

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Penelitian

Penyelenggaraan pemerintahan daerah di era otonomi modern tidak terlepas dari pentingnya peran lembaga legislatif dalam mengawasi penggunaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Pada tataran praktis, fungsi pengawasan legislatif berperan sebagai penjaga integritas tata kelola keuangan publik dan mekanisme penyeimbang kekuasaan eksekutif di tingkat daerah (Brown & Head, 2019). Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) diharapkan menjalankan fungsi ini untuk memastikan bahwa setiap alokasi anggaran benar-benar efektif, akuntabel, dan berdampak positif bagi kesejahteraan masyarakat. Melalui pengawasan, DPRD tidak hanya menilai kelengkapan dan ketepatan laporan keuangan, tetapi juga menganalisis kinerja Organisasi Perangkat Daerah (OPD) dalam merealisasikan program pembangunan (Harahap & Lubis, 2022). Meski secara teoretis peran pengawasan ini telah diatur dalam berbagai regulasi, implementasinya kerap menemui beragam kendala di lapangan.

Di Indonesia, pemberlakuan otonomi daerah memberikan kewenangan luas kepada pemerintah daerah untuk mengelola sumber daya sendiri, baik dari sisi pendapatan asli daerah maupun dari dana transfer pemerintah pusat. Kewenangan ini menciptakan dinamika baru dalam pengelolaan APBD, yang menuntut fungsi pengawasan legislatif semakin strategis (Miller, 2020). Dalam konteks tersebut, DPRD bertindak sebagai lembaga representasi politik masyarakat, sekaligus agen yang menjalankan fungsi checks and balances (Kim & Lee, 2020). Artinya, DPRD mesti menjaga agar eksekutif tidak menyalahgunakan anggaran atau merumuskan kebijakan fiskal yang tidak pro-rakyat. Keberhasilan fungsi pengawasan DPRD, dengan demikian, dapat dicerminkan melalui kemampuannya dalam mengidentifikasi potensi inefisiensi, ketidakselarasan prioritas, hingga potensi korupsi.

Namun, realitas menunjukkan bahwa banyak DPRD di tingkat daerah masih mengalami kendala dalam menjalankan fungsi pengawasan. Dalam beberapa kasus, ketiadaan kuorum saat pembahasan anggaran, rendahnya kapasitas teknis anggota dewan, serta terbatasnya akses terhadap informasi keuangan menjadi penyebab utama melemahnya daya pengawasan (Sari & Aziz, 2019). Praktik semacam ini berdampak langsung pada proses penyusunan, penetapan, hingga evaluasi APBD, sehingga dapat menghambat percepatan pembangunan yang diharapkan. Rendahnya serapan anggaran hingga akhir tahun, keterlambatan proyek infrastruktur,

serta munculnya temuan kasus korupsi di daerah merupakan indikasi bahwa mekanisme pengawasan legislatif belum berjalan optimal (Cullen, 2022). Dengan kata lain, masih terdapat gap antara rancang bangun fungsi pengawasan DPRD di atas kertas dan implementasi nyata di lapangan.

Kota Baubau, sebagai salah satu daerah otonomi di Indonesia, memberikan potret konkret atas kompleksitas hubungan antara lembaga legislatif dan eksekutif dalam pengelolaan anggaran publik. Secara kelembagaan, DPRD Kota Baubau telah melaksanakan fungsi pengawasan melalui berbagai instrumen formal seperti rapat dengar pendapat, sidang komisi, hingga forum reses yang menjaring aspirasi masyarakat. Namun dalam praktiknya, efektivitas pengawasan tersebut masih menghadapi beragam tantangan yang cukup signifikan. Kasus seperti gagalnya pembahasan APBD Perubahan akibat tidak tercapainya kuorum, serapan anggaran yang rendah di sektor-sektor strategis, serta perhatian khusus dari lembaga seperti Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) terhadap potensi penyimpangan dalam proyek strategis, menunjukkan adanya kesenjangan antara pelaksanaan prosedur pengawasan dengan hasil yang diharapkan (Setyoningrum, 2021; Cullen, 2022).

Dalam kerangka tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*), fungsi pengawasan legislatif seharusnya tidak hanya menjadi pelengkap birokrasi, melainkan pilar utama yang menjamin akuntabilitas, transparansi, dan efisiensi dalam penggunaan anggaran publik. Pengawasan yang lemah berisiko tidak hanya menyebabkan deviasi penggunaan anggaran, tetapi juga berdampak pada kualitas pelayanan publik dan kepercayaan masyarakat terhadap institusi pemerintahan. Di Baubau, persoalan seperti serapan anggaran yang lamban di sektor pariwisata dan infrastruktur, atau absennya pengawasan dini terhadap proyek bermasalah, menjadi refleksi bahwa peran DPRD sebagai pengontrol belum berjalan secara maksimal (Muljana, Taufik, & Pratama, 2019). Padahal dalam perspektif *good governance*, DPRD mestinya menjadi pelindung kepentingan masyarakat dengan memastikan setiap rupiah yang dialokasikan dalam APBD dikelola sesuai prinsip keadilan, efisiensi, dan efektivitas (Kim & Lee, 2020).

Studi ini tidak hanya memotret bagaimana mekanisme pengawasan dijalankan oleh DPRD Kota Baubau, tetapi juga menginvestigasi lebih jauh faktor-faktor yang memengaruhi efektivitas pengawasan tersebut. Salah satu tantangan yang kerap muncul adalah ketimpangan informasi antara eksekutif dan legislatif. Ketika data keuangan tidak disajikan secara terbuka dan komprehensif, anggota DPRD kesulitan melakukan evaluasi mendalam

terhadap pelaksanaan anggaran. Dalam konteks pengawasan, transparansi menjadi prasyarat penting agar fungsi kontrol tidak hanya bersifat prosedural, tetapi substantif (Tsai & Kuo, 2019). Selain itu, pemanfaatan teknologi informasi seperti e-budgeting atau dashboard realisasi anggaran secara daring juga belum sepenuhnya dimanfaatkan di daerah seperti Baubau, sehingga potensi keterlambatan pengawasan kerap tidak terhindarkan.

Faktor internal dalam tubuh DPRD sendiri juga turut memengaruhi efektivitas pengawasan. Banyak studi menunjukkan bahwa kompetensi teknis anggota dewan dalam membaca dan menganalisis laporan keuangan masih menjadi persoalan klasik di tingkat daerah. Tanpa pemahaman yang memadai terhadap mekanisme penganggaran, indikator kinerja, serta teknik evaluasi program, pengawasan berisiko berubah menjadi rutinitas administratif yang tidak mampu memberikan masukan strategis bagi perbaikan tata kelola anggaran (Ferlie & Ongaro, 2022). Selain itu, konflik kepentingan politik juga menjadi penghalang serius dalam pelaksanaan fungsi pengawasan. Jika mayoritas anggota DPRD berasal dari partai yang sama dengan kepala daerah, kecenderungan untuk bersikap kompromistis dan mengabaikan fungsi kontrol bisa menguat. Sebaliknya, jika ketegangan politik antarfraksi sangat dominan, pembahasan anggaran bisa macet karena perdebatan tidak lagi fokus pada substansi kebijakan, melainkan pada agenda politik masing-masing kelompok (Aspinall & Sukmajati, 2020).

Kondisi sosial-politik lokal di Baubau juga memberi nuansa tersendiri. Praktik patronase, hubungan kekeluargaan dalam politik, dan struktur kekuasaan informal sering kali memengaruhi bagaimana keputusan anggaran dibuat dan diawasi. DPRD, dalam situasi seperti ini, berada dalam posisi dilematis antara menjalankan fungsi pengawasan atau mempertahankan stabilitas hubungan politik dengan kepala daerah dan elit lokal lainnya. Budaya semacam ini bukan hanya menghambat proses pengawasan, tetapi juga menciptakan resistensi terhadap transparansi dan partisipasi publik dalam pengelolaan APBD (Prabowo, Cooper, & Scotchmer, 2018).

Di sisi lain, partisipasi masyarakat dalam pengawasan anggaran, yang semestinya menjadi elemen pelengkap dari sistem pengawasan legislatif, juga masih lemah. Forum-forum seperti Musrenbang sering kali hanya bersifat simbolik dan tidak menjadi arena substantif untuk menyalurkan suara warga. Minimnya literasi anggaran, keterbatasan akses terhadap dokumen keuangan, serta budaya politik yang hierarkis membuat masyarakat enggan atau tidak mampu terlibat secara kritis dalam proses ini (Nugroho, Muluk, & Cahyo, 2018). Padahal menurut Irvin & Stansbury (2021), akuntabilitas

horizontal melalui DPRD harus dibarengi dengan akuntabilitas publik yang aktif, agar pengawasan menjadi berlapis dan lebih kuat dalam mencegah penyimpangan.

Studi ini juga akan memperlihatkan bahwa efektivitas pengawasan bukan hanya soal niat politik atau prosedur kelembagaan, tetapi juga terkait erat dengan infrastruktur pendukung, seperti ketersediaan tenaga ahli, sistem informasi penganggaran, dan kualitas sekretariat DPRD sebagai tulang punggung administrasi legislatif. Tanpa dukungan teknis yang memadai, fungsi pengawasan akan sulit menembus kompleksitas data anggaran dan laporan kinerja eksekutif. Apalagi dalam konteks pemerintahan daerah, program pembangunan sangat beragam dan tersebar di banyak sektor, sehingga dibutuhkan sistem kerja pengawasan yang kolaboratif, terstruktur, dan berbasis bukti.

Dari perspektif DPRD, seharusnya forum reses dan rapat dengar pendapat dapat dimanfaatkan untuk menjaring masukan secara intensif dari konstituen. Akan tetapi, tanpa dukungan sumber data yang memadai dan kemauan politik yang kuat, aspirasi masyarakat kerap tidak terbahas tuntas dalam sidang-sidang pengawasan. Akibatnya, banyak kebijakan anggaran yang disusun eksekutif lolos tanpa koreksi dan sinkronisasi mendalam dengan kebutuhan riil warga (Gherghina & Geissel, 2020).

Berdasarkan paparan di atas, jelas bahwa aspek pengawasan DPRD dalam konteks pelaksanaan APBD masih menyisakan masalah konseptual dan empiris. Di satu sisi, Indonesia telah memiliki landasan hukum yang cukup komprehensif tentang peran dan fungsi DPRD dalam sistem pemerintahan daerah. Di sisi lain, realitas di lapangan menunjukkan ketidaksesuaian antara harapan normatif dan praktik aktual. Penelitian yang memfokuskan pada kasus Kota Baubau dapat memperkaya literatur, sebab wilayah ini cukup unik dari segi potensi ekonomi, dinamika politik, serta tipologi masalah yang muncul.

Beberapa studi terdahulu (misalnya, Fitriyani & Mardiasmo, 2021; Harahap & Lubis, 2022) mengkaji efektivitas pengawasan legislatif secara umum, tetapi masih belum banyak yang membahas secara mendalam isu-isu spesifik seperti kegagalan kuorum, rendahnya serapan anggaran, dan intervensi lembaga seperti KPK di suatu kota tertentu. Selain itu, studi yang menyoroti keterkaitan antara kelembagaan politik, budaya lokal, kapasitas anggota dewan, dan partisipasi masyarakat masih relatif jarang (Gunawan, Amir, & Irawan, 2023). Dengan demikian, terdapat gap penelitian yang perlu diisi untuk memetakan secara detail bagaimana faktor-faktor tersebut

bersinergi atau sebaliknya, dan apa dampaknya terhadap kualitas tata kelola keuangan daerah.

Beberapa riset lokal menunjukkan kelemahan koordinasi dan keterbatasan kapasitas sebagai isu kunci, tetapi belum merinci dampaknya terhadap output dan outcome pembangunan di daerah (Susanto & Rukmana, 2022). Selain itu, publikasi mengenai mekanisme penguatan legislatif melalui teknologi informasi, reformasi peraturan, atau strategi peningkatan partisipasi masyarakat masih minim (Gunawan, Amir, & Irawan, 2023). Oleh karena itu, perlu ada penelitian yang tidak hanya menjelaskan kondisi pengawasan DPRD di Baubau, tetapi juga menyajikan rekomendasi yang aplikatif guna mengatasi hambatan-hambatan yang teridentifikasi.

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi akademik dengan menawarkan tinjauan mendalam yang mencakup aspek regulasi, kelembagaan, dinamika politik, dan partisipasi publik di Kota Baubau. Secara praktis, hasil penelitian ini dapat menjadi masukan bagi DPRD, pemerintah daerah, serta pemangku kepentingan lainnya dalam menyusun strategi perbaikan. Misalnya, strategi peningkatan kapasitas anggota dewan, reformasi prosedur pengawasan, optimalisasi pemanfaatan teknologi informasi untuk transparansi anggaran, hingga penciptaan mekanisme pengawasan berbasis partisipasi publik (Cullen, 2022).

Fungsi pengawasan yang dijalankan oleh DPRD memiliki implikasi langsung terhadap kualitas tata kelola pembangunan daerah. Di Kota Baubau, pengawasan legislatif terhadap APBD tidak hanya menjadi kewajiban prosedural, melainkan merupakan instrumen penting dalam mencegah penyimpangan dalam pengelolaan keuangan daerah. Ketika fungsi pengawasan ini tidak dijalankan secara efektif, risiko terjadinya korupsi dan penyalahgunaan anggaran publik oleh pihak eksekutif atau rekanan swasta meningkat secara signifikan. Kelemahan kontrol dari DPRD membuka celah bagi perilaku moral hazard, yang pada gilirannya akan menurunkan kepercayaan publik terhadap institusi pemerintahan serta menurunkan efisiensi penggunaan sumber daya keuangan daerah (Mejia Acosta & Joshi, 2021).

