

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Negara Republik Indonesia berdiri pada tanggal 17 Agustus 1945 atas dasar kekuatan hukum Proklamasi kemerdekaan Indonesia. Negara Republik Indonesia adalah negara kesatuan yang terdiri dari berbagai macam pulau baik yang besar maupun yang kecil, dengan wilayah yang relatif cukup besar, kenyataan ini memberikan suatu konsekuensi bahwa urusan pemerintahan negara tidak mungkin dapat diurus sendiri oleh pemerintah pusat yang berkedudukan pada suatu tempat. Karena itu langkah-langkah memberikan hak otonomi luas, nyata dan bertanggungjawab kepada kabupaten dan kota adalah sangat wajar. Adapun pemberian otonomi kepada daerah adalah untuk memungkinkan daerah yang bersangkutan mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintah dalam rangka pelayanan terhadap masyarakat dan pelaksanaan pembangunan. Untuk melaksanakan tujuan tersebut, kepada daerah perlu diberikan kewenangan dalam mengatur dan mengurus rumah tangganya. Sehubungan dengan pemerintahan di daerah kemudian daerah di bagi kedalam tiga daerah otonom (daerah propinsi, daerah kabupaten, dan daerah kota), dalam perkembangannya negara Indonesia sebagai Negara Kesatuan menganut serta melaksanakan asas dekonsentrasi, asas desentralisasi dan asas tugas pembantuan (*made bewind*) dalam menyelenggarakan pemerintahan di daerahnya. Apabila yang melatarbelakangi atau mendorong dilaksanakannya asas dekonsentrasi pada umumnya adalah kehendak pemerintah pusat negara itu sendiri, karena ia tidak mampu menjalankan sendiri urusan-urusan pemerintahannya, terutama urusan-urusan pemerintahan yang ada di daerah-daerah; maka lain halnya dengan yang melatarbelakangi atau mendorong dilaksanakannya asas desentralisasi. Karena dilaksanakannya asas desentralisasi tersebut pada umumnya disebabkan adanya keinginan dari

rakyat yang diperintah untuk ikut serta dalam pemerintahan negara. Sedangkan asas tugas pembantuan atau *made bewind* adalah tugas untuk turut serta dalam melaksanakan urusan pemerintahan yang ditegaskan kepada pemerintahan daerah otonom oleh pemerintah pusat atau oleh pemerintah tingkat atasnya dengan kewajiban mempertanggungjawabkan kepada yang menugaskannya. Berdasarkan pasal 2 ayat (1) Undang-undang no. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah menyebutkan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota yang masing-masing mempunyai pemerintahan daerah.

Pemerintah daerah adalah unsur lembaga pemerintahan daerah yang terdiri dari kepala daerah beserta perangkat daerah otonom yang lain yang berfungsi sebagai lembaga eksekutif daerah. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, selanjutnya disebut DPRD, adalah unsur Lembaga pemerintahan daerah yang berfungsi sebagai lembaga legislatif daerah yang merupakan lembaga dari wakil-wakil rakyat di daerah merupakan partner kepala daerah beserta perangkat daerah lainnya dalam menjalankan roda pemerintahan di daerah.

Berdasarkan Pasal 14 ayat (1) dan ayat (2) UU No 22 Tahun 1999 disebutkan bahwa:

1. Di daerah dibentuk DPRD sebagai badan legislatif daerah dan pemerintah daerah sebagai badan eksekutif daerah;
2. Pemerintah daerah terdiri atas kepala daerah beserta perangkat daerah lainnya.

Dengan mencermati UU No. 22 Tahun 1999 maka ada beberapa ketentuan yang penting yang nantinya akan memberikan dampak positif terhadap sosok pemerintahan kota atau kabupaten dimasa mendatang. Ditetapkannya Undang-Undang tersebut, berdampak positif pula bagi badan legislatif atau yang lebih dikenal dengan DPRD. Dimana DPRD memiliki tugas dan wewenang yang sangat penting dalam menentukan kebijaksanaan-

kebijaksanaan yang berkaitan dengan pelaksanaan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD).

Sesuai dengan sistem pemerintahan di Indonesia yang berdasarkan demokrasi Pancasila, Dewan perwakilan Rakyat Daerah merupakan suatu Dewan Perwakilan Rakyat yang mewakili aspirasi dari masyarakat daerah setempat berdasarkan kedaulatan rakyat. Dewan perwakilan Rakyat Daerah dalam menjalankan urusan-urusan pemerintah daerah. Dewan perwakilan Rakyat Daerah dan Kepala Daerah merupakan kesatuan pemerintah daerah, hubungan antara keduanya sangat diperlukan dalam melaksanakan tugas atau program pemerintah daerah.

Dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah ada pembagian tugas dan dalam kedudukannya yang sama tinggi antara Kepala Daerah dan Dewan perwakilan Rakyat Daerah yaitu Kepala Daerah memimpin di bidang eksekutif dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah bergerak di bidang legislatif. Tentang fungsi ini, Drs. Bayu Suryaningrat mengemukakan bahwa :

“Kepala Daerah yang hanya berkewajiban memberikan keterangan pertanggungjawaban kepada DPRD tentang pelaksanaan pemerintahan daerah yang dipimpinnya agar supaya DPRD sebagai salah satu unsur pemerintahan daerah dapat selalu mengikuti dan mengawasi jalannya pemerintahan daerah”(Bayu Suryaningrat,1980:24).

Dengan mencermati fungsi tersebut maka dapat dilihat dalam susunan Pemerintahan daerah dan Hak DPRD, yang mana dalam hal ini Susunan Pemerintahan Daerah Otonomi meliputi DPRD dan Pemerintah Daerah. DPRD dipisahkan dari pemerintah daerah dimaksudkan untuk lebih mengoptimalkan kinerja DPRD dan meningkatkan pertanggungjawaban Pemerintah Daerah kepada rakyat. Oleh sebab itu hak-hak DPRD cukup luas dan diarahkan untuk menyerap serta menyalurkan aspirasi masyarakat menjadi kebijakan daerah dan melakukan fungsi pengawasan.

Selain itu masih ada fungsi DPRD yang lain yaitu mengadakan pengawasan terhadap pelaksanaan kebijaksanaan daerah yang dijalankan Kepala Daerah. Pengawasan lebih ditekankan pada pengawasan represif untuk

lebih memberikan kebebasan kepada daerah otonom dalam mengambil keputusan serta memberikan peran kepada DPRD dalam mewujudkan fungsinya sebagai badan pengawas terhadap pelaksanaan otonomi daerah, peraturan daerah yang ditetapkan daerah otonom tidak memerlukan pengesahan terlebih dahulu oleh pejabat yang berwenang.

Walaupun DPRD adalah unsur pemerintah daerah, akan tetapi DPRD tidak boleh mencampuri bidang eksekutif, tanpa mengurangi hak-hak DPRD sesuai dengan Undang-Undang No. 22 Tahun 1999. Berbicara masalah peranan tidak lepas dari status yang merupakan kedudukan dari suatu obyek tertentu. Pengertian peranan itu sendiri menurut Dr. Phil Astrid S Susanto adalah:

“Role atau peranan merupakan dinamika dari status atau penggunaan dari hak dan kewajiban atau biasa disebut juga status obyektif. Peranan dan status adalah kait mengkait yaitu karena status merupakan kedudukan yang memberi hak dan kewajiban sedangkan kedua unsur ini tidak ada artinya kalau tidak dipergunakan.” (Astrid S. Susanto, 1985).

Sedangkan menurut Prof. Dr. Soerjono Soekamto, adalah:

“Peranan atau role adalah merupakan aspek dinamis daripada kedudukan atau status. Jadi apabila seseorang melakukan hak-hak dan kewajibannya maka ia mengutamakan perannya.” (Soerjono Soekamto, 1991).

Dari kedua pengertian diatas dapat dikatakan bahwa peranan yang dijalankan sangat ditentukan oleh status ataupun kedudukan yang dijabatnya. Apabila seseorang atau suatu obyek berperilaku sesuai dengan yang atau melaksanakan hak-hak dan kewajibannya, karena kedudukan atau status maka ia telah menjalankan perannya. Begitu pula dengan peranan yang dijalankan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah melakukan aktivitas atau berperan sedemikian rupa sebagai upaya untuk mewujudkan hak dan kewajiban sebagai konsekuensi melaksanakan tugas dan fungsi karena status yang diembannya.

Secara ringkas menurut Miriam Budiarjo fungsi pokok badan Legislatif tersebut ada 2 (dua) yaitu:

1. Menentukan *policy* (kebijakan) dengan membuat undang-undang untuk itu DPRD diberi hak legislatif, hak untuk mengadakan amandemen terhadap rancangan undang-undang yang disusun oleh pemerintah dan hak budget.
2. Mengontrol badan eksekutif dalam arti menjaga supaya tindakan badan eksekutif sesuai dengan kebijaksanaan yang telah ditetapkan. Untuk menyelenggarakan tugas ini badan perwakilan diberi hak kontrol khusus (Miriam Budiarjo, 1986:182).

