD Makassar belum digunakan tidak akan menjadi persoalan. Sebab, sisa anggaran Covid-19 yang belum digunakan tersebut sejatinya akan menjadi Sisa Lebih Pembayaran Anggaran (SILPA).

Hermanpun menuturkan persoalan DPRD Makassar menolak APBD Perubahan yang diajukan oleh Pemerintah Kota Makassar terjadi karena pemerintah tidak tertib dalam melakukan jadwal penganggaran daerah serta rancangan APBD Perubahan ini tiba-tiba masuk ke DPRD namun belum ada kesempatan klarifikasi mengenai anggaran tersebut. Kesimpulan dari pernyataan Herman adalah pada dasarnya beliau setuju dengan pernyataan bahwa penganggaran Covid-19 di Makassar perlu dipertanyakan ke DPRD, mengingat bahwa ada kelebihan anggaran yang seharusnya dilaporkan sebagai SILPA. Karena kelebihan anggaran bukanlah sebuah masalah tetapi dengan catatan kelebihan anggaran

tersebut harus dilaporkan sebagaimana mestinya dan tidak terjadi penyelewengan anggaran.<sup>8</sup>

Mario David juga menambahkan bahwa, penolakan tersebut dikarenakan tidak adanya kesepahaman dan kesepakatan antara pihak eksekutif dan legislatif.<sup>9</sup>

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah diatas, adapun rumusan masalah dalam penelitian tesis ini, sebagai berikut:

1. Bagaimana bentuk pelaksanaan pengawasan APBD oleh DPRD Kota Makassar?
2. Bagaimana efektivitas pelaksanaan pengawasan DPRD terhadap APBD di Kota Makassar?

## **C. Tujuan Penelitian**

Berkenaan rumusan masalah diatas, maka yang menjadi tujuan dalam penulisan tesis ini sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui dan menjelaskan bentuk pelaksanaan pengawasan APBD oleh DPRD Kota Makassar.
2. Untuk mengetahui dan menjelaskan pelaksanaan pengawasan DPRD terhadap APBD di Kota Makassar.

---

<sup>8</sup>Suarasulsel.id. Penggunaan anggaran penanganan covid-19 kota makassar tidak transparan. Diakses pada tanggal 3 April 2021 <https://sulsel.suara.com/read/2020/10/05/050032/penggunaan-anggaran-penanganan-covid-19-kota-makassar-tidak-transparan?page=all>

<sup>9</sup>Kompas.com. Tidak Serius Tangani Covid-19 DPRD tolak APBD Perubahan Pemkot Makassar, Diakses pada tanggal 3 April 2021 <https://regional.kompas.com/read/2020/10/02/17505721/tak-serius-tangani-covid19-dprd-tolak-apbd-perubahan-pemkot-makassar>

#### **D. Manfaat Penelitian**

1. Sebagai bahan untuk mengkaji lebih jauh pengawasan DPRD Kota Makassar terhadap APBD.
2. Sebagai bahan untuk menambah pengetahuan penulis dan pembaca.
3. Sebagai tambahan referensi untuk memperkaya ilmu pengetahuan, khususnya di bidang yang diteliti.

#### **E. Orisinalitas Penelitian**

Penulis menemukan beberapa penelitian yang membahas tema yang hampir sama namun tetap memiliki perbedaan baik dari sub kajian maupun lokasi penelitian wilayah, antara lain:

1. Andi Gafriana Mutiah (2008), Fungsi Pengawasan DPRD dalam Pengelolaan APBD Guna Mewujudkan Pemerintahan yang Baik di Kota Makassar, Tesis Program Magister Ilmu Hukum Universitas Hasanuddin. Perbedaan dengan tesis ini terletak pada fokus penelitian dimana Andi Gafriana Mutiah mengkaji tentang pelaksanaan fungsi pengawasan DPRD terhadap APBD dan bagaimana pengaruhnya terhadap kultur legislatif dan masyarakat. Sedangkan penulis lebih fokus kepada sistem pengawasan terhadap pengelolaan APBD di Kota Makassar oleh DPRD dan Inspektorat.
2. Yuni Setyawati (2010), Pengaruh Pengetahuan Anggaran Anggota Dewan Terhadap Pengawasan Keuangan Daerah (APBD) Dengan

Partisipasi Masyarakat Dan Transparansi Kebijakan Publik Sebagai Variabel Pemoderasi. Tesis Program Magister Fakultas Ekonomi Universitas Sebelas Maret. Perbedaannya terletak pada fokus penelitiannya dimana Yuni Setyawati fokus kepada partisipasi masyarakat dan transparansi kebijakan publik berpengaruh positif terhadap hubungan antara pengetahuan anggota dewan dengan pengawasan keuangan daerah (APBD).

3. Muhammad Hasbih Ashshiddiqi (2018), *“Pelaksanaan Fungsi Pengawasan DPRD Kota Yogyakarta terhadap Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Tahun 2016/2017 Berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 2016 Tentang APBD, Skripsi fakultas hukum Universitas Islam Indonesia. Perbedaannya terletak pada fokus penelitian dimana Muhammad Hasbih Asshiddiqi fokus pada pengalokasian dana APBD tahun 2016/2017, bentuk pengawasan DPRD, serta faktor penghambat dan pendukung dalam pengawasan DPRD.*
4. I Ketut Sugiasa (2018), “Peran Perencanaan, Pengawasan DPRD Dan Pelaksanaan APBD Terhadap Kesejahteraan Masyarakat Kabupaten Jembrana. Tesis Program Magister Fakultas Ekonomi dan Bisnis Universitas Udayana. Perbedaannya terletak pada fokus penelitiannya dimana I Ketut lebih fokus terhadap pengaruh perencanaan dan pengawasan DPRD terhadap pelaksanaan APBD dan kesejahteraan masyarakat di kabupaten jembrana.

5. Tri Cahyani, *Pelaksanaan Fungsi Pengawasan DPRD Periode 2014-2019 Terhadap Pengelolaan Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah Kabupaten Pati Tahun Anggaran 2016*. Skripsi Universitas Muria Kudus. Perbedaannya terletak pada fokus penelitiannya, dimana tri cahyani lebih fokus terhadap pelaksanaan fungsi DPRD periode 2014-2019 dan hambatannya terhadap pengelolaan APBD di Kabupaten Pati Tahun 2016.

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **A. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten/Kota**

##### **1. Pengertian DPRD**

Berdasarkan Pasal 1 angka (4) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UU Pemda), Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang selanjutnya disingkat DPRD adalah lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah.

##### **2. Fungsi DPRD**

Sebagaimana telah dijelaskan dalam UU Pemda, kedudukan DPRD sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten/kota (kab/kota). Adapun fungsinya sebagai berikut:

###### **a. Fungsi Legislasi/ Pembentukan Perda**

Dilaksanakan dengan cara, (a) membahas bersama bupati/walikota dan menyetujui atau tidak menyetujui anggaran Perda Kab/Kota, (b) mengajukan usul rancangan perda kab/kota, dan (c) menyusun program pembentukan Perda Kab/Kota bersama bupati/walikota.

Dasar hukum DPRD menjalankan fungsi legislasi terdapat dalam Pasal 20 ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan bahwa “Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk Undang-Undang.”

###### **b. Fungsi Anggaran**



Diwujudkan dalam bentuk pembahasan untuk persetujuan bersama terhadap Rancangan Perda Kab/Kota tentang APBD Kab/Kota yang diajukan oleh bupati/walikota dan dilaksanakan dengan cara, (a) membahas KUA dan PPAS yang disusun oleh bupati/walikota berdasarkan RKPD; (b) membahas rancangan Perda Kab/Kota tentang APBD Kab/Kota; (c) membahas rancangan Perda Kab/Kota tentang perubahan APBD Kab/Kota; dan (d) membahas rancangan Perda Kab/Kota tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD Kab/Kota.

c. Fungsi Pengawasan

Sebagaimana tertuang dalam UU Pemda, diwujudkan dalam bentuk pengawasan terhadap, (a) pelaksanaan Perda Kab/Kota dan Peraturan Walikota; (b) pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan lain yang terkait dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah Kab/Kota; dan (c) pelaksanaan tindak lanjut hasil pemeriksaan laporan keuangan oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) .

Dalam pelaksanaan tindak lanjut oleh BPK, DPRD Kab/Kota berhak mendapatkan laporan, melakukan pembahasan dan meminta klarifikasi atas emuan laporan hasil pemeriksaan laporan keuangan kepada BPK.

### **3. Tugas dan Wewenang DPRD**

Sebagaimana tertuang dalam Pasal 154 angka 1 Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah tugas dan wewenang DPRD Kab/Kota sebagai berikut,

- a. Membentuk Perda Kab/Kota bersama bupati/walikota;
- b. Membahas dan memberikan persetujuan rancangan mengenai APBD Kab/Kota yang diajukan oleh bupati/walikota;
- c. Melaksanakan pengawasan terhadap Pelaksanaan Perda dan APBD Kab/Kota;
- d. dihapus.
- d1. memilih bupati dan wakil bupati serta wali kota dan wakil wali kota dalam hal terjadi kekosongan jabatan untuk meneruskan sisa masa jabatan;
- e. mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian bupati/wali kota kepada Menteri melalui gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat untuk mendapatkan pengesahan pengangkatan dan/atau pemberhentian;
- f. memberikan pendapat dan pertimbangan kepada Pemerintah Daerah kabupaten/kota terhadap rencana perjanjian internasional di Daerah;
- g. memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama internasional yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah kabupaten/kota;
- h. meminta laporan keterangan pertanggungjawaban bupati/wali kota dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah kabupaten/kota;
- i. memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama dengan Daerah lain atau dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan Daerah;

- j. melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.

Tata cara pelaksanaan tugas dan wewenang diatur lebih lanjut dalam Peraturan DPRD Kab/Kota tentang Tata Tertib.

#### **4. Keanggotaan DPRD**

##### **a. Pengertian**

Anggota DPRD adalah wakil rakyat yang telah bersumpah atau berjanji sesuai dengan peraturan perundang-undangan dan dalam melakukan tugasnya sungguh memerhatikan kepentingan rakyat. Anggota DPRD, terdiri atas anggota partai politik peserta pemilihan umum (pemilu) yang dipilih berdasarkan hasil pemilu dengan masa keanggotaan selama 5 tahun dan berakhir bersama-sama saat anggota DPRD yang baru mengucapkan sumpah/janji.<sup>10</sup>

Anggota DPRD Kab/Kota berjumlah sekurang-kurangnya 20 orang dan sebanyak-banyaknya 50 orang. Keanggotaan DPRD Kab/Kota berdomisili di ibu kota yang bersangkutan dan diresmikan dengan keputusan gubernur sebagai wakil pemerintah pusat.<sup>11</sup>

##### **b. Hak dan kewajiban anggota DPRD**

###### **1) Hak anggota DPRD, berikut hak anggota DPRD:<sup>12</sup>**

- a) Mengajukan rancangan peraturan daerah, dimana setiap anggota mempunyai hak mengajukan rancangan peraturan

---

<sup>10</sup>Markus Gunawan, 2008, *Buku Pintar Calon Anggota dan Anggota Legislatif (DPR, DPRD, dan DPD)*, Visimedia, Jakarta Selatan, hal. 170.

<sup>11</sup> *Ibid.*,

<sup>12</sup> *Ibid.*, hal. 170-171

daerah. Hak mengajukan usul rancangan perda diajukan sekurang-kurangnya 5 (lima) orang anggota.

- b) Mengajukan pertanyaan. Setiap anggota mengajukan pertanyaan kepada pemerintah daerah terkait dengan tugas dan wewenang DPRD. Pertanyaan tersebut disusun secara tertulis, singkat, dan jelas, serta disampaikan kepada pimpinan DPRD. Pimpinan DPRD mengadakan rapat untuk menilai pertanyaan yang diajukan untuk memutuskan layak tidaknya pertanyaan tersebut ditindaklanjuti dan meminta pertimbangan panitia musyawarah untuk disampaikan kepada kepala daerah.
- c) Menyampaikan usul dan pendapat. Penyampaian usul dan pendapat dilakukan dengan memperhatikan tata karma, etika, moral, sopan santun, dan kepatutan sebagai wakil rakyat.
- d) Memilih dan dipilih. Setiap anggota DPRD berhak memilih dan dipilih menjadi pimpinan DPRD atau pimpinan alat kelengkapan DPRD.
- e) Membela diri. Setiap anggota DPRD berhak membela diri terhadap dugaan melanggar ketentuan peraturan perundang-undangan, kode etik dan peraturan tata tertib DPRD.
- f) Imunitas. Anggota DPRD tidak dapat dituntut dihadapan pengadilan karena pernyataan, baik pernyataan dan/atau pendapat yang dikemukakan secara lisan maupun tertulis

dalam rapat-rapat DPRD, sepanjang tidak bertentangan dengan peraturan tata tertib dan kode etik.