Konsekuensi lebih lanjut dari lemahnya pengawasan legislatif terhadap anggaran dapat terlihat dalam kualitas pelayanan publik yang menurun. Di Kota Baubau, keterlambatan realisasi program, alokasi anggaran yang tidak tepat sasaran, serta rendahnya kualitas output proyek fisik menjadi indikator bahwa pengawasan DPRD terhadap proses pelaksanaan APBD masih menghadapi tantangan serius. Tanpa pengawasan yang ketat, program-program prioritas yang ditujukan untuk meningkatkan kesejahteraan

masyarakat rentan terganggu, baik karena kendala teknis maupun karena lemahnya kontrol atas mitra pelaksana program (Muda, Maulana, & Erina, 2022).

Selain menurunnya layanan publik, lemahnya fungsi pengawasan DPRD juga dapat memperburuk ketimpangan sosial dan ekonomi. Anggaran yang tidak terdistribusi secara adil, serta kurangnya keberpihakan terhadap kelompok rentan, dapat memperlebar jurang ketimpangan pendapatan dan akses terhadap fasilitas dasar, seperti pendidikan, kesehatan, dan infrastruktur dasar. Dalam konteks Baubau, pengawasan legislatif yang tidak sensitif terhadap dimensi kesetaraan berisiko menegasikan fungsi representatif DPRD itu sendiri (Rosser, Roesad, & Edwin, 2019).

Lebih jauh, efektivitas pengawasan anggaran oleh DPRD memiliki keterkaitan erat dengan performa ekonomi lokal. Kinerja fiskal daerah dan keandalan belanja pembangunan sangat mempengaruhi iklim investasi serta minat sektor swasta untuk berpartisipasi dalam pertumbuhan ekonomi. Bila banyak proyek infrastruktur tidak tepat sasaran atau mengalami keterlambatan akibat lemahnya pengawasan, dampaknya tidak hanya pada kerugian keuangan, tetapi juga pada stagnasi produktivitas sektor-sektor strategis. Dalam studi-studi sebelumnya, lemahnya pengawasan legislatif telah terbukti menghambat optimalisasi belanja publik, termasuk di sektor ekonomi produktif lokal (Lewis & Hendrawan, 2019).

Dari berbagai literatur dalam kurun waktu 2008–2023, sedikitnya terdapat beberapa strategi yang dapat ditempuh untuk memperkuat fungsi pengawasan DPRD. Pertama, pengembangan kapasitas dan kompetensi anggota dewan melalui pelatihan komprehensif di bidang akuntansi keuangan publik, analisis kebijakan, serta teknik evaluasi program (Ferlie & Ongaro, 2022). Selain itu, DPRD juga memerlukan dukungan tenaga ahli yang kompeten untuk memperkuat kinerja komisi-komisi. Kedua, pemanfaatan teknologi informasi seperti e-budgeting, e-planning, dan sistem informasi publik lainnya berpotensi mengurangi asimetri informasi antara eksekutif dan legislatif, sehingga pemantauan real time terhadap realisasi anggaran lebih mudah dilakukan (Cullen, 2022). Ketiga, perbaikan regulasi internal di DPRD menjadi krusial, utamanya dengan membentuk tata tertib yang lebih tegas terkait disiplin dan etika rapat serta sanksi yang jelas bagi anggota yang melanggar (Setyoningrum, 2021). Melalui penegakan aturan internal tersebut, praktik boikot sidang atau absensi massal yang menghambat proses pengawasan dapat diminimalisasi. Keempat, mekanisme partisipasi publik perlu lebih dioptimalkan, misalnya dengan mendorong masyarakat untuk lebih aktif dalam forum public hearing,

pengaduan online, atau diskusi terbuka dengan dewan (Gherghina & Geissel, 2020). Peningkatan akses masyarakat terhadap proses pengambilan keputusan di DPRD akan memudahkan deteksi dini jika muncul persoalan di lapangan. Terakhir, penguatan etika politik menjadi faktor pendukung yang tidak kalah penting, karena setiap anggota DPRD wajib menjaga independensi dan menghindari konflik kepentingan. Upaya tersebut dapat diperkuat oleh penerapan kode etik yang ketat dan mekanisme sanksi hukum yang efektif bagi anggota yang melanggar (Aspinall & Sukmajati, 2020).

Penguatan pengawasan legislatif ini terletak pada dampaknya yang luas bagi tata kelola pemerintahan daerah dan kesejahteraan masyarakat. Apabila rekomendasi di atas dapat diimplementasikan secara konsisten, maka DPRD berpeluang besar menjadi institusi pengawas yang efektif dan akuntabel, sehingga transparansi dan akuntabilitas penggunaan APBD dapat terjamin. Sebaliknya, jika pengawasan legislatif gagal diperkuat, beragam persoalan seperti korupsi, inefisiensi anggaran, serta rendahnya kualitas pelayanan publik akan terus membelit pembangunan daerah. Oleh karena itu, memahami lebih jauh apa saja faktor kunci penguatan pengawasan DPRD—baik dari aspek kapasitas, teknologi, regulasi, partisipasi publik, maupun etika politik—membuka peluang untuk menyusun kebijakan yang lebih tepat sasaran dan berorientasi pada kepentingan masyarakat luas.

Dalam kerangka public choice theory, kebijakan fiskal yang berkualitas akan memberikan manfaat langsung kepada masyarakat karena dana publik dialokasikan dan dikelola sesuai prioritas pembangunan (Lewis & Hendrawan, 2019). Sebaliknya, kebocoran anggaran dan korupsi akan mengurangi kemampuan pemerintah daerah dalam membiayai program-program vital, seperti pendidikan, kesehatan, dan infrastruktur dasar.

Penelitian di berbagai negara berkembang menunjukkan bahwa parlemen daerah yang berfungsi dengan baik cenderung mendorong peningkatan pelayanan publik, stabilitas fiskal, serta pertumbuhan ekonomi regional (Robinson & Brinkerhoff, 2020). DPRD yang aktif mempertanyakan efisiensi belanja dan relevansi kebijakan akan memaksa eksekutif lebih berhati-hati dalam mengelola proyek. Alhasil, integritas APBD pun terjaga. Dalam konteks Kota Baubau, upaya memperbaiki kinerja DPRD dalam pengawasan APBD berpotensi mendongkrak sektor-sektor unggulan daerah seperti pariwisata maritim, perdagangan, dan pengembangan potensi industri kreatif lokal. Tentu saja, hal ini perlu diiringi dengan sinergi antarpemangku kepentingan agar eksekutif, DPRD, dan masyarakat dapat bekerja sama secara konstruktif.

Dari keseluruhan uraian sebelumnya, dapat ditegaskan bahwa fungsi pengawasan DPRD terhadap pengelolaan APBD memiliki peran strategis dalam menjaga akuntabilitas dan transparansi pemerintahan daerah. Dalam kerangka prinsip good governance, fungsi ini tidak hanya bersifat simbolik, tetapi menjadi elemen substantif yang menentukan apakah belanja publik dilakukan secara efektif, efisien, dan tepat sasaran. Oleh karena itu, penting untuk menelaah secara mendalam bagaimana DPRD Kota Baubau menjalankan fungsi pengawasan anggaran pada setiap tahap pengelolaan keuangan daerah, mulai dari perencanaan, pengesahan, pelaksanaan, hingga pertanggungjawaban.

Konteks lokal Kota Baubau menghadirkan tantangan tersendiri yang membuat kajian ini relevan dan signifikan secara ilmiah. Di tengah harapan masyarakat atas pengelolaan keuangan daerah yang lebih transparan dan akuntabel, DPRD dituntut mampu menjalankan peran pengawasannya secara optimal. Namun demikian, berbagai dinamika politik, administratif, dan struktural sering kali menjadi hambatan dalam mewujudkan pengawasan yang efektif. Oleh sebab itu, penting pula untuk mengidentifikasi faktor-faktor yang mempengaruhi pelaksanaan fungsi pengawasan tersebut, baik yang bersumber dari internal DPRD (seperti kapasitas kelembagaan dan kedisiplinan anggota), maupun dari faktor eksternal seperti pola koordinasi dengan eksekutif dan keterbukaan data anggaran.

Penelitian ini diarahkan untuk menjawab dua pertanyaan utama: pertama, sejauh mana DPRD Kota Baubau menjalankan fungsi pengawasan terhadap pelaksanaan APBD secara sistematis dan bertanggung jawab; kedua, apa saja faktor yang mempengaruhi kualitas dan efektivitas pelaksanaan fungsi tersebut. Dengan pendekatan tersebut, penelitian ini tidak hanya bertujuan untuk memberikan sumbangan teoritis dalam pengembangan kajian pengawasan legislatif dan tata kelola pemerintahan daerah, tetapi juga menawarkan rekomendasi praktis bagi penguatan fungsi DPRD Kota Baubau dalam mewujudkan pemerintahan yang akuntabel dan berorientasi pada pelayanan publik yang optimal. Temuan penelitian ini diharapkan dapat menjadi masukan strategis bagi DPRD, Pemerintah Kota Baubau, serta pemangku kepentingan lainnya dalam merumuskan kebijakan pengelolaan anggaran yang lebih baik dan responsif terhadap kebutuhan masyarakat.

1.2 Landasan Teori

1.2.1 Pendekatan Good Governance

Good governance merupakan konsep tata kelola pemerintahan yang bertumpu pada sejumlah prinsip kunci—seperti transparansi, akuntabilitas, partisipasi, efektivitas, efisiensi, responsivitas, dan penegakan hukum—guna memastikan bahwa pengelolaan sumber daya publik dilaksanakan secara bertanggung jawab dan adil (Kim & Lee, 2020; Brown & Head, 2019). Sejak awal kemunculannya, istilah *good governance* telah mengalami perkembangan signifikan, mulai dari sekadar wacana reformasi administrasi hingga menjadi kerangka normatif dalam sistem pemerintahan modern. Pentingnya konsep ini tidak terlepas dari fenomena banyaknya negara yang berjuang menghadapi korupsi sistemik, praktik kolusif, hingga lemahnya mekanisme *check and balance* di lembaga eksekutif-legislatif (Irvin & Stansbury, 2021). *Good governance* kemudian diadopsi sebagai paradigma yang menekankan keterbukaan proses pengambilan kebijakan, penataan kelembagaan yang kokoh, serta keterlibatan aktif masyarakat. Dalam praktiknya, konsep *good governance* kerap dikaitkan pula dengan berbagai inisiatif reformasi birokrasi, pengurangan inefisiensi anggaran, dan peningkatan pelayanan publik di tingkat pusat maupun daerah (Robinson & Brinkerhoff, 2020; Ferlie & Ongaro, 2022).

Pentingnya transparansi dalam *good governance* terlihat jelas pada keharusan pemerintah membuka informasi seluas-luasnya kepada publik. Transparansi di sini tidak hanya mencakup publikasi dokumen keuangan, tetapi juga prosedur perencanaan, pelaksanaan, hingga evaluasi program pembangunan (Cullen, 2022). Dalam literatur keuangan publik, transparansi dipandang sebagai kunci untuk menekan potensi korupsi maupun penyelewengan kekuasaan, karena pihak-pihak di luar pemerintahan—seperti parlemen, media, LSM, atau akademisi—dapat melakukan fungsi pengawasan yang lebih efektif (Lewis & Hendrawan, 2019). Tidak adanya akses informasi yang memadai menyebabkan asimetri informasi (*information asymmetry*), di mana eksekutif memegang monopoli data sedangkan lembaga legislatif dan masyarakat hanya bisa menebak-nebak kebenaran kebijakan fiskal (Fitriyani & Mardiasmo, 2021). Dengan menerapkan prinsip transparansi, pemerintah secara proaktif menyediakan data dan laporan kinerja, memungkinkan munculnya diskursus publik yang lebih mendalam, dan pada akhirnya mendorong akuntabilitas untuk dipraktekkan secara nyata (Irvin & Stansbury, 2021).

Sementara itu, akuntabilitas dalam good governance merujuk pada sejauh mana aktor-aktor pengambil kebijakan, baik di level eksekutif, legislatif, maupun yudikatif, dapat mempertanggungjawabkan tindakannya di hadapan masyarakat (Kim & Lee, 2020). Lembaga yang berwenang, termasuk parlemen, diharapkan menjalankan fungsi check and balance agar tidak terjadi penyalahgunaan kewenangan. Prinsip akuntabilitas ini berusaha meminimalisir kondisi moral hazard, khususnya dalam hubungan principal-agent di mana pihak eksekutif (agent) seringkali memiliki insentif untuk bertindak menyimpang dari kepentingan publik yang diwakili oleh legislatif (principal) (Scherlis, 2021). Hanya dengan akuntabilitas yang kuat, misalnya melalui audit independen, sanksi, dan mekanisme pelaporan berkala, keberadaan eksekutif dalam mengelola keuangan negara atau daerah dapat terus terjaga (Harahap & Lubis, 2022). Dalam konteks pemerintahan daerah, akuntabilitas tidak hanya terwujud pada penyusunan laporan keuangan yang sesuai standar, tetapi juga pada kesanggupan pejabat publik memberikan penjelasan ilmiah di forum legislatif dan menerima masukan dari masyarakat (Nugroho, Muluk, & Cahyo, 2018).

Prinsip partisipasi di dalam konsep good governance menekankan bahwa publik bukan hanya objek kebijakan, melainkan subjek yang turut berperan aktif dalam proses formulasi, implementasi, dan evaluasi kebijakan. Partisipasi publik dapat berbentuk musyawarah pembangunan (musrenbang), public hearing, survei kepuasan, atau mekanisme pengaduan daring (Irvin & Stansbury, 2021). Banyak penelitian menekankan bahwa partisipasi masyarakat mampu meningkatkan kualitas kebijakan publik sekaligus menekan praktik koruptif (Robinson & Brinkerhoff, 2020). Melalui partisipasi yang luas, pengawas eksternal di luar lembaga formal seperti DPRD atau Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) ikut dilibatkan, sehingga kemungkinan berbagai tindakan penyelewengan dapat dideteksi lebih dini (Gherghina & Geissel, 2020). Di sisi lain, partisipasi mendorong para pemangku kebijakan untuk lebih responsif dan akomodatif terhadap kebutuhan spesifik komunitas lokal, terutama mereka yang kerap termarginalkan dalam proses penganggaran (Sari & Aziz, 2019).

