

TESIS

**FUNGSI PENGAWASAN DPRD TERHADAP ANGGARAN
PENDAPATAN DAN BELANJA DAERAH (APBD)
DI KABUPATEN MAROS**

Disusun dan diajukan oleh :

**SITI NUR RAHMA
P0904206016**



**PROGRAM PASCASARJANA
MAGISTER HUKUM
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2008**

ABSTRAK

SITI NUR RAHMA, PO 90 4206 016. Fungsi Pengawasan DPRD Terhadap Anggaran Pendapatan dan Belanja daerah (APBD) di Kabupaten Maros, dibawah bimbingan Syamsul Bachri dan Guntur Hamzah.

Penelitian ini dilakukan di Kabupaten Maros dengan sasaran pihak-pihak yang berkompeten dalam Fungsi Pengawasan DPRD Terhadap Anggaran Pendapatan dan Belanja daerah sebagai tahap awal mewujudkan optimalisasi pelaksanaan fungsi pengawasan DPRD terhadap APBD. Kabupaten Maros dianggap cukup representatif untuk memperoleh data yang diperlukan dalam penelitian ini.

Tujuan tujuan penelitian ini adalah Untuk mengetahui dan mengkaji fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah terhadap peneglolaan Anggaran pendapatan dan Belanja Daerah yang digunakan instansi teknis daerah di Kabupaten Maros serta mengetahui faktor-faktor yang berperan terhadap fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah terhadap penggunaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah di Kabupaten Maros. Teknik pengumpulan data yang digunakan adalah wawancara, Kuesioner dan dokumentasi.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa: fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah terhadap pengelolaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah yang digunakan instansi teknis daerah di Kabupaten Maros belum Optimal hal ini diakibatkan adanya Faktor yang mempengaruhi pelaksanaan fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah terhadap penggunaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah di Kabupaten Maros yaitu faktor intern antara lain Kualitas Sumber daya manusia dan independensi anggota DPRD sedangkan faktor eksternal adalah Partisipasi Masyarakat.

P R A K A T A

Puji syukur penulis panjatkan kehadiran Allah SWT yang telah melimpahkan segala rahmat dan karunia-Nya, sehingga penulis dapat menyelesaikan penyusunan tesis dengan judul; Fungsi Pengawasan DPRD Terhadap Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) di Kabupaten Maros. Salam dan taslim penulis kirimkan kepada baginda Rasulullah Nabi Muhammad SAW. Semoga kita semua menjadi pengikut-pengikutnya yang senantiasa konsisten dengan sunnahnya. Amin.

Penulis menyadari sepenuhnya bahwa tesis ini bukanlah hasil karya seorang profesional, sehingga tentu saja masih banyak terdapat kelemahan dan kekurangan didalamnya, baik dari segi teknik penulisan maupun dari segi substansi pembahasannya. Oleh karena itu dengan segala kerendahan hati penulis mengharapkan adanya saran dan kritik yang konstruktif demi perbaikan karya tulis ini.

Sebagai penghargaan untuk mengenang jasa-jasa serta budi baik para pihak yang telah membantu, penulis menyampaikan ucapan terima kasih kepada bapak **Prof. Dr. H. Syamsul Bachri, SH., MH** selaku Dekan Fakultas Hukum sekaligus sebagai Ketua Komisi Penasihat dan bapak **Prof Dr. Guntur Hamzah, SH., MH** sebagai Anggota Komisi Penasihat yang tanpa lelah telah banyak memberi arahan dan bimbingan kepada penulis. Begitu pula penulis ucapkan terima kasih kepada anggota tim penilai bapak

Prof. Dr. H. Aminuddin Ilmar, SH., MH., bapak **Prof. Dr. H. Abdul Razak, SH., MH** dan bapak **Dr. Marthen Arie, SH., MH**.

Ucapan terima kasih dan rasa hormat yang tak terhingga penulis haturkan kepada orangtua, ayahanda **H. Lukman Arsyad** dan ibunda **Dra. Hj. Marlijah** atas segala doa, motivasi, bantuan, dan pengorbanan yang telah diberikan demi kesuksesan pendidikan penulis. Secara khusus karya tulis ini penulis dedikasikan kepada suami tercinta **Jufri Bachtiar, SH** beserta anak-anakku tersayang **Audina Safira** dan **Atikah Khumaerah** yang dengan penuh kesabaran senantiasa memberikan dukungan dan semangat selama proses penyelesaian akhir penulis.

Tak lupa penulis menyampaikan ucapan terima kasih kepada:

- Direktur dan para Asisten Direktur Pascasarjana Unhas serta segenap civitas akademika Universitas Hasanuddin.
- Pimpinan, Anggota DPRD dan Bapak Sekretariat DPRD beserta staf sekretariat atas segala bantuan dan pelayanannya yang baik kepada penulis selama penelitian, juga kepada Kabag Hukum, Bagian keuangan setda Maros juga para tokoh masyarakat dan LSM yang telah meluangkan waktu untuk menjadi responden dalam penelitian penulis
- Sahabatku **Aris, Nas, Salman, Syamsir** dan **Harna** serta seluruh rekan mahasiswa pascasarjana program studi ilmu hukum Unhas angkatan 2006 yang dengan tulus meluangkan waktunya menemani dan membantu penulis selama masa perkuliahan.

Serta terima kasih pula kepada segenap pihak yang secara langsung dan tidak langsung memiliki andil dalam proses penyusunan tesis ini yang tidak dapat penulis sebutkan namanya satu per satu.

Namun dalam penulisan tesis ini **"Tak ada gading yang tak retak"** penulis menyadari sebagai manusia yang tak luput dari kekurangan, karena tesis ini masih jauh dari sempurna oleh karena itu penulis tetap membuka saran, kritik dari pembaca untuk perbaikan tesis ini.

Akhir kata, semoga Allah SWT membalas segala amal dan kebaikan yang telah diberikan kepada penulis. Amin. Ya Rabbal Alamin.

Makassar, Agustus 2008

Penulis

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 hasil amandemen mengandung prinsip demokratisasi, supremasi hukum dan penghormatan Hak Asasi Manusia. Prinsip demokrasi nampak dalam Pasal 1 ayat (2) UUD RI Tahun 1945 yang menentukan: Kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Dengan demikian Indonesia adalah salah satu negara demokratis.

Sebagai negara yang mendasarkan diri pada demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahannya Indonesia selalu menempatkan rakyat pada tempat dan posisi penting. Tindakan seperti ini berkaitan dengan asas demokrasi itu sendiri yang menempatkan rakyat sebagai yang berdaulat. Secara etimologi demokrasi berarti pemerintahan yang dilaksanakan oleh rakyat, namun pada zaman modern ini penyelenggaraan pemerintahan tidak mungkin lagi dilaksanakan sesuai dengan kata demokrasi itu sendiri.

Maurice Duverger dalam Sri Soemantri (1993 : 3) mengatakan kalau menurut arti kata demokrasi seperti yang diartikan oleh umum, maka demokrasi yang sungguh-sungguh tidak pernah ada dan tidak mungkin ada sebab bertentangan dengan kodrat alam bahwa golongan yang jumlahnya besar memerintah dan golongan yang jumlahnya kecil

diperintah. Dengan demikian setiap negara demokrasi (demokrasi perwakilan) dalam melakukan kegiatan kenegaraan termasuk penyelenggaraan pemerintahan selalu melibatkan rakyat dalam setiap pengambilan keputusan publik melalui wakil-wakil mereka yang duduk dalam badan perwakilan rakyat baik pusat maupun daerah. Mohammad Hatta dalam Andi Pangerang (2002 : 2) mengatakan bahwa gagasan dasar demokrasi adalah bahwa rakyat berhak untuk menentukan nasibnya tidak hanya pada puncak pemerintahan (pemerintah pusat) melainkan juga pada setiap tempat: di daerah, dikota dan didesa, dimana tiap-tiap kelompok (golongan) rakyat mendapat otonomi ataupun tugas dari pemerintah.

Penyelenggaraan sistem Pemerintahan Negara Republik Indonesia, dengan landasan formal UUD 1945 dan peraturan perundang-undangan, sejak masa kemerdekaan sampai sekarang telah mengalami perkembangan dan perubahan. Demikian juga dengan perkembangan dan penyempurnaan kebijakan dan landasan hukum penyelenggaraan pemerintahan daerah (otonomi daerah) serta hal-hal yang berkaitan dengan “prinsip otonomi daerah dalam negara kesatuan” dan sistem pembagian urusan pemerintahan pusat dan pemerintah daerah mengalami perubahan yang cukup mendasar.

Sejak dikeluarnya undang-undang otonomi daerah yang baru yaitu Undang Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah membawa perubahan yang fundamental terhadap tatanan dan

mekanisme hubungan antara pemerintahan daerah dengan pemerintahan pusat khususnya yang berkaitan dengan “*sistem pembagian urusan pemerintahan*” yakni pembagian urusan antara pemerintah pusat, yang merupakan pemerintahan nasional NKRI dan pemerintahan daerah di daerah otonomi yaitu daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota, sebagai bagian dari pemerintahan nasional. Dalam Undang Undang 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 10 ayat 2 disebutkan bahwa:

”Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan asas ekonomi dan tugas pembantuan”.

Prinsip otonomi seluas-luasnya dalam arti daerah diberi kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan yang diterapkan dalam undang-undang pemerintah daerah. Daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk memberi pelaksanaan, peningkatan peran serta, prakarsa, dan pemberdayaan masyarakat.

Sehingga filosofi sistem pemerintahan daerah dimaksudkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat, dan peningkatan daya saing berdasarkan prinsip demokratis pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan serta potensi dan keanekaragaman daerah dalam sistem Negara Kesatuan RI. di mana pemerintahan daerah diberikan kewenangan untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut atas otonomi dan tugas pembantuan.