- g) Mengikuti orientasi dan pendalaman tugas,
- h) Protokoler
- i) Keuangan dan administratif

2) Kewajiban anggota DPRD, sebagai berikut:<sup>13</sup>

- a) Memegang teguh dan mengamalkan Pancasila;
- b) Melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan menaati ketentuan peraturan perundang-undangan;
- c) Mempertahankan dan memelihara kerukunan nasional dan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- d) Mendahulukan kepentingan negara di atas kepentingan pribadi, kelompok, atau golongan;
- e) Memperjuangkan peningkatan kesejahteraan rakyat;
- f) Menaati prinsip demokrasi dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Kab/Kota;
- g) Menaati tata tertib dan kode etik;
- h) Menjaga etika dan norma dalam hubungan kerja dengan lembaga lain dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah kab/kota;

---

<sup>13</sup>Pasal 161, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

- i) Menyerap dan menghimpun aspirasi konstituen melalui kunjungan secara berkala;
- j) Menampung dan menindaklanjuti aspirasi dan pengaduan masyarakat; dan
- k) Memberikan pertanggungjawaban secara moral dan politis kepada konstituen di daerah pemilihannya.

5. Hak DPRD Kab/Kota, Sebagai berikut:<sup>14</sup>

(a) Interpelasi

Hak Interpelasi adalah hak DPRD Kab/Kota untuk meminta keterangan kepada bupati/wali kota mengenai kebijakan pemerintah daerah kab/kota yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat dan bernegara.

(b) Angket

Hak angket adalah hak DPRD kab/kota untuk melakukan penyelidikan terhadap kebijakan pemerintah daerah kab/kota yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan masyarakat, daerah, dan negara yang diduga bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

(c) Menyatakan pendapat

Hak menyatakan pendapat adalah hak DPRD kab/kota untuk menyatakan pendapat terhadap kebijakan bupati/walikota atau mengenai kejadian luar biasa.

---

<sup>14</sup> Mohamad Khomim, 2021, *Peran DPRD dalam Mewujudkan Good Governance di Daerah*, PT Nasya Expanding Management, Jawa Tengah, hlm. 123.

## 6. Alat Kelengkapan DPRD

Untuk menjalankan fungsi dan tugasnya, DPRD memiliki unit kerja yang biasa disebut dengan Alat kelengkapan DPRD yang terdiri atas, pimpinan, badan musyawarah, komisi, badan pembentukan perda kab/kota, badan anggaran, badan kehormatan, dan Alat kelengkapan lain yang diperlukan dan dibentuk oleh rapat paripurna. Berikut penjelasannya:<sup>15</sup>

### a. Pimpinan DPRD

Pimpinan DPRD adalah alat kelengkapan DPRD dan merupakan satu kesatuan pimpinan yang bersifat kolektif. Tugasnya yaitu:

- 1) Memimpin sidang DPRD dan menyimpulkan hasil sidang untuk mengambil keputusan;
- 2) Menyusun rencana kerja pimpinan dan mengadakan pembagian kerja antara ketua dan wakil ketua;
- 3) Melakukan koordinasi dalam upaya menyinergikan pelaksanaan agenda dan meteri kegiatan dari alat kelengkapan DPRD;
- 4) Menjadi juru bicara DPRD;
- 5) Melaksanakan dan mensyaratkan keputusan DPRD;
- 6) Mewakili DPRD dalam berhubungan dengan lembaga/instansi lainnya;

---

<sup>15</sup> Sobirin, 2013, *Empat Tahun Perjalanan Wakil Rakyat Kota Makassar*, CV Sah Media, Makassar, hlm. 7-17.

- 7) Mengadakan konsultasi dengan walikota dan pimpinan lembaga/instansi vertical lainnya sesuai dengan keputusan DPRD;
- 8) Mewakili DPRD di pengadilan;
- 9) Melaksanakan keputusan DPRD berkenaan dengan penetapan sanksi atau rehabilitasi anggota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- 10) Menyusun rencana anggaran DPRD bersama secretariat DPRD yang pengesahannya dilakukan dalam rapat paripurna; dan
- 11) Menyampaikan laporan kinerja pimpinan DPRD dalam rapat paripurna DPRD yang khusus diadakan untuk itu.

b. Badan Musyawarah (Bamus)

Bamus merupakan alat kelengkapan DPRD yang bersifat tetap dan dibentuk oleh DPRD pada awal masa jabatan keanggotaan DPRD. Bamus terdiri dari unsur-unsur fraksi berdasarkan perimbangan jumlah anggota dan paling banyak  $\frac{1}{2}$  (setengah) dari jumlah anggota DPRD. Susunan eanggotaan bamus ditetapkan dalam rapat paripurna setelah terbentuknya pimpinan DPRD, komis, badan anggaran dan fraksi.

Ketua dan wakil ketua DPRD karena jabatannya adalah pimpinan bamus merangkap anggota, sekertaris DPRD karena jabatannya adalah sekertaris bamus dan bukan sebagai anggota. Adapun tugas bamus sebagai berikut:



- 1) Menetapkan agenda DPRD untuk 1 tahun sidang, 1 tahun masa persidangan, atau sebagian dari masa sidang, perkiraan waktu penyelesaian rancangan perda, dengan tidak mengurangi kewenangan rapat paripurna untuk mengubahnya;
- 2) Memberikan pendapat kepada pimpinan DPRD dalam menentukan garis kebijakan yang menyangkut pelaksanaan tugas dan wewenang DPRD;
- 3) Meminta dan/atau memberikan kesempatan kepada alat kelengkapan DPRD yang lain untuk memberikan keterangan/ penjelasan mengenai pelaksanaan tugas masing-masing;
- 4) Menetapkan jadwal acara rapat DPRD;
- 5) Memberi saran/pendapat untuk memperlancar kegiatan;
- 6) Merekomendasikan pembentukan panitia khusus; dan melaksanakan tugas lain yang diserahkan oleh rapat paripurna kepada bamus.

Setiap anggota bamus wajib mengadakan konsultasi dengan fraksi sebelum mengikut rapat bamus dan menyampaikan pokok-pokok hasil rapat bamus kepada fraksi.

#### c. Komisi

Sebagaimana fungsi dewan ada tiga hal yang melekat pada komisi, yaitu fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan. Dalam fungsi legislasi, komisi dapat mengajukan rancangan perda dan membahas rancangan perda bersama dengan pemda, baik terhadap rancangan perda usul

inisiatif dewan maupun usul inisiatif pemerintah daerah. Jika rancangan perda diusulkan oleh inisiatif dewan (komisi) maka tugas yang dilakukan mulai dari persiapan, penyusunan, pembahasan, dan penyempurnaan rancangan perda, sesuai dengan ruang lingkup tugasnya. Untuk menunjang perancangan dan pembahasan tersebut, komisi dapat melakukan kunjungan kerja dalam rangka mencari dan menjaring aspirasi masyarakat yang terkait dengan substansi materi rancangan perda yang akan dibahas.

Dalam fungsi anggaran, komisi mempunyai tugas, (a) mengadakan pembicaraan pendahuluan mengenai penyusunan rancangan APBD yang termasuk dalam ruang lingkup tugasnya bersama-sama dengan pemda; (b) mengadakan pembahasan dan mengajukan usul penyempurnaan perancangan APBD; (c) membahas dan menetapkan alokasi anggaran untuk program, proyek atau kegiatan dinas/instansi yang menjadi pasangan kerja komisi; (d) mengadakan pembahasan laporan keuangan daerah dan pelaksanaan APBD termasuk asil pemeriksaan Bawasda/BPKP/BPK yang terkait dengan ruang lingkup tugasnya; (e) menyampaikan hasil pembicaraan pendahuluan (huruf a) dan hasil pembahasan (huruf b, c, dan d) kepada Panitia Anggaran untuk disinkronisasi; (f) menyempurnakan hasil sinkronisasi panitia anggaran berdasarkan penyampaian usul komisi; (g) hasil pembahasan komisi diserahkan kepada panitia anggaran untuk bahan akhir penetapan APBD.

Dalam fungsi pengawasan, tugas komisi adalah melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan daerah dan APBD yang termasuk dalam lingkup tugasnya, membahas dan menindak lanjuti hasil pemeriksaan bawasda/BPKP/BPK yang terkait dengan lingkup tugasnya, dan melakukan pengawasan terhadap kebijakan pemerintah daerah.

d. Badan pembentukan Perda Kab/Kota; Selanjutnya disebut Bapemperda

e. Badan Anggaran

Badan Anggaran merupakan alat kelengkapan DPRD yang bersifat tetap dan dibentuk oleh DPRD pada awal masa jabatan keanggotaan DPRD. Anggota Badan Anggaran diusulkan oleh masing-masing fraksi dengan mempertimbangkan keanggotaannya dalam tiap-tiap komisi dan paling banyak 2 (setengah) dari jumlah anggota DPRD. Ketua dan wakil ketua DPRD karena jabatannya adalah pimpinan Badan Anggaran merangkap anggota. Susunan keanggotaan, ketua dan wakil ketua Badan Anggaran ditetapkan dalam rapat paripurna. Sekretaris DPRD karena jabatannya adalah sekretaris Badan Anggaran bukan sebagai anggota dan Penempatan anggota DPRD dalam Badan Anggaran dan perpindahannya ke alat kelengkapan DPRD lainnya didasarkan atas usul fraksi dan dapat dilakukan setiap awal tahun anggaran.

Adapun tugas Banggar yaitu (a) memberikan saran dan pendapat berupa pokok-pokok pikiran DPRD, kepada Walikota dalam mempersiapkan rancangan anggaran pendapatan dan belanja daerah

paling lambat 5 (lima) bulan sebelum ditetapkan APBD; (b) melakukan konsultasi yang dapat diwakili oleh anggotanya kepada komisi terkait untuk memperoleh masukan dalam rangka pembahasan rancangan kebijakan umum APBD serta prioritas dan plafon anggaran sementara; (c) memberikan saran dan pendapat kepada Walikota dalam mempersiapkan rancangan peraturan daerah tentang perubahan APBD dan rancangan peraturan daerah tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD; (d) melakukan penyempurnaan rancangan peraturan daerah tentang APBD dan rancangan peraturan daerah tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD berdasarkan hasil evaluasi gubernur bersama tim anggaran pemerintah daerah; (e) melakukan pembahasan bersama tim anggaran pemerintah daerah terhadap rancangan kebijakan umum APBD serta rancangan prioritas dan plafon anggaran sementara yang disampaikan oleh Walikota; dan (f) memberikan saran kepada pimpinan DPRD dalam penyusunan anggaran belanja DPRD.

f. Badan Kehormatan

Badan Kehormatan dibentuk oleh DPRD dan merupakan alat kelengkapan DPRD yang bersifat tetap, Pembentukan Badan Kehormatan sebagaimana dimaksud) ditetapkan dengan keputusan DPRD. Anggota Badan Kehormatan sebagaimana dimaksud berjumlah 5 (lima) orang. Pimpinan Badan Kehormatan sebagaimana dimaksud terdiri atas 1 (satu) orang ketua dan 1 (satu) orang wakil ketua yang

dipilih dari dan oleh anggota Badan Kehormatan. Anggota Badan Kehormatan sebagaimana dimaksud dipilih dan ditetapkan dalam rapat paripurna DPRD berdasarkan usul dari masing-masing fraksi. Untuk memilih anggota Badan Kehormatan sebagaimana tiap-tiap fraksi berhak mengusulkan 1 (satu) orang calon anggota Badan Kehormatan. Masa tugas anggota Badan Kehormatan paling lama 2/2 (duasetengah) tahun. Anggota DPRD pengganti antarwaktu menduduki tempat anggota Badan Kehormatan yang digantikan. Badan Kehormatan sebagaimana dimaksud dibantu oleh sekretariat yang secara fungsional dilaksanakan oleh sekretariat DPRD.