Responsivitas sendiri menjadi elemen lain di dalam good governance yang berkaitan dengan kecepatan pemerintah dalam menangani persoalan masyarakat (Lewis & Hendrawan, 2019). Suatu pemerintahan dikatakan responsif bila kebijakan dan program yang dihasilkan benar-benar sesuai aspirasi publik dan dapat dilaksanakan tepat waktu. Responsivitas juga erat terkait efektivitas dan efisiensi; semakin efektif dan efisien pengelolaan anggaran suatu pemerintah daerah, semakin cepat pula program-program

strategis bisa berdampak pada peningkatan kesejahteraan warganya (Irvin & Stansbury, 2021). Hal ini tidak dapat dilepaskan dari pengaruh budaya birokrasi setempat, infrastruktur kelembagaan, serta kepemimpinan politik di tingkat eksekutif. Good governance dengan demikian mensyaratkan kombinasi antara kapasitas teknokratis dan sensitivitas sosial-politik, agar kinerja pemerintahan benar-benar bisa diukur dan dievaluasi secara terbuka (Ferlie & Ongaro, 2022).

Efektivitas dan efisiensi merupakan dua aspek yang juga sering disorot oleh para peneliti good governance. Dalam kacamata administrasi publik, efektivitas merujuk pada sejauh mana sebuah program atau kebijakan mampu mencapai tujuan yang telah dirumuskan; sedangkan efisiensi mengukur rasio antara sumber daya yang digunakan dengan output atau outcome yang berhasil dihasilkan (Montes & Bastida, 2018). Implementasi good governance di level daerah kerap kali berfokus pada peningkatan kualitas belanja publik, sehingga setiap uang rakyat yang dibelanjakan memiliki justifikasi cost–benefit yang jelas (Shi, Zhan, & Tang, 2020). Contohnya, sebuah proyek infrastruktur jalan yang efektif dan efisien dinilai dari keberhasilannya dalam memperbaiki konektivitas sekaligus menekan biaya konstruksi, meminimalisir inefisiensi pengadaan, dan menjaga kualitas pembangunan (Harahap & Lubis, 2022). Tanpa mengindahkan prinsip efektivitas dan efisiensi, pelaksanaan pembangunan di daerah seringkali berujung pada proyek mangkrak, kebocoran dana, atau kontrak ganda yang kemudian merugikan masyarakat (Muda, Maulana, & Erina, 2022).

Penegakan hukum (rule of law) adalah dimensi lain yang tak terpisahkan dari good governance. Dalam banyak kasus, daerah dengan tingkat penegakan hukum yang lemah cenderung diwarnai korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN) lebih tinggi (Aspinall & Sukmajati, 2020). Aparat penegak hukum, seperti kejaksaan, kepolisian, hingga lembaga antikorupsi, mestinya berperan aktif menindak pelanggaran kebijakan fiskal, sementara sistem peradilan yang independen menjaga eksekutif dan legislatif agar tidak menyalahgunakan posisinya. Good governance menuntut sistem hukum yang adil dan tegas, di mana tidak ada aktor politik kebal dari sanksi (Torfing, Sørensen, & Røiseland, 2019). Upaya penegakan hukum pada gilirannya juga akan melahirkan efek jera (deterrence effect), memotivasi birokrat dan politisi untuk lebih berhati-hati dalam menyusun, mengesahkan, dan melaksanakan kebijakan anggaran (Mejia Acosta & Joshi, 2021).

Adopsi good governance di Indonesia mendapat momentum pascareformasi 1998, ketika tuntutan transparansi dan akuntabilitas

meningkat drastis. Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik menjadi salah satu tonggak penting, menandai pergeseran paradigma dari sistem birokrasi yang tertutup ke arah yang lebih partisipatif (Brown & Head, 2019). Selain itu, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah serta Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara juga menekankan pentingnya akuntabilitas pengelolaan keuangan publik (Kim & Lee, 2020). Melalui kombinasi aturan ini, daerah didorong untuk menerapkan prinsip-prinsip good governance, meski masih terdapat kesenjangan implementasi di berbagai wilayah. Pemerintah pusat juga mencanangkan evaluasi rutin terhadap kinerja keuangan daerah melalui Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (LPPD) serta Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (LAKIP) (Cullen, 2022). Berbagai inisiatif tersebut diharapkan mampu menanamkan budaya good governance di lingkungan birokrasi lokal, meminimalisir peluang penyelewengan anggaran, sekaligus meningkatkan responsivitas terhadap kebutuhan masyarakat (Irvin & Stansbury, 2021).

Kendati demikian, penelitian empiris menunjukkan bahwa penerapan good governance tidak selalu linear. Terdapat faktor-faktor penghambat, antara lain budaya politik lokal, kapasitas sumber daya manusia, serta minimnya kesadaran masyarakat dalam mengawasi kinerja pemerintah (Robinson & Brinkerhoff, 2020). Dalam konteks budaya politik, beberapa daerah masih mempraktikkan sistem patron-client di mana birokrat dan politisi cenderung berbasis pada loyalitas personal, bukan profesionalisme (Aspinall & Sukmajati, 2020). Praktik semacam ini menyulitkan proses reformasi, karena kepentingan segelintir elit kerap mendominasi arah kebijakan. Terkait kapasitas SDM, banyak jajaran eksekutif atau legislatif yang belum terampil dalam manajemen proyek, akuntansi pemerintahan, serta teknik evaluasi program, sehingga sulit menerapkan prinsip transparansi dan akuntabilitas secara optimal (Sari & Aziz, 2019). Dari sisi partisipasi publik, kurangnya literasi politik dan akses informasi juga menjadi penghalang masyarakat berperan efektif dalam pengawasan. Meskipun UU Keterbukaan Informasi Publik telah disahkan, praktik menutup-nutupi data proyek masih sering terjadi, terlebih ketika kepentingan politik tertentu menekan pejabat agar tidak transparan (Lewis & Hendrawan, 2019).

Beberapa studi kasus di Indonesia menyoroti pentingnya peran DPRD dalam menegakkan good governance, khususnya di sektor pengawasan APBD (Ferlie & Ongaro, 2022). DPRD, dengan fungsi kontrolnya, dapat meningkatkan keterbukaan informasi eksekutif, memanggil pejabat publik untuk memberikan penjelasan, serta mencegah keputusan sepihak yang

tidak berorientasi kepentingan warga. Di sisi lain, kelembagaan DPRD juga memiliki tantangan internal, semisal rendahnya disiplin fraksi, lemahnya tata tertib internal, hingga persekongkolan politik (Setyoningrum, 2021). Kombinasi faktor ini menjelaskan mengapa penerapan good governance di tingkat daerah bersifat asimetris: ada daerah yang berhasil memupuk budaya akuntabilitas tinggi, sementara daerah lainnya masih stagnan dalam pemenuhan indikator dasar keterbukaan (Cullen, 2022). Isu dinamika politik antarfraksi dan antara legislatif–eksekutif turut menyumbang kerumitan, karena prioritas pembahasan APBD sering kali terhambat oleh tarik ulur kepentingan kelompok tertentu (Prabowo, Cooper, & Scotchmer, 2018).

Mengatasi kendala tersebut memerlukan pendekatan multipihak. Partisipasi masyarakat harus diperkuat dengan memberikan pelatihan maupun saluran akses pengaduan yang lebih efektif (Irvin & Stansbury, 2021). Pemerintah daerah juga perlu mengembangkan platform digital, seperti e-budgeting dan e-planning, agar masyarakat dan DPRD dapat memantau alokasi dan realisasi belanja publik secara real time (Cullen, 2022). Terlebih lagi, lembaga penegak hukum seperti kepolisian, kejaksaan, hingga Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), perlu dilibatkan secara sinergis. Mereka memiliki wewenang melakukan supervisi dan penindakan jika ditemukan indikasi korupsi. Good governance pada akhirnya mensyaratkan sinergi lintas sektoral: eksekutif yang transparan, legislatif yang kritis dan kompeten, lembaga yudikatif yang independen, serta masyarakat yang peduli (Lewis & Hendrawan, 2019).

Bila berbagai pilar tersebut berjalan, potensi penurunan kebocoran anggaran dan peningkatan pelayanan publik menjadi sangat signifikan (Montes & Bastida, 2018). Contohnya, dalam pengadaan barang dan jasa, sistem e-procurement telah terbukti menurunkan risiko penawaran harga fiktif, mark-up, dan penunjukan langsung tanpa persaingan sehat (Cullen, 2022). Aspek good governance juga terlihat pada pelaksanaan musrenbang yang dirancang untuk menjembatani aspirasi masyarakat bawah dengan perencanaan kebijakan di tingkat daerah. Dengan adanya musrenbang, warga diajak berpartisipasi menentukan prioritas program pembangunan, sehingga mengurangi jarak antara kebijakan pemerintah dan kebutuhan riil lapangan (Irvin & Stansbury, 2021). Meski belum sempurna, pendekatan ini mencerminkan upaya sistemik untuk mewujudkan tata kelola yang inklusif dan responsif (Robinson & Brinkerhoff, 2020).

Sementara itu, penelitian di beberapa negara berkembang lainnya menunjukkan bahwa upaya menanamkan good governance sering tertatih-

tatih karena faktor kelembagaan dan budaya. Di wilayah Afrika, misalnya, ketergantungan pada bantuan donor internasional kadang memunculkan dinamika birokrasi yang kurang stabil: program reformasi tata kelola terkesan top-down dan kurang terinternalisasi oleh aparaturnya lokal (Mejia Acosta & Joshi, 2021). Hal serupa juga dijumpai di beberapa negara Asia, termasuk Indonesia, di mana tumpang tindih regulasi pusat-daerah bisa menimbulkan kebingungan dalam menerapkan prinsip akuntabilitas (Brown & Head, 2019). Karena itu, para ahli menyarankan perlunya harmonisasi regulasi, peningkatan koordinasi antarlembaga, serta adaptasi konsep good governance ke dalam konteks lokal yang khas (Gherghina & Geissel, 2020). Misalnya, dalam daerah yang memiliki struktur sosial yang sangat hierarkis, peran pemuka adat dapat dilibatkan sebagai tokoh penyeimbang, sementara di daerah yang relatif plural, mekanisme dialog multikultur lebih dikedepankan (Aspinall & As'ad, 2019).

Selanjutnya, jika ditinjau dari segi teori administrasi publik, good governance sering dianggap titik temu antara pendekatan birokrasi tradisional (traditional public administration) dan manajemen publik baru (new public management) (Fertle & Ongaro, 2022). Penerapan manajemen publik baru biasanya menekankan efisiensi, orientasi hasil (result-oriented), dan peningkatan mutu pelayanan. Namun, tanpa prinsip-prinsip dasar good governance seperti transparansi dan partisipasi, pendekatan manajemen publik baru bisa saja terjebak pada logika korporasi yang abai terhadap keadilan sosial (Montes & Bastida, 2018). Dengan demikian, upaya memperbaiki kinerja pemerintahan harus dilengkapi mekanisme pengawasan partisipatif agar kebijakan pemerintah tetap berpihak pada kepentingan publik luas. Dalam banyak kasus, sinergi kedua pendekatan ini memerlukan reformasi birokrasi yang terencana, di mana sistem rekrutmen, promosi, dan penempatan SDM pemerintah diarahkan pada meritokrasi, bukan sekadar relasi politis (Setyoningrum, 2021). Dengan langkah semacam ini, penerapan good governance diharapkan bisa berjalan lebih konsisten, tidak bergantung semata pada komitmen personal kepala daerah tertentu.

Pentingnya good governance menjadi semakin menonjol seiring globalisasi ekonomi yang menuntut daya saing daerah dan transparansi anggaran (Kim & Lee, 2020). Banyak investor atau lembaga internasional, misalnya Bank Dunia dan IMF, menjadikan indikator good governance sebagai salah satu syarat bantuan atau kerja sama. Hal ini memotivasi pemerintah daerah untuk lebih serius memperbaiki sistem administrasi dan pengawasan anggarannya (Robinson & Brinkerhoff, 2020). Sekalipun

demikian, kritikus berpendapat bahwa sekadar memenuhi indikator kuantitatif tanpa membenahi akar persoalan kelembagaan dan politik tidak akan menghasilkan perubahan berarti (Torfing, Sørensen, & Røiseland, 2019). Alhasil, muncul paradoks: pemerintah terkesan 'mematuhi' prinsip-prinsip good governance di permukaan, namun sejatinya masih melakukan praktik koruptif atau nepotisme di belakang layar (Aspinall & Sukmajati, 2020). Fenomena ini umum terjadi apabila budaya birokrasi masih sarat intervensi elit politik, sementara masyarakat sipil kurang terorganisir untuk melakukan pengawasan (Irvin & Stansbury, 2021).

Solusi untuk mencegah paradoks tersebut adalah mengupayakan sinergi lintas sektor dan menanamkan budaya integritas sejak dini (Harahap & Lubis, 2022). Artinya, pemerintah, DPRD, organisasi masyarakat sipil, serta media massa perlu sama-sama berkomitmen. Pemerintah dapat menetapkan standar keterbukaan informasi yang ketat dan membangun sistem digital, DPRD aktif memeriksa laporan keuangan dan kinerja eksekutif, sedangkan masyarakat serta media melaporkan jika ada indikasi penyelewengan. Budaya integritas juga bisa ditanamkan melalui pendidikan publik, memperkenalkan tata kelola keuangan negara di jenjang sekolah sehingga generasi muda memahami betapa pentingnya akuntabilitas fiskal (Lewis & Hendrawan, 2019). Pendekatan terpadu semacam ini telah terbukti di beberapa daerah yang sukses menekan angka korupsi dan meningkatkan kualitas pelayanan (Mejia Acosta & Joshi, 2021). Hanya saja, diperlukan kesinambungan kepemimpinan serta dukungan politik yang stabil agar inisiatif reformis tidak terhenti di tengah jalan (Prabowo, Cooper, & Scotchmer, 2018).