Dalam pasal 20 ayat 1 Undang-Undang No. 32 tahun 2004, juga ditetapkan mengenai penyelenggaraan pemerintahan yang berpedoman pada asas umum penyelenggaraan negara, yang terdiri dari: (a). asas kepastian hukum; (b). asas tertib penyelenggaraan negara; (c). asas kepentingan umum; (d). asas keterbukaan; (e). asas proporsionalitas; (f). asas profesionalitas; (g). asas akuntabilitas; (h). asas efisiensi; (i). asas efektifitas

Dalam melaksanakan urusan pemerintahan daerah tujuan yang hendak dicapai dalam penyerahan urusan ini antara lain untuk menumbuh-kembangkan potensi daerah dalam berbagai bidang, meningkatkan pelayanan kepada masyarakat, menumbuhkan kreativitas daerah dan kemandirian lokal. Sehingga mewujudkan tujuan otonomi daerah itu sendiri adalah untuk mencapai efektivitas dan efisiensi dalam pelayanan dan peningkatan kesejahteraan masyarakat.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menginstruksikan kepada daerah untuk menyelenggarakan otonomi daerah. Kewenangan berotonomi bagi daerah tersebut, sangat berperan dalam penyelenggaraan pemerintahan, kewenangan pengawasan, dan tanggung jawab dalam penyelenggaraan pemerintahan yang semakin didesentralisasikan.

Konsekuensi dari pemberlakuan Undang-Undang Otonomi Daerah tersebut tidak hanya pada pemberian kewenangan kepada pihak eksekutif daerah tetapi juga adanya perubahan politik dengan mengubah status

lembaga Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang sebelumnya hanya merupakan perangkat pemerintahan daerah seperti yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974, sekarang ini kedudukan dan peran Dewan Perwakilan Rakyat Daerah bukan lagi sebagai bagian dari eksekutif daerah melainkan sebagai lembaga legislatif daerah.

Untuk menjalankan semua urusan yang diserahkan kepada pemerintah daerah baik urusan wajib maupun urusan pilihan sebagaimana yang diatur dalam Undang-Undang 32 tahun 2004 daerah memerlukan sumber daya keuangan. Keuangan tersebut bersumber dari APBN maupun dari APBD sendiri

Kedudukan dan fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 40 yakni DPRD merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah dan berkedudukan sebagai bagian penyelenggara pemerintahan daerah, sementara fungsi DPRD sebagaimana disebutkan didalam Pasal 41 yaitu memiliki fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan.

Adapun ruang lingkup pengawasan DPRD menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 42 ayat 1C,

“DPRD mempunyai tugas dan wewenang melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Perda dan peraturan perundang-undangan lainnya,

peraturan kepala daerah, APBD, kebijakan pemerintah daerah dan kerjasama internasional di daerah”

Kedudukan dan fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah berkaitan dengan anggaran daerah, maka DPRD mempunyai tugas dan wewenang khusus yang berhubungan dengan anggaran sebagaimana disebutkan dalam Pasal 42 antara lain yaitu membahas dan menyetujui rancangan Perda tentang APBD bersama Kepala Daerah, dan melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan APBD.

Sejalan dengan reformasi politik yang dilaksanakan di Indonesia sejak tahun 1998 yang lalu, ikut pula mengalami perubahan dalam hal pengelolaan keuangan daerah dalam perubahan ini adalah struktur penganggaran. Format baru APBD yang ada sekarang ini akan memudahkan dalam membuat perhitungan dana perimbangan yang menjadi bagian dari daerah. Begitu pula dalam hal rancangan APBD yang disusun oleh eksekutif daerah yang menggunakan model sistem anggaran kinerja sehingga memudahkan bagi publik untuk melakukan analisis, evaluasi dan pengawasan atas pelaksanaan dan pengelolaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.

Sejalan dengan apa yang dikemukakan diatas, reformasi anggaran tidak hanya pada aspek perubahan struktur APBD saja, namun juga diikuti dengan perubahan proses penyusunan anggaran. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah dalam era otonomi daerah disusun dengan pendekatan kinerja. Sebagaimana dikemukakan oleh Mardiasmo (2002 :

28) anggaran dengan pendekatan kinerja adalah suatu sistem anggaran yang mengutamakan kepada upaya pencapaian hasil kinerja atau output dari perencanaan alokasi biaya atau input yang ditetapkan.

Upaya untuk mengoptimalkan penggunaan anggaran daerah tersebut, maka dalam hal inilah fungsi penting dari DPRD dalam melakukan pengawasan supaya penggunaan anggaran yang telah disetujui pada setiap tahun tersebut betul-betul sesuai dengan sasaran kinerja yang akan dicapai.

Pelaksanaan fungsi pengawasan yang dilakukan oleh DPRD merupakan salah satu fungsi yang dimiliki lembaga ini dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Pengawasan yang dilakukan oleh DPRD bersifat pengawasan politik, penekanannya terletak pada kebijakan-kebijakan strategis dan bukan pengawasan teknis maupun administratif. Sehubungan dengan fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah ini maka DPRD harus mampu membuat legalitas yang kuat untuk dijadikan dasar bagi setiap kebijakan-kebijakan yang akan dikeluarkannya, dimana tujuannya adalah agar setiap output dapat dipertanggungjawabkan.

Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah terhadap pelaksanaan APBD dapat diimplementasikan melalui penggunaan hak-hak yang dimilikinya sesuai dengan kewenangan yang dimiliki DPRD sebagaimana telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, pada Pasal 43 disebutkan secara garis

besar hak-hak DPRD meliputi hak interpelasi, hak angket dan menyatakan pendapat.

Secara rinci hak-hak tersebut dapat dijabarkan sesuai kewenangan DPRD yaitu hak mengadakan penyelidikan, hak meminta keterangan kepada pemerintah daerah, hak mengajukan pernyataan pendapat dan hak mengadakan perubahan atas rancangan peraturan daerah. Adanya berbagai hak yang dimiliki DPRD tersebut sehingga lembaga ini tidak terjebak pada pekerjaan-pekerjaan yang bersifat teknis administratif yang pada akhirnya menyita banyak waktu dan pekerjaan yang bersifat kebijakan terabaikan.

Efektifnya pelaksanaan fungsi pengawasan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, maka para anggota DPRD dituntut memiliki kemampuan administratif yakni mengetahui dan memahami berbagai kebijakan mengenai anggaran daerah maupun kemampuan teknis yang memadai. Melalui fungsi anggaran berarti DPRD harus mampu mengkritisi anggaran pemerintah daerah sesuai dengan skala prioritas kebutuhan daerah.

Pengawasan terhadap pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah yang dilakukan oleh DPRD pada dasarnya bertujuan untuk mengawal pelaksanaan anggaran dalam pembiayaan kegiatan pemerintahan dan pembangunan agar sesuai dengan harapan masyarakat yakni adanya peningkatan kesejahteraan masyarakat itu

sendiri dan berjalannya pemerintahan sesuai dengan tata kelola pemerintahan yang baik.

Urgensi pengkajian fungsi pengawasan DPRD terhadap pelaksanaan APBD di berbagai daerah di kabupaten/kota di Sulawesi Selatan menjadi suatu kajian tersendiri mengingat fungsi lembaga ini yang ada di daerah dari berbagai penelitian yang dilakukan oleh lembaga independen seperti Kopel Sulawesi, LSKP Makassar DPRD di Sulawesi Selatan belum memberikan kontribusi yang berarti khususnya dalam bidang pengawasan. Sebagai contoh yang dapat dilihat mencuatnya berbagai kasus penyimpangan APBD baik yang terjadi secara sengaja atau karena kekeliruan menafsirkan aturan yang ada.

Fungsi DPRD di bidang pengawasan anggaran juga banyak disoroti oleh masyarakat maupun kalangan Lembaga Swadaya Masyarakat, dimana institusi tersebut memandang bahwa kinerja DPRD dalam pengawasan ini belum optimal sehingga hal ini menimbulkan keraguan masyarakat terhadap kedudukan DPRD sebagai lembaga perwakilan rakyat.

Gambaran umum mengenai masalah-masalah yang berkaitan dengan fungsi DPRD dalam pelaksanaan pengawasan APBD sebagaimana digambarkan diatas tidak jauh berbeda dengan kondisi DPRD Kabupaten Maros. Hal ini terutama pada implementasi fungsi pengawasan terhadap pelaksanaan pembangunan. Salah satu contoh kasus yang muncul dipermukaan adalah dugaan penyalahgunaan APBD

Maros pada pos bantuan sosial kemasyarakatan yang dilaksanakan oleh Badan Keswadayaan Masyarakat yang diduga menimbulkan kerugian negara sebesar ± 21 M yang anggarannya ada pada Kantor Pemberdayaan Masyarakat Desa Kabupaten Maros, yang bermasalah secara hukum dan sampai saat ini masih dalam penanganan aparat hukum. Beberapa indikasi menunjukkan bahwa lemahnya pengawasan DPRD tercermin dari kualitas pekerjaan proyek, serta adanya kegiatan yang dilaksanakan tidak tercantum dalam APBD, selain itu masih dijumpai berbagai masalah penggunaan anggaran dalam pelaksanaan berbagai kegiatan yang dilaksanakan oleh instansi teknis di daerah ini.

Urgensi penelitian ini juga diharapkan dapat berkontribusi terhadap fungsi DPRD dalam pengawasan agar dapat lebih efektif sehingga berbagai penyimpangan, penyalahgunaan wewenang, pemborosan dan kebocoran anggaran daerah dapat diketahui secara dini dan diminimalisir sehingga setiap permasalahan penggunaan anggaran dapat diminimalkan.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian yang telah dikemukakan pada latar belakang tentang pentingnya fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah terhadap Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah. Maka dalam penelitian ini disusun rumusan masalah sebagai berikut :

1. Bagaimanakah pelaksanaan fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah terhadap pengelolaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) di Kabupaten Maros?
2. Seberapa jauh faktor intern dan ekstern menghambat pelaksanaan fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah terhadap Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah di Kabupaten maros?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas maka tujuan penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui dan mengkaji fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah terhadap peneglolaan Anggaran pendapatan dan Belanja Daerah yang digunakan instansi teknis daerah di Kabupaten Maros.
2. Untuk mengetahui faktor-faktor yang berperan terhadap fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah terhadap penggunaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah di Kabupaten Maros.