- g. Alat kelengkapan lain yang diperlukan dan dibentuk oleh rapat paripurna

## **B. Organ/Alat Kelengkapan DPRD Kota Makassar**

### **1. Pimpinan DPRD**

- Ketua : Rudianto Lallo (Nasdem)  
Wakil I : Adi Rasyid Ali (Demokrat)  
Wakil II : Andi Suhada Sappaile (PDIP)  
Wakil III : Andi Nurhaldin Nurdin (Golkar)

### **2. Komisi A: Hukum, Pemerintahan, dan Aset.**

- Ketua : Supratman  
Wakil Ketua : Nunung Dasniar  
Sekertaris : Apiyati Amin Syam  
Anggota

- Ari Ashri Ilham
- Ray Suryadi Arsyad
- Anton Paul Goni
- Kasrudi
- Zaenal Beta
- Hamzah Hamid
- Abdul Aziz Namu
- Aswar ST
- Syamsuddin Raga

### 3. Komisi B: Keuangan dan Ekonomi

Ketua : William Lauren

Wakil Ketua : Andi Hadi Ibrahim

Sekretaris : M Yunus HJ

Anggota

- Hasanuddin Leo
- Mario David
- Eric Horas
- Muliati
- Andi Astiah
- Nurul Hidayah
- Gallmerya Kondodura
- Rizki

### 4. Komisi C: Pembangunan

Ketua : Abdi Asmara

Wakil Ketua : Mesakh R Rantepadang

Sekretaris : Fasruddin Rusli

Anggota

- M. Yahya
- Arifin Dg Kulle
- Andi Sudahrmika
- Andi Pahlevi
- Nasir Rurung
- Anwar Faruq
- Muchlis Misba
- Imam Mudzajkkar

#### 5. Komisi D: Pendidikan dan Kesejahteraan Masyarakat

Ketua : Abdul Wahab Tahir

Wakil Ketua : Fatma Wahyuddin

Sekretaris : Saharuddin Said

Anggota

- Irwan Djafar
- Al Hidayat Samsu
- Budi Hastuti
- Sangkala Saddiko
- Abdul Wahid
- Yenni Rahman

- Irmawati Sila
- Kartini

#### 6. Badan Anggaran (Banggar)

Ketua : Rudianto Lallo

Wakil Ketua : Adi Rasyid Ali

Wakil Ketua : Andi Nurhaldin Nurdin Halid

Anggota

- Mario David
- Irawan Djafar
- Supratman
- Abdi Asmara
- Fatma Wahyuddin
- Arifin Dg. Kulle
- Mesakh R Rantepadang
- William
- Anton Paul Goni
- Abdul Wahab Tahir
- Andi Suharmika
- Andi Pahlevi
- Budi Astuti
- Hamzah Hamid
- Sangkala Saddiko
- Hasanuddin Leo



- Abd. Aziz Namu
- Abd Wahid
- Yeni Rahman
- Anwar Farouq
- M. Yunus
- Syamsuddin Raga

#### 7. Badan Pembentukan Peraturan Daerah (Bapemperda)

Ketua : Rudianto Lallo

Wakil Ketua : Adi Rasyid Ali

Wakil Ketua : Andi Suhada Sappaile

Wakil Ketua : Andi Nurhaldin Nurdin Halid

Anggota

- Eric Horas
- Azwar
- Ari Ashari Ilham
- Mari David
- Abdi Asmara
- Fatma Wahyuddin
- Al Hidayat Samsu
- Anton Paul Goni
- Andi Suharmika
- Hamzah Hamid
- Saharuddin Said

- Fasruddin Rusli
- Muchlis Misbah

#### 8. Badan Kehormatan

Ketua : Zaenal Beta

Wakil Ketua : Abd Aziz Namu

Anggota

- Arifin Dg Kulle
- Eric Horas

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

#### **1. Pengertian APBD**

Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah selanjutnya disingkat APBD adalah suatu rencana keuangan tahunan pemerintah daerah yang disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU No. 17 Tahun 2003 Pasal 1 Butir 8 tentang Keuangan Negara). Sedangkan berdasarkan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2019 Tentang Pengelolaan Keuangan Daerah (PP 12/2019), APBD adalah rencana keuangan tahunan daerah yang ditetapkan dengan Peraturan Daerah (Perda). Adapun beberapa pengertian APBD menurut ahli sebagai berikut:

- a. Menurut Achmad Fauzi, APBD adalah program pemerintahan daerah yang akan dilaksanakan dalam satu tahun mendatang yang diwujudkan dalam suatu bentuk uang.<sup>16</sup>
- b. Menurut Alteng Syarifuddin, APBD adalah rencana kerja atau program kerja pemerintah daerah untuk tahun kerja tertentu, yang didalamnya memuat rencana pendapatan dan belanja selama tahun kerja tersebut.<sup>17</sup>
- c. Menurut J. Wajong. APBD adalah suatu rencana pekerjaan keuangan (*finansial workplan*) yang dibuat untuk suatu jangka waktu tertentu pada waktu badan legislatif memberi kredit kepada badan-badan eksekutif untuk melakukan pembiayaan guna memenuhi kebutuhan rumah tangga daerah sesuai dengan rancangan yang menjadi dasar penetapan anggaran, dan yang menunjukkan semua penghasilan untuk menutup pengeluaran.<sup>18</sup>

## 2. Fungsi APBD

Fungsi APBD terdiri dari fungsi otorisasi, perencanaan, pengawasan, alokasi anggaran, distribusi, dan stabilisasi anggaran. Berikut penjelasannya,<sup>19</sup>

- a. Otorisasi, bahwa anggaran daerah menjadi dasar untuk melaksanakan pendapatan dan belanja pada tahun bersangkutan.

---

<sup>16</sup> Phaureula Artha Wulandari, 2018, *Pajak Daerah dalam Pendapatan Asli Daerah*, Deepublish, Yogyakarta, hlm. 7.

<sup>17</sup> *Ibid.*,

<sup>18</sup> Rispa Ngindana dan Imam Hanafi, 2012, *APBD Partisipatif: Sebuah Harapan yang Terabaikan*, UB Press, Malang, hlm. 37-38.

<sup>19</sup> Sugianto, \_\_\_\_, *Pajak dan Retribusi Daerah*, Grasindo, Jakarta, hlm.18-19.

- b. Perencanaan, bahwa anggaran daerah menjadi pedoman dalam merencanakan kegiatan pada tahun yang bersangkutan.
- c. Pengawasan, bahwa anggaran menjadi pedoman untuk menilai apakah kegiatan penyelenggaraan pemerintahan daerah sudah sesuai dengan apa yang ditetapkan.
- d. Alokasi anggaran, alokasi anggaran daerah harus diarahkan untuk menciptakan lapangan kerja/ mengurangi penangguran dan pemborosan sumber daya serta meningkatkan efisiensi dan efektivitas perekonomian.
- e. Distribusi, berarti kebijakan anggaran daerah harus memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan.
- f. Stabilisasi anggaran, pemerintah daerah menjadi alat untuk memelihara dan mengupayakan keseimbangan fundamental perekonomian daerah.

### **3. Prinsip APBD**

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 64 Tahun 2020 Tentang Pedoman Penyusunan APBD Tahun 2020 menyatakan bahwa penyusunan APBD Tahun Anggaran 2021 didasarkan prinsip berikut:

- a. Sesuai dengan kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah dan kemampuan pendapatan daerah
- b. Tidak bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi;
- c. Berpedoman pada RKPD, KUA, PPAS;

- d. Tepat waktu sesuai dengan tahapan dan jadwal yang telah ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan;
- e. Dilakukan secara tertib, efisien, ekonomis, efektif, transparan dan bertanggungjawab dengan memperhatikan rasa keadilan, kepatutan, manfaat untuk masyarakat dan taat pada ketentuan perundang-undangan; dan
- f. APBD merupakan dasar bagi pemerintah daerah untuk melakukan penerimaan dan pengeluaran daerah.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 64 Tahun 2020 menyatakan bahwa dalam penyusunan APBD harus memperhatikan prinsip-prinsip: (a) Partisipasi, (b) Transparansi dan Akuntabilitas Anggaran, (c) Disiplin Anggaran, (d) Keadilan Anggaran, (e) Efisiensi dan Efektivitas Anggaran, dan (f) Taat Asas.

- a. Partisipasi masyarakat, artinya pengambilan keputusan dalam tahap penyusunan dan penetapan APBD sebaiknya mengikutsertakan partisipasi masyarakat, agar masyarakat bisa mengetahui hak dan kewajibannya dalam pelaksanaan APBD.
- b. Transparansi dan akuntabilitas anggaran, APBD yang disusun harus menyajikan informasi secara terbuka dan mudah diakses oleh masyarakat yang meliputi tujuan, sasaran, sumber pendanaan, serta korelasi antara besaran anggaran dengan manfaat dan hasil yang ingin dicapai dari suatu kegiatan tertentu. Setiap pengguna

anggaran harus mempertanggungjawabkan penggunaan sumber daya yang dikelola.

- c. Disiplin anggaran, Ada tiga prinsip yang perlu diperhatikan dalam disiplin anggaran yaitu (1) pendapatan yang telah direncanakan merupakan perkiraan yang terukur secara rasional yang dapat dicapai oleh berbagai sumber pendapatan, sedangkan belanja yang dianggarkan merupakan batas tertinggi pengeluaran belanja; (2) penganggaran pengeluaran harus didukung kepastian tersedianya penerimaan dalam jumlah yang cukup dan tidak dibenarkan melakukan kegiatan yang belum tersedia kredit anggarannya dalam APBD/perubahan APBD; (3) semua penerimaan dan pengeluaran dalam tahun anggaran tertentu harus dianggarkan dalam APBD dan dilakukan melalui kas umum daerah.
- d. Keadilan anggaran, Pajak daerah, retribusi daerah dan pungutan daerah lainnya yang dibebankan kepada masyarakat harus mempertimbangkan kemampuan membayarnya.
- e. Efisiensi dan efektivitas anggaran, Dana yang tersedia harus dimanfaatkan sebaik mungkin untuk dapat meningkatkan pelayanan dan kesejahteraan yang maksimal demi kepentingan masyarakat. Untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas anggaran, maka perlu diperhatikan perancangan anggaran sebagai berikut:
  - 1) Tujuan dan sasaran, hasil dan manfaat serta indicator kinerja yang ingin dicapai ditetapkan secara jelas;

- 2) Penetapan prioritas kegiatan dan penghitungan beban kerja, serta penetapan harga satuan yang rasional.
- f. Taat asas, APBD sebagai kebijakan yang ditetapkan dalam Peraturan Daerah tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi di atasnya.

#### **4. Struktur APBD**

Berdasarkan Pasal 24 PP12/2019, Penerimaan dan penguaran daerah terdiri atas Pendapatan daerah, belanja daerah dan pembiayaan daerah. Berikut penjelasan lebih rinci dari struktur APBD yang terdiri dari pendapatan, belanja, dan pembiayaan daerah:<sup>20</sup>

##### **a. Pendapatan Daerah**

Meliputi seluruh penerimaan uang melalui rekening kas umum daerah, yang menambah ekuitas dana, merupakan hak daerah dalam satu tahun anggaran dan tidak perlu dibayar kembali oleh daerah. Pendapatan daerah terdiri dari Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana perimbangan, dan lain-lain pendapatan daerah yang sah.

##### **1) Pendapatan Asli Daerah**

PAD adalah bagian dari pendapatan daerah yang bersumber dari potensi daerah yang dipungut berdasarkan peraturan daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. PAD terdiri dari:

---

<sup>20</sup> Dito Aditia Darma Nasution, 2019, *Akuntansi Sektor Publik*, Uwais Inspirasi Indonesia, Sidoarjo, hlm. 63-73.

a) Pajak Daerah. berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 65 Tahun 2001 tentang Pajak Daerah, pajak daerah dibagi menjadi dua yaitu pajak provinsi dan pajak kabupaten/kota. Jenis pajak provinsi terdiri dari:

- (1) Pajak kendaraan bermotor dan kendaraan di atas air,
- (2) Bea balik nama kendaraan bermotor dan kendaraan diatas air,
- (3) Pajak bahan bakar kendaraan bermotor,
- (4) Pajak pengambilan dan pemanfaatan air bawah tanah dan air permukaan.

Sedangkan jenis pajak Kabupaten/Kota, terdiri dari:

- (1) Pajak hotel
- (2) Pajak restoran
- (3) Pajak hiburan
- (4) Pajak reklame
- (5) Pajak penerangan jalan
- (6) Pajak pengambilan bahan galian golongan c
- (7) Pajak parkir

b) Retribusi daerah, berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 66 Tahun 2001 tentang Retribusi Daerah, retribusi daerah dibagi kedalam 3 golongan yaitu:

- (1) Retribusi jasa umum, jenis retribusi ini untuk daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota ditetapkan sesuai kewenangan



masing-masing daerah sebagaimana diatur dalam perundang-undangan yang berlaku.

(2) Retribusi jasa usaha, jenis retribusi ini untuk daerah provinsi dan kabupaten/kota ditetapkan sesuai dengan jasa/pelayanan yang diberikan oleh masing masing daerah.

(3) Retribusi perizinan tertentu, jenis ini sama dengan jenis retribusi jasa umum.

c) Hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dirinci menurut objek pendapatan yang mencakup:

(1) Bagian laba atas penyertaan modal pada perusahaan milik daerah/BUMD.

(2) Bagian laba atas penyertaan modal pada perusahaan milik pemerintah/BUMN.

(3) Bagian laba atas penyertaan modal pada perusahaan milik swasta atau kelompok usaha masyarakat.

#### b. Belanja Daerah

Meliputi seluruh pengeluaran dari rekening kas umum daerah yang mengurangi ekuitas dana, merupakan kewajiban daerah dalam satu tahun anggaran dan tidak akan diperoleh pembayarannya kembali oleh daerah.