Bersamaan dengan itu, penerapan good governance kerap menghadapi tantangan dalam bentuk ketidakselarasan kewenangan antara level pemerintahan pusat dan daerah. Reformasi otonomi daerah memang memberikan keleluasaan, tetapi masih banyak peraturan teknis yang membatasi inovasi daerah, sehingga pemerintah setempat tidak leluasa mengeksekusi kebijakan yang dirumuskan partisipatif (Cullen, 2022). Di sisi lain, sebagian daerah justru menggunakan "otonomi" sebagai dalih untuk tidak mematuhi standar transparansi yang dikeluarkan pemerintah pusat, misalnya menolak mempublikasikan data realisasi APBD secara online (Montes & Bastida, 2018). Kesenjangan ini memunculkan dilema: di satu pihak, pusat ingin menjamin penerapan good governance secara nasional; di pihak lain, daerah menuntut fleksibilitas kebijakan sesuai konteks lokal (Brown & Head, 2019). Beberapa pakar administrasi publik menyarankan pendekatan asimetris, di mana daerah yang telah menunjukkan capaian

reformasi tata kelola yang baik mendapat keleluasaan lebih tinggi, sementara daerah dengan kinerja rendah menerima pendampingan khusus (Ferlie & Ongaro, 2022).

Terakhir, penelitian baru juga mengaitkan good governance dengan isu keberlanjutan (sustainability). Tata kelola yang baik dianggap mampu memastikan bahwa pembangunan tidak hanya fokus pada pertumbuhan ekonomi semata, melainkan juga mempertimbangkan aspek sosial dan lingkungan (Robinson & Brinkerhoff, 2020). Daerah yang menerapkan good governance cenderung memiliki regulasi lebih tegas terhadap eksploitasi sumber daya, menegakkan analisis dampak lingkungan (Amdal) dengan benar, serta melibatkan komunitas lokal dalam perumusan kebijakan ekologis (Torfing, Sørensen, & Røiseland, 2019). Meskipun demikian, sustainability masih menjadi tantangan berat, terutama jika politik lokal sangat dipengaruhi oleh kepentingan korporasi yang mengeksploitasi sumber daya tanpa memedulikan dampaknya bagi masyarakat (Aspinall & As'ad, 2019). Dengan penerapan prinsip transparansi, akuntabilitas, dan partisipasi, setidaknya publik dapat menuntut pejabat agar lebih bertanggung jawab terhadap kelestarian lingkungan. Kolaborasi antara pemerintah dan organisasi masyarakat sipil, seperti LSM lingkungan, menjadi kian krusial dalam mengawal isu ini (Irvin & Stansbury, 2021).

Secara keseluruhan, good governance bukan sekadar slogan normatif, melainkan suatu kerangka konseptual yang menyediakan pendekatan menyeluruh terhadap tata kelola pemerintahan. Penerapan prinsip ini di berbagai negara, termasuk Indonesia, memerlukan prasyarat berupa budaya politik kondusif, kapasitas kelembagaan yang kuat, keterbukaan informasi, dan keterlibatan publik dalam proses pengambilan keputusan (Kim & Lee, 2020). Good governance juga menuntut penegakan hukum dan mekanisme sanksi yang jelas, agar penyalahgunaan wewenang dapat diminimalisir. Dalam diskursus administrasi publik modern, good governance sudah menjadi salah satu pilar utama yang disarankan oleh lembaga internasional seperti Bank Dunia, PBB, maupun OECD sebagai fondasi pembangunan berkelanjutan (Mejia Acosta & Joshi, 2021). Bagi pemerintah daerah, konsep ini merupakan rambu yang menggariskan bagaimana manajemen keuangan dan pelayanan publik seharusnya dijalankan dengan baik, sementara bagi peneliti atau akademisi, good governance menjadi objek studi yang terus berkembang, khususnya ketika diterapkan di wilayah dengan karakteristik sosial, politik, dan budaya yang beragam (Cullen, 2022).

Kesimpulannya, good governance mengandung serangkaian prinsip vital yang saling melengkapi—transparansi, akuntabilitas, partisipasi, responsivitas, efektivitas, efisiensi, dan penegakan hukum. Prinsip-prinsip ini menjadi pedoman moral sekaligus alat teknis bagi pemerintah untuk menjaga kepercayaan masyarakat dan mendorong pembangunan yang merata serta berkelanjutan (Lewis & Hendrawan, 2019). Namun, implementasinya di lapangan membutuhkan sinergi multifaktor: kesiapan regulasi, dukungan perangkat teknologi, kompetensi birokrasi, pengawasan legislatif yang kompeten, dan budaya integritas di kalangan pemangku kepentingan. Tanpa dukungan elemen-elemen tersebut, komitmen good governance rentan terjebak dalam retorika politik, menimbulkan paradoks antara kebijakan di atas kertas dan kenyataan di lapangan (Torfing, Sørensen, & Røiseland, 2019). Bagi Indonesia, yang sedang berupaya memperkuat tata kelola daerah melalui otonomi dan desentralisasi, good governance menjadi pilihan tak terelakkan untuk mewujudkan birokrasi yang bersih, efektif, dan melayani kepentingan publik secara luas (Kim & Lee, 2020).

1.2.2 Teori Principal

Teori principal–agent lahir dari ranah ilmu ekonomi dan manajemen, kemudian meluas ke disiplin ilmu politik, administrasi publik, serta kebijakan publik. Inti dari teori ini menjelaskan hubungan antara principal (pihak yang memberi mandat) dan agent (pihak yang menerima mandat) dalam suatu struktur kontraktual. Hubungan tersebut menekankan adanya potensi ketidakselarasan kepentingan (conflict of interest) dan asimetri informasi (information asymmetry) di mana sang agent memiliki lebih banyak informasi teknis ketimbang sang principal (Scherlis, 2021). Dalam konteks pemerintahan daerah, principal–agent theory diadopsi untuk menganalisis interaksi antara lembaga legislatif, yang mewakili kepentingan publik (principal), dan lembaga eksekutif, yang mengelola keuangan publik (agent). Melalui kerangka ini, para peneliti berupaya menjelaskan faktor-faktor yang memengaruhi efektivitas pengawasan, mekanisme akuntabilitas, serta potensi moral hazard dalam pemanfaatan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).

Secara historis, konsep principal–agent pertama kali populer di bidang keuangan korporasi, ketika para ekonom mempertanyakan bagaimana pemegang saham (principal) dapat memaksa manajer (agent) agar mengoperasikan perusahaan sesuai kepentingan pemilik modal (mencari keuntungan maksimal) (Eisenhardt, 1989). Dalam prosesnya, teori ini menunjukkan bahwa terjadi ketidakselarasan kepentingan dan asimetri

informasi. Manajer yang mengelola operasi harian memiliki data lebih komprehensif ketimbang pemegang saham. Ketimpangan tersebut menciptakan peluang bagi manajer untuk bertindak oportunistis, misalnya menetapkan kebijakan yang menguntungkan dirinya sendiri tetapi merugikan pemilik modal. Untuk mengatasi masalah tersebut, principal-agent theory menekankan perlu adanya mekanisme pengendalian, baik berupa insentif finansial, tata kelola yang ketat, audit eksternal, hingga penetapan sanksi jika agent melakukan pelanggaran.

Dalam perkembangan selanjutnya, teori principal-agent diadopsi dalam ranah administrasi publik untuk menganalisis hubungan lembaga legislatif dan eksekutif. Dalam hubungan tersebut, DPRD dianggap sebagai principal, mewakili kepentingan warga. Sementara itu, kepala daerah beserta jajaran eksekutif (Organisasi Perangkat Daerah, dinas, badan, dan lain sebagainya) berperan sebagai agent yang mengelola APBD (Muda, Maulana, & Erina, 2022). Keseluruhan proses pengelolaan anggaran, mulai dari perencanaan, pengesahan, pelaksanaan, hingga evaluasi, berada di bawah tanggung jawab eksekutif. Di sisi lain, DPRD mempunyai kewenangan legislasi dan pengawasan untuk menjamin agar kebijakan fiskal dilaksanakan sesuai aspirasi masyarakat. Ketika asimetri informasi terlalu tinggi atau insentif pengawasan tidak berjalan, maka terjadilah moral hazard, di mana eksekutif berpotensi bertindak menyimpang karena merasa tidak akan terdeteksi (Scherlis, 2021).

A. Asimetri Informasi dalam Pemerintahan Daerah

Salah satu aspek krusial dalam teori principal-agent adalah asimetri informasi, yakni situasi di mana agent (pemerintah daerah) memiliki akses data lebih lengkap ketimbang DPRD selaku principal. Dalam praktiknya, eksekutif dapat memutuskan alokasi anggaran dengan berlandaskan asumsi tertentu yang sengaja disembunyikan atau disamarkan. Contohnya, anggaran pembangunan infrastruktur yang di-mark up, penjadwalan proyek yang diundur secara sepihak, hingga laporan belanja modal yang sengaja dipecah menjadi beberapa pos untuk menghindari batasan tertentu (Fitriyani & Mardiasmo, 2021). Kondisi ini menyulitkan DPRD untuk melakukan pengawasan, karena data yang diberikan eksekutif tidak selalu jujur atau komprehensif.

Salah satu cara untuk menekan asimetri informasi ialah membuka seluas-luasnya akses dokumentasi, termasuk Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD), Rencana Kerja dan Anggaran Satuan Kerja Perangkat

Daerah (RKA-SKPD), serta Laporan Realisasi Anggaran (LRA) secara berkala (Tanfidz & Puspitasari, 2019). Selain itu, adopsi e-budgeting dan e-planning juga terbukti dapat menurunkan disparitas informasi antara eksekutif dan DPRD, sebab legislatif bisa meninjau pergerakan anggaran dan perubahan pos belanja secara real time (Cullen, 2022). Dalam beberapa studi empiris, penggunaan teknologi informasi bahkan memperlihatkan efek positif terhadap efisiensi keuangan daerah, karena setiap perubahan atau deviasi dari rencana awal akan terekam otomatis di sistem. Namun, implementasi e-budgeting tidak serta-merta menjamin transparansi total, karena seringkali masih dipengaruhi oleh kualitas data input dan komitmen politik para aktor (Lewis & Hendrawan, 2019).

B. Moral Hazard dan Tindakan Oportunistis

Moral hazard terjadi ketika agent memiliki dorongan untuk bertindak oportunistis, misalnya melakukan manipulasi data, kolusi dengan pihak ketiga, atau mengarahkan proyek agar menguntungkan kepentingan pribadi. Dalam konteks pemerintah daerah, moral hazard bisa berwujud pada praktik korupsi pengadaan barang dan jasa, penyusunan proyek fiktif, hingga kickback—komisi tersembunyi dari kontraktor (Aspinall & Sukmajati, 2020). DPRD, sebagai principal, dituntut untuk mendeteksi dan mencegah perilaku tersebut. Salah satu mekanisme penting yang diusulkan oleh teori principal-agent adalah pengendalian berbasis insentif (incentive-based control), di mana kinerja eksekutif dinilai dan dihubungkan dengan reward atau punishment yang jelas (Mejia Acosta & Joshi, 2021).

Dalam administrasi publik, reward berupa pengakuan kinerja dan alokasi anggaran tambahan untuk lembaga eksekutif yang berhasil melebihi target kerap digunakan. Punishment muncul dalam bentuk pengurangan anggaran, pemotongan tunjangan kinerja, bahkan pemanggilan hukum bagi pejabat yang menyelewengkan dana publik (Prabowo, Cooper, & Scotchmer, 2018). Akan tetapi, penegakan mekanisme ini seringkali terbentur budaya politik setempat. Jika eksekutif dan legislatif berada dalam afiliasi politik serupa, DPRD dapat menjadi lunak dan enggan memberikan sanksi. Sebaliknya, jika situasi politik tengah memanas, legislatif bisa saja memanfaatkan isu moral hazard eksekutif sebagai senjata politik, menghambat pengesahan APBD, atau memanipulasi opini publik (Setyoningrum, 2021).

C. Kontrak dan Mekanisme Pengawasan

Teori principal-agent juga menyoroti pentingnya kontrak antara principal dan agent. Dalam sektor swasta, kontrak kerja manajerial biasanya merinci target perusahaan, pembagian keuntungan, dan sanksi pelanggaran. Dalam pemerintahan daerah, analogi kontrak ini terwujud melalui peraturan perundang-undangan serta ketentuan formal seperti Peraturan Daerah (Perda) APBD, dokumen Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD), dan perjanjian kinerja antara kepala daerah dan DPRD (Fitriyani & Mardiasmo, 2021). Meski tak berbentuk kontrak murni layaknya korporasi, dokumen-dokumen ini merefleksikan kesepakatan formal tentang prioritas pembangunan dan tata kelola anggaran.

Setiap tahun, DPRD mengevaluasi kinerja eksekutif melalui Laporan Keterangan Pertanggungjawaban (LKPJ) kepala daerah. Secara teoretis, LKPJ ini menjadi media pembaruan kontrak, apakah target yang disepakati sudah tercapai, dan apakah masih relevan dengan kebutuhan masyarakat (Nugroho, Muluk, & Cahyo, 2018). Namun, terjadi kelemahan ketika pembahasan LKPJ berlangsung formalitas belaka atau tidak dilandasi data memadai. Eksekutif dapat saja “membangkai” kinerja seolah-olah sukses, sementara DPRD yang minim kapasitas teknis akhirnya menyetujui tanpa kritik mendalam (Sari & Aziz, 2019). Keadaan ini menurunkan efektivitas pengawasan legislatif dan menimbulkan gejala “rubber stamp,” yakni stempel karet yang hanya mengesahkan kebijakan eksekutif secara pasif (Scherlis, 2021).