Fungsi-fungsi yang telah di kemukakan di atas tersebut adalah merupakan fungsi yang dimiliki oleh badan legislatif daerah ditingkat pusat maupun ditingkat daerah. Berasumsi dari fungsi-fungsi tersebut, maka Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menjalankan tugasnya sebagai legislatif di daerah sekaligus sebagai partner Kepala Daerah dalam menjalankan roda pemerintahan di daerah.

Dalam melaksanakan fungsinya tersebut, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah diberikan atau mempunyai kewenangan tertentu agar tugas atau fungsi tersebut berjalan dengan baik.

Berdasarkan Pasal 18 ayat (1) UU No. 22 Tahun 1999, mengatakan bahwa DPRD mempunyai tugas dan wewenang yaitu:

- a. Memilih Gubernur / wakil Gubernur, Bupati / wakil Bupati dan Walikota / wakil Walikota
- b. Memilih anggota MPR dari utusan Daerah
- c. Mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian Gubernur / wakil Gubernur, Bupati / wakil bupati dan Walikota atau wakil Walikota
- d. Bersama dengan Gubernur, bupati atau Walikota membentuk Peraturan Daerah
- e. Bersama dengan Gubernur, bupati, atau Walikota menetapkan anggaran pendapatan dan belanja daerah.
- f. Melaksanakan pengawasan terhadap:
  - 1) Pelaksanaan peraturan daerah dan peraturan perundang-undangan lain;

- 2) Pelaksanaan keputusan Gubernur, Bupati, Walikota;
  - 3) Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah;
  - 4) Kebijakan Pemerintah Daerah; dan
  - 5) Pelaksanaan kerjasama Internasional daerah
- g. Memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah terhadap rencana perjanjian internasional yang menyangkut kepentingan daerah; dan
- h. Menampung dan menindak lanjuti aspirasi daerah dan masyarakat.

Dalam Pasal 74 UU No. 32 Tahun 2004, mengatakan bahwa tugas dan wewenang DPRD selain yang diatur dalam peraturan perundang-undangan yang lain juga meliputi:

- a) Menyaring pasangan calon dan bakal calon;
  - b) Menetapkan pasangan calon; dan
  - c) Membahas rancangan peraturan daerah bersama Pemerintah daerah. Sebagaimana yang dikatakan diatas tersebut Dewan Perwakilan Rakyat Daerah juga mempunyai hak, dan hak – hak tersebut dituangkan dalam pasal 19 UU No. 22 tahun 1999 yaitu :
1. Meminta pertanggungjawaban Gubernur, Bupati dan Walikota
  2. Meminta keterangan kepada Pemerintah Daerah
  3. Mengadakan penyelidikan
  4. Mengadakan perubahan atas rancangan atas peraturan daerah
  5. Mengajukan pernyataan pendapat
  6. Mengajukan rancangan peraturan daerah
  7. Menentukan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, dan
  8. Menetapkan peraturan tata tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Bila hak – hak Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tersebut kemudian dapat dapat dipilih – pilih berdasarkan fungsi yang dimiliki, maka diambil suatu pengertian bahwa untuk melaksanakan fungsi menetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah dan Peraturan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah mempunyai hak prakarsa, hak anggaran, dan hak amandemen

(hak mengadakan perubahan). Sedangkan untuk melaksanakan pengawasan, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah mempunyai hak mengajukan pertanyaan masing – masing anggota, hak mengajukan pendapat, hak meminta keterangan dan mengadakan penyelidikan.

Namun fenomena yang terjadi dalam sistem pemerintahan daerah khususnya di DPRD kotamadya Salatiga adalah terletak pada timpangnya implementasi kedua fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tersebut. Seringkali terjadi bahwa DPRD sebagai suatu lembaga yang mempunyai wewenang dalam mengawasi jalannya kebijaksanaan daerah yang dilaksanakan oleh Kepala Daerah, tidak dapat dilaksanakan secara optimal dibanding dengan fungsinya sebagai lembaga daerah yang menyusun dan menetapkan kebijaksanaan daerah, khususnya dalam pengawasan terhadap pelaksanaan kebijaksanaan di sektor keuangan daerah. Semestinya hal seperti ini bisa terjadi dan seharusnya Dewan Perwakilan Rakyat Daerah melalui hak – hak kontrol khususnya seperti hak bertanya, hak anggaran dan lain sebagainya dapat melakukan *bargaining* dengan pihak eksekutif agar jalannya keuangan daerah benar – benar sesuai dengan kebijaksanaan yang digariskan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.

Masalah fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah khususnya dalam hal pengawasan terhadap pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah ini patut mendapat perhatian yang besar. Oleh karena itu penulis ingin meneliti hal tersebut diatas dan menyusunnya kedalam penulisan hukum dengan judul : **“PERANAN DPRD DALAM MELAKSANAKAN TUGAS PENGAWASAN TERHADAP PELAKSANAAN APBD TAHUN 2005 DI KOTA SALATIGA”**

## **B. Perumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah tersebut diatas, untuk mempermudah dalam pembahasan maka penulis merumuskan permasalahan sebagai berikut :

1. Bagaimanakah peranan DPRD dalam melaksanakan tugas pengawasan terhadap pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) tahun 2005 di Kota Salatiga?
2. Hambatan apa sajakah yang dihadapi oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam melaksanakan tugas pengawasan terhadap pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) tahun 2005 di Kota Salatiga?

### **C. Tujuan Penelitian**

Tujuan penelitian adalah suatu hal yang harus dicapai dalam melakukan suatu aktivitas tertentu. Berdasarkan latar belakang dan perumusan masalah yang diuraikan diatas, maka tujuan yang hendak dicapai penulis dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Tujuan Obyektif
  - a) Untuk mengetahui bagaimana peranan DPRD dalam melaksanakan tugas pengawasan terhadap pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) tahun 2005 di Kota Salatiga.
  - b) Untuk mengetahui hambatan yang dihadapi oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam melaksanakan tugas pengawasan terhadap pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) tahun 2005 di Kota Salatiga
2. Tujuan Subyektif.
  - a) Untuk menambah pengetahuan bagi penulis
  - b) Sebagai salah satu syarat untuk meraih gelar kesarjanaan ilmu hukum di Universitas Sebelas Maret Surakarta.



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

Manfaat dari penelitian merupakan suatu hal yang sangat penting dan harus ada pada setiap penelitian yang dilakukan. Dalam penelitian ini penulis mengharapkan manfaat sebagai berikut:

##### **1. Manfaat teoritis**

Dengan adanya penulisan ini, penulis berharap agar penulisan hukum ini dapat memberikan sumbangan pemikiran bagi hukum tata negara pada umumnya dan memberikan jawaban terhadap segala permasalahan untuk lebih meningkatkan pelayanan hukum seluruh warga negara Indonesia.

##### **2. Manfaat Praktis**

- a. Memberikan sumbangan pemikiran dan wacana yang luas bagi para pihak yang berkepentingan dalam penelitian ini.
- b. Untuk melatih penulis dalam mengungkapkan permasalahan tertentu secara sistematis dan berusaha memecahkan permasalahan yang ada dengan menunjang pengembangan ilmu pengetahuan yang penulis terima selama masa perkuliahan.

#### **E. Metode Penelitian**

Penelitian merupakan sarana pokok dalam pengembangan ilmu pengetahuan maupun teknologi. Hal tersebut disebabkan karena penelitian bertujuan untuk mengungkapkan kebenaran secara sistematis, metodologis, dan konsisten. Melalui proses penelitian tersebut diadakan analisa dan konstruksi terhadap data yang dikumpulkan dan diolah.

Metodologi pada hakekatnya memberikan pedoman tentang cara-cara seseorang ilmuwan mempelajari, menganalisa, dan memahami lingkungan – lingkungan yang dihadapinya (Soeryono Soekanto, 1986:6). Penulis dalam penelitian ini akan menggunakan metode penelitian sebagai berikut:

### 1. Obyek Penelitian

Sebagai obyek penelitian adalah peranan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah terhadap pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kota Salatiga.

### 2. Subyek Penelitian

Adapun subyek penelitian adalah:

- a. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Salatiga
- b. Pemerintah Daerah Kota Salatiga

### 3. Lokasi Penelitian

Penelitian dilakukan di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Salatiga.

### 4. Sumber Data

#### a. Data Primer

Yaitu data yang diperoleh di lapangan melalui wawancara dengan pihak-pihak yang mengetahui mengenai permasalahan yang sedang diteliti.

#### b. Data Sekunder

Yaitu data yang diperoleh melalui studi Kepustakaan yang terdiri dari Hukum Primer, Hukum Sekunder, dan bahan hukum tertier yang meliputi peraturan perundang-undangan, buku-buku dan literatur yang berkenaan dengan permasalahan yang akan dibahas.

### 5. Teknik Pengumpulan Data

#### a. Studi lapangan

Wawancara guna melengkapi data yang dibutuhkan bagian peneliti ini, dilakukan dengan para anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Salatiga.

b. Studi Kepustakaan

Metode ini Penulis lakukan dengan cara melakukan serangkaian kegiatan seperti membaca, serta membuat ulasan bahan-bahan pustaka yang ada kaitannya dengan permasalahan yang akan dibahas.