#### c. Pembiayaan Daerah

Pembiayaan adalah setiap penerimaan yang perlu dibayar kembali atau pengeluaran yang nantinya diterima kembali, baik pada tahun

anggaran ataupun tahun berikutnya. Pembiayaan ini digunakan untuk menutup defisit dan/atau mengalokasikan surplus.

Surplus APBD terjadi apabila anggaran pendapatan daerah lebih besar dari anggaran belanja daerah. Sedangkan defisit terjadi apabila anggaran pendapatan daerah lebih kecil dari anggaran belanja daerah.

Pembiayaan daerah dirinci menurut urusan pemerintah daerah, organisasi, kelompok, jenis, objek, dan rincian objek pembiayaan.

#### **D. Pengelolaan APBD**

Pengelolaan APBD diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019, dimana kegiatannya mulai dari tahap perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, pertanggungjawaban, dan pengawasannya. Berikut penjelasannya:<sup>21</sup>

##### **1. Perencanaan dan Penganggaran APBD**

Pengelolaan APBD dimulai dari tahap Perencanaan dan penganggaran, tahap perencanaan ini merupakan suatu proses tindakan masa depan yang tepat melalui urutan pilihan dan prioritas dengan memperhitungkan sumber daya yang ada.

Proses perencanaan dan penganggaran ini sangat penting dalam memastikan seluruh rangkaian kegiatan pembangunan. Dalam penyusunan APBD harus bisa mengatasi 3 masalah pokok yaitu:

- a. APBD dilaksanakan dan ditinjau pada pertumbuhan;

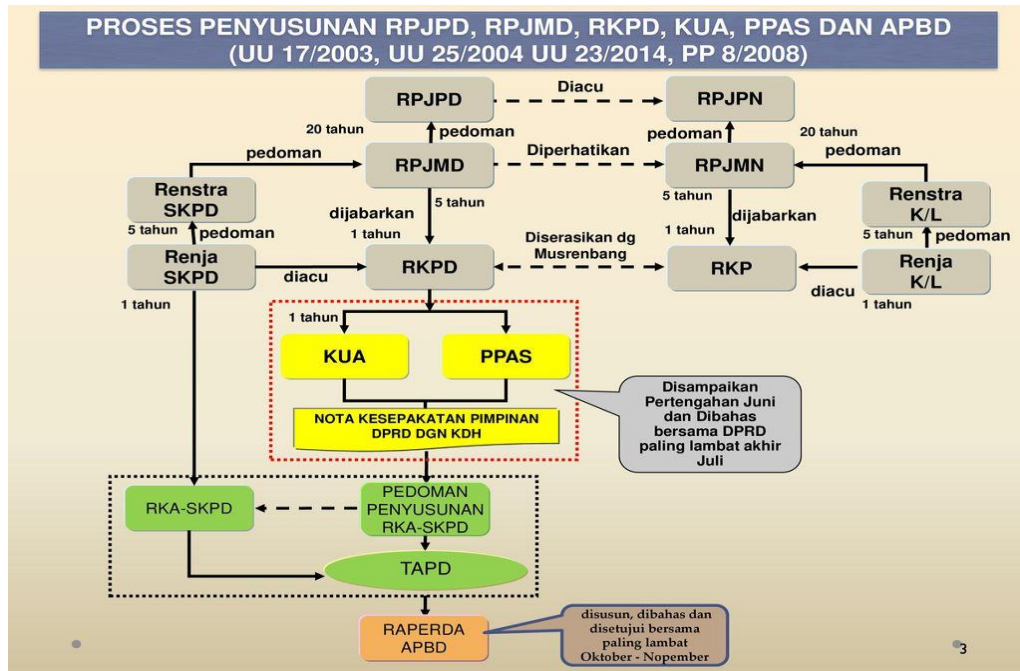
---

<sup>21</sup> Nurkholis dan Moh. Khusaini, 2019, *Penganggaran Sektor Publik*, UB Press, Malang, hlm. 33-77, dan Yunis Herlina, 2016, Kuliah Online LKPD Pengelolaan Keuangan Daerah, UPT Pengembangan Pengelolaan Keuangan, <https://youtu.be/JEuz38gh41E>

- b. APBD dilaksanakan dan harus bisa menciptakan lapangan kerja;  
dan
- c. APBD dilaksanakan dan harus bisa mengatasi kemiskinan.
- d. Tahapan dalam proses perencanaan APBD dimulai dengan Penyusunan Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD). Penyusunan APBD didasarkan pada perencanaan yang sudah ada. Pemerintahan di tingkat daerah dibag menjadi 3 kategori yaitu Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD) perencanaan ini untuk periode 20 tahun, Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) untuk periode 5 tahun, dan Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) untuk periode tahunan. Sedangkan perencanaan di tingkat Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) terdiri dari, Rencana Strategi (Renstra) SKPD, dan Rencana Kerja (Renja) SKPD

Berikut alur perencanaan dan penyusunan APBD:

Gambar. 1 Tahap Penyusunan



Sumber: Peraturan Menteri Dalam Negeri tentang Pedoman Penyusunan APBD

Dalam penyusunan perencanaan dan penganggaran APBD terdapat waktu yang telah ditentukan, sebagai berikut:

Januari	Februari	Maret	April	Mei	Juni
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Penetapan arah kebijakan dan prioritas pembangunan daerah.</li> <li>• Musrenbang Desa/Kel.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Penyusunan rencana awal RKP dan Pagu Indikatif</li> <li>• Penyusunan rancangan Renja SKPD</li> <li>• Musrenbang Kec,</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Forum SKPD</li> <li>• Musrenbang Kab/Kota</li> <li>• Pra Musrenbang Provinsi</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Musrenbang Provinsi dan Pusat</li> <li>• Finalisasi RKP pasca Musrenbang</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Penetapan RKP (akhir mei)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pengajuan KUA dan PPAS</li> </ul>
Juli	Agustus	September	Oktober	November	Desember
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nota kesepakatan KUA PPAS</li> <li>• Penyusunan RKA SKPD (Juli-September)</li> </ul>			<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pengajuan RAPBD (dibahas s.d November)</li> <li>• Evaluasi APBD</li> <li>• Penetapan Perda APBD</li> <li>• Penyusunan DPA SKPD</li> <li>• Penetapan perkada penjabaran APBD</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Persetujuan bersama tentang APBD</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Evaluasi APBD</li> <li>• Penetapan Perda APBD</li> <li>• Penyusunan DPA SKPD</li> <li>• Penetapan perkada penjabaran APBD</li> </ul>

Dokumen yang memuat kebijakan tentang pendapatan, belanja, dan pembiayaan serta asumsi yang mendasarinya untuk 1 tahun disebut dengan Kebijakan Umum APBD (KUA).

Proses penyusunan KUA yaitu, (1) Kepala daerah berdasarkan RKPD menyusun RKUA, (2) Penyusunan RKUA berpedoman pada pedoman penyusunan APBD yang ditetapkan oleh Mendagri, (3) Kepala daerah menyampaikan RKUA tahun anggaran berikutnya kepada DPRD untuk digunakan sebagai landasan RAPBD, (4) RKUA yang telah dibahas bersama oleh kepala daerah dan DPRD dalam RAPBD kemudian disepakati menjadi KUA.

Dalam penyusunan RAPBD, diperlukan adanya Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara (PPAS), PPAS adalah rancangan program prioritas dan patokan batas anggaran yang dapat diberikan kepada SKPD untuk setiap programnya sebagai acuan penyusunan RKA-SKPD.

## 2. Pelaksanaan APBD

Tahap pelaksanaan APBD ini meliputi tahap pelaksanaan anggaran pendapatan, belanja dan pembiayaan. Dalam pelaksanaan setiap satuan kerja harus menjadikan pemungutan menjadi wewenang dan tanggung jawabnya, dalam pelaksanaan APBD ini dilarang memungut selain apa yang ditetapkan dalam undang-undang.

Dalam pelaksanaan belanja daerah, setiap pengeluaran APBD yang ada harus ada bukti yang lengkap, bukti-bukti tersebut harus

disahkan oleh pejabat yang berwenang dan disertai dengan materai dari pengguna bukti.

Sedangkan dalam pelaksanaan pembiayaan daerah, pembiayaannya bersumber dari sisa lebih perhitungan anggaran tahun sebelumnya, dana cadangan, investasi, pinjaman, dan piutang daerah.

Perencanaan anggaran yang telah ditetapkan menjadi kebijakan Perda APBD dipakai dasar SKPD untuk menyusun DPA SKPD dan anggaran Kas SKPD. Setelah DPA SKPD dan Kas SKPD disetujui oleh sekda selaku coordinator PKD dan sudah disahkan oleh PPKAD dipakai untuk melaksanakan anggaran di setiap SKPD.

### 3. Penatausahaan APBD

Penatausahaan APBD terdiri dari penatausahaan penerimaan, penatausahaan pengeluaran, penatausahaan non kas, penatausahaan Badan Milik Daerah (BMD).

Penatausahaan penerimaan meliputi kegiatan menerima, menyetor, membayar, menyerahkan dan mempertanggungjawabkan penerimaan yang dikelola oleh SKPD/SKPKD. Alur penatausahaan penerimaan dicatat dalam buku penerimaan dan penyetoran bendahara penerimaan dan buku register surat tanda setor.

Penatausahaan pengeluaran hampir sama dengan penatausahaan penerimaan hanya saja pertanggungjawabannya terhadap pengeluaran uang. Alur penatausahaan ini melalui surat permintaan pembayaran, uang persediaan, ganti uang, tambah uang.

Penatausahaan non kas berasal dari transaksi-transaksi yang tidak terkait dengan keluar masuknya kas dan tidak ada dampaknya terhadap pengadaan barang dan jas. Sedangkan Penatausahaan BMD meliputi pembukuan, inventarisasi, dan pelaporan.

#### 4. Pelaporan dan Pertanggungjawaban APBD

Pelaporan dan pertanggungjawaban APBD meliputi:

- a) Laporan realisasi semester pertama anggaran pendapatan dan belanja;
- b) Laporan tahunan;
- c) Penetapan raperda;
- d) Evaluasi rancangan perda.

Laporan keuangan pemerintah daerah terdiri dari Laporan realisasi anggaran, laporan perubahan saldo anggaran lebih, neraca, laporan operasional, laporan perubahan ekuitas, laporan arus kas, dan catatan atas laporan keuangan.

- #### 5. Pengawasan APBD, Pelaksanaan pengawasan APBD
- dilakukan oleh DPRD, selain pengawasan ada 2 bentuk pengawasan daerah yaitu pengawasan intern dan pengawasan ekstern.

## **E. Good Governance**

### 1. Pengertian *Good Governance*

Istilah *good governance* memiliki pengertian dimana segala hal yang terkait dengan tindakan atau tingkah laku yang bersifat mengarahkan, mengendalikan dan/atau mempengaruhi urusan publik demi mewujudkan nilai-nilai tersebut.

Tata kelola pemerintahan yang baik secara teoritis dikenal dengan istilah *good governance*, *good governance* merupakan konsep dalam pengelolaan pemerintah yang diharapkan agar mekanisme pemerintah suatu negara berjalan secara demokrasi.<sup>22</sup> Konsep kedaulatan rakyat (demokrasi) dalam berbagai negara seringkali dikaitkan dengan sifat tertentu sehingga menjadi demokrasi rakyat, demokrasi terpimpin, demokrasi pancasila.<sup>23</sup>

World Bank mendefinisikan *good governance* sebagai suatu penyelenggaraan manajemen pemerintah yang solid dan bertanggungjawab yang sejalan dengan prinsip demokrasi dan pasar efisien.<sup>24</sup>

Menurut LAN *good governance* mengandung dua pengertian yaitu yang pertama nilai-nilai yang menjunjung tinggi keinginan atau kehendak rakyat dan nilai-nilai yang dapat meningkatkan kemampuan rakyat dalam pencapaian tujuan nasional kemandirian pembangunan berkelanjutan dan berkeadilan sosial, sedangkan yang kedua yaitu aspek-aspek

---

<sup>22</sup>Achmad Ruslan, 2013, *Implementasi Prinsip-Prinsip Tata Kelola Pemerintahan Yang Baik*, Jurnal Ilmu Hukum Amannagappa Vol. 21 Nomor 1, hlm. 3.

<sup>23</sup> A Pangerang Moenta, 2016, *Permusyawaratan dan DPRD (Analisis Aspek Hukum dan Produk Permusyawaratan*, Inteligensia Media, Malang, hlm. 9.