D. Aspek Politik dalam Principal-Agent

Tidak dapat diabaikan bahwa teori principal-agent di sektor publik turut dipengaruhi oleh dimensi politik. DPRD bukanlah entitas homogen yang semata berorientasi pada kepentingan publik, melainkan terfragmentasi dalam fraksi-fraksi partai (Aspinall & Sukmajati, 2020). Ketika mayoritas kursi DPRD dikuasai partai politik pendukung kepala daerah, kontrol legislatif sering melemah, memunculkan potensi kolusi antara eksekutif dan legislatif. Sebaliknya, bila partai oposisi mendominasi, proses pengesahan APBD dapat berlarut-larut, dan kebijakan eksekutif sering ditolak bukan karena alasan substansi, melainkan kepentingan politik (Setyoningrum, 2021).

Situasi ini menggambarkan betapa teori principal-agent yang awalnya dirumuskan secara rasional-ekonomi, dalam konteks politik menjadi lebih kompleks. Hubungan principal-agent tidak hanya berbicara soal kepentingan

masyarakat versus birokrasi, tetapi juga soal perimbangan kekuatan antarfraksi, koalisi, dan strategi electoral (Harahap & Lubis, 2022). Jika eksekutif terlibat dalam patronase politik dengan aktor DPRD, maka insentif untuk melakukan pengawasan menurun; penyelidikan atas kasus anggaran bisa “diredam” demi menjaga harmoni hubungan politik (Mejia Acosta & Joshi, 2021). Hasilnya, moral hazard justru berlipat ganda, karena kedua belah pihak berpotensi bekerja sama menyalahgunakan APBD.

E. Monitoring Eksternal dan Partisipasi Publik

Teori principal-agent juga memberi ruang bagi kehadiran “principal kedua,” yakni masyarakat umum atau lembaga-lembaga independen sebagai agen pengawasan eksternal (Irvin & Stansbury, 2021). Dalam pendekatan modern administrasi publik, masyarakat tidak lagi hanya menunggu hasil kebijakan, melainkan turut mengawasi jalannya pemerintahan. Munculnya gerakan transparansi dan keterbukaan informasi, seperti inisiatif Open Government, menegaskan bahwa eksekutif harus dapat dipantau oleh lebih dari satu entitas (Cullen, 2022).

Pengawasan eksternal oleh LSM antikorupsi, media, maupun akademisi bisa membantu DPRD mengungkap data yang eksekutif sembunyikan. Mereka bertindak layaknya “watchdog” yang mengisi gap kapasitas DPRD (Lewis & Hendrawan, 2019). Sistem pengaduan daring (e-complaint) juga memungkinkan warga melaporkan indikasi penyelewengan APBD. Meskipun demikian, efisiensi mekanisme ini tergantung pada keseriusan DPRD menindaklanjuti laporan publik. Apabila laporan hanya ditumpuk, masyarakat akan kehilangan kepercayaan, dan insentif mengawasi pun melemah (Sari & Aziz, 2019). Pada dasarnya, teori principal-agent di tingkat pemerintahan daerah menganjurkan kolaborasi erat antara berbagai principal, yaitu DPRD (principal formal) dan masyarakat (principal informal), agar pengawasan berlangsung efektif (Torfing, Sørensen, & Røiseland, 2019).

F. Strategi Penguatan Fungsi Pengawasan DPRD

Berdasarkan teori principal-agent, penguatan fungsi pengawasan DPRD dapat difokuskan pada empat strategi. Pertama, peningkatan kapasitas anggota DPRD dengan pelatihan teknis di bidang akuntansi pemerintah, teknik evaluasi program, serta riset kebijakan (Sari & Aziz, 2019). Semakin ahli anggota DPRD dalam menganalisis laporan keuangan dan data pembangunan, semakin sulit bagi eksekutif untuk melakukan moral hazard.

Kedua, adopsi teknologi informasi, seperti e-budgeting dan e-procurement, guna menekan asimetri informasi (Cullen, 2022). Dengan platform daring, seluruh anggota dewan dan publik bisa mengakses data anggaran, memantau setiap perubahan, serta menandai jika terjadi deviasi mencurigakan.

Ketiga, reformasi regulasi dan tatib DPRD. Teori principal-agent menekankan pentingnya kontrak yang jelas, sehingga peraturan internal DPRD harus menuntut proses pengawasan yang transparan, penetapan sanksi bagi anggota yang lalai atau berkolusi, serta jadwal evaluasi anggaran secara berkala (Setyoningrum, 2021). Dengan tata tertib yang ketat, eksekutif sulit memanfaatkan “celah sidang” atau menunda laporan hingga DPRD kehilangan momentum. Keempat, kolaborasi dengan masyarakat. Mendorong masyarakat menjadi principal tambahan akan menambah instrumen pengawasan eksternal, mengurangi beban DPRD yang kadang terbatas SDM. Pelibatan LSM, media, dan akademisi membantu memverifikasi data lapangan dan memobilisasi dukungan publik untuk menyokong tindak lanjut DPRD (Lewis & Hendrawan, 2019).

Ada beragam tantangan dalam menerapkan teori principal-agent di konteks pemerintahan daerah. Pertama, rendahnya literasi atau kompetensi anggota DPRD. Banyak di antara mereka terpilih lebih karena modal politik dan popularitas ketimbang pemahaman tata kelola keuangan publik (Sari & Aziz, 2019). Minimnya kemampuan teknis ini menghambat DPRD memverifikasi dokumen anggaran secara komprehensif, sehingga eksekutif bebas melakukan penyelewengan halus. Kedua, infrastruktur kelembagaan DPRD sering lemah, misalnya ketiadaan staf ahli permanen, keterbatasan anggaran penelitian, hingga ketiadaan sistem e-monitoring (Fitriyani & Mardiasmo, 2021). Alhasil, meskipun prinsip pengawasan telah diatur undang-undang, implementasinya tidak maksimal (Muda, Maulana, & Erina, 2022).

Ketiga, dinamika politik lokal kerap menimbulkan instabilitas. Bila kepala daerah dan ketua DPRD berasal dari satu partai, potensi kolusi meningkat; sedangkan bila mereka berada di fraksi berbeda, kekisruhan politik dapat mengganggu pengesahan APBD (Setyoningrum, 2021). Keempat, budaya birokrasi paternalistik yang masih menempatkan eksekutif sebagai figur otoritatif mengurangi kebiasaan kritis dari legislatif (Aspinall & As'ad, 2019). Kolaborasi yang sehat antara kedua lembaga mungkin sulit terjadi jika kewenangan dominan berpihak ke satu entitas. Terakhir, sebagian masyarakat pun belum memandang DPRD sebagai representasi publik yang efektif, terutama karena kasus korupsi yang melibatkan oknum anggota

dewan (Prabowo, Cooper, & Scotchmer, 2018). Hal ini melemahkan legitimasi DPRD dalam menjalankan perannya sebagai principal.

Teori principal-agent sangat relevan dikaitkan dengan konsep good governance. Transparansi dan akuntabilitas, yang menjadi prinsip utama good governance, merupakan instrumen untuk menyeimbangkan kekuatan agent. Dengan adanya informasi terbuka, eksekutif kesulitan memanipulasi data; dengan akuntabilitas yang tegas, moral hazard dapat ditekan (Kim & Lee, 2020). Good governance juga menekankan partisipasi publik, selaras dengan ide bahwa masyarakat dapat menjadi principal tambahan yang membantu mengawasi kinerja eksekutif. Kombinasi kedua pendekatan ini menegaskan bahwa pengawasan legislatif dan kontrol sosial harus diimbangi oleh sistem sanksi efektif (Torfing, Sørensen, & Røiseland, 2019). Jika tidak, agent akan selalu tergoda untuk mengejar kepentingan pribadi atau kelompok.

Contohnya dapat dilihat ketika DPRD menggelar rapat terbuka yang disiarkan secara langsung, atau mempublikasikan laporan realisasi APBD di situs web resmi (Cullen, 2022). Tindakan ini sejalan dengan prinsip transparansi good governance sekaligus menurunkan asimetri informasi dalam kerangka principal-agent. Begitu pula, ketika masyarakat kerap memanfaatkan hak untuk meninjau dokumen APBD, potensi moral hazard eksekutif pun menurun signifikan. Namun, keberhasilan ini tergantung dukungan budaya politik dan kebijakan internal. Tanpa budaya integritas, eksekutif bisa tetap melakukan manuver tersembunyi dan DPRD pun mungkin menutup mata (Aspinall & Sukmajati, 2020).

Beberapa studi di Indonesia memperlihatkan hasil yang variatif. Ada daerah yang berhasil menekan korupsi karena DPRD secara proaktif menerapkan kebijakan pengawasan e-budgeting, menuntut laporan triwulanan, dan mengembangkan forum konsultasi publik (Muda, Maulana, & Erina, 2022). Hasilnya, efisiensi belanja daerah meningkat, proyek infrastruktur berjalan tepat waktu, dan dana silpa menurun. Di daerah lain, ketergantungan DPRD pada eksekutif, misalnya dalam hal dukungan politik dan kompensasi jabatan, membuat pengawasan cenderung lemah (Prabowo, Cooper, & Scotchmer, 2018). DPRD pun terkadang terjebak dalam urusan “uang ketok palu,” memprioritaskan kepentingan partai atau sponsor politik, sehingga prinsip moral hazard malah berbalik: legislatif dan eksekutif sama-sama bersiasat memanfaatkan dana publik.

Pengalaman negara lain juga relevan. Di beberapa negara Asia Tenggara, parlemen daerah punya wewenang terbatas sehingga sulit menegakkan akuntabilitas (Aspinall & Sukmajati, 2020). Sebaliknya, negara-negara Nordik cenderung memiliki parlemen lokal yang kuat, didukung staf ahli independen dan sistem digital transparan. Konteks ini menjadikan eksekutif tak leluasa menyembunyikan data, sementara partisipasi masyarakat sangat tinggi. Meski terdapat perbedaan budaya dan tatanan politik, prinsip universal yang dapat dipetik adalah: semakin kuat tools pengawasan legislatif—baik teknis, legal, maupun sosial—semakin rendah moral hazard eksekutif (Mejia Acosta & Joshi, 2021).

Teori principal–agent merupakan salah satu fondasi penting dalam memahami tata kelola pemerintahan daerah, khususnya terkait pengawasan legislatif atas pengelolaan APBD. Dengan menyoroti asimetri informasi dan potensi moral hazard, teori ini menegaskan perlunya kontrol memadai terhadap eksekutif melalui mekanisme insentif, sanksi, serta pengurangan celah manipulasi data (Mejia Acosta & Joshi, 2021). Pada saat bersamaan, teori ini tidak mengabaikan faktor-faktor politik dan kelembagaan yang membentuk perilaku agent. Dalam konteks pemerintahan di Indonesia, tantangan kolusi politik, rendahnya kapasitas anggota DPRD, dan belum optimalnya partisipasi masyarakat menjadi isu sentral yang memperumit skema ideal principal–agent.

Meski demikian, teori principal–agent menyuguhkan jalan keluar berbasis logika rasional: buatlah proses pengelolaan keuangan daerah sejelas dan setransparan mungkin, latih anggota DPRD agar kompeten, perkuat audit dan e-budgeting, lalu libatkan warga untuk menekan eksekutif secara sosial (Lewis & Hendrawan, 2019). Jika langkah-langkah ini diimplementasikan berkesinambungan, kesenjangan kepentingan principal dan agent dapat dipersempit, dan pemerintahan daerah lebih mampu menjalankan mandat publik dengan akuntabel. Dengan kata lain, teori principal–agent menghadirkan landasan konseptual untuk mengidentifikasi akar persoalan oversight failure di DPRD, sekaligus menawarkan kerangka solusi melalui penataan kelembagaan, regulasi, dan budaya integritas. Di sinilah relevansi dan urgensi teori tersebut bagi penelitian dan praktik tata kelola pemerintahan daerah yang efektif.

1.2.3 Check and Balances

Checks and balances adalah sebuah konsep dasar yang menekankan pentingnya pemisahan serta pembagian kekuasaan, di mana lembaga-lembaga negara saling mengawasi dan menyeimbangkan (Torring, Sørensen, & Røiseland, 2019). Gagasan ini berangkat dari sejarah politik Barat, khususnya teori konstitusional Montesquieu tentang trias politika—eksekutif, legislatif, dan yudikatif—yang dirancang untuk mencegah konsentrasi kekuasaan pada satu entitas. Seiring waktu, kerangka checks and balances diadopsi secara global, termasuk di sistem pemerintahan yang relatif terdesentralisasi seperti Indonesia. Pada pemerintahan daerah, checks and balances memosisikan eksekutif dan legislatif sebagai dua entitas utama yang bertanggung jawab mengelola sumber daya publik. Idealnya, lembaga legislatif (DPRD) dan lembaga eksekutif (kepala daerah dan jajaran) harus saling melakukan kontrol demi memastikan kebijakan fiskal dan pembangunan berjalan sesuai tujuan (Lewis & Hendrawan, 2019).

Inti dari checks and balances adalah menata relasi antarlembaga agar setiap pihak memiliki wewenang yang cukup untuk mencegah terjadinya dominasi sepihak (Kim & Lee, 2020). Di tingkat daerah, DPRD memiliki fungsi anggaran, legislasi, dan pengawasan. Sementara itu, kepala daerah dan jajarannya memiliki kewenangan pelaksanaan APBD dan inisiatif kebijakan harian (Cullen, 2022). Dalam pemahaman teoritis, kedua lembaga ini tidak boleh berdiri sendiri tanpa pengawasan; DPRD harus mampu mengevaluasi pengelolaan anggaran oleh eksekutif, dan eksekutif juga memiliki mekanisme untuk menolak atau memberikan masukan terhadap usulan legislasi DPRD jika dianggap kurang relevan (Sari & Aziz, 2019). Dengan demikian, checks and balances diharapkan mencegah abuse of power, korupsi, hingga kebijakan fiskal yang tidak berpihak pada masyarakat.