6. Analisis data

Setelah data berhasil diperoleh dan terkumpul secara lengkap, baik yang diperoleh di lapangan maupun dalam kepustakaan, kemudian data tersebut dianalisa dengan menggunakan metode deskriptif kualitatif yaitu menerangkan atau menguraikan data-data yang ada khususnya data sekunder untuk mengetahui ada tidaknya dengan teori dan peraturan yang ada, sehingga dapat diperoleh gambaran yang jelas mengenai permasalahan yang akan dibahas. Ada tiga komponen yang aktifitasnya berbentuk interaksi dengan proses pengumpulan data sebagai suatu siklus. Sesudah pengumpulan data kemudian bergerak antara reduksi data, Penyajian data dan penarikan kesimpulan dan verifikasi. Aktifitas yang dilakukan dengan suatu siklus antara komponen-komponen tersebut sehingga akan di dapatkan data-data yang benar-benar mewakili sesuai dengan masalah yang diteliti.

a) Reduksi data

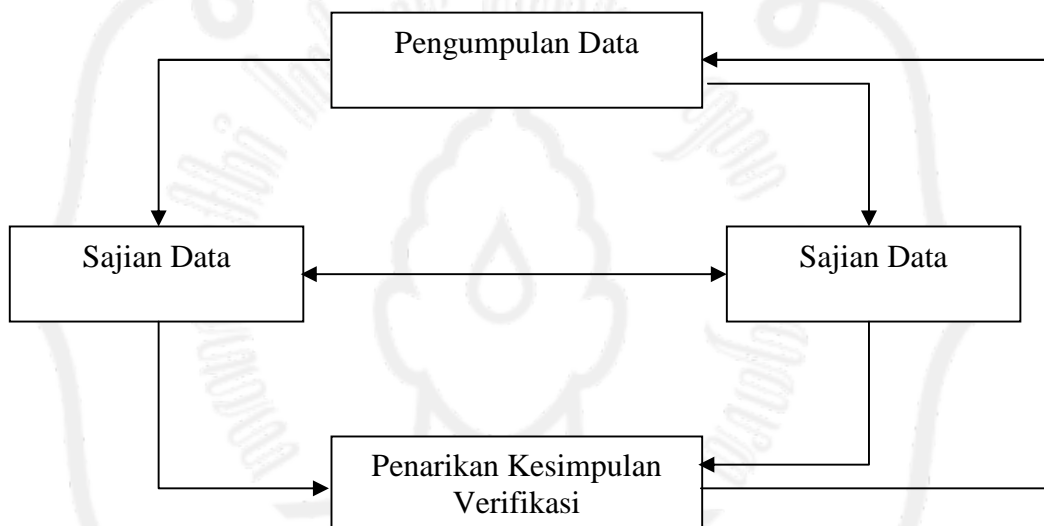
Merupakan proses seleksi, pemfokusan, penyederhanaan data. Proses ini berlangsung sampai akhir laporan penelitian. Reduksi data ini merupakan bagian analisa yang mempertegas, memperpendek, membuat fokus, membuang hal-hal yang tidak penting dan mengatur data sedemikian rupa sehingga kesimpulan akhir dapat terlaksana.

b) Sajian data

Sajian data merupakan rakitan organisasi informasi yang memungkinkan kesimpulan riset dapat dilaksanakan, sajian data dapat meliputi berbagai jenis matrik, gambar, skema, jaringan kerja kegiatan dan juga tabel.

c) Penarikan Kesimpulan

Awal pengumpulan data, peneliti harus sudah memahami apa arti dari berbagai hal yang ditemui dengan melakukan pencatatan peraturan-peraturan, pola-pola, pernyataan, konfigurasi yang mungkin arahan akibat sebab akibat dan proporsi-proporsi kesimpulan yang perlu diverifikasi yang berupa suatu pengukangan dengan bergerak cepat sebagai pikiran kedua yang timbul melintasi dalam benak peneliti.



Gambar. 1 : Model analisis Interaktif

## **F. Sistematika Penulisan Hukum**

### **BAB I : PENDAHULUAN**

Merupakan awal penulisan yang mengungkapkan tentang latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, metode penelitian, sistematika penelitian.

### **BAB II : TINJAUAN UMUM TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH, OTONOMI DAERAH, KEUANGAN DAERAH, DPRD, APBD, DAN PENGAWASAN**

Membahas tentang pengertian pemerintah daerah, Otonomi daerah, tinjauan umum tentang keuangan daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, anggaran pendapatan dan belanja daerah, serta pengawasan pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja daerah.

### **BAB III : PERANAN DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH DALAM MELAKSANAKAN TUGAS PENGAWASAN TERHADAP PELAKSANAAN APBD DI KOTA SALATIGA TAHUN 2005**

Pembahasan yang berisikan tentang penyusunan dan penetapan anggaran pendapatan dan belanja daerah tahun 2005, realisasi anggaran pendapatan dan belanja daerah tahun 2005, pengawasan terhadap anggaran pendapatan dan belanja daerah Kota Salatiga oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, serta faktor penghambat.

### **BAB IV : KESIMPULAN DAN SARAN**

Penulis berusaha untuk menginterpretasikan dari apa yang diperoleh dari masalah yang berkaitan dengan obyek penelitian untuk mengambil suatu kesimpulan dan saran.

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **A. Kerangka Teori**

##### **1. Tinjauan Umum Tentang Pemerintah Daerah**

###### **a. Pengertian Pemerintah Daerah**

Pemerintah Daerah adalah unsur lembaga eksekutif daerah beserta perangkat daerah otonom yang lain yang berfungsi sebagai lembaga eksekutif daerah ( UU No. 32 Tahun 2004).

Dalam hubungannya dengan Pemerintah Daerah, baiklah kita lihat Pasal 18 UUD 1945, dengan penjelasannya, dan Undang-undang no. 5 tahun 1974 tentang pokok-pokok Pemerintahan Daerah, yang pelaksanaannya diatur dalam instruksi Menteri Dalam Negeri No. 26 tahun 1974.

Penjelasan Pasal 18, I, UUD 1945 menerangkan bahwa karena Negara Indonesia itu adalah suatu Negara kesatuan, Indonesia tidak akan mempunyai daerah di dalam lingkungannya yang juga berbentuk Negara. Daerah Indonesia dibagi menjadi daerah propinsi dan daerah propinsi dibagi pula menjadi daerah yang lebih kecil. Daerah-daerah itu bersifat otonom atau bersifat administratif belaka. Semuanya menurut atauran yang akan ditetapkan dengan undang-undang. Di daerah-daerah yang bersifat otonom diadakan badan perwakilan daerah karena daerah pun Pemerintah akan bersendikan dasar permusyawaratan.(C.S.T. Kansil, 1976:360).

Berdasarkan pasal 52 UU No 32 Tahun 2004, menyebutkan bahwa Kepala Daerah mempunyai wewenang dan tugas :

- a. Memimpin penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD dan peraturan perundangan-undangan;
- b. Mengupayakan terlaksananya kewajiban daerah sebagaimana di maksud dalam pasal 27, Pasal 28, dan Pasal 29;

- c. Menetapkan peraturan daerah dengan persetujuan bersama DPRD;
- d. Menyusun dan mengajukan rancangan peraturan daerah tentang APBD kepada DPRD untuk dibahas bersama; dan
- e. Mewakili daerahnya di dalam dan diluar pengadilan, dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya.

Pada pasal 44 ayat (2) UU No. 22 Tahun 1999 menyebutkan bahwa; dalam menjalankan tugas dan kewajibannya, Kepala Daerah bertanggungjawab kepada DPRD. Dengan demikian jelas bahwa kedudukan badan legislatif jauh lebih tinggi dibandingkan eksekutif, oleh sebab itu Kepala Daerah sebagai eksekutif tidak dapat sewenang-wenang dalam menjalankan pemerintahan daerah, karena setiap kebijakannya harus mendapat persetujuan terlebih dahulu dari badan legislatif daerah (DPRD). Selain itu DPRD mempunyai hak untuk menolak pertanggungjawaban kebijakan pemerintah maupun pertanggungjawaban keuangan daerah.

#### b. Asas-asas Pemerintah Daerah

##### 1. Asas Desentralisasi

Asas desentralisasi adalah asas yang menyatakan penyerahan sejumlah urusan pemerintahan dari Pemerintah pusat atau dari pemerintah daerah tingkat yang lebih tinggi kepada Pemerinyah yang lebih rendah sehingga menjadi urusan rumah tangga daerah itu. Dengan demikian, prakarsa, wewenang, dan tanggung jawab mengenai urusan-urusan yang diserahkan sepenuhnya menjadi tanggung jawab daerah itu, baik mengenai politik kebijaksanaan, perencanaan, dan pelaksanaannya maupun mengenai nsegi-segi pembiayaannya. Perangkat pelaksanaannya adalah perangkat daerah sendiri.