<sup>24</sup>Herlambang Rahmadani, 2020, *Collaborative Governance Dalam Penyediaan Infrastruktur*, Deepublish, Yogyakarta, hlm. 33.



fungsional dari pemerintahan yang efektif dan efisien dalam pelaksanaan tugas-tugasnya untuk mencapai tujuan-tujuan tersebut.<sup>25</sup>

Adapun pengertian *good governance* menurut beberapa ahli sebagai berikut:

- a. Menurut Sulistiyani, *Good governance* adalah suatu penyelenggaraan manajemen pembangunan yang solid dan bertanggungjawab yang sejalan dengan prinsip demokrasi dari pasar yang efisien, penghindaran terhadap kemungkinan salah alokasi dan investasi dan pencegahan korupsi baik secara politik maupun administrasi, menjalankan disiplin anggaran serta penciptaan *legal* dan *political framework* bagi aktivitas usaha.<sup>26</sup>
- b. Menurut Rohman, *Good governance* sebagai mekanisme pengelolaan sumber daya ekonomi dan sosial yang melibatkan pengaruh sektor negara dan non negara dalam suatu usaha kolektif.<sup>27</sup>
- c. Menurut Bintoro, Memberikan pengertian tentang *good governance* yaitu memerintah-menguasai-mengurus-mengelola.<sup>28</sup>

## 2. Asas *Good Governance*

---

<sup>25</sup>*Ibid.*,

<sup>26</sup>Darmawan Napitupulu, dkk, 2020, *E-Government: Implementasi, Strategi dan Inovasi*, Yayasan Kita Menulis, \_\_\_\_\_, hlm. 38

<sup>27</sup>*Ibid.*,

<sup>28</sup>Fakhry Zamzam, 2015, *Good Governance Sekerteriat DPRD*, Deepublish, Yogyakarta, hlm. 77.

Berdasarkan undang-undang tentang penyelenggaraan negara yang bersih dan bebas korupsi, kolusi dan nepotisme berikut asas umum penyelenggaraan negara:<sup>29</sup>

- a. Asas kepastian hukum, asas ini mengutamakan landasan peraturan perundang-undangan, kepatutan dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggaraan negara.
- b. Asas tertib penyelenggaraan negara, asas ini menjadi landasan keteraturan, keserasian dan keseimbangan dalam pengendalian penyelenggaraan negara.
- c. Asas kepentingan umum, mendahulukan kesejahteraan umum dengan cara aspiatif akomodatif dan selektif.
- d. Asas keterbukaan, lebih terbuka dalam hal informasi yang benar, jujur, dan tidak deskriminatif dan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan dan rahasia negara.
- e. Asas proporsionalitas, mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban.
- f. Asas profesionalitas, mengutamakan keahlian berdasarkan kode etik dan ketentuan perundang-undangan.
- g. Asas akuntabilitas, setiap hasil dari penyelenggaraan harus dipertanggungjawabkan sesuai dengan undang-undang.

### 3. Prinsip *good governance*

Berikut prinsip-prinsip *good governance*.<sup>30</sup>

---

<sup>29</sup>Muhammad Ridha Albaar, 2020, *Implementasi E-Government dalam menciptakan Pemerintahan yang Baik dan Bersih*, CV Synax Computama, Cirebon, hlm. 45-46.

- a. Berfokus pada pencapaian tujuan organisasi dan perbaikan bagi masyarakat pengguna layanan publik.
- b. Digunakan untuk meningkatkan fungsi dan peran pemerintah secara efektif dan jelas.
- c. Mempromosikan nilai-nilai yang baik untuk memperbaiki perilaku organisasi.
- d. Terkait dengan pembuatan informasi, keputusan transparan dan dalam mengelola resiko.
- e. Digunakan untuk mengembangkan kapasitas dan kapabilitas badan pemerintah supaya lebih efektif.
- f. Melibatkan para pemangku kepentingan dan membuat akuntabilitas menjadi nyata.

Adapun 9 prinsip *good governance* menurut *United Nation Development Programme* (UNDP; 2008) yaitu:<sup>31</sup>

- a. *Participation*, setiap warga negara mempunyai suara dalam pengambilan keputusan, baik langsung maupun melalui intermediasi. Partisipasi ini dibangun berdasarkan kebebasan bersosialisasi, berbicara, dan partisipasi secara konstruktif;
- b. *Rule of law*, dimana hukum itu harus adil dan dilaksanakan tanpa pandang bulu, terutama untuk Hukum Azasi Manusia (HAM);

---

<sup>30</sup>Siti Amina, 2016, *Kuasa Negara Pada Ranah Politik Lokal*, Kencana, Jakarta, hlm. 270

<sup>31</sup>Fakhry Zamzam, *Op.,Cit.*, hal. 79-80.

- c. *Tranparency*, transparansi dibangun atas dasar kebebasan arus informasi. Informasi yang ada harus dipahami dan dapat dimonitor;
- d. *Responsiveness*, lembaga dan proses harus mencoba melayani setiap pemangku kepentingan;
- e. *Concencus orientation, good governance* menjadi perantara kepentingan yang berbeda untuk meperoleh pilihan terbaik bagi kepentingan yang luas, baik dalam kebijakan maupun prosedur.
- f. *Equity*, semua warga negara wajib mempunyai kesempatan untuk meningkatkan dan menjaga kesejahteraan mereka;
- g. *Efectiviness and efficiency*, adalah proses dan lembaga menghasilkan sesuai dengan apa yang ditentukan dan menggunakan sumber-sumber yang tersedia sebaik mungkin;
- h. *Accountabillity*, para pembuat keputusan dalam pemerintahan, sektor swasta dan masyarakat bertanggungjawab kepada publik dan lembaga pemangku kepentingan.
- i. *Strategic vision*

## **F. Landasan Teori**

### **1. Teori Pengawasan**

Menurut Prayudi, pengawasan adalah proses kegiatan-kegiatan yang membandingkan apa yang dijalankan, dilaksanakan, atau diselenggarakan itu dengan apa yang dikehendaki, direncanakan atau diperintahkan. Hasil pengawasan harus dapat menunjukkan sampai

dimana terdapat kecocokan atau ketidakcocokan, dan apakah sebab-sebabnya. Dengan demikian, maka pengawasan dapat bersifat (1) politik, bilamana yang menjadi ukuran epektifitas dan/atau legitimasi, (2) yuridis (hukum), bilamana tujuannya adalah menegakkan yurisdiksi dan/atau legalitas. (3) ekonomis bilamana yang menjadi sasaran adalah efesiensi dan teknologi, (4) moril dan susila, bilamana yang menjadi sasaran atau tujuan adalah mengetahui keadaan moralitas.<sup>32</sup>

Tujuan utama dilakukannya pengawasan (*controle*) terhadap pemerintah menurut Paulus Efendi Lotulung adalah untuk menghindari terjadinya kekeliruan-kekeliruan baik yang disengaja maupun yang tidak disengaja sebagai suatu usaha preventif, atau juga sebagai usaha untuk memperbaikinya apabila sudah terjadi kekeliruan itu sebagai usaha represif. Dalam praktek, adanya kontrol itu sering dilihat sebagai sarana untuk mencegah timbulnya segala bentuk penyimpangan tugas pemerintahan dari apa yang telah digariskan.<sup>33</sup> Menurut George R. Terry, untuk menetapkan apa yang telah dicapai, mengevaluasi dan menerapkan tindakan korektif dan jika diperlukan memastikan hasil yang sesuai dengan rencana. Bagir Manan memandang pengawasan sebagai fungsi dan juga hak, pengawasan juga mengandung dimensi pengendalian. Oleh karena itu pengawasan tarkait dengan pembatasan dan juga arahan (*directive*).<sup>34</sup>

---

<sup>32</sup>Dalam Ni'matul Huda, hal. 78.

<sup>33</sup>Paulus Efendi Lotulung, hal. xv.

<sup>34</sup> Victor Imanuel W. Nalle, *Ilmu Perundang-Undangan*, Suluh Media, Yogyakarta, 2017. hal. 121.

Pengawasan adalah proses kegiatan untuk mengetahui hasil dari pelaksanaan apakah ada kesalahan atau kegagalan yang nantinya akan diperbaiki dan mencegah terulangnya kesalahan.<sup>35</sup> Sedangkan menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), terdapat 2 pengertian pengawasan yaitu penilikan dan pengawasan.

Pengertian pengawasan juga dikemukakan oleh beberapa ahli seperti Saiful Anwar yang mengemukakan bahwa pengawasan atau control terhadap tindakan aparatur pemerintah diperlukan agar pelaksanaan tugas yang telah ditetapkan dapat mencapai tujuan dan terhindar dari penyimpangan-penyimpangan.<sup>36</sup> Menurut George R. Terry, yang mengatakan bahwa pengawasan adalah:

*“Controlling can be defined as the process of determining what is to accomplished, that is the standard, what is being accomplished. That is the performance, evaluating the performance, and if the necessary applying corrective measure so the performance takes place according to plans, that is conformity with the standard”*

artinya pengawasan dapat dirumuskan sebagai proses penentuan apa yang harus dicapai yaitu standar, apa yang sedang dilakukan itu pelaksanaan, menilai pelaksanaan, dan bila mana perlu dilakukan perbaikan-perbaikan, sehingga pelaksanaan sesuai dengan rencana, yaitu selaras dengan standar (ukuran).<sup>37</sup>

---

<sup>35</sup> Baso Madiung, 2017, *Penerapan Prinsip Hukum Pengelolaan Hutan Berkelanjutan*, Celebes Media Perkasa, Makassar, hlm. 43.

<sup>36</sup> Saiful Anwar, 2004, *Sendi-Sendi Hukum Administrasi Negara*, Glora Madani Press, Jakarta, hlm. 127.

<sup>37</sup> Sukarna, 2011, *Dasar-Dasar Manajemen*, CV Mandar Maju, Bandung, hlm. 110.

Menurut Robert J. Mocker, pengawasan adalah suatu upaya yang sistematis untuk menetapkan standar prestasi pada sasaran perencanaan, merancang sistem umpan balik informasi, membandingkan prestasi sesungguhnya dengan standar yang terlebih dahulu ditetapkan, menentukan apakah ada penyimpangan dari mengukur signifikan penyimpangan tersebut, dan mengambil tindakan perbaikan yang diperlukan untuk menjamin bahwa semua sumber daya perusahaan telah digunakan dengan cara yang efektif dan efisien guna tercapainya sasaran perusahaan.<sup>38</sup>

Dale juga mengatakan bahwa “... *the modern concept of control... provides a historical record of what has happened... and provides data to enable the... executive... to take corrective steps...*” Yang artinya pengawasan tidak hanya melihat sesuatu dengan saksama dan melaporkan hasil kegiatan mengawasi, tetapi juga mengandung arti memperbaiki, meluruskan sehingga tujuan yang dicapai sesuai dengan apa yang direncanakan.<sup>39</sup>

Menurut Siagan, pengawasan adalah proses pengamatan daripada pelaksanaan seluruh kegiatan organisasi untuk menjamin agar semua pekerjaan yang dilakukan bisa berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditentukan. Intinya pengawasan hanya dapat diterapkan untuk pekerjaan-pekerjaan yang sedang berjalan dan tidak dapat diterapkan

---

<sup>38</sup> Muhammad Anwar, 2020, *Pengantar Dasar Ilmu Manajemen*, Kencana, Jakarta, hlm. 81.

<sup>39</sup> Titik Triwulan dan Ismu Gunadi Widodo, 2011, *Hukum Tata Usaha Negara dan Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara Indonesia*, Kencana, Jakarta, hlm. 446.

untuk pekerjaan yang telah dilaksanakan.<sup>40</sup> Menurut Soekarno K, pengawasan adalah suatu proses yang menentukan apa yang harus dikerjakan, agar apa yang dilaksanakan sesuai dengan apa yang direncanakan.<sup>41</sup>

Menurut sarwoto, pengawasan adalah kegiatan manajer yang mengusahakan agar pekerjaan-pekerjaan terlaksana sesuai dengan rencana dan atau hasil yang dikehendaki.<sup>42</sup> Sedangkan Djamaluddin Tanjung dan Supardan, pengawasan adalah salah satu fungsi manajemen untuk menjamin agar pelaksanaan kerja berjalan sesuai dengan standar yang telah ditetapkan dalam perencanaan.<sup>43</sup> Dari beberapa pengertian diatas dapat ditarik kesimpulan bahwa pengawasan adalah suatu tindakan menilai dengan cara membandingkan apakah kegiatan tersebut sudah sesuai dengan apa yang ingin dicapai.

Situmorang dan Juhir mengemukakan maksud pengawasan, sebagai berikut:<sup>44</sup>

- a. Untuk mengetahui apakah segala sesuatu sudah berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan.
- b. Untuk mengetahui apakah segala sesuatu sudah berjalan sesuai dengan instruksi dan prinsip yang telah ditetapkan.

---

<sup>40</sup> *Ibid.*, hlm. 448.

<sup>41</sup> M Jefri Arlinandes Chandra & JT Pareke, 2018, *Kewenangan Bank Indonesia Dalam Pengaturan Dan Pengawasan Perbankan Di Indonesia Setelah Terbitnya Undang-Undang No. 21 Tahun 2011 tentang OJK*. CV Zigie Utama, Bengkulu, hlm. 70

<sup>42</sup> *Ibid.*, hlm. 71.

<sup>43</sup> Widodo Suryandono, 2017, *Tenaga Kerja Asing: Analisis Politik Hukum*, Yayasan Pustaka Obor Indonesia, Jakarta, hal. 114.