Penerapan checks and balances tidak sekadar bersifat prosedural, misalnya mensyaratkan sidang pengesahan APBD. Lebih jauh, konsep ini menuntut transparansi dan akses informasi yang setara, sehingga DPRD tidak terjebak dalam kondisi asimetri informasi yang membuat eksekutif mendominasi pengelolaan anggaran (Aspinall & Sukmajati, 2020). Checks and balances juga berimplikasi pada perlunya batasan-batasan kelembagaan yang jelas—termasuk kode etik, aturan disiplin, serta mekanisme pemanggilan pejabat eksekutif untuk memberikan keterangan di forum legislatif (Setyoningrum, 2021). Bila institusi-institusi politik di daerah belum memiliki aturan internal yang kuat, checks and balances hanya akan berjalan di atas kertas.

Secara historis, gagasan checks and balances berakar pada teori politik klasik dan filsafat kenegaraan Montesquieu yang menekankan pembagian kekuasaan (the separation of powers). Ketika konsep ini diadopsi ke sistem presidensial atau parlementer, masing-masing lembaga negara memperoleh fungsi dan tanggung jawab spesifik agar tak ada cabang kekuasaan yang superior (Torfing, Sørensen, & Røiseland, 2019). Di Indonesia, checks and balances memperoleh momentum pascareformasi 1998 ketika amandemen UUD 1945 memperluas peran parlemen, memperkuat lembaga audit (BPK), serta membuka ruang bagi lembaga yudikatif yang lebih independen. Di tingkat daerah, sejalan dengan otonomi dan desentralisasi, DPRD diberi kewenangan menetapkan APBD bersama kepala daerah (Kim & Lee, 2020).

Ekspresion otonomi daerah pada awalnya ditujukan untuk memperkuat checks and balances di level lokal, sebab pendekatan sentralistik Orde Baru menempatkan kepala daerah sebagai kepanjangan tangan pusat, sementara DPRD kerap menjadi pelengkap semata (Brown & Head, 2019). Namun, pascareformasi, relasi eksekutif-legislatif di daerah masih bervariasi. Beberapa daerah sukses membangun tata kelola demokratis di mana DPRD aktif menggali aspirasi publik dan mengawasi eksekutif. Di daerah lain, dominasi kepala daerah masih kental atau malah muncul konflik politik berkepanjangan antara eksekutif dan DPRD (Aspinall & As'ad, 2019).

A. Peran DPRD dalam Checks and Balances

DPRD merupakan lembaga legislatif yang mewakili masyarakat di daerah. Secara normatif, DPRD menjalankan checks and balances dengan beberapa cara. Pertama, membahas dan mengesahkan APBD, yang menjadi instrumen fiskal utama untuk pembangunan daerah (Setyoningrum, 2021). Kedua, melakukan fungsi pengawasan melalui rapat dengar pendapat, kunjungan kerja, ataupun pembentukan panitia khusus yang memeriksa realisasi anggaran. Ketiga, merancang peraturan daerah (Perda) yang relevan untuk mengatur kebijakan lokal. Proses checks and balances terlihat jelas saat DPRD membahas Rancangan APBD (RAPBD), di mana lembaga eksekutif wajib memaparkan detail pengalokasian anggaran, asumsi penerimaan, hingga target pembangunan. Jika DPRD aktif dan cermat, eksekutif akan berhati-hati dalam menyusun rencana belanja dan menghindari program fiktif (Cullen, 2022).

Fungsi pengawasan DPRD dapat didukung oleh alat kelengkapan dewan seperti Komisi-Komisi, Badan Anggaran, maupun Panitia Khusus

(Pansus) Laporan Keterangan Pertanggungjawaban (LKPJ). Dengan pembagian tugas ini, tiap komisi menyoroti sektor tertentu, seperti infrastruktur, pendidikan, kesehatan, atau pariwisata (Harahap & Lubis, 2022). Checks and balances idealnya juga menempatkan DPRD sebagai mitra kritis eksekutif, bukan rival atau segelintir pihak yang mencari keuntungan politik. Sayangnya, di banyak daerah, kelemahan kapasitas anggota DPRD, kurangnya staf ahli, dan kepentingan fraksi politik justru menghambat fungsi pengawasan (Lewis & Hendrawan, 2019). Kondisi ini membuat checks and balances tidak berjalan efektif.

Checks and balances menawarkan perspektif kelembagaan tentang bagaimana pemerintahan daerah dapat diatur sehingga tidak ada lembaga yang mendominasi. Kuncinya terletak pada relasi konstruktif tetapi kritis antara eksekutif dan DPRD (Kim & Lee, 2020). Jika DPRD menjalankan fungsi pengawasan dengan baik, eksekutif harus transparan dan bertanggung jawab dalam mengelola APBD. Sebaliknya, kelemahan checks and balances memicu korupsi, kebijakan yang tidak berpihak ke rakyat, serta konflik politik berkepanjangan (Lewis & Hendrawan, 2019). Dengan memahami teori ini, peneliti dapat menelaah batasan dan kendala dalam pelaksanaan fungsi legislatif, termasuk faktor partai, budaya politik, kapasitas SDM, dan pemanfaatan teknologi informasi.

Tantangan checks and balances di Indonesia cenderung kontekstual: beberapa daerah memiliki eksekutif kuat, sementara DPRD lemah, atau sebaliknya. Kondisi politik yang labil, minimnya dukungan teknis, serta budaya kolusif juga memperumit upaya meraih keseimbangan kekuasaan (Setyoningrum, 2021). Meskipun demikian, tren digitalisasi dan tuntutan keterbukaan menjadi peluang untuk memperkuat checks and balances. Dengan dukungan masyarakat, media independen, dan lembaga pengawas eksternal, DPRD dapat meminimalisir asimetri informasi dan memastikan kebijakan pembangunan benar-benar menjawab kebutuhan publik (Cullen, 2022). Dalam kerangka teori administrasi publik, checks and balances terus relevan dipelajari, baik untuk memahami dinamika keuangan daerah, merumuskan reformasi regulasi, maupun mempromosikan praktek tata kelola yang lebih partisipatif dan akuntabel.

B. Peran Eksekutif sebagai Mitra DPRD

Konsep checks and balances tidak hanya mengatur pembatasan pada eksekutif, tetapi juga menuntut eksekutif melibatkan DPRD dalam proses pengambilan kebijakan. Dalam praktik pemerintahan daerah, eksekutif

berwenang merancang usulan APBD, merencanakan proyek prioritas, dan mengelola pelaksanaannya melalui OPD (Organisasi Perangkat Daerah) (Nugroho, Muluk, & Cahyo, 2018). Namun, sebelum kebijakan dieksekusi, DPRD perlu dilibatkan agar segala hal berjalan transparan. Mekanisme ini terlihat, misalnya, saat penyusunan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD), eksekutif meminta masukan DPRD sekaligus melakukan konsultasi publik. Checks and balances menjadi nyata ketika keduanya saling berbagi informasi dan memastikan perencanaan sesuai kebutuhan masyarakat (Sari & Aziz, 2019).

Eksekutif juga harus siap mempertanggungjawabkan realisasi APBD di hadapan DPRD, misalnya dalam forum Rapat Paripurna LKPJ. Jika terdapat program yang tidak berjalan, realisasi anggaran rendah, atau terjadi indikasi penyelewengan, DPRD dapat meminta klarifikasi, mengajukan rekomendasi, bahkan memproses pengusutan lebih lanjut bila disertai bukti kuat (Kim & Lee, 2020). Di sinilah checks and balances menunjukkan perannya, yakni menempatkan eksekutif dan legislatif setara di ranah kebijakan fiskal. Meski demikian, terdapat realitas politik di mana eksekutif dan legislatif kadang memiliki agenda tersembunyi, sehingga checks and balances dapat dirusak oleh kesepakatan tertutup (Prabowo, Cooper, & Scotchmer, 2018).

C. Hambatan Checks and Balances di Pemerintahan Daerah

Hambatan pertama checks and balances di level lokal berkaitan dengan dominasi kepala daerah. Di beberapa daerah, kepala daerah memiliki kendali luas atas birokrasi dan sumber daya, bahkan menjalin hubungan patronase dengan partai-partai di DPRD (Aspinall & Sukmajati, 2020). Hal ini menimbulkan kondisi di mana fungsi pengawasan legislatif dilemahkan, baik melalui “iming-iming” jabatan, proyek aspirasi, atau ancaman politik. Kedua, ketidakstabilan koalisi politik juga sering memunculkan konflik. Ketika DPRD terbagi dalam fraksi-fraksi saling berseteru, pembahasan APBD berlarut-larut dan berujung pada deadlock (Setyoningrum, 2021). Imbasnya, bukannya menyeimbangkan kekuasaan, DPRD justru menahan jalannya kebijakan eksekutif karena agenda politis tertentu.

Hambatan ketiga adalah kapasitas kelembagaan yang belum memadai. Banyak DPRD tidak memiliki staf ahli atau sistem pendukung teknis, sehingga kesulitan menelaah dokumen keuangan yang tebal dan kompleks (Lewis & Hendrawan, 2019). Hasilnya, fungsi pengawasan bersifat dangkal dan prosedural. Keempat, minimnya transparansi informasi masih menjadi kendala. Meskipun peraturan mengamanatkan keterbukaan data

APBD, eksekutif kadang enggan membuka detail proyek tertentu dengan dalih kerahasiaan atau alasan teknis. Tanpa data lengkap, DPRD tidak bisa menjalankan checks and balances secara optimal (Cullen, 2022). Kelima, kurangnya partisipasi publik juga berpengaruh negatif, karena masyarakat sebenarnya dapat menjadi mitra DPRD untuk memverifikasi implementasi kebijakan di lapangan (Aspinall & As'ad, 2019). Tanpa partisipasi luas, potensi sinyal peringatan dini terhadap penyimpangan kebijakan menjadi lemah.

Dalam literatur administrasi publik, beberapa daerah di Indonesia berhasil mempraktikkan checks and balances. Misalnya, daerah yang merintis implementasi e-budgeting dan menuntut agar setiap perubahan alokasi belanja dikonsultasikan dengan DPRD (Kim & Lee, 2020). Kondisi ini meminimalkan peluang eksekutif menyisipkan anggaran gelap di pos tertentu. Selain itu, beberapa DPRD menginisiasi peraturan daerah yang mengatur keterbukaan data proyek, sehingga eksekutif tak lagi leluasa menutup informasi. Di luar negeri, negara-negara Nordik atau Eropa Barat juga kerap dijadikan rujukan karena lembaga legislatif lokal mereka mendapat dukungan sumber daya manusia dan data berkualitas tinggi, menjadikan checks and balances berfungsi optimal (Brown & Head, 2019).

Sebaliknya, banyak pula kasus di mana checks and balances gagal, atau bahkan tak hadir sama sekali. Kepala daerah yang terlalu dominan dan minimnya disiplin anggota DPRD memunculkan situasi di mana proses budgeting berjalan seperti “tanda tangan karet”—semua usulan eksekutif disetujui tanpa koreksi berarti (Lewis & Hendrawan, 2019). Selain itu, adanya persekongkolan antara fraksi mayoritas dan eksekutif menurunkan esensi kontrol legislatif, mengingat keduanya dapat menyepakati pembagian jatah proyek atau konsesi tertentu (Prabowo, Cooper, & Scotchmer, 2018). Praktik buruk semacam ini tentu bertentangan dengan semangat checks and balances dan menggerus kepercayaan publik terhadap pemerintahan daerah.

D. Checks and Balances di Era Digital

Revolusi digital turut memengaruhi pelaksanaan checks and balances di pemerintahan daerah. Adopsi teknologi seperti e-budgeting, e-procurement, dan e-audit membuka peluang bagi DPRD untuk lebih mudah memeriksa kesesuaian antara rencana dan realisasi anggaran (Cullen, 2022). Sistem digital dapat menampilkan data belanja proyek secara rinci, termasuk informasi tender, harga satuan, dan jadwal pelaksanaan. Jika data

ini bersifat terbuka, maka masyarakat, LSM, dan media pun bisa ikut melakukan pemantauan. Dalam hal ini, checks and balances semakin kuat karena elemen pengawasan tak hanya datang dari legislatif, tetapi juga publik (Aspinall & As'ad, 2019).

Di sisi lain, teknologi digital juga bisa dimanfaatkan eksekutif untuk memanipulasi data jika kontrol DPRD tidak efektif (Nugroho, Muluk, & Cahyo, 2018). Contohnya, apabila sistem e-budgeting dijalankan tanpa pengawasan independen, pejabat teknis masih bisa mengubah alokasi pasca-penetapan. Begitu pula, kebijakan e-procurement dapat disiasati dengan membiarkan rekanan tertentu mendapatkan privilese, dan data otentik tender sengaja diubah. Dengan kata lain, era digital tidak menjamin otomatis peningkatan checks and balances, namun menyediakan instrumen yang jika dimanfaatkan benar, dapat membantu DPRD meningkatkan transparansi (Lewis & Hendrawan, 2019). Keberhasilan sangat bergantung pada kepastian hukum, integritas pejabat, dan kapasitas legislatif dalam mengawasi penggunaan teknologi.

E. Upaya Penguatan Checks and Balances

Untuk memperkuat checks and balances di pemerintahan daerah, beberapa langkah strategis dapat dilakukan. Pertama, penegasan regulasi internal di DPRD seperti tatib (tata tertib) yang ketat, mengatur proses pemanggilan pejabat eksekutif, mekanisme voting, dan pengenaan sanksi bila anggota dewan tidak melaksanakan tugas pengawasan (Cullen, 2022). Kedua, pengembangan kapasitas legislator dan dukungan tenaga ahli. Dengan kompetensi teknis yang memadai, DPRD bisa merincikan isu anggaran secara profesional, bukan semata berdebat politik (Harahap & Lubis, 2022). Ketiga, transparansi eksekutif melalui adopsi e-budgeting, e-planning, dan publikasi laporan keuangan. Semakin terbuka data, semakin mudah DPRD mengevaluasi pelaksanaannya (Kim & Lee, 2020).