##### 2. Asas Dekonsentrasi

Asas Dekonsentrasi adalah asas yang menyatakan pelimpahan wewenang dari Pemerintah Pusat atau kepala wilayah atau kepala instansi vertical tingkat yang lebih tinggi kepada pejabat-pejabatnya yang ada

didaerah. Tanggung jawab tetap ada pada pemerintah pusat. Baik perencanaan dan pelaksanaannya maupun pembiayaannya tetap menjadi tanggung jawab Pemerintahan pusat. Unsur pelaksanaannya dikoordinasikan oleh kepala daerah dalam kedudukannya selaku wakil Pemerintah Pusat.

### 3. Asas Tugas Pembantuan

Asas tugas pembantuan adalah asas yang menyatakan tugas turut serta dalam pelaksanaan urusan pemerintah yang ditugaskan kepada pemerintah daerah dengan kewajiban mempertanggungjawabkannya kepada yang memberi tugas. Misalnya, kotamadya menarik pajak-pajak tertentu seperti pajak kendaraan, yang sebenarnya menjadi hak dan urusan Pemerintah Pusat, berdasarkan prinsip-prinsip diatas, jelaslah bahwa wilayah Indonesia dibagi menjadi daerah-daerah otonom dan wilayah-wilayah administrasi.

Daerah otonom atau daerah adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas wilayah tertentu, yang berhak, berwenang, dan berkewajiban mengatur dan mengurus rumahtangganya sendiri dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia, sesuai dengan peraturan prundang-undangan yang berlaku. Daerah otonom dibentuk berdasarkan asas desentralisasi.

Wilayah administrasi atau wilayah adalah lingkungan kerja perangkat pemerintah yang menyelenggarakan tugas pemerintahan umum di daerah. Wilayah ini dibentuk berdasarkan asas dekonsentrasi.

## 2. Tinjauan Umum Tentang Otonomi Daerah

Otonomi atau outonomi berasal dari bahasa Yunani, auto yang berarti sendiri dan numous yang berarti hukum atau peraturan, jadi otonomi dapat diartikan sebagai kewenangan untuk membuat hukum atau peraturan sendiri (Sarundajang, 1999:33). Penyelenggaraan urusan rumah tangga sendiri juga berarti, bahwa rakyat di daerah diikutsertakan dalam



menyelenggarakan kepentingan masyarakat di daerah dan ini adalah sesuai dengan cita-cita negara yang demokratis. Karena itu dalam daerah-daerah otonom pemerintahannya dilengkapi dengan badan-badan legislatif daerah yang akan mengatur urusan rumah tangga sendiri itu sesuai dengan keinginan masyarakat daerah itu.

Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 pada pasal 1 huruf h memberikan batasan tentang pengertian otonomi daerah adalah wewenang daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintah yang diserahkan oleh pemerintah dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan

Adapun tujuan dari pemberian otonom kepada daerah adalah untuk memungkinkan daerah yang bersangkutan mengatur dan mengurus rumah tangga nya sendiri. Untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintah dalam rangka pelayanan terhadap masyarakat dan pelaksanaan pembangunan. Untuk itu kepada daerah di berikan kewenangan untuk melaksanakan sebagian urusan rumah tangga nya sendiri (C. S. T. Kansil,1976:117).

Pemerintah Lokal (lokal self government) yang mengurus rumah tangganya sendiri memiliki ciri-ciri sebagai berikut:

- a) Segala urusan yang terselenggara merupakan urusan yang telah dijadikan urusan-urusan nya perlu ditegaskan secara rinci..
- b) Penyelenggaraan pemerintah dilaksanakan oleh alat-alat perlengkapan yang seluruhnya bukan terdiri dari para pejabat pusat, tetapi pegawai pemerintah daerah..
- c) Penanganan segala urusan itu seluruhnya diselenggarakan atas dasar inisiatif atau kebijakan sendiri.
- d) Hubungan pemerintah Pusat dan daerah otonom adalah hubungan pengawasan saja.

- e) Seluruh penyelenggaraannya pada dasarnya dibiayai dari sumber keuangan sendiri.

### **3. Tinjauan Umum Tentang Keuangan Daerah**

#### **a. Dasar Hukum Keuangan Daerah**

Dengan diberlakukannya Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 dan sudah mulai dilaksanakan sejak tanggal 1 Januari Tahun 2001 di Indonesia, berarti daerah sebagai badan hukum publik berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Disamping diberikan hak untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri daerah juga diberikan beban atau kewajiban untuk mengurus sendiri masalah keuangan di daerah tersebut.

Keuangan Daerah adalah kemampuan Pemerintah Daerah untuk mengelola mulai dari merencanakan, mengawasi, mengendalikan dan mengevaluasi berbagai sumber keuangan sesuai dengan kewenangannya yang diwujudkan dalam bentuk Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).

Penyangga pokok penyelenggaraan otonomi daerah adalah 3P, yaitu yang terdiri atas:

- i. Personel
- ii. Pembiayaan/Dana/Keuangan; dan Peralatan/Perlengkapan

Mengenai personel, dalam undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 ketentuannya terdapat pada BAB VII KEPEGAWAIAN DAERAH, yang meliputi Pasal-pasal 75,76, dan 77 sebagaimana telah dikemukakan dalam BAB VIII KEPEGAWAIAN DAERAH buku ini.

Sedangkan mengenai peralatan atau perlengkapan dalam undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tidak dapat dikemukakan pengaturannya dan/atau ketentuannya.

Adapun mengenai pembiayaan/dana atau ketentuannya dalam undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 terdapat pada : BAB VIII KEUANGAN DAERAH, yang meliputi Pasal 86, sebagai berikut:

Pasal 78 Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 menentukan:

- (a) Penyelenggaraan tugas Pemerintah Daerah dan DPRD dibiayai dari dan atas beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.
- (b) Penyelenggaraan tugas Pemerintah di Daerah dibiayai dari dan atas beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara.

Berdasarkan asas desentralisasi semua urusan Pemerintah Daerah baik mengenai pengeluaran belanja pegawai dan operasional daerah maupun mengenai proyek-proyek pembangunan daerah dibiayai dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah. Ini tidak berarti bahwa Pemerintah Daerah harus mempunyai penerimaan asli daerah yang mencukupi untuk segala pengeluaran tersebut, akan tetapi dapat juga dari penerimaan daerah yang lain yaitu subsidi atau bagi hasil pusat, pinjaman daerah, dana pertimbangan dan lain-lain pendapatan yang sah.

Dalam penjelasan umum Undang-undang No. 22 Tahun 1999 angka 8 ayat (1) dan ayat (2) menyebutkan:

- a) Untuk menyelenggarakan Otonomi Daerah yang luas, nyata dan bertanggungjawab diperlukan kewenangan dan kemampuan menggali sumber keuangan sendiri yang didukung oleh pertimbangan keuangan antara pemerintahan pusat dan Pemerintah Daerah serta antara Propinsi dengan Kabupaten/Kota yang merupakan prasyarat dalam sistem Pemerintahan Daerah.
- b) Dalam rangka menyelenggarakan Otonomi Daerah Kewenangan keuangan yang melekat pada setiap kewenangan pemerintahan menjadi kewenangan daerah.

Apabila dilihat dari Pasal dan penjelasan diatas terlihat bahwa daerah diberikan kewenangan yang penuh untuk menggali sendiri pendapatan daerahnya guna memenuhi keuangan daerah yang nantinya

akan digunakan untuk membiayai semua pengeluaran rutinnya maupun pengeluaran yang untuk pembangunan.

Selain undang-undang No. 22 Tahun 1999 sebagai dasar hukum Keuangan Daerah terdapat juga Undang-undang No. 25 Tahun 1999 tentang Pertimbangan Keuangan antara pemerintah pusat dan Daerah yang juga digunakan sebagai dasar hukum Keuangan Daerah Pasal 2 Undang-undang No. 25 Tahun 1999 yang terdiri dari 4 (empat) ayat menyebutkan :

- a) Penyelenggaraan tugas daerah dalam rangka pelaksanaan Desentralisasi dibiayai atas beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).
- b) Penyelenggaraan tugas pemerintah pusat yang dilaksanakan oleh Perangkat daerah propinsi dalam rangka pelaksanaan Dekonsentrasi dibiayai oleh beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN).
- c) Penyelenggaraan tugas Pemerintah pusat yang dilaksanakan oleh Perangkat Daerah dan Desa dalam rangka tugas pembantuan dibiayai atas beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)
- d) Penyelenggaraan atau pelimpahan keuangan Pemerintah Pusat kepada Gubernur atau penyerahan kewenangan atau penugasan Pemerintah Pusat kepada Bupati/Walikota diikuti dengan pembiayaannya.