<sup>44</sup> Hernimawati, 2018, *Model Implementasi Kebijakan Penataan Reklame*, CV Jakad Publishing, Surabaya, hlm. 76.



- c. Untuk mengetahui kelemahan, kesulitan, dan kegagalan yang terjadi sehingga dapat diadakan perubahan untuk memperbaiki dan mencegah terjadinya pengulangan masalah.
- d. Untuk mengetahui apakah segala sesuatu berjalan efisien.

Tujuan pengawasan tidak lain untuk mencapai suatu tujuan yang dikehendaki, karena pada dasarnya setiap kegiatan yang dilakukan mempunyai tujuan tertentu yang hendak dicapai. Oleh karena itu pengawasan diperlukan dalam usaha pencapaian suatu tujuan.<sup>45</sup> Adapun tujuan pengawasan yang dikemukakan oleh Maman Ukkas sebagai berikut:<sup>46</sup>

- a. Mensuplai pegawai-pegawai manajemen dengan informasi yang tepat, teliti dan lengkap tentang apa yang dilaksanakan.
- b. Memberikan kesempatan pada pegawai dalam memprediksi masalah yang akan terjadi sambil mengambil solusi dari masalah yang akan terjadi.
- c. Setelah kedua poin diatas telah dilaksanakan, selanjutnya pegawai dapat membawa langkah terakhir dalam mencapai produktivitas kerja maksimum dan pencapaian yang merumuskan hasil-hasil dari pencapaian yang diharapkan.

---

<sup>45</sup> *Ibid.*, hal. 75.

<sup>46</sup> *Ibid.*, hal. 77.

Pengawasan merupakan salah satu dari empat pilar dari fungsi manajemen. Berikut fungsi manajemen yang dikenal sampai sekarang:<sup>47</sup>

- a. *Planning*, yaitu perencanaan tentang apa yang akan dicapai. Seperti perumusan tentang apa dan bagaimana program dilaksanakan.
- b. *Organizing*, kerja sama untuk mencapai tujuan bersama.
- c. *Actuating*, menggerakkan unit-unit kerja dalam menyelenggarakan program demi tercapainya tujuan yang diharapkan.
- d. *Controlling*, pengawasan atas pelaksanaan pekerjaan.

Fungsi pengawasan sangat penting dalam manajemen sehingga tidak dapat dipisahkan dari fungsi manajemen lainnya. Pengawasan digunakan untuk mengontrol aktivitas, apakah organisasi telah bergerak menuju tujuannya.<sup>48</sup>

Manfaat pengawasan yaitu (1) Dapat mengetahui sejauh mana program tersebut sudah dilakukan oleh staf, apakah sudah sesuai dengan standar atau rencana kerja, apakah sumber yang digunakan sesuai dengan apa yang telah ditetapkan; (2) Dapat mengetahui adanya penyimpangan pada pemahaman staf dalam melaksanakan tugas-tugasnya; (3) Dapat mengetahui apakah waktu dan sumber daya lainnya

---

<sup>47</sup> Amran Suadi, 2014, *Sistem Pengawasan Badan Peradilan di Indonesia*, PT Raja Grafindo, Jakarta, hlm. 5.

<sup>48</sup> Yulia A. Hasan, 2020, *Konservasi Sumber Daya Ikan di Indonesia*, Kencana, Jakarta Timur, hlm. 65.

mencukupi kebutuhan dan telah dimanfaatkan secara efisien; (4) Dapat mengetahui sebab terjadinya penyimpangan; dan (5) Dapat mengetahui staf yang perlu diberikan penghargaan, dipromosikan atau diberi pelatihan lanjutan.<sup>49</sup>

Agar lebih efektif maka ada beberapa hal yang perlu diperhatikan sebagai berikut:<sup>50</sup>

- a. Pengawasan harus terkait erat dengan sifat dan kebutuhan kegiatan manajemen.
- b. Pengawasan harus fleksibel, selalu mengikuti perkembangan.
- c. Pengawasan harus berhubungan erat dengan pola organisasi.

Menurut Saiful Anwar pengawasan dapat dibedakan, yaitu:<sup>51</sup>

- a. Pengawasan internal, yaitu pengawasan yang dilakukan oleh suatu badan atau organ yang secara organisasi atau struktural termasuk dalam lingkungan pemerintahan itu sendiri. Misalnya pengawasan yang dilakukan oleh pejabat atasan terhadap bawahannya.
- b. Pengawasan eksternal, dilakukan oleh lembaga-lembaga yang secara organisasi atau struktural berada di luar pemerintahan

---

<sup>49</sup> Ahmad Qurtubi, 2019, *Administrasi Pendidikan (Tinjauan Teori dan Implementasi)*, CV Jakad Media Publishing, Surabaya, hlm. 140-141.

<sup>50</sup> Tim MGMP Pati, 2015, *Administrasi Farmasi Jilid 1*, Deepublish, Yogyakarta, hlm. 35.

<sup>51</sup> Saiful Anwar, 2004, *Sendi-sendi Hukum Administrasi Negara*, Glora Madani Press, Jakarta, hlm. 127.

itu sendiri. Misalnya pengawasan keuangan dilakukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK).

- c. Pengawasan harus ekonomis, dimana biayanya harus rendah atau hemat.
- d. Pengawasan harus menjamin tindakan perbaikan.
- e. Pengawasan tidak mencari orang yang melakukan kesalahan.

Adapun jenis pengawasan lainnya yang dibagi dalam beberapa kategori yaitu pengawasan berdasar dari pola pemeriksaannya, waktu pelaksanaannya, subjek yang melakukan pengawasan, cara pelaksanaannya, dan pengawasan dari sisi objek yang diawasi sebagai berikut:<sup>52</sup>

- a. Jenis pengawasan berdasarkan pola pemeriksaannya.
  - 1) Pemeriksaan operasional, pemeriksaannya terhadap bagaimana cara pengelolaan suatu organisasi untuk melaksanakan tugasnya dengan baik. Pemeriksaan ini menekankan pada penilaian efisiensi dan kehematan.
  - 2) Pemeriksaan finansial, yaitu pemeriksaan yang mengutamakan masalah keuangannya (transaksi, dokumen, buku daftar, dan laporan keuangan) untuk memperoleh kepastian bahwa segala bentuk transaksi telah dilaksanakan sesuai dengan undang-undang.

---

<sup>52</sup> Angger Sigit Pramukti dan Meylani Chahyaningsih, 2018, *Pengawasan Hukum Terhadap Aparatur Negara*, Media Pressindo, Jakarta, hlm. 19-22.

- 3) Pemeriksaan program, pemeriksaan ini digunakan untuk menilai program secara keseluruhan.
  - 4) Pemeriksaan lengkap, yaitu pemeriksaan yang mencakup pemeriksaan operasional, finansial dan program.
- b. Jenis pengawasan berdasarkan waktu pelaksanaannya.
- 1) Pengawasan preventif, pengawasannya melalui *pre audit* sebelum kegiatan dimulai. Contohnya pengawasan terhadap rencana kerja.
  - 2) Pengawasan represif, pengawasannya dilakukan melalui *post audit* dengan pemeriksaan terhadap pelaksanaan dan sebagainya.
- c. Jenis pengawasan berdasarkan subjek yang melakukan pengawasan.
- 1) Pengawasan melekat, pengawasan ini dilakukan oleh setiap pimpinan kepada bawahannya.
  - 2) Pengawasan fungsional, pengawasan ini dilakukan oleh aparat yang tugas pokoknya melakukan pengawasan seperti BPK dan Inspektorat.
  - 3) Pengawasan legislatif, pengawasan yang dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).
  - 4) Pengawasan masyarakat, pengawasannya dilakukan oleh masyarakat.

- 5) Pengawasan politis, dilakukan oleh lembaga politis.
- d. Jenis pengawasan berdasarkan cara pelaksanaannya.
    - 1) Pengawasan langsung, pengawasan yang dilakukan di tempat kegiatan sedang berlangsung dengan mengadakan inspeksi dan pemeriksaan.
    - 2) Pengawasan tidak langsung, pengawasan yang dilakukan dengan cara pemantauan dan pengkajian laporan dari pejabat yang bersangkutan.
  - e. Jenis pengawasan dari sisi objek yang diawasi.
    - 1) Pengawasan khusus, pengawasan yang dilakukan yang berkaitan dengan keuangan dan pembangunan negara. Seperti BPK.
    - 2) Pengawasan umum, pengawasannya dilakukan secara keseluruhan. Seperti Inspektorat yang mengawasi semua bidang kegiatan.

Pengawasan berfokus pada peristiwa sebelum, selama dan sesudah proses. Berikut bentuk pengawasan:<sup>53</sup>

- a. Pengawasan pendahulu (*feeforward control, steering controls*).

Pengawasan ini dirancang untuk mengantisipasi adanya penyimpangan standar dan memungkinkan koreksi dibuat sebelum kegiatan selesai. Pengawasan ini cukup agresif, karena perubahan-

---

<sup>53</sup> Khotibul Umam, 2020, *Dewan Pengawas Syariah, Teori dan Praktik Pengawasan Kepatuhan Syariah di Indonesia*, Duta Media Publishing, Makassar, hlm. 19-21.

perubahan yang mungkin terjadi dan rencana realisasi terhambat akan selalu diantisipasi.

b. Pengawasan *Concurrent (Yes/No)*.

Merupakan pengawasan ya/tidak. Dimana suatu kegiatan akan dilanjutkan atau tidak jika ada persetujuan atau ada kondisi tertentu yang harus dipenuhi. Aspek dari prosedur harus memenuhi syarat yang telah ditentukan sebelum kegiatan dimulai guna menjamin ketepatan pelaksanaan kegiatan.

Pengawasan ini dapat dijadikan sebagai pelengkap dan digunakan bersama pengawasan pendahuluan guna meningkatkan keamanan kegiatan yang sedang dilakukan.

c. Pengawasan umpan balik (*feedback control, past-action control*).

Mengevaluasi hasil suatu kegiatan yang telah selesai dilakukan, guna untuk mengukur penyimpangan yang mungkin terjadi dan tidak sesuai dengan standar yang telah ditetapkan.

Cara-cara pengawasan dapat dibedakan menjadi:<sup>54</sup>

a. Pengawasan langsung (pengawasan pribadi).

Pengawasan ini adalah pengawasan yang dilakukan secara langsung oleh seseorang secara pribadi sehingga dapat dilihat sendiri apakah pekerjaan bawahannya sudah sesuai dengan apa yang dikehendaki. Cara ini memiliki kelebihan dan kelemahan dalam pengawasannya sebagai berikut:

---

<sup>54</sup> Yaya Ruyatnasih dan Liya Megawati, 2018, *Pengantar Manajemen*, CV Absolute Media, Yogyakarta, hlm. 115-117

Keuntungannya:

- 1) Akan terjadi kontak langsung antara bawahan dan atasan, sehingga mempererat hubungan antar keduanya.
- 2) Akan memberi kepuasan tersendiri bagi bawahan, karena merasa diperhatikan.
- 3) Akan menampung pikiran dari bawahan, yang nanti memungkinkan bisa berguna bagi kebijaksanaan atasan selanjutnya.

Kelemahannya:

- 1) Waktunya tersita yang menyebabkan pekerjaan lainnya berkurang, seperti perencanaan, pengambilan keputusan dan lain sebagainya.
- 2) Inisiatif karyawan berkurang karena mereka selalu merasa diamati dan diawasi.
- 3) Ongkos makin besar karena adanya biaya perjalanan.

Pengawasan ini dilakukan dengan cara inspeksi langsung, observasi dan laporan ditempat.

b. Pengawasan tidak langsung secara lisan.

Cara ini dilakukan dengan cara wawancara yang ditujukan kepada orang tertentu yang dapat menggambarkan hal-hal yang ingin diketahui seperti hasil sesungguhnya yang ingin dicapai oleh bawahannya.



c. Pengawasan tidak langsung secara tertulis.

Cara pengawasan ini melalui laporan tertulis, dimana pertanggungjawaban kepada atasan mengenai kegiatan yang telah dilaksanakan sesuai dengan tugas yang diberikan kepadanya, sehingga atasan mengetahui apakah bawahannya melaksanakan tugas yang diberikannya.

Keuntungan dari pengawasan ini adalah laporan tertulis ini bisa dibaca oleh semua pihak. Sedangkan kelemahannya yaitu (1) Bawahan tidak dapat menggambarkan semua kejadian dari aktifitas seluruhnya. (2) Laporan dapat disusun sedemikian rupa dan terkadang memberikan gambaran berlebih dari apa yang seharusnya. (3) Terkadang atasan sulit membedakan mana yang berupa kenyataan dan mana yang berupa pendapat.

d. Pengawasan berdasarkan kekecualian.

Pengawasan ini ditujukan kepada soal-soal kekecualian. Pengawasannya akan diterima apabila diterima laporan yang menunjukkan adanya peristiwa yang dianggap istimewa.