C. Kegunaan Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan mempunyai manfaat sebagai berikut:

1. Manfaat Akademis/Teoretis yaitu:

Diharapkan dapat memberikan kontribusi terhadap pengembangan ilmu pengetahuan pada umumnya dan ilmu hukum secara khusus. Dan dapat menjadi dasar untuk pengkajian lebih lanjut mengenai peran dan fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah khususnya dalam bidang pengawasan.

2. Manfaat Praktis :

- a. Diharapkan dapat memberikan sumbangan atau bahan studi bagi peningkatan kinerja Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Maros terutama dalam pelaksanaan fungsi pengawasan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah
- b. Diharapkan dapat bermanfaat bagi anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Maros dalam mengatasi hambatan atau kendala pelaksanaan fungsi pengawasan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Negara Hukum dan Demokrasi

Dalam penyelenggaraan negara yang demokratis, partisipasi masyarakat dalam proses dan penentuan kebijakan tercermin melalui badan perwakilan yang dipercayakan. Proses demokrasi yang terinspirasi melalui wakil-wakilnya yang bertujuan terciptanya *balances* diantara para penguasa yang mengendalikan pemerintahan agar agar tidak terjadi kesewenang-wenangan. Anggapan semacam ini telah memberikan dorongan pemikiran para pakar dan negarawan terkemuka seperti Montesquieu, atau John Locke yang menghendaki kekuasaan dalam negara harus dibagi-bagi atau dipisah-pisahkan, dalam arti kekuasaan negara tidak boleh berada pada satu tangan.

Pandangan tentang kekuasaan negara harus dipisahkan pertama kali dikemukakan oleh Montesquieu dengan ajaran Trias Politika yang menegaskan bahwa kekuasaan negara dipisahkan dalam tiga kekuasaan, yaitu legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Pemisahan atas ketiga kekuasaan ini semula ditawarkan oleh John Locke (Mahfud : 272) bahwa dalam rangka menghindari absolutisme, maka kekuasaan dalam negara harus dibedakan atas tiga macam, yaitu kekuasaan legislatif, adalah kekuasaan untuk membuat undang-undang (dilakukan oleh parlemen atas nama rakyat), kekuasaan eksekutif adalah kekuasaan untuk mengadili, dan

kekuasaan federatif, adalah kekuasaan untuk melakukan hubungan dengan bangsa lain.

Menurut Locke bahwa kekuasaan eksekutif sebenarnya adalah kekuasaan bidang peradilan yang harus bebas dari pengaruh kekuasaan lain. Selanjutnya Folak (Mahfud, 1999 : 272) bahwa lembaga eksekutif yang ditawarkan Locke tidak lain adalah lembaga peradilan, dan bukan berarti Locke tidak menawarkan lembaga yudikatif.

Dalam sistem pemerintahan negara Republik Indonesia menurut UUD 1945 tidak menganut paham Trias Politika kendati dipengaruhi oleh paham ini dalam perumusan UUD 1945. UUD 1945 menganut sistem pembagian (fungsi) kekuasaan, dimana masing-masing bidang kekuasaan tersebut sama sekali tidak terpisah. Bahkan Maschab (1983 : 2) bahwa dalam beberapa hal terdapat hubungan kerja sama yang sangat erat, misalnya misalnya antara Presiden dengan Dewan Perwakilan Rakyat dalam bidang pembuatan undang-undang.

Guna tercapainya keseimbangan kekuasaan (*Checks and Balances*) dalam penyelenggaraan negara, maka segala tindakan alat kekuasaan negara atau dalam menjalankan fungsinya masing-masing haruslah semata-mata didasarkan pada aturan hukum, dalam arti kekuasaannya dibatasi oleh hukum.

UUD 1945 kendati tidak secara tegas menyatakan Indonesia sebagai negara hukum, akan tetapi dalam pembukaan UUD 1945 alinea keempat "...maka disusunlah kemerdekaan kebangsaan Indonesia itu

dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara Indonesia...". Dengan demikian negara Indonesia merupakan negara hukum yang mempunyai konstitusi tertulis. Sehingga semua alat kekuasaan negara bahkan seluruh rakyat dalam menjalankan tugas dan wewenang masing-masing harus berlandaskan pada hukum dasar. Disamping itu dalam penjelasan tentang Sistem Pemerintahan Negara angka 1, dikatakan bahwa "Indonesia ialah negara yang berdasar atas hukum (*rechtsstaat*) tidak berdasar atas kekuasaan belaka (*machsstaat*). Berarti bahwa kekuasaan negara disusun dalam suatu hukum dasar dan bagi penyelenggara negara dan seluruh rakyat dalam beraktivitas harus berdasarkan ketentuan-ketentuan dalam hukum dasar.

Menurut Azhary (1995:111) berpendapat bahwa negara berdasar atas hukum saja belum merupakan jaminan atas Hak Asasi Manusia, atau jaminan terhadap kebebasan, maupun kemerdekaan. Sebab dalam negara-negara absolutpun mengakui sebagai negara hukum, dan tindakan alat perlengkapan negaranya juga berdasar atas hukum, namun hukum yang menjadi landasan pada negara-negara absolut adalah hukum yang lahir oleh kemauan/kehendak penguasa (Yunas, 1992:39). Oleh karena itu menurut Azhary (1995:111) unsur supremasi hukum harus dimanunggalkan dengan asas kedaulatan rakyat. Artinya hukum dari suatu negara hukum harus mencerminkan aspirasi rakyat.

Guna terciptanya mekanisme *checks and balances* dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, maka pembatasan kekuasaan

dalam sistem demokrasi sangat penting. Karena eksistensi pemerintahan daerah terkait erat dengan konsepsi tentang demokrasi. Menurut Strong (1999:2) pembatasan kekuasaan pada umumnya diatur dalam konstitusi suatu negara, sebab konstitusi atau Undang-Undang Dasar merupakan seperangkat prinsip-prinsip yang berhubungan dengan kekuasaan pemerintahan, hak-hak yang diperintah, dan hubungan antara pemerintah dan yang diperintah.

Menurut Soemantri (Moenta, 1999:2) bahwa pembatasan kekuasaan pemerintah (pemerintah daerah) terlihat dari adanya (1) Jaminan-jaminan hak-hak asasi manusia dan warga negara, (2) ditetapkannya susunan ketatanegaraan dan (3) adanya pembagian kekuasaan yang diatur dalam suatu konstitusi.

Selanjutnya bahwa pada tingkat daerah, jabatan kerangka demokratis terlihat dalam struktur pemerintahan daerah, dimana dikenal adanya badan eksekutif daerah sebagai pengatur kebijakan sekaligus pengontrol atau yang bersifat yudisial berada dalam pengawasan atau diselesaikan oleh lembaga peradilan. Sedangkan Pemerintah Daerah sebagai lembaga eksekutif daerah yang berfungsi menyelenggarakan pemerintahan daerah sesuai dengan garis kebijakan yang telah disepakati bersama dengan DPRD sebagai lembaga perwakilan rakyat.

Dengan adanya pembagian tugas yang jelas antara lembaga-lembaga ini paling tidak akan tercermin suatu penyelenggaraan pemerintahan daerah yang lebih demokratis dimana rakyat sebagai yang

mempunyai kedaulatan dapat ikut berpartisipasi dalam proses dan penentuan kebijaksanaan pemerintahan daerah. Artinya melalui wakil-wakilnya dilembaga perwakilan DPRD dapat mengalirkan dan mencerminkan aspirasi rakyat. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2004 menempatkan DPRD sejajar kedudukannya dan menjadi mitra Pemerintah Daerah.

B. Kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Dalam sistem pemerintahan demokrasi, lembaga perwakilan rakyat merupakan unsur yang paling penting disamping unsur-unsur lainnya seperti sistem pemilihan, persamaan warga masyarakat didepan hukum, kebebasan mengeluarkan pendapat dan lain-lain sebagai negara yang menganut prinsip-prinsip kedaulatan rakyat maka keberadaan perwakilan rakyat merupakan suatu keharusan.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 Pasal 18 (3) menyebutkan pemerintah daerah propinsi, daerah kabupaten dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat (DPRD) yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum. Kedudukan DPRD merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah yng berkedudukan sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah. Sebagaimana disebutkan dalam UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (pasal 41) DPRD memiliki fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan, hal yang sama juga dijelaskan dalam UU No. 22 Tahun 2003.

Fungsi dan kedudukan DPRD juga jelas diatur dalam UU No. 22 Tahun 2003 tentang Susunan Kedudukan MPR, DPRD, DPD, DPRD yang membawa implikasi pada pergeseran peran DPRD secara signifikan, yang mana kedudukan DPRD sejajar dengan eksekutif bahkan terkesan kuat. Fungsi yang memberi kesan kuatnya kedudukan DPRD adalah adanya hak-hak yang dimiliki seperti hak interpelasi, hak angket dan menyatakan pendapat. Sedangkan menjadi tugas dan wewenang DPRD antara lain membentuk perda, membahas, dan menyetujui rancangan APBD, melaksanakan pengawasan, mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian kepala/wakil kepala daerah, meminta laporan keterangan pertanggungjawaban kepala daerah, dan lain-lain.

Fungsi DPRD dalam menjalankan fungsi legislasi merupakan perwujudan lembaga ini sebagai lembaga perwakilan rakyat. Dalam sebuah negara yang menganut sistem demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahannya, maka kekuasaan itu tidak berada pada satu tangan tetapi adanya pemisahan kekuasaan. Salah satu diantaranya adalah kekuasaan legislatif. Kekuasaan yang dijalankan oleh lembaga perwakilan ini dalam perwujudannya antara lain pada tingkat pemerintahan daerah adalah membentuk peraturan daerah. Peraturan daerah yang akan diterapkan oleh Bupati harus terlebih dahulu diajukan ke DPRD untuk dibahas dan disetujui. Dengan demikian pemerintah tidak dapat membuat kebijakan dengan sewenang-wenang karena DPRD menjalankan fungsi pengawasan sesuai dengan kepentingan rakyat yang diwakilinya.