Dalam rangka pelaksanaan desentralisasi yang menekankan agar urusan yang merupakan tugas Pemerintah Daerah dibiayai atas beban APBD, di sini terlihat betapa pentingnya pengelolaan Keuangan Daerah yang optimal baik dalam struktur penerimaan maupun pengeluaran yang tercermin dalam APBD. Pada hakekatnya Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah merupakan pencerminan kebijaksanaan dan program kegiatan dalam satu tahun Anggaran Daerah dalam bentuk uang, pengelolaan APBD dilaksanakan berdasarkan aturan keuangan antara keuangan daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Struktur keuangan yang tercermin dalam Anggaran Pendapatan

dan Belanja Daerah merupakan motor penggerak dalam kegiatan ekonomi di daerah maupun penunjang terhadap pembangunan sektoral yang dilaksanakan di daerah, tetapi yang lebih penting adanya desentralisasi keuangan ditunjukkan untuk membiayai kegiatan pemerintah dan pembangunan daerah guna menunjang Pembangunan Nasional. hal tersebut diatas menunjukkan bahwa dengan adanya dasar hukum yang kuat tentang keuangan daerah, maka bagi daerah diharapkan tidak akan mempunyai kesulitan dalam menggali pendapatan daerah, untuk dimasukkan dalam Keuangan Daerah tersebut, dengan demikian daerah akan mempunyai langkah yang pasti dan jelas dalam memenuhi keuangan daerahnya guna membiayai kegiatan pemerintahan dan pembangunan di daerah tersebut.

#### b. Sumber Keuangan Daerah

Mengenai sumber pendapatan asli daerah ketentuannya terdapat dalam Pasal 157 Undang-undang No. 32 Tahun 2004 yang menentukan:

Sumber pendapatan daerah terdiri atas:

- a) Pendapatan asli daerah, yang selanjutnya disebut PAD, yaitu:
  1. hasil pajak daerah;
  2. hasil retribusi daerah;
  3. hasil perusahaan milik daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan
  4. lain-lain PAD yang sah;
- b) Dana perimbangan; dan
- c) Lain-lain pendapatan asli daerah yang sah.

Otonomi daerah bukan berarti setiap daerah harus dapat membiayai seluruh kegiatannya dengan pendapatan asli daerah, bagi sebagian daerah hal tersebut tidak memungkinkan apalagi bagi daerah yang mempunyai sedikit potensi. Oleh karena itu Pemerintah Pusat berupaya untuk melakukan pemerataan antar daerah dengan mengalokasikan dana berupa bantuan subsidi yang relatif lebih banyak kepada daerah yang berpendapatan rendah atau kurang berpotensi. Disamping subsidi dan dana

bantuan dari Pemerintah pusat, daerah juga mendapatkan dana dari Pertimbangan keuangan, pinjaman daerah dan lain-lain penerimaan yang sah. Pasal 6 ayat (1) Undang-undang No. 25 Tahun 1999 menyebutkan dana pertimbangan terdiri atas:

- a) bagian daerah dari penerimaan pajak bumi dan bangunan, Bea perolehan atas tanah dan bangunan, dana penerimaan dari sumber daya alam;
- b) dana alokasi umum; dan
- c) dana alokasi khusus

Mengenai pertimbangan keuangan antara Pemerintah pusat dan Pemerintah daerah dewasa ini pengaturannya terdapat dalam Undang-Undang Nomor 25 tahun 1999 Tentang Pertimbangan Keuangan antara pemerintah Pusat dan Daerah. Dimaksud dengan Pertimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah adalah suatu sistem pembiayaan pemerintahan dalam kerangka negara kesatuan, yang mencakup pembagian keuangan antara Pemerintah Pusat dan daerah serta pemerataan antar daerah secara proporsional, demokratis, adil dan transparan dengan memperhatikan potensi, kondisi, dan kebutuhan daerah sejalan dengan kewajiban dan pembagian kewenangan serta tata cara penyelenggaraan kewenangan tersebut, termasuk pengelolaan pengawasan keuangannya.

Mengenai porsi dan aturan tentang dana Pertimbangan ini dijelaskan dalam Pasal 6 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 ayat (2 sampai 5), yaitu:

- a) Ayat (2) Penerimaan Negara dari pajak bumi dan bangunan dibagi dengan imbangan 10%(sepuluh persen) untuk Pemerintahan Pusat dan 90%(sembilan puluh persen) untuk daerah.
- b) Ayat (3) Penerimaan Negara dari bea perolehan hak atas tanah dan bangunan dibagi dengan imbangan 20%(dua puluh persen) untuk pemerintah pusat dan 80% (delapan puluh persen) untuk Daerah.

- c) Ayat (4) 10% (sepuluh persen) penerimaan pajak bumi dan bangunan dan 20% (dua puluh persen) penerimaan bea perolehan hak atas tanah dan bangunan yang menjadi bagian dari pemerintah pusat sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan ayat (3) dibagikan kepada seluruh kabupaten dan kota.
- d) Ayat (5) Penerimaan Negara dari sumber daya alam sektor kehutanan, sektor pertimbangan minyak dan gas alam yang dihasilkan dari wilayah Daerah yang bersangkutan dibagi dengan imbangan 20% (dua puluh persen) untuk Pemerintah pusat 80% (delapan puluh persen) untuk daerah.

Dalam penjelasan umum Undang-Undang Nomor 25 tahun 1999 disebutkan: Bagian Daerah dari penerimaan pajak bumi dan bangunan, bea perolehan hak atas tanah, dan penerimaan dari sumber daya alam yang merupakan sumber penerimaan yang pada dasarnya memperhatikan potensi daerah penghasil. Dari penjelasan tersebut terlihat bahwa daerah dituntut untuk benar-benar menggali potensi yang ada di daerahnya agar dana pertimbangan yang didapatkan lebih besar, penggalan sumber daya alam yang ada di daerah dapat dilakukan dengan mengoptimalkan daya dari perangkat-perangkat daerah yang terjun langsung ke masyarakat.

Penerimaan yang lain yang dapat dijadikan sebagai dana tambahan dalam keuangan daerah adalah dana alokasi, dana ini dapat dibagi dalam tiga bagian yaitu Dana Alokasi Umum, Dana Alokasi khusus, dan Dana Alokasi darurat. Pasal 7 ayat (1,2) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 menyebutkan;

- a) Ayat (1) dana alokasi umum ditetapkan sekurang-kurangnya 25 % (dua puluh lima persen) dari penerimaan dalam negeri yang ditetapkan dalam APBN.
- b) Ayat (2) Dana alokasi umum untuk daerah propinsi dan untuk daerah Kabupaten/kota ditetapkan masing-masing 90% (sembilan puluh persen) dari dana alokasi umum sebagaimana ditetapkan pada ayat (1)

Sedangkan dalam Pasal 8 ayat (1,2) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 menjelaskan tentang dana alokasi khusus, yaitu:

- a) Ayat (1) dana alokasi khusus dapat dialokasikan dari APBN kepada Daerah tertentu untuk membiayai kebutuhan khusus, dengan memperhatikan tersedianya dana dalam APBD.
- b) Ayat (2) Kebutuhan khusus sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah :
  1. Kebutuhan yang tidak dapat diperkirakan dengan menggunakan rumus alokasi umum.
  2. Kebutuhan yang merupakan komitmen atau prioritas Nasional.

Tujuan pemberian dana alokasi umum adalah untuk pemerataan dengan memperhatikan potensi daerah, luas daerah, keadaan geografis, jumlah penduduk, dan tingkat pendapatan masyarakat di daerah tersebut sehingga perbedaan antara daerah yang sudah maju dan daerah yang belum berkembang dapat diperkecil, sedangkan dana alokasi khusus ditujukan untuk membantu membiayai kebutuhan-kebutuhan khusus di daerah. Dengan demikian dengan adanya dana alokasi ini diharapkan pembangunan yang terlaksana di Indonesia dapat berhasil dengan pemerataan hasil-hasil pembangunan.

#### **4. Tinjauan Umum Tentang Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)**

##### **a. Fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah**

Dalam melaksanakan fungsinya sebagai wakil rakyat, Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 telah menentukan hak dan kewajiban Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Adapun fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagai Legislatif adalah :

- a. Fungsi memilih dan menyeleksi
- b. Fungsi pengendalian dan pengawasan
- c. Fungsi membuat Peraturan Daerah
- d. Fungsi debat
- e. Fungsi representatif (B.N. Marbun,1982: 157).



Agar dapat memperoleh pemahaman dan pengertian yang mendalam terhadap kelima fungsi diatas, maka penulis mencoba untuk memberikan penjabarannya satu persatu:

a) Fungsi Memilih dan Menyeleksi

Fungsi memilih dan menyeleksi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah mempunyai peranan yang menentukan bagi masa depan suatu daerah. Apabila fungsi tersebut salah dilaksanakan atau kurang tepat, maka hal tersebut akan mendatangkan masalah bagi daerah yang bersangkutan. Adapun fungsi memilih dan menyeleksi yang dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tercermin dalam pasal 34 sampai dengan Pasal 39 Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah, tetapi dengan diberlakukannya Undang-undang No. 32 Tahun 2004 dalam pasal 56 ayat (1) disebutkan bahwa Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dipilih dalam satu pasangan calon yang dilaksanakan secara demokrasi berdasarkan asas Langsung, Umum, Bebas, Rahasia.

b) Fungsi Pengendalian dan Pengawasan

Dalam prakteknya Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagai lembaga legislatif, dapat mengadakan peninjauan lapangan terhadap kegiatan-kegiatan yang dilaksanakan oleh aparat pemerintah. Sehingga Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dapat secara langsung mengetahui dan mengikuti perkembangan pembangunan daerah, hal ini juga dapat digunakan sebagai bahan-bahan dalam menjalankan fungsi pengawasan yang dimilikinya. Pengawasan menurut pengertiannya adalah kegiatan yang dilakukan untuk menjamin agar segala sesuatu dapat berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditentukan dan memperbaiki jika ada kesalahan-kesalahan atau kekurangan-kekurangan serta menjaga agar kesalahan-kesalahan itu tidak terulang lagi. Hal ini ditekankan bahwa pelaksanaan kegiatan dalam bidang

apapun tidak mencari kesalahan pelaksanaannya, melainkan untuk membantu memperlancar pekerjaan.