Dalam pengawasan ada 5 tahap yang perlu diperhatikan yaitu:<sup>55</sup>

a. Penetapan standar

Tahap pertama pengawasan adalah penetapan standar. Standar disini berarti ukuran yang dapat digunakan sebagai

---

<sup>55</sup> *Ibid.*, hlm. 117-119.

patokan untuk penilaian hasil-hasil. Tujuan, sasaran, dan target pelaksanaan dapat digunakan sebagai standar.

Tiga bentuk standar yang umum yaitu:

- 1) Standar-standar fisik, mungkin meliputi kuantitas barang atau jasa, jumlah langganan, atau kualitas produk.
- 2) Standar-standar moneter, ditunjukkan dalam rupiah mencakup biaya tenaga kerja, biaya penjualan, laba kotor, pendapatan penjualan atau lain sebagainya.
- 3) Standar-standar waktu, meliputi kecepatan produksi atau batas waktu pekerjaan yang harus diselesaikan.

Standar harus ditetapkan secara akurat dan diterima mereka yang bersangkutan.

b. Penentuan pengukuran pelaksanaan kegiatan

Penetapan standar akan sia-sia jika tidak disertai cara untuk mengukur pelaksanaan kegiatan nyata. Oleh karena itu tahap selanjutnya adalah tahap penentuan pengukuran pelaksanaan kegiatan secara tepat. Pengukuran pelaksanaan kegiatan misalnya berapa kali pelaksanaan seharusnya diukur atau dalam bentuk apa pengukuran akan dilakukan.

c. Pengukuran pelaksanaan kegiatan

Ada beberapa cara untuk melaksanakan pengukuran yaitu: (1) pengamatan, (2) laporan-laporan baik lisan maupun tertulis, (3)

metoda-metoda otomatis, (4) inspeksi, pengujian atau dengan pengambilan sampel.

- d. Perbandingan pelaksanaan dengan standar dan analisa penyimpangan

Tahap ini adalah tahap paling kritis dari proses pengawasan. Walaupun tahap ini paling mudah dilakukan, tetapi kerumitan dapat terjadi saat menerjemahkan adanya penyimpangan.

Penyimpangan harus dianalisa untuk menentukan mengapa standar tidak dapat dicapai, dan apabila penyebab penyimpangan diketahui maka harus ditindaklanjuti dengan perbaikan.

- e. Pengambilan tindakan koreksi bila diperlukan, Jika hasil analisa perlu adanya tindakan koreksi, maka tindakan ini harus di ambil, standar mungkin berubah dan pelaksanaan diperbaiki. Ada beberapa tindakan koreksi yaitu,

- 1) Mengubah standar mula-mula,
- 2) Mengubah pengukuran pelaksanaan atau infeksi terlalu sering frekuensinya atau kurang atau bahkan mengganti sistem pengukuran itu sendiri,
- 3) Mengubah cara menganalisa dan menerjemahkan penyimpangan yang ada.

Alat bantu pengawasan yang paling umum digunakan adalah:

- a. Manajemen pengecualian (*Management by Exception*)

Manajemen pengecualian adalah teknik pengawasan yang memungkinkan hanya penyimpangan kecil antara yang direncanakan dan kinerja actual yang mendapatkan perhatian dari wirausaha. Manajemen ini didasarkan pada prinsip pengecualian, hal ini menyatakan bahwa bawahan menangani persoalan rutin organisasi.

b. *Management information system (MIS)*

MIS adalah metode informal, dimana informasi yang akurat dan tepat diperlukan untuk membantu proses pembuatan keputusan dan pelaksanaan fungsi-fungsi perencanaan, pengawasan dan operasional organisasi secara efektif.

MIS dirancang melalui beberapa tahap yaitu: (1) Tahap survey pendahuluan dan perumusan masalah, (2) Tahap desain konseptual, (3) Tahap desain terperinci, (4) Tahap implementasi akhir.

Agar MIS berjalan dengan efektif adapun kriterianya yaitu mengikutsertakan pemakai dalam tim perancangan, mempertimbangkan secara hati-hati biaya sistem, memperlakukan informasi yang relevan dan terseleksi, adanya pengujian pendahuluan, dan menyediakan latihan dokumentasi tertulis bagi para operator dan pemakai sistem.

Sedangkan kriteria utamanya yaitu pengawasan terhadap kegiatan yang benar, tepat waktu dalam pemakaiannya, menekan biaya secara efektif, sistem yang digunakan harus tepat dan akurat, serta dapat diterima oleh yang bersangkutan.

c. Analisa rasio

Rasio yaitu hubungan antara dua angka yang dihitung dengan membagi satu angka dengan angka lainnya. Analisa rasio yaitu proses menghasilkan informasi yang meringkas posisi finansial dari organisasi dengan menghitung rasio yang didasarkan pada berbagai ukuran finansial yang muncul pada neraca dan neraca rugi-laba organisasi.

d. Penganggaran

Anggaran ialah rencana keuangan yang menguraikan bagaimana dana pada periode waktu tertentu akan dibelanjakan dan bagaimana dana tersebut diperoleh.

Anggaran juga merupakan laporan resmi tentang sumber keuangan yang telah disediakan untuk membiayai pelaksanaan tertentu dalam waktu yang telah ditentukan. Selain sebagai rencana keuangan, anggaran juga merupakan alat pengawasan.

SOP adalah standar atau pedoman tertulis yang dipergunakan untuk mendorong dan menggerakkan suatu kelompok untuk mencapai tujuan organisasi.<sup>56</sup> Tujuan dari SOP, sebagai berikut:<sup>57</sup>

- a. Agar petugas/pegawai menjaga konsisten dan tingkat kinerja dalam suatu unit kerja.
- b. Agar mengetahui dengan jelas peran dan fungsi tiap-tiap posisi dalam unit kerja.

---

<sup>56</sup> Rheza Pratama, 2020, *Pengantar Manajemen*, Deepublish , Yogyakarta, hal. 74.

<sup>57</sup> *ibid.*,

- c. Memperjelas alur tugas, wewenang dan tanggung jawab dari petugas/pegawai terkait.
- d. Melindungi unit kerja dan petugas/pegawai dari malpraktik atau kesalahan administrasi lainnya.
- e. Untuk menghindari kesalahan, keraguan, duplikasi, dan inefisiensi.

Adapun fungsi SOP, sebagai berikut: <sup>58</sup>

- a. Memperlancar tugas petugas/pegawai,
- b. Sebagai dasar hukum ketika terjadi penyimpangan,
- c. Mengetahui dengan jelas hambatan-hambatannya dan mudah dilacak,
- d. Mengarahkan petugas/pegawai untuk disiplin dalam bekerja.
- e. Sebagai pedoman dalam melaksanakan pekerjaan rutin.

## **2. Teori Efektivitas Hukum**

Istilah teori efektivitas hukum berasal dari terjemahan bahasa Inggris yaitu *effectiveness of the legal theory*, Sedangkan menurut kamus bahasa Indonesia kata efektivitas berasal dari kata efektif yang berarti ada efeknya (akibatnya, pengaruhnya), dapat membawa hasil, berhasil guna (tentang usaha atau tindakan); hal mulai berlakunya (tentang undang-undang peraturan).

---

<sup>58</sup> *Ibid.*,

Efektivitas diartikan sebagai pengukuran keberhasilan dalam pencapaian tujuan-tujuan yang telah ditentukan. Efektivitas merupakan salah satu dimensi dari produktivitas, yaitu mengarah kepada pencapaian untuk kerja yang maksimal, yaitu pencapaian target yang berkaitan dengan kualitas dan kuantitas serta waktu. Maka efektivitas dapat disimpulkan sebagai pencapaian suatu keadaan yang diharapkan sesuai dengan yang telah direncanakan dan untuk mencapai hal tersebut menggunakan segala sumber daya yang ada dengan tepat guna.

Bronislaw Malinowski mengemukakan bahwa Teori efektivitas pengendalian sosial atau hukum, hukum dalam masyarakat dianalisa dan dibedakan menjadi dua yaitu: (1) masyarakat modern,(2) masyarakat primitif, masyarakat modern merupakan masyarakat yang perekonomiannya berdasarkan pasar yang sangat luas, spesialisasi di bidang industri dan pemakaian teknologi canggih,didalam masyarakat modern hukum yang di buat dan ditegakan oleh pejabat yang berwenang.<sup>59</sup>

Menurut Hans Kelsen, Jika Berbicara tentang efektifitas hukum, dibicarakan pula tentang validitas hukum. Validitas hukum berarti bahwa norma-norma hukum itu mengikat, bahwa orang harus berbuat sesuai dengan yang diharuskan oleh norma-norma hukum, bahwa orang harus mematuhi dan menerapkan norma-norma hukum. Efektifitas hukum berarti bahwa orang benar-benar berbuat sesuai dengan norma-norma

---

<sup>59</sup> Salim,H.S dan Erlis Septiana Nurbani, 2013 , *Penerapan Teori Hukum Pada Tesis dan Disertasi* , Jakarta : Rajawali Press, Hlm .375

hukum sebagaimana mereka harus berbuat, bahwa norma-norma itu benar-benar diterapkan dan dipatuhi.

Efektivitas mengandung arti keefektifan pengaruh efek keberhasilan atau kemandirian atau kemujaraban. Membicarakan keefektifan hukum tentu tidak terlepas dari penganalisisan terhadap karakteristik dua variable terkait yaitu karakteristik atau dimensi dari obyek sasaran yang dipergunakan.<sup>60</sup>

Teori efektivitas hukum menurut Soerjono Soekanto adalah bahwa efektif atau tidaknya suatu hukum ditentukan oleh 5 (lima) faktor, yaitu:<sup>61</sup>

- (1) Faktor hukumnya sendiri (undang-undang).
- (2) Faktor penegak hukum
- (3) Faktor sarana atau fasilitas
- (4) Faktor masyarakat
- (5) Faktor kebudayaan

Berikut penjelasannya:<sup>62</sup>

- (1) Faktor Hukumnya Sendiri (Undang-Undang).

Diartikan dalam undang-undang dalam arti materiel adalah peraturan tertulis yang berlaku umum dan dibuat oleh penguasa pusat maupun daerah yang sah. Maka dari itu undang-undang dalam materiel

---

<sup>60</sup> Barda Nawawi Arief, 2013, *Kapita Selekta Hukum Pidana*, Bandung : Citra Aditya , Hlm. 67

<sup>61</sup> Soerjono Soekanto, 2008, *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Jakarta:PT. Raja Grafindo Persada, Hlm. 8

<sup>62</sup> Soerjono Soekanto, *Op., Cit* hlm. 11- 65



mencakup:

- a. Peraturan pusat yang berlaku untuk semua warga negara atau suatu golongan tertentu maupun yang berlaku umum di sebagian wilayah negara.
- b. Peraturan setempat yang hanya berlaku di suatu tempat atau daerah saja.

Terdapat beberapa asas yang tujuannya agar undang-undang tersebut mempunyai dampak positif. Untuk mencapai tujuannya sehingga bisa berjalan secara efektif. Asas-asas tersebut sebagai berikut:

- (a) Undang-undang tidak berlaku surut; artinya undang-undang hanya boleh ditetapkan terhadap peristiwa yang disebut dalam undang-undang tersebut serta terjadi saat undang-undang tersebut dinyatakan berlaku.
- (b) Undang-undang yang dibuat oleh Penguasa yang lebih tinggi, mempunyai kedudukan yang lebih tinggi pula.
- (c) Undang-undang yang bersifat khusus menyampingkan undang-undang yang bersifat umum, apabila pembuatannya sama.
- (d) Undang-undang yang berlaku belakangan, membatalkan undang-undang yang berlaku terdahulu.
- (e) Undang-undang tidak dapat diganggu gugat.
- (f) Undang-undang merupakan suatu sarana untuk mencapai

kesejahteraan spiritual dan materiel bagi masyarakat maupun pribadi, melalui pelestarian ataupun pembaharuan (inovasi).

Menurut Soerjono Soekanto ukuran efektivitas pada faktor yang pertama mengenai hukum atau undang-undangnya adalah:

- a. Peraturan yang ada mengenai bidang-bidang kehidupan tertentu sudah cukup sistematis.
- b. Peraturan yang ada mengenai bidang-bidang kehidupan tertentu sudah cukup sinkron, secara hierarki dan horizontal tidak ada pertentangan.
- c. Secara kualitatif dan kuantitatif peraturan-peraturan yang mengatur bidang-bidang kehidupan tertentu sudah mencukupi.
- d. Penerbitan peraturan-peraturan tertentu sudah sesuai dengan persyaratanyuridis yang ada

## (2) Faktor penegak hukum

Pada faktor kedua yang menentukan efektif atau tidaknya kinerja hukum tertulis adalah aparat penegak hukum. Dalam hubungan ini dikehendaki adanya aparatur yang handal sehingga aparat tersebut dapat melakukan tugasnya dengan baik. Kehandalan dalam kaitannya disini adalah meliputi keterampilan profesional dan mempunyai mental yang baik.