Fungsi anggaran (*budgeting*) yang dilaksanakan oleh DPRD terlihat pada tugas dan wewenang DPRD salah satunya adalah membahas dan menyetujui rancangan Peraturan Daerah tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah bersama dengan kepala daerah (bupati). Sekalipun APBD ditetapkan oleh Peraturan Daerah, namun usul inisiatifnya harus datang dari pemerintah daerah sebagai pihak pelaksana (eksekutif) yang memerlukan anggaran untuk mendukung program dan rencana kerja. Keterlibatan DPRD dalam penyusunan APBD ini adalah supaya susunan anggaran yang diusulkan eksekutif sesuai dengan prioritas kebutuhan daerah, dalam hal ini anggaran yang ada betul-betul mencerminkan kepentingan rakyat.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Pasal 42 ayat 1 huruf c bahwa DPRD mempunyai tugas dan wewenang melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Perda dan peraturan perundang-undangan lainnya, peraturan kepala daerah, APBD, kebijakan pemerintah daerah dalam melaksanakan program pembangunan daerah, dan kerjasama internasional di daerah.

Untuk mengimplementasikan fungsi pengawasan DPRD tersebut, maka DPRD memiliki hak (Pasal 43 ayat 1) yaitu hak interpelasi ialah hak DPRD untuk meminta keterangan kepada kepala daerah mengenai kebijakan pemerintah daerah yang penting dan strategis yang berdampak luas pada kehidupan masyarakat, daerah dan negara, sedangkan hak angket ialah pelaksanaan fungsi pengawasan DPRD untuk melakukan

penyelidikan terhadap suatu kebijakan tertentu kepala daerah yang penting dan strategis yang berdampak luas pada kehidupan masyarakat, daerah dan negara yang diduga bertentangan dengan peraturan perundang-undangan.

Hak lainnya yang dimiliki DPRD adalah hak menyatakan pendapat yaitu hak DPRD untuk menyatakan pendapat terhadap kebijakan kepala daerah atau mengenai kejadian luar biasa yang terjadi di daerah disertai dengan rekomendasi penyelesaiannya atau sebagai tindak lanjut pelaksanaan hak interpelasi dan hak angket.

C. Fungsi DPRD dalam Penyusunan dan Pengawasan APBD

Sebagaimana telah ditetapkan dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah disebutkan didalamnya pada Pasal 40 bahwa Dewan Perwakilan Rakyat Daerah merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah dan berkedudukan sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah. Lebih lanjut dalam pasal 41 disebutkan bahwa DPRD memiliki fungsi legislasi, anggaran dan pengawasan.

Berkaitan dengan fungsi DPRD dalam bidang anggaran, maka dalam hal ini Dewan Perwakilan Rakyat Daerah memiliki posisi yang strategis yakni bersama-sama dengan eksekutif daerah menyusun dan menetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah dalam bentuk Peraturan Daerah. Selanjutnya Pemerintah Daerah dalam hal ini

Bupati/Walikota menyampaikan pertanggungjawaban penggunaan anggaran dihadapan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Proses penetapan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah oleh DPRD melalui suatu mekanisme atau proses sebagaimana digariskan dalam peraturan Perundang-undangan, yaitu anggaran (APBD) diajukan oleh Kepala Daerah berupa rancangan APBD kepada DPRD untuk mendapatkan persetujuan bersama. Sebelum dilakukan persetujuan terlebih dahulu dilakukan pembahasan anggaran oleh anggota DPRD bersama-sama dengan perangkat pemerintah daerah.

Apabila rancangan APBD tidak disetujui DPRD, Pemerintah Daerah berkewajiban menyempurnakan rancangan APBD tersebut. Penyempurnaan rancangan APBD harus disampaikan kembali kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Namun, jika rancangan APBD tersebut tidak disetujui DPRD, Pemerintah Daerah menggunakan APBD tahun sebelumnya sebagai dasar pengurusan keuangan daerah.

Mekanisme selanjutnya dalam penetapan anggaran yang dilaksanakan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah berkaitan dengan perubahan APBD, hal ini dilakukan sehubungan dengan:

- a. Kebijakan pemerintah pusat dan/atau Pemerintah Daerah yang bersifat strategis.
- b. Penyesuaian akibat tidak tercapainya target penerimaan daerah yang ditetapkan serta adanya kebutuhan mendesak.

Kebutuhan mendesak dalam ketentuan ini adalah untuk penanggulangan kerusakan sarana dan prasarana sebagai akibat bencana alam dan bencana sosial yang belum atau tidak cukup disediakan anggarannya dalam pengeluaran tidak terduga.

Mardiasmo (2002:126) secara garis besar mengemukakan pendapat beberapa hal tentang posisi, peran, tugas, dan fungsi DPRD yang strategis dalam perencanaan anggaran daerah yaitu:

1. Penjaringan aspirasi masyarakat

Penjaringan aspirasi masyarakat dilakukan untuk memperoleh data atau informasi dari masyarakat sebagai bahan masukan dalam proses perencanaan APBD. Informasi tersebut digunakan untuk menjamin agar penentuan arah dan kebijakan umum APBD sesuai dengan aspirasi murni (kebutuhan dan keinginan riil) masyarakat, bukan sekedar aspirasi politik.

Penjaringan aspirasi masyarakat merupakan salah satu tugas dan fungsi yang harus dijalankan oleh DPRD. Penjaringan aspirasi masyarakat tersebut merupakan salah satu tahap penting sebelum arah dan kebijakan umum APBD ditetapkan dan dilaksanakan.

2. Model komunikasi kelembagaan

Sesuai dengan UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, PP No. 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, dan Permendagri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah menunjukkan penyusunan APBD

melibatkan Pemerintah Daerah, DPRD, dan masyarakat. Ketiga elemen ini secara segmental saling berinteraksi dalam membentuk APBD berbasis kinerja.

Komunikasi yang terjalin antara pemerintah dan masyarakat harus berjalan dua arah agar terjadi mekanisme *checks and balances*, sehingga proses pengawasan dapat berjalan efektif. Pemerintah Daerah memerlukan input berupa informasi dari masyarakat dalam perencanaan strategik dan penetapan kebijakan strategis daerah. Sebaliknya, masyarakat memerlukan informasi tentang pencapaian kinerja yang telah dilaksanakan oleh pemerintah.

Komunikasi kelembagaan sebagaimana telah disebutkan diatas yang melibatkan ketiga pihak yakni DPRD, Pemerintah Daerah dan Masyarakat, model komunikasi kelembagaan tersebut dapat dilihat sebagai berikut:

a. Komunikasi antara DPRD dengan masyarakat

Bentuk komunikasi ini adalah dua arah, DPRD menjaring aspirasi masyarakat dan DPRD berkewajiban menyampaikan beberapa informasi kepada masyarakat yang terkait dengan proses penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah. Penjaringan informasi ini dimaksudkan untuk memperoleh data/informasi mengenai kebutuhan dan keinginan masyarakat untuk selanjutnya diwujudkan dalam bentuk arah dan kebijakan umum APBD.

b. Komunikasi antara DPRD dengan Pemerintah Daerah

Komunikasi ini dalam kapasitas sebagai mitra sejajar antara DPRD dengan Pemerintah Daerah, bentuk komunikasi yang dimaksudkan untuk saling melengkapi, bukan untuk saling menjatuhkan. DPRD sebagai wakil masyarakat harus mampu menyampaikan aspirasi masyarakat kepada pemerintah daerah melalui penetapan arah kebijakan umum APBD yang sepenuhnya menjadi wewenang DPRD untuk dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah. Dalam penentuan arah dan kebijakan umum APBD ini, DPRD juga bisa memperoleh masukan data/informasi dari pemerintah daerah, khususnya yang terkait dengan kinerja penyelenggaraan APBD periode sebelumnya dan informasi-informasi lain yang diperlukan yang belum tersedia di DPRD.

Berdasarkan arah dan kebijakan umum APBD, pemerintah daerah bersama-sama dengan DPRD kemudian menyusun dan menentukan strategi dan prioritas APBD. Dalam menentukan strategi dan prioritas ini, komunikasi antara DPRD dan pemerintah daerah terjadi dalam bentuk saling melengkapi berbagai data/informasi yang diperlukan dalam mendukung tersusunnya Daftar Skala Prioritas yang sesuai dengan arah dan kebijakan umum APBD dan aspirasi masyarakat serta program jangka menengah.

D. Konsep Anggaran dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah

Pendapat Handayani (1989:176) mengenai anggaran adalah suatu rencana yang merupakan perkiraan tentang apa yang dilakukan di

masa yang akan datang. Pengertian lebih konkret mengenai Anggaran ialah suatu daftar atau pernyataan yang lebih terperinci tentang penerimaan dan pengeluaran negara yang diharapkan dalam waktu tertentu (biasanya satu tahun). Sedangkan anggaran pendapatan dan Belanja Daerah, selanjutnya disingkat APBD menurut Permendagri No.13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah adalah rencana keuangan tahunan pemerintahan daerah yang dibahas dan disetujui bersama oleh pemerintah daerah dan DPRD, dan ditetapkan dengan peraturan daerah.

Semua anggaran menyangkut perhitungan uang secara khusus/spesifik, yang membedakan anggaran dari jenis-jenis perencanaan lainnya. Hal ini disebabkan karena anggaran mengandung rencana pembelanjaan uang, yaitu suatu rencana yang melihat ke masadepan dan memperkirakan apa yang akan dikerjakan. Anggaran belanja hanya memuat perkiraan-perkiraan pengeluaran, akan tetapi anggaran itu seharusnya lebih bersifat khusus dari mendekati ketepatannya. Disamping itu harus jelas pula bilamana uang itu dibelanjakan dalam suatu periode tertentu.

Berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 Pasal 4 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah terdapat Asas-asas umum pengelolaan Keuangan Daerah yaitu:

1. Keuangan daerah dikelola secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efektif, efisien, ekonomis, transparan, dan

bertanggung jawab dengan memperhatikan azas keadilan, kepatutan, dan manfaat untuk masyarakat.