Dalam menjalankan fungsi pengawasan dan pengendalian DPRD kepada Pemerintah daerah tercantum dalam Undang-undang No. 32 Tahun 2004 Pasal 42 ayat (1) huruf (c) dan Pasal 42 ayat (1) huruf (h).

Bentuk pengawasan yang dimaksud adalah :

- a. Pelaksanaan Peraturan Daerah dan Peraturan Perundang-undangan lainnya,
- b. Pelaksanaan Peraturan Kepala Daerah
- c. Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah
- d. Kebijakan Pemerintah Daerah, dalam melaksanakan Program pembangunan daerah, dan
- e. Pelaksanaan kerjasama internasional di Daerah

Sedangkan bentuk pengendalian dituangkan dalam pasal 42 ayat (1) huruf h Undang-undang No. 32 Tahun 2004 yang menyebutkan bahwa DPRD mempunyai wewenang untuk meminta laporan keterangan pertanggungjawaban Kepala Daerah dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah;

c) Fungsi Pembuat Peraturan Daerah

Fungsi sebagai pembuat peraturan daerah merupakan fungsi utama Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagai Badan Legislatif daerah, melalui fungsi ini Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam menjalankan fungsi ini, dilengkapi dengan beberapa hak istimewa seperti hak anggaran, hak inisiatif dan hak prakarsa. Dengan hak-hak istimewa tersebut, secara teoritis memberikan wewenang yang cukup besar bagi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam menjalankan fungsinya sebagai pembuat peraturan daerah (Perda). Bila hak-hak istimewa itu dapat dimanfaatkan secara optimal, sudah barang tentu Dewan Perwakilan rakyat Daerah dapat menghasilkan produk legislatif

yang sesuai dengan semangat dan aspirasi rakyat di daerah melalui perwakilannya.

Hak inisiatif adalah hak DPRD untuk mengajukan rancangan Undang-undang. Namun begitu, berasumsi kepada kajian empiris pada pemerintahan orde baru dirasakan belum dapat dimanfaatkan secara maksimal serta banyak ditemui ketimpangan dan kurang optimalnya pelaksanaan hak tersebut, tercermin pada banyaknya rancangan Undang-undang atau Peraturan Daerah yang dihasilkan berasal dari inisiatif pihak eksekutif atau Pemerintah Daerah. Jika kita mau mengakui secara jujur, pada prakteknya Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tidak lagi mempunyai dominan dalam pembuatan suatu Peraturan Daerah. Hampir bisa dibayangkan, bagaimana bosannya kehidupan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah seandainya pihak eksekutif tidak menyodorkan sekian banyak rancangan Peraturan Daerah setiap tahunnya, sebab Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tidak mampu memproses aspirasi-aspirasi masyarakat yang disalurkan kepadanya menjadi suatu output berupa Rancangan Peraturan Daerah.

Masalah lainnya yang sangat nyata adalah mengenai pembuatan rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), yang sering terlambat diserahkan melewati limit yang telah ditetapkan yakni pada awal tahun anggaran. Masalah yang satu ini akan memberikan dampak yang sangat luas, karena tanpa adanya persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah maka Rancangan Peraturan Daerah tidak akan dapat berlaku, tetapi dibalik semua itu fungsi dan hak Dewan Perwakilan Rakyat Daerah secara moral dan factual harus ikut bertanggungjawab akan kelancaran jalannya roda pemerintahan di daerah agar supaya bisa memberikan pelayanan kepada masyarakat dan negara.

d) Fungsi Debat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Dalam setiap perdebatan baik yang berlangsung di fraksi, komisi, maupun di rapat kerja merupakan kesempatan bagi setiap anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah untuk menyampaikan aspirasi rakyat yang diwakilinya. Lewat debat dapat ditelusuri latar belakang sesuatu pemikiran atau konsep yang saling berkaitan faktanya sehingga melahirkan pemahaman atau perumusan yang lebih matang, seperti fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah debat juga menuntut kualitas tertentu dari setiap anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Menurut B. N. Marbun:

Orang hanya mungkin dapat berdebat secara produktif apabila memenuhi persyaratan tertentu seperti:

- 1) Kematangan berpikir
- 2) Latar belakang pendidikan yang memadai
- 3) Dapat berpikir logis dan konseptual
- 4) Penguasaan teori dan praktek yang memadai
- 5) Dapat berbicara secara komunikatif
- 6) Menguasai Teknik berdebat secara positif

Lewat hak-hak Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang cukup luas (Pasal 43 Undang-undang No. 32 Tahun 2004 dan Pasal yang mengatur hak tersebut di setiap Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan rakyat Daerah) sebagai badan legislatif daerah mempunyai kesempatan untuk berdebat secara produktif dalam setiap mempersoalkan kepentingan rakyat yang diwakilinya. Pengalaman dan kemampuan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dapat meningkatkan kualitas Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

e) Fungsi Representatif Dewan Perwakilan Rakyat daerah

Fungsi representatif saling berkaitan dengan fungsi-fungsi yang lainnya, karena secara hipotesis Dewan Perwakilan Rakyat Daerah mempresentasikan rakyat yang diwakilinya. Maka anggota Dewan

Perwakilan Rakyat Daerah bertindak sebagai representant (wakil) untuk setiap tindakannya dalam melaksanakan seluruh kegiatannya. Karena kedudukan tersebut anggota Dewan Perwakilan rakyat Daerah memiliki posisi yang terhormat yang harus diimbangi dengan perbuatan dan hasil kerja yang produktif dan berguna bagi rakyat yang diwakilinya.

b. Hak dan Kewajiban Dewan Perwakilan Rakyat daerah

1. Hak-hak Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagai unsur pemerintah Daerah bersama-sama dengan Kepala Daerah menjalankan tugas di bidang legislatif. Untuk menjalankan tugas dan wewenang serta melaksanakan fungsinya sebagai wakil rakyat di Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah mempunyai hak-hak dan kewajiban tertentu. Hak-hak yang dimiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah seperti yang diatur dalam pasal 19 Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999, yaitu:

a) Hak Meminta Pertanggungjawaban Kepala Daerah

Penyelenggaraan pemerintahan dan keuangan dilaksanakan oleh Kepala Daerah dan seluruh jajaran yang ada di bawahnya. Dalam mengawasi penyelenggaraan pemerintahan dan keuangan tersebut Dewan Perwakilan Rakyat Daerah mempunyai hak untuk meminta pertanggungjawaban Kepala Daerah. Dengan alasan-alasan yang jelas dan dapat dipertanggungjawabkan maka Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dapat menolak laporan pertanggungjawaban Kepala Daerah, sehingga karena penolakan ini, Kepala Daerah harus dapat melengkapi dan menyempurnakan nya dalam jangka waktu paling lama 30 (tiga puluh)hari. Sesudah perbaikan laporan

pertanggungjawaban tersebut Kepala Daerah dapat mengajukan kembali kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, apabila Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menolak lagi untuk yang kedua kalinya ini maka Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dapat mengusulkan pemberhentian nya kepada presiden.

Penolakan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tersebut dapat dilakukan apabila Kepala Daerah:

- 1) Menyelenggarakan pemerintahan tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- 2) Tidak dapat mempertanggungjawabkan penyelenggaraan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah(APBD).
- 3) Tidak memenuhi ketentuan untuk perbaikan dan penyempurnaan laporan pertanggungjawaban yang ditolak oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

b) Hak Meminta Keterangan

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam melaksanakan tugasnya berhak meminta keterangan kepada Pemerintah Daerah tentang kebijakan dalam suatu hal yang ditangani demi kepentingan negara, bangsa dan kemasyarakatan.

c) Hak Mengadakan Penyelidikan

Penyelidikan adalah serangkaian tindakan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam melaksanakan haknya untuk mencari dan menemukan suatu peristiwa yang diduga sebagai penyimpangan terhadap peraturan perundang-undangan serta kebijaksanaan Kepala Daerah. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam melaksanakan tugas dan

kewajibannya mempunyai hak untuk mengadakan penyelidikan dan pelaksanaannya berpedoman pada ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

d) Hak mengadakan Perubahan Rancangan Peraturan Daerah

Dalam melaksanakan tugasnya setiap anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dapat mengajukan usul perubahan atas Rancangan Peraturan Daerah yang diajukan oleh pemerintah daerah.

e) Hak Mengajukan Pernyataan Pendapat

Dalam melaksanakan tugasnya Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dapat mengajukan usul pernyataan pendapat, usul tersebut beserta penjelasannya disampaikan secara tertulis oleh sekurang-kurangnya 5 (lima) anggota dewan kepada pimpinan dewan dengan disertai daftar nama dan tanda tangan para pengusul serta Keanggotaan fraksinya. Usul pernyataan pendapat tersebut oleh pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah disampaikan pada rapat paripurna setelah mendapatkan pertimbangan dari panitia musyawarah.