Menurut Soerjono Soekanto bahwa masalah yang berpengaruh terhadap efektivitas hukum tertulis ditinjau dari segi aparat akan tergantung pada hal berikut:

- a. Sampai sejauh mana petugas terikat oleh peraturan-peraturan yang ada.
- b. Sampai mana petugas diperkenankan memberikan kebijaksanaan.
- c. Teladan macam apa yang sebaiknya diberikan oleh petugas kepada masyarakat.
- d. Sampai sejauh mana derajat sinkronisasi penugasan-penugasan yang diberikan kepada petugas sehingga memberikan batas-batas yang tegas pada wewenangnya.

### (3) Faktor sarana dan fasilitas

Pada faktor ketiga, tersedianya fasilitas yang berwujud sarana dan prasarana bagi aparat pelaksana di dalam melakukan tugasnya. Sarana dan prasarana yang dimaksud adalah prasarana atau fasilitas yang digunakan sebagai alat untuk mencapai efektivitas hukum. Prasarana tersebut secara jelas memang menjadi bagian yang memberikan kontribusi untuk kelancaran tugas-tugas aparat di tempat atau lokasi kerjanya. Adapun elemen-elemen tersebut adalah ada atau tidaknya prasarana, cukup atau kurangnya prasarana, baik atau buruknya prasarana yang telah ada.

### (4) Faktor Masyarakat

Pada faktor yang keempat ada beberapa elemen pengukur efektivitas yang tergantung dari kondisi masyarakat, yaitu:

- a. Mengerti dan memahami aturan yang ada.

- b. Penyebab masyarakat tidak mematuhi aturan yang ada.
- c. Penyebab masyarakat mematuhi aturan yang ada.

#### (5) Faktor Kebudayaan

Sedangkan untuk faktor yang kelima yakni mengenai kebudayaan sebagai kebiasaan yang dilakukan masyarakat mengenai perlakuan terhadap adanya suatu aturan. Hal tersebut dapat dilihat ada atau tidaknya suatu perlakuan terhadap aturan yang dijadikan kebiasaan oleh masyarakat baik kebiasaan baik atau yang bertentangan dengan aturan.

### 3. Teori Kewenangan

Istilah Teori Kewenangan berasal dari terjemahan bahasa Inggris yaitu *auththority of theory*, istilah yang digunakan dalam bahasa Belanda yaitu *theorie van het gezag*, sedangkan dalam bahasa Jermannya yaitu *theorie der autoritat*. Teori kewenangan berasal dari dua suku kata yaitu teori dan kewenangan.<sup>63</sup>

Menurut S.F Marbun, kewenangan adalah kekuasaan yang diformalkan baik terhadap segolongan orang tertentu, maupun kekuasaan terhadap suatu bidang pemerintahan tertentu. Kewenangan merupakan kekuasaan yang dimiliki seseorang yang mendapat legitimasi atas jabatan yang dimilikinya untuk melaksanakan hak dan kewajiban yang diembannya. Sedangkan menurut Andrie K Wardana, kewenangan

---

<sup>63</sup>Dahwadin dan Hasanudin, 2020, *Pengadilan Agama di Indonesia*, CV Mangku Bumi Media, Jawa Tengah, hlm. 11.

adalah hak seorang individu untuk melakukan suatu tindakan dengan batasan tertentu dan diakui oleh individu lain dalam kelompok tertentu.<sup>64</sup>

Konsep kewenangan dan konsep kekuasaan tidak bisa dipisahkan, karena kewenangan timbul dari kekuasaan yang sah. Tetapi kekuasaan yang digunakan selama ini terlihat sangat sentralistik. Dalam hierarki kekuasaan ditemukan kesesuaian antara hierarki jabatan dan kekuasaan (*power*). Semakin tinggi lapis hierarki jabatan seseorang maka semakin besar pula kekuasaannya. Begitupun sebaliknya semakin rendah lapis hierarki seseorang maka semakin tidak berdaya (*powerless*). Korelasi ini menunjukkan bahwa penggunaan kekuasaan pada hierarki atas tidak seimbang dengan penggunaan kekuasaan tingkat bawah.<sup>65</sup>

Berdasarkan konsep hierarki dan kekuasaan tersebut, maka perlu adanya pelimpahan kewenangan guna untuk menghindari penumpukan kekuasaan dan kewenangan di level atas.<sup>66</sup> Kewenangan diperoleh dari 3 sumber yaitu atribusi, delegasi, dan mandat. Berikut penjelasannya:<sup>67</sup>

- a. Atribusi, diberikan secara langsung oleh undang-undang dasar maupun undang-undang. Dalam atribusi, tanggung jawab dan tanggung gugat ada pada badan atau jabatan yang bersangkutan. Apabila ada gugatan dari pihak tertentu maka yang bertanggung jawab adalah pemegang kewenangan itu, bukan pembentuk

---

<sup>64</sup>Kristian, 2017, *Kewenangan Mahkamah Konstitusi terhadap Constitutional Complaint Menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, An1mage, Tangerang, hlm. 15.

<sup>65</sup> *bid.*,

<sup>66</sup> *bid.*, hlm. 16.

<sup>67</sup>Sri Pudyatmoko, 2009, *Perizinan Problem dan Upaya Pembenahan*, Grasindo, Jakarta, hlm. 88-89.

undang-undang dasar dan pembuat undang-undang. Yang dapat menggunakan kewenangan itu hanya badan atau jabatan bersangkutan.

- b. Delegasi, diterjemahkan beragam dalam beberapa literatur. Delegasi disebut sebagai penyerahan wewenang. Kewenangan berasal dari suatu organ pemerintahan yang diserahkan kepada orang lain dengan berdasarkan peraturan perundang-undangan.
- c. Mandat, diterjemahkan sebagai “pelimpahan wewenang”. Berbeda dengan delegasi, mandat sering kali terjadi dalam hubungan rutin antara atasan dan bawahan. Tanggung jawab dan tanggung gugat tetap berada dipemberi mandat (*mandans*), bukan pada penerima mandat (*mandataris*). Pihak yang dilimpahi kewenangan bisa menggunakan kewenangan itu, demikian pula pihak yang melimpahkan wewenang.

## **G. Kerangka Pikir**

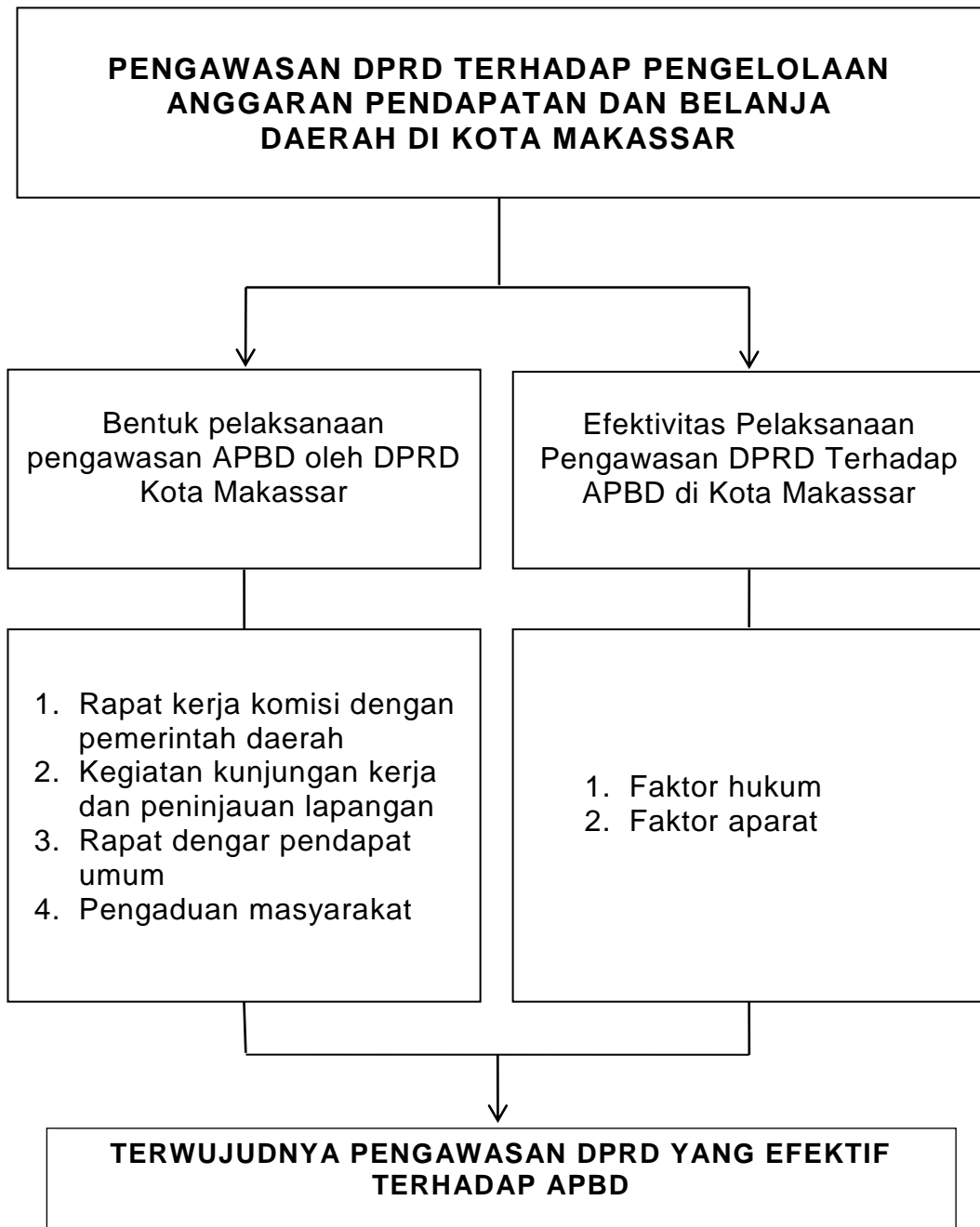
Penelitian ini difokuskan pada dua variabel utama yaitu (1) variabel bentuk pengawasan APBD oleh DPRD Kota Makassar dan (2). Variabel pelaksanaan pengawasan APBD oleh DPRD di kota Makassar.

Untuk variabel pertama yaitu bentuk pengawasan APBD oleh DPRD Kota Makassar, diuraikan dengan indikator (1) Rapat kerja komisi dengan pemerintah daerah, (2) kegiatan kunjungan kerja atau peninjauan lapangan, (3) rapat dengar pendapat umum dan (4) pengaduan masyarakat.

Untuk variabel kedua yaitu pelaksanaan pengawasan APBD oleh DPRD di kota Makassar diuraikan dengan indikator (1) Faktor Hukum (2) Faktor Aparat

Untuk memberikan gambaran umum tentang variabel penelitian maka dapat dikemukakan bagian kerangka pikir berikut ini:

## Bagan Kerangka Pikir





## H. Definisi Operasional

Definisi operasional untuk memberikan pemahaman, maka Penulis memberikan beberapa batasan penelitian dan fokus penelitian ini yang dioperasionalkan sebagai berikut:

1. DPRD adalah Lembaga Perwakilan Rakyat Daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah.
2. APBD adalah rencana keuangan tahunan pemerintahan daerah yang disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) adalah suatu daftar yang sistematis tentang rencana keuangan tahunan pemerintahan daerah yang memuat anggaran pendapatan dan pengeluaran daerah dan telah disetujui oleh DPRD untuk masa waktu satu tahun
3. Peraturan daerah adalah sebagai salah satu bentuk aturan pelaksana undang-undang sebagai peraturan perundang-undangan yang lebih tinggl.
4. Rapat kerja komisi dengan pemerintah daerah adalah kegiatan yang dilakukan oleh komisi dengan pemerintah daerah untuk merumuskan dan mengesahkan program kerja yang akan dilaksanakan.
5. Kunjungan kerja adalah kunjungan lawatan dinas untuk menyaksikan secara langsung (kegiatan pembangunan, keadaan masyarakat, situasi keamanan, dsb)

6. Rapat dengar pendapat umum merupakan rapat yang dilakukan antar komisi, gabungan komisi, bapemperda, banggar, atau panitia khusus dan perseorangan, kelompok, organisasi atau badan swasta.
7. Pengaduan masyarakat adalah laporan dari masyarakat mengenai adanya indikasi terjadinya penyimpangan korupsi, kolusi, dan nepotisme yang dilakukan aparat pemerintah daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan.
8. Efektivitas adalah berhasil tidaknya suatu kegiatan yang dilakukan untuk mencapai tujuannya.
9. Faktor adalah hal (keadaan, peristiwa) yang ikut menyebabkan atau mempengaruhi terjadinya sesuatu
10. Aparat adalah badan pemerintahan, instansi pemerintah, pegawai negeri, dan alat negara.