2. Secara tertib sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah bahwa keuangan daerah dikelola secara tepat waktu dan tepat guna yang didukung dengan bukti-bukti administrasi yang dapat dipertanggungjawabkan.
3. Taat pada peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah bahwa pengelolaan keuangan daerah harus berpedoman pada peraturan perundang-undangan.
4. Efektif sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan pencapaian hasil program dengan target yang telah ditetapkan, yaitu dengan cara membandingkan keluaran dengan hasil.
5. Efisiensi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan pencapaian keluaran yang maksimum dengan masukan tertentu atau penggunaan masukan terendah untuk mencapai keluaran tertentu.
6. Ekonomis sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan pemerolehan masukan dengan kualitas dan kuantitas tertentu pada tingkat harga yang terendah.
7. Transparan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan prinsip keterbukaan yang memungkinkan masyarakat untuk mengetahui dan mendapatkan akses informasi seluas-luasnya tentang keuangan daerah.

8. Bertanggung jawab sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan perwujudan kewajiban seseorang untuk mempertanggungjawabkan pengelolaan dan pengendalian sumber daya dan pelaksanaan kebijakan yang dipercayakan kepadanya dalam rangka pencapaian tujuan yang telah ditetapkan.
9. Keadilan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah keseimbangan distribusi kewenangan dan pendanaannya dan/atau keseimbangan distribusi hak dan kewajiban berdasarkan pertimbangan yang obyektif.
10. Kepatutan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah tindakan atau suatu sikap yang dilakukan dengan wajar dan proporsional.
11. Manfaat untuk masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah bahwa keuangan daerah diutamakan untuk pemenuhan kebutuhan masyarakat.

Sistem anggaran yang berlaku di Indonesia sejak masa kekuasaan Pemerintah Orde Baru, anggaran negara disesuaikan dengan kemampuan keuangan negara. Untuk itu maka anggaran negara dilakukan dengan menganut prinsip berimbang. Hal ini dimaksudkan untuk menyesuaikan pengeluaran dengan penerimaan sedemikian rupa sehingga pemerintah dapat menghimpun tabungan pemerintah yang diperlukan bagi pembiayaan pembangunan. Dengan demikian diharapkan tabungan pemerintah semakin tahun semakin meningkat. Sistem penganggaran tersebut juga diikuti oleh pemerintah daerah.

Adapun susunan dan Anggaran Belanja dan Pendapatan Negara adalah sebagai berikut:

- a. Anggaran pendapatan rutin.
- b. Anggaran belanja rutin.
- c. Anggaran pendapatan pembangunan
- d. Anggaran belanja pembangunan.

Dalam usaha mengarahkan belanja rutin, agar benar-benar dapat menunjang kegiatan pemerintah dibidang pembangunan, maka sistematika anggaran rutin disesuaikan dengan anggaran pembangunan.

Pengelompokan anggaran belanja rutin dan anggaran belanja pembangunan, adalah sebagai berikut:

- a. Anggaran belanja rutin, terdiri atas; sektor, sub sektor, program, dan kegiatan
- b. Anggaran belanja pembangunan, terdiri atas: sektor, sub sektor, program dan proyek.

Adapun kegiatan dalam anggaran belanja rutin, dibagi dalam jenis-jenis pengeluaran, yaitu: belanja pegawai, belanja barang, belanja perjalanan, belanja pemeliharaan, subsidi/bantuan dan lain-lain. Kemudian tiap-tiap pengeluaran tersebut diperinci lagi dalam perincian jenis pengeluaran atau mata anggaran.

Sementara kegiatan dalam anggaran belanja pembangunan disusun sesuai dengan proyek-proyek yang diusulkan baik untuk proyek lanjutan maupun untuk proyek baru. Penyusunan Daftar Usulan proyek

berdasarkan petunjuk Daftar Isian Proyek yang telah ditentukan bagi tiap departemen/lembaga. Klasifikasi anggaran pembangunan dibagi atas; sektor, sub sektor, program, dan proyek.

Adapun komponen biaya pembangunan, meliputi:

1. Gaji dan Upah
2. Tanah
3. Bahan
4. peralatan dan mesin
5. Biaya pengangkutan lokal
6. Biaya perjalanan
7. Biaya konstruksi
8. Lain-lain pengeluaran,
9. Bea masuk dan pajak

Terjadinya perubahan tatanan politik dan pemerintahan dalam era reformasi sekarang ini, maka proses perencanaan APBD dengan paradigma baru menekankan pada pendekatan *bottom up planning* dengan tetap mengacu pada arah dan kebijakan pembangunan pemerintah pusat tersebut tertuang dalam dokumen perencanaan berupa GBHN, Program Pembangunan Nasional (Propenas), Rencana Strategis (Renstra), dan Rencana Pembangunan Tahunan (Repeta).

Penyusunan rencana pembangunan ditingkat daerah (propinsi dan kabupaten/kota) berdasarkan ketentuan PP. No. 108 Tahun 2000, Pemerintah Daerah diisyaratkan untuk membuat dokumen perencanaan

daerah yaitu Propeda (Renstrada). Dokumen perencanaan pembangunan tersebut diupayakan tidak menyimpang dari Propenas dan Renstra yang dibuat oleh pemerintah pusat. Dalam Propeda dimungkinkan adanya penekanan prioritas program pembangunan yang berbeda antara satu daerah dengan daerah yang lain sesuai dengan kebutuhan masing-masing daerah. Propeda (Renstrada) dibuat oleh pemerintah bersama-sama dengan DPRD dalam kerangka waktu lima (5) tahun yang kemudian dijabarkan pelaksanaannya dalam kerangka tahunan. Rincian Renstrada untuk setiap tahunnya digunakan sebagai input dalam penyusunan Repetada dan APBD.

Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah pada hakekatnya merupakan instrumen kebijakan publik sebagai upaya untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat. APBD menunjukkan implikasi anggaran dari Repetada yang telah dibuat. Dengan demikian repetada merupakan kerangka kebijakan bagi penyediaan dana dalam APBD.

Proses penganggaran pemerintah daerah dimulai ketika perumusan strategik (Propeda) dan perencanaan strategik (Renstrada dan Repetada) telah selesai dilakukan. Dengan demikian anggaran merupakan artikulasi dari Renstrada (Propeda), dan Repetada yang telah dibuat. Oleh karena itu, tahap penganggaran ini sangat penting karena anggaran yang tidak mampu mengakomodasi ketiga hal tersebut akan dapat menggagalkan perencanaan yang disusun. APBD sekurang-

kurangnya mencakup tiga aspek, yaitu aspek perencanaan, aspek pengendalian, dan aspek akuntabilitas publik (Mardiasmo, 2002:210).

Indikasi dari keberhasilan otonomi daerah dan desentralisasi adalah terjadinya peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat, kehidupan demokrasi yang semakin maju, keadilan, pemerataan, serta adanya hubungan yang serasi antara pusat dan daerah serta antardaerah. Keadaan tersebut akan dapat tercapai, salah satunya apabila manajemen keuangan daerah (anggaran) dilaksanakan dengan baik.

Menurut Mardiasmo (2002:105), prinsip-prinsip yang mendasari pengelolaan keuangan daerah tersebut adalah transparansi, akuntabilitas, dan *value for money*. Transparansi adalah keterbukaan dalam proses perencanaan, penyusunan, pelaksanaan anggaran daerah. Transparansi memberikan arti bahwa anggota masyarakat memiliki hak dan akses yang sama untuk mengetahui proses anggaran karena menyangkut aspirasi dan kepentingan masyarakat, terutama pemenuhan kebutuhan-kebutuhan hidup masyarakat.

Akuntabilitas adalah prinsip pertanggungjawaban publik yang berarti bahwa proses penganggaran mulai dari perencanaan, penyusunan dan pelaksanaan harus benar-benar dapat dilaporkan dan dipertanggungjawabkan kepada DPRD dan masyarakat. Masyarakat tidak hanya memiliki hak untuk mengetahui anggaran tersebut tetapi berhak untuk menuntut pertanggungjawaban atas rencana ataupun pelaksanaan anggaran tersebut.

Value for money berarti diterapkan tiga prinsip dalam proses penganggaran yaitu ekonomi, efisiensi, dan efektivitas. Ekonomi berkaitan dengan pemilihan dan penggunaan sumber daya dalam jumlah dan kualitas tertentu pada harga yang paling murah. Efisiensi berarti bahwa penggunaan dana masyarakat (*public money*) tersebut dapat menghasilkan output yang maksimal (berdaya guna). Efektivitas berarti bahwa penggunaan anggaran tersebut harus mencapai target-target atau tujuan kepentingan publik.

Aspek lain dalam reformasi anggaran adalah perubahan paradigma anggaran daerah. Hal tersebut perlu dilakukan untuk menghasilkan anggaran daerah yang benar-benar mencerminkan kepentingan dan pengharapan dari masyarakat daerah setempat terhadap pengelolaan keuangan daerah secara ekonomis, efisien dan efektif. Paradigma anggaran daerah yang diperlukan, sebagaimana dikemukakan Mardiasmo (2002:106) adalah:

- a. Anggaran daerah harus bertumpu pada kepentingan publik.
- b. Anggaran daerah harus dikelola dengan hasil yang baik dan biaya rendah.
- c. Anggaran daerah harus mampu memberikan transparansi dan akuntabilitas secara rasional untuk keseluruhan siklus anggaran.
- d. Anggaran daerah harus dikelola dengan pendekatan kinerja untuk seluruh jenis pengeluaran maupun pendapatan.

- e. Anggaran daerah harus mampu menumbuhkan profesionalisme kerja disetiap organisasi yang terkait.
- f. Anggaran daerah harus dapat memberikan keleluasaan bagi para pelaksananya untuk memaksimalkan pengelolaan dananya dengan memperhatikan prinsip *value for money*.