Keempat, partisipasi publik dan kolaborasi dengan media. Checks and balances akan terbantu jika masyarakat memiliki akses informasi luas dan media lokal aktif memublikasikan proses sidang APBD (Lewis & Hendrawan, 2019). Kelima, koordinasi lintas lembaga semisal kerja sama DPRD dengan BPK, inspektorat daerah, dan aparat penegak hukum. Dengan sinergi ini, jika ditemukan penyimpangan anggaran, tindak lanjut hukum dapat diproses cepat (Aspinall & As'ad, 2019). Meskipun begitu, semua upaya tersebut memerlukan komitmen politik yang berkelanjutan, agar tidak berhenti sebagai

program jangka pendek saat pergantian kepemimpinan (Setyoningrum, 2021).

Sejumlah studi empiris memaparkan betapa beragamnya praktik checks and balances di Indonesia. Di satu daerah, DPRD begitu kuat melakukan kontrol hingga mampu membongkar skandal keuangan, memecat pejabat eksekutif tertentu, dan menerbitkan rekomendasi korektif (Harahap & Lubis, 2022). Di daerah lain, DPRD cenderung “diam,” kurang berani menentang kebijakan kepala daerah walau indikasi penyimpangan terlihat jelas. Perbedaan mencolok ini salah satunya dipengaruhi tingkat konsolidasi partai politik di DPRD, dukungan media lokal, serta kepemimpinan kepala daerah (Brown & Head, 2019).

Dalam beberapa kasus, checks and balances justru menyebabkan deadlock anggaran ketika DPRD dan eksekutif gagal menyepakati prioritas belanja. Penyebabnya bisa berupa konflik fraksi, persoalan politik uang, hingga perbedaan ideologi (Cullen, 2022). Deadlock ini merugikan masyarakat sebab proses pengesahan APBD terhambat, pelayanan publik pun tertunda (Aspinall & As'ad, 2019). Bahkan, tidak jarang isu penolakan RAPBD berlanjut ke ranah hukum karena kedua belah pihak saling menuduh korupsi atau penyalahgunaan kewenangan. Di sinilah checks and balances menunjukkan sisi paradoksnya: jika berjalan sehat, maka menyeimbangkan kekuasaan; jika berjalan pincang atau penuh konflik, justru mengorbankan kepentingan publik (Prabowo, Cooper, & Scotchmer, 2018).

Secara akademik, checks and balances memberikan kerangka kelembagaan yang menjelaskan bagaimana fungsi pengawasan dijalankan di level pemerintahan daerah (Torfing, Sørensen, & Røiseland, 2019). Konsep ini mendorong peneliti meninjau batasan konstitusional, tata tertib DPRD, budaya politik lokal, serta kapasitas SDM. Melalui analisis checks and balances, sebuah penelitian bisa memetakan sejauh mana “kekuatan” DPRD dalam melakukan veto, menolak usulan APBD, atau meminta pertanggungjawaban kepala daerah. Kesimpulan penelitian diharapkan mampu memberikan gagasan praktis untuk memperbaiki interaksi eksekutif-legislatif (Kim & Lee, 2020).

Bahkan, checks and balances kerap dikaitkan dengan studi pencegahan korupsi. Semakin solid sistem pengawasan legislatif, semakin berat risiko bagi eksekutif untuk menyimpang (Lewis & Hendrawan, 2019). Hal ini berdampak pada perbaikan kinerja pelayanan publik serta efisiensi pembangunan. Di samping itu, teori ini relevan untuk menilai evolusi politik

lokal: apakah pergeseran kepemimpinan kepala daerah atau perubahan konstelasi fraksi di DPRD memengaruhi kelancaran pemerintahan. Data empiris dari berbagai daerah menunjukkan hasil bervariasi, sehingga memicu diskusi lebih lanjut tentang faktor kontekstual (Sari & Aziz, 2019).

Ke depan, checks and balances di pemerintahan daerah Indonesia menghadapi peluang dan tantangan. Peluangnya muncul dari meningkatnya tuntutan publik akan akuntabilitas dan keterbukaan data, kemajuan teknologi, serta pendorong global seperti Open Government Partnership (Brown & Head, 2019). Di sisi lain, tantangannya meliputi dinamika partai politik, potensi praktik politik uang dalam pemilu lokal, dan birokrasi yang kadang resistan terhadap pembaruan (Nugroho, Muluk, & Cahyo, 2018). Idealnya, DPRD memperkuat kapasitas legislasinya, memperluas kolaborasi dengan masyarakat sipil, dan mengakselerasi digitalisasi pengawasan untuk meminimalisir celah penyimpangan (Cullen, 2022).

Perkembangan selanjutnya dapat mengarah ke integrasi checks and balances dengan pendekatan network governance, di mana bukan hanya legislatif-eksekutif, melainkan juga aktor nonpemerintah (LSM, akademisi, swasta) bersama-sama menentukan prioritas pembangunan (Torfing, Sørensen, & Røiseland, 2019). Transformasi semacam ini memecah konsep tradisional “DPRD sebagai satu-satunya pengawas internal” menuju sistem multipihak, di mana aktor-aktor sosial ikut memonitor. Meskipun lebih demokratis, kompleksitasnya pun semakin tinggi, memaksa peneliti kebijakan publik meninjau dimensi kolaborasi lintas sektor (Aspinall & As’ad, 2019).

1.3 Rumusan Masalah

Dari beberapa data yang telah dikemukakan, identifikasi masalah dalam penelitian ini dirumuskan dalam bentuk pertanyaan masalah sebagai berikut;

1. Bagaimana DPRD Kota Baubau menjalankan fungsi pengawasan anggaran pada setiap tahap pengelolaan keuangan daerah, mulai dari penyusunan hingga pertanggungjawaban APBD?
2. Faktor-faktor apa saja yang mempengaruhi pelaksanaan fungsi pengawasan DPRD terhadap anggaran kota baubau?

1.4 Tujuan Penelitian

Berdasarkan latar belakang masalah dan rumusan masalah yang telah diuraikan diatas, tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Menganalisis bagaimana DPRD Kota Baubau menjalankan fungsi pengawasan terhadap pengelolaan anggaran daerah pada setiap tahap—mulai dari perencanaan, pengesahan, pelaksanaan, hingga pertanggungjawaban APBD.
2. Mengidentifikasi dan menjelaskan faktor-faktor yang mempengaruhi efektivitas pelaksanaan fungsi pengawasan DPRD Kota Baubau terhadap anggaran, termasuk faktor kelembagaan, kapasitas anggota, dan dinamika koordinasi dengan eksekutif.

1.5 Manfaat Penelitian

1. Manfaat Akademik:
 - a. Pengembangan Kerangka Teoretik:

Hasil penelitian dapat memperkaya literatur mengenai pengawasan DPRD dalam konteks pelaksanaan APBD, khususnya dengan mengintegrasikan teori Good Governance, Principal-Agent, Checks and Balances, dan Kapasitas Organisasi. Hal ini membantu memberikan pemahaman mendalam tentang bagaimana faktor-faktor institusional, politik, dan teknis berinteraksi dan memengaruhi efektivitas pengawasan di level pemerintahan daerah
 - b. Kontribusi Empirik:

Penelitian ini juga diharapkan memberikan bukti empiris yang dapat menjadi rujukan bagi studi-studi berikutnya, terutama dalam mengkaji dinamika legislatif dan eksekutif pada konteks tata kelola keuangan daerah di Indonesia. Studi kasus di Kota Baubau akan menambah keragaman perspektif empirik terkait keberhasilan atau kendala penerapan prinsip-prinsip good governance di tingkat lokal.
2. Secara praktis:
 - a. Rekomendasi Kebijakan:

Temuan penelitian akan memberikan rekomendasi konkret bagi DPRD dan Pemerintah Kota Baubau terkait penguatan fungsi pengawasan APBD, mulai dari perbaikan regulasi internal, peningkatan kapasitas SDM, hingga optimalisasi

pemanfaatan teknologi. Rekomendasi ini diharapkan dapat langsung diterapkan untuk memperbaiki kinerja pengawasan, transparansi, dan akuntabilitas.

b. Peningkatan Kinerja Pelayanan Publik:

Dengan memperjelas faktor-faktor penghambat dan peluang perbaikan dalam pengawasan, penelitian ini berkontribusi dalam mendorong efektivitas belanja daerah. Pada gilirannya, hal tersebut akan berpengaruh positif terhadap kualitas pelayanan publik dan mendorong pertumbuhan ekonomi lokal melalui realisasi program prioritas secara lebih optimal.

1.6 Penelitian Terdahulu

Beberapa penelitian terdahulu yang berkaitan dengan peran pengawasan DPRD dalam pelaksanaan APBD di Indonesia.

Tabel 1. Penelitian Terdahulu

No.	Peneliti & Tahun	Judul & Sumber	Fokus/Konsep Utama	Relevansi dengan Penelitian
1.	Buehler (2010)	Decentralisation and local democracy in Indonesia: A critique of elite capture in participatory budgeting <i>Development in Practice</i> , 20(5), 569–578	- Menyoroti penerapan <i>participatory budgeting</i> pascadecentralisasi di Indonesia. - Mengkritisi “elite capture” dalam proses penganggaran partisipatif di tingkat lokal.	- Mengilustrasikan potensi distorsi tata kelola akibat dominasi elit lokal, penting untuk memahami tantangan transparansi & akuntabilitas DPRD dalam pengawasan APBD.
2.	Rosser & Wilson (2020)	Democratic Decentralisation, Local Governance, and Elite Capture in Subnational Indonesia <i>Asian Journal of Political Science</i> , 28(2), 215–234	- Menganalisis bagaimana desentralisasi demokratis terkadang terganjal oleh dominasi elit (“elite capture”) di beberapa kabupaten/kota. - Menunjukkan hubungan antara kekuatan elit lokal dan lemahnya lembaga pengawas, termasuk DPRD.	- Menegaskan relevansi peran DPRD dalam mencegah elite capture. - Menyiratkan betapa pentingnya koordinasi eksekutif-legislatif dan checks and balances dalam menegakkan good governance.
3.	Kuncoro (2018)	Corruption and the impact of democracy on	- Analisis kuantitatif pengaruh demokrasi dan level korupsi	- Memperkuat argumen bahwa efektivitas

		government spending in Indonesia <i>Economic Modelling</i> , 71, 109–120	terhadap pola belanja daerah. - Menemukan bahwa kualitas demokrasi lokal (termasuk kekuatan kontrol DPRD) berhubungan dengan penurunan korupsi dan peningkatan efisiensi belanja.	pengawasan legislatif dapat menurunkan potensi korupsi APBD. - Meski bersifat kuantitatif, mendukung penelitian kualitatif untuk memperdalam mekanisme pengawasan di pemerintahan daerah.
4.	Aspinall & Berenscho t (2019)	Democracy for Sale: Elections, Clientelism, and the State in Indonesia Cornell University Press	- Menelaah praktik <i>clientelism</i> dan <i>money politics</i> di Indonesia, termasuk dampaknya terhadap demokrasi & tata kelola di daerah. - Memaparkan bagaimana jaringan patronase kerap memengaruhi kebijakan publik setempat.	- Relevan untuk memahami dinamika politik lokal yang mempengaruhi DPRD, misalnya risiko kolusi antara pejabat eksekutif dan legislator. - Memberi pandangan menyeluruh tentang konteks politik tempat DPRD beroperasi dalam mengawasi anggaran .
5.	Mietzner (2013)	Indonesia's decentralization reforms: The consequences for local politics and democracy <i>Journal of Current Southeast Asian Affairs</i> , 32(2), 3–22	- Mengevaluasi sejauh mana reformasi desentralisasi di Indonesia berpengaruh positif/negatif terhadap demokrasi lokal. - Menyoroti ketidaksempurnaan kapasitas lembaga	- Menjadi latar belakang penting bahwa desentralisasi belum tentu otomatis mewujudkan tata kelola baik, perlu pengawasan legislatif yang kuat. - Mendukung

			daerah (termasuk DPRD) dalam mengawal akuntabilitas.	analisis penelitian yang berfokus pada tantangan internal & eksternal DPRD dalam mengontrol eksekutif.
--	--	--	--	---

Sumber: Diolah oleh Penulis, 2025

1.7 Kerangka Penelitian

Fungsi pengawasan legislatif merupakan salah satu pilar utama dalam sistem demokrasi daerah. Dalam konteks otonomi daerah di Indonesia, DPRD diberikan mandat untuk mengontrol jalannya pemerintahan, khususnya dalam hal perencanaan, pelaksanaan, dan evaluasi anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD). Pengawasan ini tidak hanya bersifat normatif tetapi merupakan bentuk akuntabilitas horizontal, di mana lembaga legislatif menuntut keterbukaan dan pertanggungjawaban dari pihak eksekutif.