Dalam rapat paripurna pengurus diberi kesempatan memberikan penjelasan atas usul pernyataan pendapat yang diajukan. Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang menerima atau menolak usul pernyataan pendapat menjadi pernyataan pendapat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

f) Hak Mengajukan Rancangan Peraturan Daerah

Sekurang-kurangnya 5 (lima) anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dapat mengajukan usul prakarsa pengaturan suatu urusan daerah, usul tersebut disampaikan

kepada pimpinan dewan dalam bentuk Rancangan Peraturan Daerah disertai penjelasan tertulis. Usul sebagaimana yang dimaksud diatas diberi nomor pokok oleh Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, kemudian usul tersebut oleh pimpinan dewan disampaikan dalam rapat paripurna setelah mendapatkan pertimbangan dari panitia musyawarah.

Dalam rapat paripurna para pengusul diberikan kesempatan untuk memberikan penjelasan atas usul yang diajukannya dengan memberikan kesempatan kepada:

1. Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah lainnya untuk memberikan pandangan
2. Kepala Daerah untuk memberikan pendapat, dan
3. Para pengusul memberikan jawaban atas pandangan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah lainnya dan pendapat Kepala Daerah.

Tata cara pembahasan Rancangan Peraturan Daerah atas prakarsa Dewan Perwakilan Rakyat Daerah mengikuti ketentuan yang berlaku dalam pembahasan Rancangan Peraturan Daerah atas prakarsa Kepala Daerah, selama usul prakarsa belum diputuskan menjadi prakarsa Dewan Perwakilan Rakyat Daerah para pengusul berhak untuk mengajukan perubahan atas usul yang diajukan atau mencabutnya kembali.

- g) Hak Menentukan Anggaran Belanja dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah berhak menyusun dan menetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah dan Anggaran Belanja Sekretariat Dewan



Perwakilan Rakyat Daerah serta dicantumkan dalam anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah beserta sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menyusun rencana Anggaran Belanja Dewan Perwakilan Rakyat Daerah setiap tahun anggaran, jenis belanja Dewan Perwakilan Rakyat Daerah disesuaikan dengan kedudukan keuangan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang akan diatur tersendiri.

h) Hak Mengajukan Pertanyaan

Setiap anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dapat mengajukan pertanyaan kepada Kepala Daerah, pertanyaan disusun secara singkat, jelas dan tertulis, disampaikan melalui pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang kemudian pimpinan dapat memusyawarakannya dengan penanya tentang bentuk dan isi pertanyaan.

i) Hak Protokoler, Keuangan dan Administrasi

Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah mempunyai hak protokoler, keuangan dan administrasi yang pelaksanaannya diatur oleh peraturan tata tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sesuai dengan pedoman yang ditetapkan oleh pemerintah.

j) Hak Menetapkan tata tertib Dewan Perwakilan rakyat Daerah

Dalam Pasal 19 Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 ayat 1 butir (h), Dewan Perwakilan Rakyat Daerah mempunyai hak untuk menetapkan peraturan tata tertib dewan dan dalam peraturan tata tertib ini Dewan

Perwakilan Rakyat Daerah mempunyai hak untuk mengadakan perubahan Rancangan Peraturan Daerah dan juga hak mengajukan Rancangan Peraturan Daerah.

- k) Hak meminta keterangan kepada pejabat negara, pejabat pemerintah dan warga masyarakat

Sekurang-kurangnya 5 (lima) orang anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dapat mengajukan sesuatu usul untuk meminta keterangan kepada pihak -pihak, usul disampaikan kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah disusun secara tertulis, singkat dan jelas dan ditandatangani oleh para pengusul. Usul permintaan keterangan tersebut oleh pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah disampaikan dalam rapat paripurna setelah mendapat pertimbangan dari panitia musyawarah.

Apabila pihak yang dimintai keterangan seperti pejabat negara, pejabat pemerintah atau warga masyarakat menolak untuk dimintai keterangan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, maka proses selanjutnya diserahkan kepada pihak yang berwajib untuk diberi sanksi sesuai pasal 20 ayat (2) Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999. Sedangkan dalam Undang-undang No. 32 Tahun 2004 Hak-hak DPRD dituangkan dalam Pasal 43 ayat (1), hak-hak DPRD meliputi:

- a. Hak Interpelasi;
- b. Hak angket; dan
- c. Hak Menyatakan Pendapat.

## 2. Kewajiban Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Adanya hak-hak tersebut diatas diimbangi dengan kewajiban-kewajiban yang harus dilaksanakan

oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sesuai dengan pasal 45 Undang-undang No. 32 Tahun 2004 yaitu:

- a) Mengamalkan Pancasila, melaksanakan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dan menaati segala peraturan perundang-undangan;
- b) Melaksanakan kehidupan demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah;
- c) Mempertahankan dan memelihara kerukunan nasional serta keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- d) Meningkatkan kesejahteraan rakyat di daerah;
- e) Menyerap, menampung, menghimpun, dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat;
- f) Mendahulukan kepentingan negara di atas kepentingan pribadi, kelompok, dan golongan.
- g) Memberikan pertanggungjawaban atas tugas dan kinerjanya selaku anggota DPRD sebagai wujud tanggungjawab moral dan politis terhadap daerah pemilihannya.
- h) Menaati Peraturan Tata Tertib, Kode etik, dan sumpah/janji anggota DPRD;
- i) Menjaga norma dan etika dalam hubungan kerja lembaga yang terkait.

Agar kewajiban -kewajiban yang dimaksud diatas terpenuhi, Undang-undang menentukan sanksi apabila Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tidak dapat menjalankan fungsi dan kewajibannya. Dalam menjalankan pemerintahan daerah perlu dijaga jangan sampai negara atau daerah yang bersangkutan menderita kerugian..

## 5. Tinjauan Umum Tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah

### a. Pengertian Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah

Dalam rangka daerah otonom yang mana urusan rumah tangga setiap daerah diatur oleh daerah itu sendiri menurut peraturan Perundang-undangan yang berlaku, maka diperlukan sumber keuangan yang memadai. Dalam usaha memenuhi tuntutan Perundang-undangan untuk menjadi daerah otonom yang baik, maka strategi dasar dalam pengeralan dana, tetap mendasarkan kepada potensi daerah itu sendiri. Sumber-sumber pembangunan dari sektor masyarakat sekedar merupakan faktor-faktor pelengkap dan penunjang pembangunan daerah.

Pembangunan daerah sebagai bagian integral dari pembangunan nasional dilaksanakan berdasarkan prinsip otonomi daerah dan pengaturan sumber daya manusia yang memberikan kesempatan bagi peningkatan demokrasi dan kinerja daerah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat menuju masyarakat madani yang bebas Korupsi, Kolusi dan Nepotisme.

Dalam pasal 1 angka (13) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 menyebutkan bahwa Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah adalah suatu rencana keuangan tahunan daerah yang ditetapkan berdasarkan Peraturan Daerah tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah. Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah merupakan rencana kerja Pemerintah Daerah yang dijabarkan dalam bentuk uang. Karena itu Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah akan mencerminkan kegiatan-kegiatan dan tindakan-tindakan dan kebijaksanaan daerah dalam satu tahun. Oleh karena itu di dalam mengawasi kebijaksanaan pemerintah daerah dapatlah digunakan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah sebagai standar atau tolak ukur.

Menurut Drs. Daeng Soedirwo, Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah adalah “Suatu perencanaan dalam bidang keuangan daerah yang menentukan besarnya pengeluaran maupun penerimaan daerah untuk membiayai keperluan-keperluan daerah tersebut dalam satu tahun anggaran.”(Drs. Daeng Sudirwo,1981:29)

Salah satu tujuan dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah dilihat dari segi organisasi yang menjadi alat untuk mencapai tujuan Pemerintah Daerah dalam menjalankan kegiatan atau usaha pemerintah daerah, anggaran daerah mempunyai arti sebagai suatu pemberian kuasa dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah kepada Pemerintah Daerah dengan batas tertentu untuk melakukan pengukuran pengeluaran sebagai akibat dalam menjalankan pemerintahan daerah itu.

#### b. Fungsi Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah

Fungsi Anggaran selain sebagai suatu rencana keuangan juga dapat memberikan petunjuk kerja bagi pemerintah dalam bidang keuangan dasar untuk membangun sistem akuntansi serta sistem administrasi yang memberikan penjelasan kepada masyarakat tentang penyelenggaraan keuangan daerah dan sangat membantu badan legislatif dalam melaksanakan fungsi pengendalian keuangan yang telah dilakukan oleh pemerintah.

Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah juga merupakan suatu gambaran dari kebijaksanaan pemerintah dalam upaya mencapai kemakmuran rakyat dan sekaligus merupakan dasar pedoman pokok dalam melaksanakan pengurusan keuangan.