Sejalan dengan paradigma anggaran tersebut di atas, maka prinsip-prinsip pokok dalam penganggaran dan manajemen keuangan daerah menurut World Bank (Mardiasmo, 2002:106-107) adalah:

- a. Komprehensif dan disiplin. Anggaran daerah adalah satu-satunya mekanisme yang akan menjamin terciptanya disiplin pengambilan keputusan. Karenanya, anggaran daerah harus disusun secara komprehensif, yaitu menggunakan pendekatan holistik dalam diagnosa permasalahan yang dihadapi, analisis keterkaitan antar masalah yang mungkin muncul, evaluasi kapasitas kelembagaan yang dipunyai, dan mencari cara-cara terbaik untuk memecahkannya.
- b. Fleksibilitas, pemerintah daerah harus diberi keleluasaan yang memadai sesuai dengan ketersediaan informasi-informasi yang relevan yang dimilikinya.
- c. Terprediksi. Kebijakan yang terprediksi adalah faktor penting dalam peningkatan kualitas implementasi Anggaran Daerah.
- d. Kejujuran. Dalam hal ini tidak hanya menyangkut moral dan etika manusianya tetapi juga menyangkut keberadaan bias proyeksi

penerimaan dan pengeluaran. Sumber bias yang memunculkan ketidakjujuran ini dapat berasal dari aspek teknis dan politis.

- e. Informasi, adalah basis kejujuran dan proses pengambilan keputusan yang baik. Karenanya, pelaporan yang teratur tentang biaya, output, dan dampak suatu kebijakan adalah sangat penting.
- f. Transparansi dan akuntabilitas. Transparansi mensyaratkan bahwa perumusan kebijakan memiliki pengetahuan tentang permasalahan dan informasi yang relevan sebelum kebijakan dijalankan. Selanjutnya, akuntabilitas mensyaratkan bahwa pengambil keputusan berperilaku sesuai dengan mandat yang diterimanya. Untuk ini, perumusan kebijakan, bersama-sama dengan cara dan hasil kebijakan tersebut harus dapat diakses dan dikomunikasikan secara vertikal maupun horisontal dengan baik.

Menurut Mardiasmo (2002:211) elemen manajemen keuangan daerah yang diperlukan untuk mengontrol kebijakan keuangan daerah tersebut meliputi:

- a. Akuntabilitas keuangan daerah;
- b. Value for money;
- c. Kejujuran dalam mengelola keuangan publik;
- d. Transparansi; dan
- e. Pengendalian.

Pengendalian atau pengawasan dalam pelaksanaan anggaran baik untuk pembiayaan rutin maupun pembangunan, DPRD

dan masyarakat dalam pelaksanaan pengawasan sudah dilakukan sejak tahap persiapan dan penyusunan APBD. Dalam tahap ratifikasi anggaran, peran DPRD hendaknya tidak lagi sebagai tukang stempel saja, namun harus benar-benar memainkan fungsinya sebagai pemegang hak budget. Prinsip-prinsip pokok siklus anggaran harus diketahui dan dikuasai dengan baik oleh penyelenggara pemerintahan. Pada dasarnya, siklus anggaran terdiri atas empat tahap, yaitu:

- a. Tahap persiapan dan penyusunan anggaran;
- b. Tahap ratifikasi;
- c. Tahap implementasi; dan
- d. Tahap pelaporan dan evaluasi.

Pada tahap persiapan dan penyusunan anggaran dilakukan taksiran pengeluaran atas dasar taksiran pendapatan yang tersedia. Terkait dengan masalah tersebut, yang perlu diperhatikan adalah sebelum menyetujui taksiran pengeluaran, hendaknya terlebih dahulu dilakukan penaksiran pendapatan secara lebih akurat. Selain itu harus disadari adanya masalah yang cukup berbahaya jika anggaran pendapatan diestimasi pada saat bersamaan dengan pembuatan keputusan anggaran pengeluaran.

Tahap berikutnya adalah ratifikasi anggaran. Tahap ini merupakan tahap melibatkan proses politik yang cukup rumit dan cukup berat. Pimpinan eksekutif dituntut tidak hanya memiliki managerial skill namun juga harus mempunyai political skill,

salesmanship, dan coalition building yang memadai. Integritas dan kesiapan mental yang tinggi dari eksekutif sangat penting dalam tahap ini. Hal tersebut penting karena dalam tahap ini pimpinan eksekutif harus mempunyai kemampuan untuk menjawab dan memberikan argumentasi yang rasional atas segala pertanyaan-pertanyaan dan bantahan-bantahan.

Tahap pelaksanaan anggaran dilakukan setelah anggaran disetujui oleh legislatif. Dalam tahap ini, hal terpenting yang harus diperhatikan oleh manajer keuangan publik adalah dimilikinya sistem akuntansi dan sistem pengendalian manajemen.

Tahap pelaporan dan evaluasi anggaran, adalah tahap terakhir dari siklus anggaran yang sangat terkait dengan aspek akuntabilitas. Apabila pada tahap implementasi telah didukung dengan sistem akuntansi dan sistem pengendalian manajemen yang baik, maka pada tahap pelaporan dan evaluasi anggaran biasanya tidak akan menemui banyak masalah.

Sesuai dengan paradigma baru yang berkembang saat ini, DPRD mempunyai posisi, tugas, dan fungsi yang strategis dan penting dalam perencanaan dan pengawasan pengelolaan keuangan daerah. Fungsi pengawasan dan perencanaan hendaknya sudah dilakukan sejak proses penjaringan aspirasi masyarakat hingga penetapan arah dan kebijakan umum APBD serta penentuan strategi dan prioritas APBD. Sementara itu, fungsi pengawasan hendaknya dilakukan oleh

DPRD pada saat perencanaan APBD, pelaksanaan APBD, dan pelaporan APBD.

E. Pengertian dan Jenis-jenis pengawasan

Istilah pengawasan dan pengendalian keduanya merupakan terjemahan dari salah satu istilah bahasa Inggris *controlling* yang merupakan salah satu fungsi manajemen. Dalam melaksanakan pengawasan fungsi manajer adalah mengusahakan pekerjaan yang sedang berlangsung dilaksanakan oleh semua anggota organisasi agar berjalan sesuai rencana.

Makna istilah pengawasan agaknya tidak terlalu sulit untuk dipahami. Bahkan semua orang sudah merasa tahu apa yang dimaksud dengan pengawasan. Tetapi untuk memberi batasan atau defenisi tentang pengawasan ternyata tidak mudah. Bagi ahli manajemen pun rupanya belum ada kesepakatan mengenai batasan pengawasan yang dapat diterima secara universal. Sekalipun demikian sudah cukup banyak ahli yang telah memberikan batasan mengenai pengawasan.

Menurut Siagian (1989:169) pengawasan adalah proses pengamatan dari seluruh kegiatan organisasi guna lebih menjamin bahwa semua pekerjaan yang sedang dilakukan sesuai rencana yang telah ditentukan sebelumnya.

Pengertian yang lain, pengawasan didefenisikan sebagai suatu proses kegiatan seorang pimpinan untuk menjamin agar

pelaksanaan kegiatan organisasi sesuai dengan rencana, kebijaksanaan dan ketentuan-ketentuan yang ditetapkan (LAN R.I,1998:263).

Pendapat G.R. Terry (Hasibuan,2002:223) mengenai pengawasan didefinisikan sebagai proses penentuan apa yang harus dicapai yaitu standar, apa yang sedang dilakukan yaitu pelaksanaan, menilai pelaksanaan dan bila perlu melakukan perbaikan-perbaikan, sehingga pelaksanaannya sesuai dengan rencana, yaitu selaras sebagai standar.

Berbagai defenisi pengawasan yang dikemukakan oleh para ahli manajemen dan administrasi, seperti diuraikan di atas, maka intisari dari defenisi tersebut pada dasarnya sama yakni pengawasan dilaksanakan untuk mencapai sasaran atau tujuan organisasi sebagaimana yang telah ditetapkan dalam rencana organisasi.

Berdasarkan pada pengertian tersebut, dapat dikatakan bahwa pengawasan pada dasarnya dilaksanakan selama proses pelaksanaan kegiatan tersebut sampai berakhirnya suatu kegiatan. Pengawasan pada dasarnya untuk menjamin bahwa penyelenggaraan seluruh proses administrasi dan manajemen dapat tercapai secara efisien, efektif, ekonomis dan produktif. Dengan demikian pengawasan bukan hanya untuk mencari kesalahan-kesalahan tetapi berusaha untuk menghindarkan terjadinya penyimpangan-penyimpangan dari

suatu rencana. Jadi kontrol dilakukan sejak proses dimulai, sampai dengan pengukuran hasil yang dicapai.

Tujuan pengawasan (pengendalian) adalah upaya proses pelaksanaan dilakukan sesuai dengan ketentuan-ketentuan rencana dan melakukan tindakan perbaikan (Corrective) jika terdapat penyimpangan (*deviasi*), supaya tujuan yang dihasilkan sesuai dengan yang direncanakan (Hasibuan, 2002:223).

Pelaksanaan pengawasan menjadi penting dilaksanakan dalam setiap organisasi, oleh karena itu dalam pelaksanaan pengawasan pendekatan teknis dan keperilakuan harus digabung agar terjadi proses pengawasan yang mendatangkan hasil sesuai dengan harapan semua pihak dalam organisasi bersangkutan. Menurut Siagian (1989:171), ada beberapa pemikiran fundamental supaya pengawasan dapat membuahkan hasil bagi organisasi, yaitu:

- a. Efisiensi dan efektifitas.
- b. Produktivitas.
- c. Dilaksanakan selama waktu kegiatan berlangsung.
- d. Menjadi tanggung jawab manager

Proses pengawasan diketahui dengan pasti, meliputi standar hasil kerja, pengukuran hasil kerja, dan koreksi terhadap penyimpangan.

Efektifnya pelaksanaan pengawasan (pengendalian) harus melalui tahapan-tahapan sebagai berikut (Hasibuan, 2002:225), yaitu:

- a. Menentukan standar-standar atau dasar untuk kontrol.

- b. Mengatur pelaksanaan
- c. Membandingkan pelaksanaan dengan standar dan menentukan penyimpangan-penyimpangan bila ada.
- d. Melakukan tindakan perbaikan jika terdapat penyimpangan agar pelaksanaan dan tujuan sesuai dengan rencana.