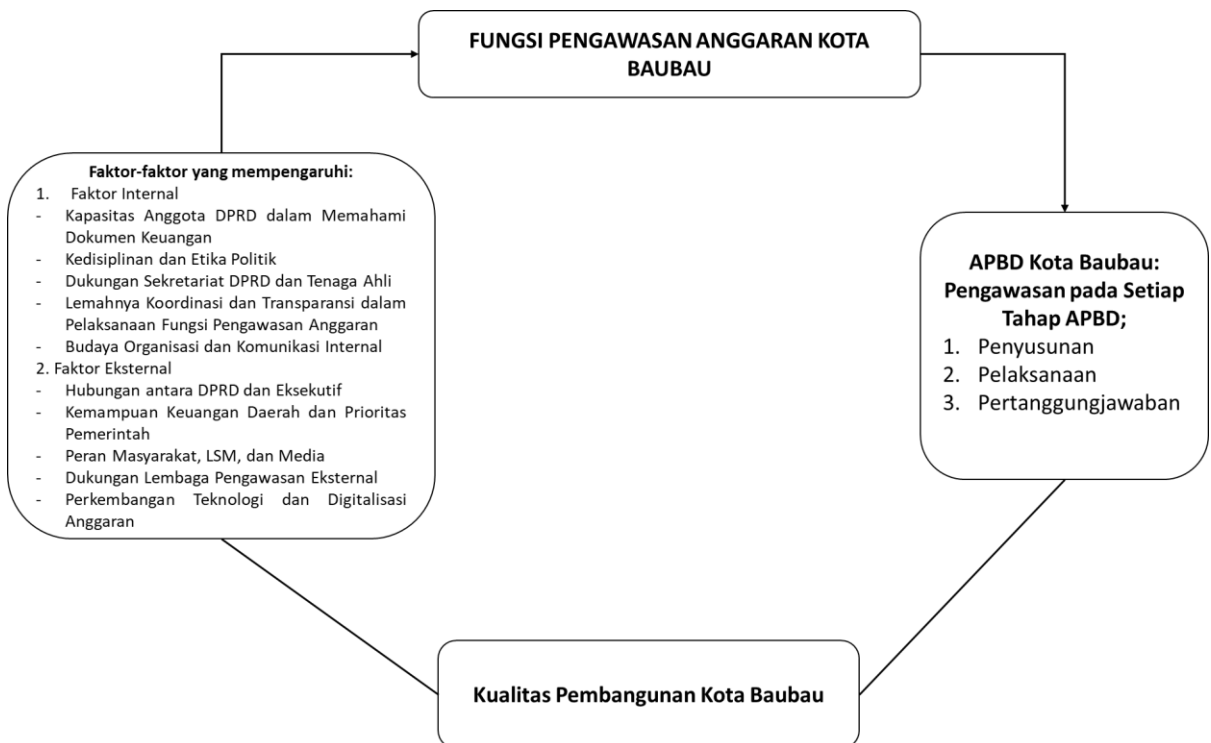
Teori Good Governance memberikan kerangka normatif bahwa pemerintahan yang baik harus menjunjung tinggi prinsip transparansi, akuntabilitas, efektivitas, partisipasi, dan supremasi hukum (Kim & Lee, 2020). Dalam konteks DPRD, fungsi pengawasan merupakan instrumen untuk memastikan prinsip-prinsip tersebut diterapkan dalam proses pengelolaan keuangan publik.

Namun demikian, pengawasan tidak selalu efektif dalam praktik. Efektivitas tersebut sangat dipengaruhi oleh sejumlah faktor, baik dari aspek internal lembaga legislatif maupun eksternal. Secara internal, kapasitas lembaga (kompetensi anggota, ketersediaan tenaga ahli, kualitas tata tertib) sangat menentukan kualitas pengawasan. Sementara secara eksternal, efektivitas koordinasi antara DPRD dan pihak eksekutif (misalnya akses informasi, intensitas dialog, dan kemitraan antarlembaga) juga memainkan peran penting.

Dalam kasus Kota Baubau, terdapat dinamika yang mencerminkan kompleksitas fungsi pengawasan DPRD. Beberapa kejadian seperti gagalnya pembahasan APBD-P karena ketidakhadiran anggota, rendahnya serapan anggaran, serta intervensi KPK atas proyek strategis yang

menyimpang menjadi indikator bahwa fungsi pengawasan tidak berjalan secara optimal. Hal ini menimbulkan pertanyaan tentang bagaimana sesungguhnya DPRD melaksanakan pengawasan pada setiap tahap pengelolaan APBD, dan apa saja yang menghambat efektivitasnya.

Gambar 1. Kerangka Pikir Penelitian



BAB II METODE PENELITIAN

2.1. Desain Penelitian

Penelitian ini menggunakan desain deskriptif kualitatif dengan pendekatan studi kebijakan pemerintahan untuk memahami efektivitas fungsi pengawasan legislatif dalam pelaksanaan anggaran di Kota Baubau. Desain ini dipilih karena memungkinkan eksplorasi mendalam terhadap dinamika pengawasan legislatif dalam sistem pemerintahan daerah.

Pendekatan deskriptif kualitatif bertujuan untuk menggambarkan dan menganalisis bagaimana pengawasan anggaran oleh DPRD berlangsung serta faktor-faktor yang mempengaruhinya. Menurut Creswell (2013), pendekatan ini efektif untuk memahami fenomena sosial dan politik secara kontekstual berdasarkan data empiris. Studi kebijakan digunakan untuk mengevaluasi implementasi fungsi pengawasan legislatif terhadap pelaksanaan anggaran daerah dan menilai dampaknya terhadap tata kelola keuangan daerah.

2.2. Lokasi dan Waktu Penelitian

Penelitian ini dilaksanakan di Kota Baubau, Sulawesi Tenggara. Kota Baubau dipilih sebagai lokasi penelitian karena merupakan salah satu daerah yang memiliki tantangan dalam pengelolaan anggaran daerah dan pengawasan oleh DPRD. Penelitian ini akan dilakukan dalam rentang waktu enam bulan, mencakup tahap pengumpulan data, analisis, dan penyusunan laporan penelitian.

2.3. Sumber Data

Sumber data dalam penelitian ini meliputi:

1. Data Primer: Diperoleh langsung dari hasil wawancara dengan informan kunci serta observasi terhadap proses pengawasan DPRD.
2. Data Sekunder: Berupa dokumen kebijakan, laporan keuangan daerah, hasil audit BPK, serta kajian akademik yang relevan dengan pengawasan legislatif.

2.4. Informan

Informan dalam penelitian ini dipilih secara purposive, meliputi:

1. Ketua DPRD Kota Baubau menjamin bahwa seluruh proses pembahasan, monitoring, dan evaluasi pelaksanaan APBD berjalan sesuai dengan aturan.
2. Pimpinan Komisi DPRD yang berwenang dalam perencanaan dan pelaksanaan anggaran.
3. Tim Anggaran Pemerintah Daerah perwakilan yang dibentuk Pemerintah Daerah dalam menyusun dan/atau mengolah kebijakan anggaran serta mengkoordinasikan penyusunan APBD.
4. Sekretaris Dewan profesional menjamin kelancaran pengawasan DPRD: misalnya, membantu menyiapkan data APBD, laporan realisasi, hasil audit, dan risalah pembahasan anggaran

2.5. Teknik Pengumpulan Data

Teknik yang digunakan dalam pengumpulan data meliputi:

1. Wawancara Mendalam: Dilakukan dengan anggota DPRD, pejabat eksekutif daerah, akademisi, serta perwakilan masyarakat.
2. Observasi Partisipatif: Mengamati langsung mekanisme pengawasan DPRD dalam sidang pembahasan anggaran dan kegiatan evaluasi kebijakan.
3. Studi Dokumentasi: Menganalisis dokumen resmi seperti peraturan daerah, laporan realisasi anggaran, hasil audit BPK, serta berita dan publikasi terkait pengawasan anggaran di Kota Baubau.

Dalam menentukan jumlah informan, penelitian ini menggunakan teknik **snowball sampling**, di mana wawancara dilakukan secara bertahap hingga mencapai titik jenuh informasi. Proses ini memungkinkan eksplorasi lebih dalam terhadap peran pengawasan DPRD terhadap APBD Pemerintah Kota Baubau

Penelitian ini dilakukan di beberapa instansi/lembaga di Kota Baubau yang memiliki keterkaitan dalam pelaksanaan dan pengawasan APBD. Observasi non-partisipatoris diterapkan untuk mencermati pola interaksi dan strategi kampanye yang dilakukan oleh relawan di lapangan. Selain itu, triangulasi data dilakukan dengan membandingkan hasil wawancara, observasi, serta kajian literatur terkait.

Dengan desain dan metode penelitian ini, diharapkan penelitian dapat memberikan pemahaman yang lebih komprehensif tentang efektivitas

pengawasan legislatif dalam pelaksanaan anggaran di Kota Baubau serta implikasinya terhadap tata kelola pemerintahan daerah.

2.6. Fokus Penelitian

Penelitian ini secara khusus difokuskan untuk mengkaji pelaksanaan fungsi pengawasan DPRD Kota Baubau terhadap pengelolaan anggaran daerah (APBD). Fokus penelitian ini diarahkan untuk memberikan batasan analitis yang sistematis, sehingga dapat mempertajam ruang lingkup kajian dan menjaga konsistensi antara rumusan masalah, tujuan, serta metodologi penelitian.

Secara rinci, fokus penelitian ini meliputi dua aspek utama:

1. Pelaksanaan Fungsi Pengawasan Anggaran oleh DPRD Kota Baubau

Penelitian ini menelaah bagaimana DPRD Kota Baubau menjalankan fungsi pengawasan anggaran pada setiap tahapan siklus pengelolaan keuangan daerah, yaitu:

- Tahap perencanaan: mengkaji keterlibatan DPRD dalam pembahasan Kebijakan Umum Anggaran (KUA) dan Prioritas Plafon Anggaran Sementara (PPAS), serta dalam penyusunan dan pengesahan APBD.
- Tahap pelaksanaan: mengkaji peran DPRD dalam melakukan monitoring terhadap realisasi belanja daerah, efektivitas forum rapat kerja komisi, kunjungan lapangan, dan penggunaan instrumen hak pengawasan (seperti hak interpelasi atau angket bila diperlukan).
- Tahap pertanggungjawaban: menganalisis peran DPRD dalam pembahasan Laporan Keterangan Pertanggungjawaban (LKPJ) kepala daerah, tindak lanjut atas temuan BPK, serta efektivitas pemberian rekomendasi untuk perbaikan tata kelola anggaran di masa berikutnya.

2. Faktor-faktor yang Mempengaruhi Efektivitas Fungsi Pengawasan DPRD

Penelitian ini juga difokuskan untuk mengidentifikasi dan menganalisis faktor-faktor yang memengaruhi pelaksanaan fungsi pengawasan DPRD terhadap anggaran daerah, baik faktor internal maupun eksternal. Fokus ini meliputi:

- Faktor internal kelembagaan: seperti kapasitas dan kompetensi teknis anggota DPRD, ketersediaan dukungan tenaga ahli dan sekretariat DPRD, disiplin kehadiran, serta kualitas koordinasi antaralat kelengkapan dewan.
- Faktor eksternal: termasuk kualitas koordinasi antara DPRD dan eksekutif (TAPD), keterbukaan akses terhadap informasi keuangan, budaya politik lokal (patronase politik, konflik fraksional), serta tingkat partisipasi masyarakat dalam pengawasan anggaran.

Dengan batasan fokus ini, penelitian diharapkan mampu memberikan gambaran yang komprehensif tentang kualitas pelaksanaan fungsi pengawasan DPRD terhadap APBD di Kota Baubau, sekaligus menawarkan rekomendasi strategis untuk penguatan peran legislatif dalam sistem pengelolaan keuangan daerah yang transparan dan akuntabel.

2.7. Analisis Data

Dalam penelitian ini, proses analisis data dilakukan dengan menggunakan model analisis interaktif sebagaimana dikemukakan oleh Miles dan Huberman (1994). Model ini menekankan bahwa analisis data dalam penelitian kualitatif dilakukan secara berkelanjutan dan saling berinteraksi antara tiga komponen utama, yaitu reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan/verifikasi.

Secara operasional, tahap-tahap analisis data dalam penelitian ini dilaksanakan sebagai berikut:

1. Reduksi Data (Data Reduction)

Pada tahap ini, data yang diperoleh dari wawancara mendalam, observasi lapangan, dan studi dokumentasi diseleksi, disederhanakan, dan difokuskan pada informasi-informasi yang relevan dengan fokus penelitian. Reduksi dilakukan dengan mengklasifikasikan data berdasarkan tema-tema utama yang sesuai dengan rumusan masalah, antara lain:

- Pelaksanaan fungsi pengawasan DPRD dalam setiap tahap pengelolaan APBD (perencanaan, pelaksanaan, pertanggungjawaban).
- Faktor-faktor penghambat dan pendukung efektivitas pengawasan legislatif terhadap anggaran.

- Dampak pengawasan legislatif terhadap kualitas pembangunan daerah.

Reduksi ini bertujuan untuk menyaring data agar hanya informasi yang paling penting dan berkaitan langsung dengan tujuan penelitian yang dianalisis lebih lanjut.

2. Penyajian Data (Data Display)

Setelah dilakukan reduksi, data disusun dan disajikan dalam bentuk narasi sistematis, tabel-tabel kategorisasi tema, serta matriks tematik yang memudahkan pemahaman hubungan antarvariabel. Penyajian data ini memungkinkan peneliti untuk melihat pola, menemukan keterkaitan antar faktor, serta memahami konteks pelaksanaan fungsi pengawasan DPRD Kota Baubau secara lebih mendalam. Penyajian data disusun berdasarkan pengelompokan berikut:

- Praktik nyata pengawasan DPRD terhadap perencanaan, pelaksanaan, dan pertanggungjawaban APBD.
- Identifikasi kendala internal dan eksternal yang memengaruhi efektivitas pengawasan.
- Evaluasi kontribusi pengawasan DPRD terhadap capaian pembangunan daerah.

3. Penarikan Kesimpulan dan Verifikasi (Conclusion Drawing and Verification)

Pada tahap ini, peneliti melakukan interpretasi terhadap data yang telah direduksi dan disajikan, untuk menemukan makna substantif dari temuan-temuan penelitian. Kesimpulan dirumuskan secara bertahap, dan diverifikasi secara terus-menerus sepanjang proses pengumpulan data berlangsung. Verifikasi dilakukan melalui triangulasi sumber data, triangulasi metode, serta pemeriksaan keterkaitan logis antara temuan dengan teori *good governance* dan konsep akuntabilitas horizontal. Penarikan kesimpulan berfokus pada:

- Evaluasi sejauh mana DPRD Kota Baubau melaksanakan fungsi pengawasan anggaran secara efektif.
- Identifikasi faktor-faktor kunci yang memperkuat atau melemahkan efektivitas pengawasan tersebut.

- Implikasi terhadap perbaikan praktik pengawasan legislatif di tingkat daerah.

Dengan menggunakan pendekatan analisis model Miles dan Huberman ini, penelitian diharapkan dapat menghasilkan temuan yang lebih tajam, valid, dan dapat dipertanggungjawabkan secara akademik, sehingga mampu memberikan kontribusi nyata bagi pengembangan praktik pengawasan anggaran oleh DPRD di masa mendatang.