Manullang (2002;184) berpendapat bahwa untuk mempermudah pelaksanaan tugas pengawasan dalam rangka merealisasikan tujuan, ada beberapa fase atau urutan pelaksanaan yang harus dilalui, yaitu:

- a. Menetapkan alat pengukur. Pada fase ini pimpinan organisasi harus menentukan atau menetapkan standar atau alat-alat pengukur. Berdasar standar tersebutlah kemudian diadakan penilaian.
- b. Mengadakan penilaian, yakni membandingkan pekerjaan yang telah dikerjakan dengan alat pengukur yang telah ditentukan. Bila terdapat ketidaksamaan, artinya pekerjaan yang telah dilaksanakan tidak sama dengan alat pengukur, maka dilakukan tindakan perbaikan.
- c. Mengadakan tindakan perbaikan, yakni mengadakan tindakan perbaikan dengan maksud agar tujuan pengawasan dapat direalisasi. Tujuan utama dari pengawasan ialah mengusahakan agar yang direncanakan menjadi kenyataan.

Sesuai dengan pandangan di atas, untuk menilai kenyataan atau hasil kegiatan dengan rencana, maka standarisasi penting. Adapun standar dan tolak ukur pengawasan adalah:

- a. Rencana yang telah ditetapkan atau hasil yang ingin dicapai. Dalam hal proyek pembangunan, standar ini berupa DIP atau DIPDA untuk proyek-proyek daerah otonom, PO (petunjuk operasional), kontrak pemborongan pekerjaan atau surat perintah kerja serta rencana kerja dan syarat-syarat kerja (RKS).
- b. Ketentuan perundang-undangan yang menyangkut objek yang diawasi. Untuk bidang pembangunan ketentuan yang paling pokok berlaku saat ini adalah keputusan menteri Dalam Negeri nomor 29 tahun 2002 tentang Pedoman Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah; pelaksanaan tata usaha keuangan daerah dan penyusunan perhitungan anggaran pendapatan dan belanja daerah, pengurusan dan pertanggungjawaban serta pengawasan keuangan daerah.
- c. Segi daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pekerjaan. Hal ini penting untuk mengetahui sampai sejauh mana tingkat kebocoran atau pemborosan serta menipulasi dalam penggunaan anggaran dan penyimpangan-penyimpangan.

Adanya suatu standar maka pengawasan dapat dilaksanakan secara efektif karena adanya ukuran yang ditetapkan sebagai pembanding antara apa yang ingin dicapai dan yang

terlaksana. Efektifnya suatu pengawasan yang dilaksanakan oleh pimpinan organisasi, menurut Handayani (1999:151) harus memenuhi syarat-syarat sebagai berikut:

- a. Pengawasan harus dihubungkan dengan rencana dan kedudukan seseorang.
- b. Pengawasan harus dihubungkan dengan individu pimpinan dan pribadinya.
- c. Pengawasan harus menunjukkan penyimpangan-penyimpangan pada hal-hal penting.
- d. Pengawasan harus obyektif
- e. Pengawasan harus luwes (fleksibel)
- f. Pengawasan harus hemat.
- g. Pengawasan harus membawa tindakan perbaikan.

Dalam pelaksanaan pengawasan ada berbagai macam dan metode pengawasan yang dapat digunakan, sebagaimana dikemukakan oleh Handayani (1999:144) pengawasan menurut macamnya dapat dibedakan atas:

- a. Pengawasan dari dalam (*internal control*)

Pengawasan dari dalam berarti pengawasan yang dilakukan oleh aparat/unit pengawasan yang dibentuk di dalam organisasi itu sendiri. Aparat/unit pengawasan ini bertugas mengumpulkan segala data dan informasi yang diperlukan oleh pimpinan organisasi. Cakupan dari pengendalian intern ini meliputi hal-hal yang cukup luas baik

pelaksanaan tugas, prosedur, sistem, hasil, kehadiran dan lain-lain. Data dan informasi yang dikumpulkan dari pengawasan internal ini dapat digunakan oleh pimpinan dalam menilai kebijaksanaan dilaksanakan. Hasil pengawasan ini dapat digunakan pimpinan untuk meninjau kembali kebijaksanaan dan melakukan koreksi atau tindakan-tindakan perbaikan terhadap pelaksanaan pekerjaan yang dilakukan oleh bawahannya. Internal control ini dapat dicontohkan seperti Inspektorat yang ada pada Pemerintah Daerah.

b. Pengawasan dari luar (*external control*)

Pengawasan ini berarti pengawasan yang dilakukan yang dilakukan oleh pihak luar dari organisasi atau pengawasan yang dilaksanakan oleh aparat/unit pengawasan dari luar organisasi, aparat pengawasan ini bertindak atas nama atasan dari pimpinan organisasi itu karena permintaannya. Pengawasan secara eksternal dapat dilakukan secara formal maupun informal.

Pengawasan eksternal secara formal antara lain dilakukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan terhadap setiap lembaga negara, BPKP terhadap instansi-instansi pemerintah lainnya. Sedangkan secara informal, pengawasan eksternal dilakukan oleh masyarakat baik langsung maupun tidak langsung. Misalnya dilakukan melalui surat pembaca di surat kabar, atau pemberitaan melalui media massa.

Selain macam pengawasan diatas, pengawasan dapat pula dilihat menurut sifat dan waktunya. Menurut Hasibuan (2002:227) pengawasan ini dapat dibedakan atas:

a. Pengawasan preventif

Pengawasan preventif adalah pengawasan yang dilakukan sebelum kegiatan dikerjakan dengan maksud supaya tidak terjadi penyimpangan. Hal ini bisa dilakukan dengan menggunakan beberapa cara, yaitu:

1. Membuat peraturan-peraturan yang berhubungan dengan tata cara suatu kegiatan atau dibuat tata tertib,
2. Membuat pedoman-pedoman kerja,
3. Menetapkan sanksi-sanksi terhadap pembuat kesalahan,
4. Menentukan kedudukan, tugas, wewenang, dan tanggung jawab,
5. Mengorganisasikan segala macam kegiatan,
6. Menentukan sistem koordinasi pelaporan dan pemeriksaan.

b. Pengawasan represif

Arti pengawasan represif adalah pengawasan yang dilakukan setelah adanya pelaksanaan pekerjaan. Maksud diadakannya pengawasan represif ialah untuk menjamin kelangsungan pekerjaan agar hasilnya sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan. Pengawasan ini dilakukan juga pada saat terjadi penyimpangan atau kesalahan dalam pelaksanaan kegiatan, dengan maksud agar tidak terjadi pengulangan kesalahan, sehingga sasaran yang direncanakan

dapat dicapai. Ada beberapa cara yang dapat dilakukan dalam pengawasan represif yaitu:

1. Membandingkan antara hasil-hasil kegiatan dengan rencana yang telah ditentukan,
2. Mencari penyebab-penyebab terjadinya penyimpangan, kemudian mencari jalan keluarnya.
3. Memberikan penilaian terhadap hasil kegiatan, termasuk kegiatan para penanggung jawabnya.
4. Melaksanakan sanksi yang telah ditentukan terhadap pembuat kesalahan.
5. Menilai kembali prosedur-prosedur yang telah ditentukan.
6. Mengecek kebenaran laporan yang dibuat oleh para petugas pelaksana.

Efektifnya suatu pengawasan dapat tercapai apabila digunakan metode yang tepat. Ada beberapa metode pengawasan yang dikemukakan

Handyaningrat (1999:147) sebagai berikut:

- a. Pengawasan langsung, yaitu apabila aparat pengawasan/pimpinan organisasi melakukan pemeriksaan langsung pada tempat pelaksanaan pekerjaan, baik dengan sistem inspektif, verifikatif, maupun dengan sistem investigatif. Metode ini dimaksudkan agar segera dapat dilakukan tindakan perbaikan dan penyempurnaan dalam

pelaksanaan pekerjaan. Pengawasan ini dalam organisasi pemerintahan sering dinamakan pengawasan melekat.

- b. Pengawasan tidak langsung ialah apabila aparat pengawasan/pimpinan organisasi melakukan pemeriksaan pelaksanaan pekerjaan hanya melalui laporan-laporan yang masuk padanya.
- c. Pengawasan formal ialah pengawasan yang secara formal dilakukan oleh unit/aparat pengawasan yang bertindak atas nama pimpinan organisasinya atau atasan dari pimpinan organisasi itu.
- d. Pengawasan informal ialah pengawasan yang tidak melalui saluran formal atau prosedur yang telah ditentukan. Pengawasan informal ini biasanya dilakukan oleh pejabat pimpinan dengan melalui kunjungan yang tidak resmi (pribadi). Hal ini dimaksudkan untuk menghindari kekakuan dalam hubungan antara atasan dan bawahan.
- e. Pengawasan administratif ialah pengawasan yang meliputi bidang keuangan, kepegawaian dan material. Pengawasan keuangan menyangkut tentang rencana anggaran, pelaksanaan anggaran, yang meliputi pengurusan administratif. Pengawasan kepegawaian menyangkut hal-hal yang berhubungan dengan administrasi kepegawaian, yaitu perihal kebenaran prosedur penerimaan, pendidikan dan pelatihan, promosi, pengangkatan dan penempatan pegawai. Pengawasan material ialah pengawasan yang bertujuan

untuk mengetahui apakah penggunaan barang-barang yang disediakan sesuai dengan rencana pengadaannya.

F. Kerangka Pemikiran

Undang-undang Dasar 1945 Pasal 18 ayat (1) mengatur tentang pembagian daerah-daerah dalam wilayah negara Kesatuan Republik Indonesia atau daerah-daerah provinsi, dan daerah provinsi dibagi atas kabupaten dan kota, yang masing-masing mempunyai pemerintah daerah yang diatur dengan Undang-undang. Ayat (3) masing-masing daerah sebagaimana pada ayat (1) memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.

Implementasi Pasal 18 UUD 1945 tercermin dalam UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Pasal 40 Undang-undang No. 32 Tahun 2004 mengatur Tugas dan Wewenang DPRD. Dari rumusan berbagai tugas dan wewenang DPRD Sebagaimana disebutkan dalam UU No.32 Tahun 2004 Pasal 41, DPRD memiliki fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan, hal yang sama juga dijelaskan dalam UU No. 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD .

Fungsi Anggaran sebagaimana dijelaskan dalam UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, sebagai instrumen kebijakan, anggaran daerah menduduki posisi sentral dalam upaya pengembangan kapabilitas dan efektivitas pemerintah daerah.

Pengembangan kapabilitas diartikan sebagai upaya untuk memperbaiki kemampuan Pemerintah Daerah menjalankan fungsi dan perannya secara efisien, sedangkan peningkatan efektivitas diartikan sebagai upaya untuk menyelaraskan kapabilitasnya dengan tuntutan dan kebutuhan publik.

Efektivitas pelaksanaan anggaran daerah, baik pada pemanfaatan sebagai anggaran rutin maupun anggaran pembangunan perlu dilakukan pengawasan. Pelaksanaan pengawasan pembangunan dalam instansi pemerintah daerah dilakukan oleh lembaga pengawas intern secara fungsional yakni Inspektorat atau Badan Pemeriksa Keuangan sebagai pengawas ekstern. Selain dari itu institusi pengawas yang lain dapat terdiri masyarakat dan Lembaga Pers maupun Lembaga Swadaya Masyarakat lainnya. Sedangkan DPRD menjalankan fungsi pengawasan dalam konteks politis yakni mengawal pemanfaatan anggaran agar pelaksanaannya efektif dan efisien.

Pengawasan pada dasarnya adalah sarana untuk meningkatkan efisiensi dalam melaksanakan kegiatan. Didalamnya termasuk unsur pencegahan terhadap penyimpangan-penyimpangan yang mungkin terjadi. Oleh karena itu kegiatan pengawasan APBD tidak hanya dilakukan pada tahap pelaksana saja, tetapi mulai dari proses perencanaan (perumusan APBD) sampai pada hasil pemanfaatan APBD.

Pengawasan DPRD terhadap APBD dilakukan terhadap instansi di daerah seperti dinas-dinas serta seluruh perangkat daerah yang menggunakan anggaran belanja untuk pembangunan dalam satu periode tertentu misalnya dalam satu tahun anggaran. Dalam pelaksanaan pengawasan ini secara dilakukan peninjauan lapangan pada masa reses, meminta keterangan atau jika perlu dilakukan penyelidikan. Selain daripada itu DPRD memberi kesempatan masyarakat menyalurkan aspirasinya sebagai sumber informasi dalam melaksanakan fungsi pengawasan.

Implementasi fungsi DPRD dalam melaksanakan pengawasan APBD tercermin pada hak-hak yang dimiliki DPRD sebagaimana diatur dalam undang-undang yaitu hak interpelasi, hak angket dan hak menyatakan pendapat. Pelaksanaan fungsi pengawasan oleh lembaga legislatif tersebut terhadap pelaksanaan APBD dapat dilihat pada penjabaran tugas dan wewenang serta hak-hak DPRD antara lain adalah membahas dan menyetujui rancangan Peraturan Daerah tentang APBD, melaksanakan pengawasan terhadap APBD, hak meminta keterangan dari Pemerintah Daerah, hak mengadakan penyelidikan, hak mengajukan pertanyaan dan pendapat, hak mengadakan perubahan atas rancangan peraturan daerah.

Implementasi fungsi pengawasan oleh DPRD ini melalui penggunaan sejumlah hak yang melekat pada DPRD dengan tujuan untuk mengetahui apakah pelaksanaan APBD yang telah disetujui dan

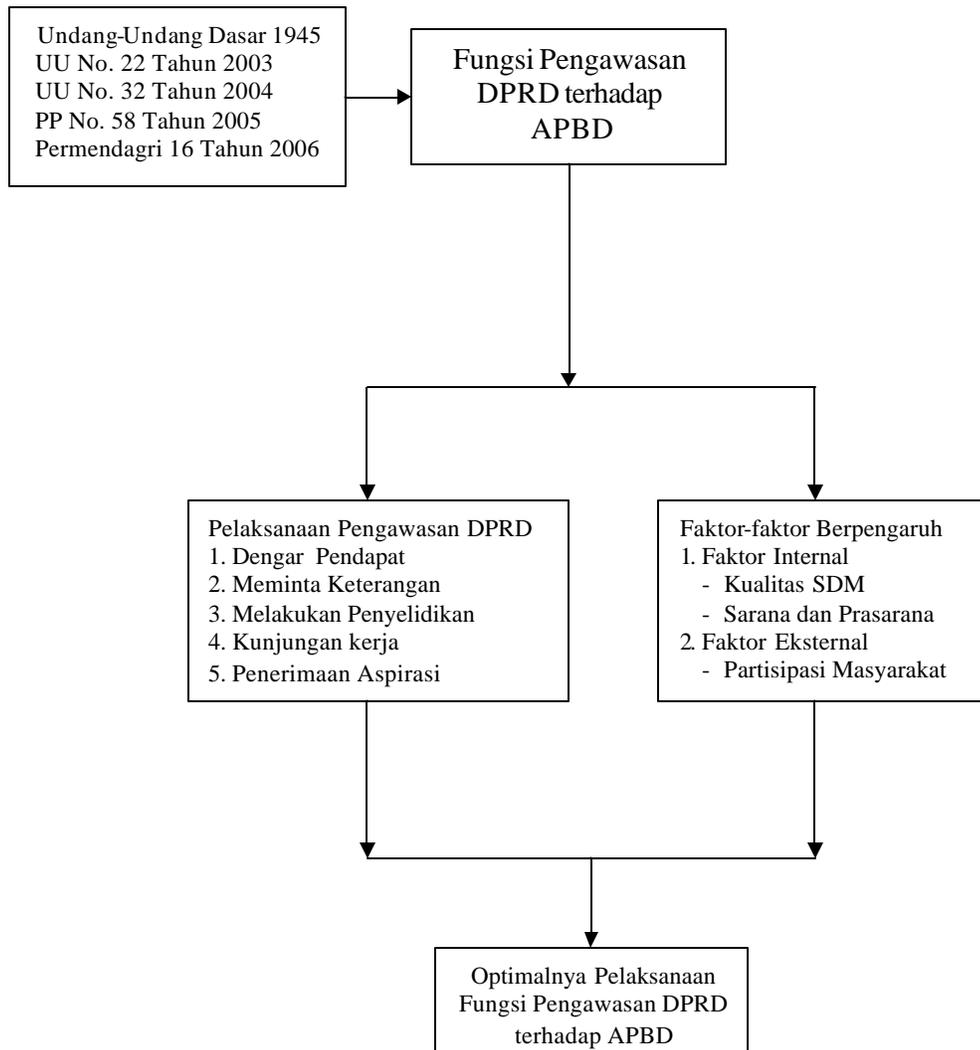
telah terlaksana sesuai dengan tujuan yang akan dicapai, penggunaan anggaran sudah sesuai alokasi anggaran yang semestinya, mencegah penyalahgunaan dan kebocoran anggaran yang berpotensi merugikan keuangan daerah, dan apakah pelaksanaannya sudah sesuai dengan waktu yang direncanakan.

Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah sebagai instrumen manajemen pemerintahan daerah, maka dalam pelaksanaan pengawasan DPRD terhadap APBD tersebut dilakukan melalui berbagai macam cara antara lain melakukan kunjungan lapangan pada saat reses, menerima laporan dari lembaga-lembaga masyarakat (LSM) dan laporan dari masyarakat secara langsung. Apabila dalam pelaksanaan APBD tersebut dijumpai penyimpangan atau ketidaksesuaian dengan rencana yang ada maka DPRD dapat melakukan pemanggilan kepada pelaksana kegiatan.

Efektifnya pelaksanaan fungsi pengawasan DPRD kadangkala terhambat oleh beberapa faktor baik yang bersifat internal maupun eksternal. Secara internal faktor tersebut antara lain adalah tingkat pendidikan para anggota DPRD, pengalaman kerja, dan ketersediaan sarana dan prasarana serta moralitas anggota DPRD. Sedangkan secara eksternal adalah partisipasi masyarakat.

Untuk memberikan gambaran secara konkrit mengenai variabel-variabel yang dikaji dalam penelitian ini, berikut digambarkan skema kerangka pikir.

Skema Kerangka Pikir



G. Defenisi Operasional

Agar terjadi persepsi yang sama terhadap konsep dan variabel-variabel yang digunakan dalam penelitian ini, maka dioperasionalkan dalam variabel sebagai berikut:

1. Pengawasan DPRD adalah fungsi yang dilaksanakan oleh DPRD Kabupaten Maros dalam melaksanakan pengawasan terhadap Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah yang digunakan oleh instansi teknis daerah dalam hal ini para SKPD (satuan kerja perangkat daerah).
2. Pelaksanaan fungsi pengawasan DPRD adalah seluruh kegiatan yang dilakukan oleh DPRD dalam mengawasi penggunaan APBD. Meliputi kegiatan meminta keterangan, melakukan penyelidikan, peninjauan langsung, penerimaan aspirasi.
3. Dengar pendapat adalah kegiatan yang dilakukan DPRD bersama-sama dengan instansi teknis mitra kerjanya, dalam hal ini pihak DPRD meminta penjelasan mengenai kegiatan yang dilaksanakan oleh instansi teknis dalam satu periode anggaran untuk mengetahui kinerja instansi yang bersangkutan.
4. Meminta keterangan adalah hak DPRD meminta penjelasan dari pemerintah daerah terhadap suatu kebijakan atau kejadian yang dianggap penting.
5. Melakukan penyelidikan adalah hak DPRD yang digunakan untuk mengetahui suatu masalah dengan cara memanggil, mendengar dan

memeriksa seseorang yang dianggap mengetahui atau patut mengetahui masalah yang sedang diselidiki.

6. Kunjungan kerja adalah fungsi pengawasan yang dilakukan DPRD dengan cara observasi langsung terhadap proyek atau kegiatan-kegiatan yang dilaksanakan oleh instansi teknis daerah.
7. Penerimaan aspirasi adalah kegiatan DPRD yang dilakukan dengan cara menerima laporan dari masyarakat berupa tuntutan atau dukungan baik langsung maupun tidak langsung.
8. APBD adalah anggaran pendapatan dan belanja daerah yang digunakan oleh instansi teknis dalam satu periode anggaran.
9. Faktor-faktor berpengaruh adalah segenap faktor yang mempengaruhi efektivitas pelaksanaan pengawasan DPRD terdiri atas faktor internal yaitu kualitas SDM, sarana dan prasarana serta faktor eksternal yaitu partisipasi masyarakat.