### **6. Tinjauan Umum Tentang Pengawasan**

#### a. Pengertian Pengawasan

Salah satu aspek penting dalam pelaksanaan rencana sebagai bagian dari perencanaan yang menyeluruh adalah pengawasan hal ini

dimaksud untuk mengusahakan program-program yang telah digariskan. Namun demikian pelaksanaan pengawasan tidak dimaksud untuk mencari kesalahan yang mungkin dilakukan oleh pelaksana, melainkan juga untuk mengetahui dan menilai apakah pelaksanaan suatu rencana telah sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan. Karena tujuan pengawasan pada dasarnya adalah untuk mengarahkan atau meluruskan penyimpangan-penyimpangan yang mungkin terjadi sehingga aktivitas organisasi dapat berjalan sesuai dengan rencana.

Sondang P. Siagian mengemukakan bahwa:

“Pengawasan ialah proses pengamatan dari seluruh pelaksanaan kegiatan organisasi untuk menjamin agar semua pekerjaan yang sedang dilakukan berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditentukan sebelumnya.”(Sondang P. Siagian, Filsafat administrasi, 1975:60).

Sedangkan Manullang memberikan batasan, sebagai berikut:

“Pengawasan dapat diartikan sebagai suatu proses untuk menetapkan suatu pekerjaan apa yang sudah dilaksanakan, menilai dan Mengoreksi bila perlu dengan maksud supaya pelaksanaan pekerjaan sesuai dengan rencana semula”.(Manullang, 1981:173).

Dari batasan-batasan di atas, dapat digeneralisir bahwa pengertian pengawasan adalah suatu kegiatan atau pekerjaan yang harus dilakukan oleh seorang manager yang merupakan proses pengamatan terhadap pelaksanaan kegiatan dalam suatu organisasi. Untuk itulah fungsi pengawasan perlu dilaksanakan sedini mungkin, agar diperoleh umpan balik (feed back) untuk melakukan perbaikan bila terdapat suatu kekeliruan atau penyimpangan.

Usaha melakukan perbaikan atau penyempurnaan bilamana ditemukan beberapa kekeliruan atau penyimpangan dalam bekerja merupakan tanggungjawab pimpinan organisasi atau unit kerja yang bersangkutan, meskipun pelaksanaannya harus dilakukan oleh para bawahannya. Untuk itulah fungsi pengawasan melekat menjadi sangat

penting baik untuk menghindari atau mencegah terjadinya penyalahgunaan wewenang, penyelewengan atau kekeliruan dalam bekerja, sehingga memungkinkan pimpinan melakukan tindakan perbaikan sedini mungkin.

#### b. Tujuan Pengawasan

Secara singkat dan umum, pengawasan yang dilakukan oleh DPRD bertujuan untuk memelihara akuntabilitas publik, terutama dari lembaga-lembaga yang berkaitan langsung dengan pelaksanaan kebijakan dan program pemerintah daerah serta pembangunan di daerah. Sistem akuntabilitas atau tanggung gugat di daerah akan menjadi lebih efektif, karena proses dan hasil pengawasan oleh DPRD akan memungkinkan lembaga-lembaga publik di gugat jika mereka tidak memenuhi kaidah-kaidah publik.

Oleh karenanya, pengawasan DPRD perlu dilakukan baik secara internal maupun eksternal. Jika DPRD ingin mendapatkan kredibilitas yang tinggi dari publik, maka pertama-tama ia harus melakukan pengawasan internal secara ketat. DPRD perlu mengembangkan diri demi meningkatkan ketanggungjawabannya terhadap publik. Dasar minimal yang perlu dibangun adalah kode etik yang harus dilaksanakan secara konsisten. Dengan akuntabilitas yang kuat secara internal, berbagai kegiatan pengawasan eksternal yang dilakukan oleh DPRD akan mempunyai dasar yang kuat karena ia dihormati dan diakui sebagai lembaga yang bersih dan berwibawa.

Pengawasan oleh DPRD pada dasarnya dapat diarahkan pada lembaga-lembaga publik, yang bertanggung jawab atas pelaksanaan berbagai kebijakan dan program pemerintahan serta pembangunan di daerah. Jadi pengawasan oleh DPRD tidak hanya diarahkan pada pemerintah eksekutif saja. Ini agak berbeda dengan pengertian yang selama ini berkembang. Maka pengawasan DPRD perlu dikembangkan berdasarkan mandat konstitusionalnya (Agung Djojosoekarto dkk,

2004:3). Untuk itu sasaran konkritnya tujuan pengawasan adalah penertiban aparatur pemerintah dengan cara menanggulangi masalah korupsi, penyalahgunaan wewenang, kebocoran dan pemborosan kekayaan dan keuangan negara, pemungutan liar serta berbagai bentuk penyelewengan lainnya. Dengan tercapainya sasaran itu diharapkan terwujudnya citra aparatur pemerintah yang baik dan positif sebagai penyelenggara negara yang berwibawa baik di mata rakyat maupun dalam pergaulan dunia internasional. Tujuan itu hanya dapat tercapai jika pengawasan diarahkan pada penertiban disiplin pribadi para pelaksana pemerintah berupa disiplin kerja, disiplin waktu dan lain-lain.

#### c. Fungsi pengawasan

Untuk menjaga jangan sampai terjadi kesimpangsiuran dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah diperlukan pengawasan yang dilakukan sendiri oleh pemerintah pusat atau oleh pemerintah daerah tingkat atasnya. Hal ini dimaksudkan untuk mengusahakan pelaksanaan kebijakan berjalan sesuai dengan rencana program-program yang telah digariskan. Pelaksanaan pengawasan tidak dimaksudkan untuk mencari kesalahan yang mungkin dilakukan oleh pelaksana, melainkan juga untuk mengetahui dan menilai apakah pelaksanaan suatu rencana telah sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan, karena tujuan dari pengawasan pada dasarnya adalah untuk mengarahkan atau meluruskan penyimpangan-penyimpangan yang mungkin terjadi sehingga aktivitas organisasi dapat berjalan sesuai rencana.

#### d. Jenis-Jenis Pengawasan

Untuk menjamin agar pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah dapat berhasil dan tertib harus disertai dengan pengawasan dan pertanggungjawaban, maka perlu diadakannya pengawasan secara mendalam dalam. Hal ini mengenai pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang berperan dalam rangka



melaksanakan tugas pengawasan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah dalam hal ini jenis-jenis pengawasan dibedakan menjadi dua, yaitu:

- a. Pengawasan Intern
- b. Pengawasan Ekstern

Yang dimaksud dengan pengawasan intern adalah pengawasan yang dilakukan oleh pejabat dalam lingkungan dinasnya sendiri. Sedangkan yang dimaksud dengan pengawasan ekstern adalah suatu pengawasan yang dilakukan oleh pejabat yang berada di lingkungan itu.

Pengawasan sesuai dengan sifatnya maka pengawasan itu dapat dibagi dalam dua jenis, yaitu:

- a. Pengawasan preventif
- b. Pengawasan represif

Pengawasan preventif merupakan pengawasan pencegahan sebelumnya agar tidak terjadi persoalan-persoalan yang pada pokoknya menyimpang dari penyelenggaraan urusan pemerintahan yang mengurus urusan rumah tangga nya sendiri. Peraturan daerah atau keputusan Kepala Daerah baru dapat berlaku bila disahkan oleh pemerintah pusat atau pemerintah daerah yang mengurus rumah tangga nya sendiri tingkat atasnya.

Pada umumnya daerah kabupaten atau daerah kota sudah mempunyai alat kelengkapan sendiri untuk mengadakan pengawasan intern dan ekstern. Oleh karena itu tugas dari daerah propinsi mengenai pengawasan terhadap daerah bawahannya sebenarnya terbatas pada hal-hal:

- Apakah pengawasan yang dilakukan oleh daerah itu sendiri sudah baik dan sempurna
- Jika belum maka sebaiknya dibimbing agar dapat menjalankan pengawasan yang sempurna.

Pada akhir tahun anggaran Kepala Daerah memberikan keterangan pertanggungjawaban pada sidang istimewa DPRD yang bersifat pleno, terbuka dalam sidang terbuka Kepala Daerah akan membacakan surat pertanggungjawaban tentang pelaksanaan pemerintah. Kepala Daerah wajib memberikan keterangan-keterangan pertanggungjawaban mengenai pelaksanaan pemerintahan daerah kepada Dewan Perwakilan Rakyat satu kali setahun pada akhir tahun anggaran.

e. Pengawasan Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah

Dalam setiap organisasi diperlukan adanya pengawasan, terutama dalam organisasi pemerintahan, Fungsi pengawasan adalah sangat penting karena pengawasan itu adalah suatu usaha untuk menjamin adanya keserasian antara penyelenggara tugas pemerintah di daerah-daerah maupun pemerintah pusat. Pengawasan umum adalah suatu jenis pengawasan yang dilakukan oleh pemerintah terhadap semua kegiatan pemerintah daerah agar penyelenggaraan pemerintahan di daerah dilaksanakan dengan berdaya guna dan berhasil guna, pengawasan umum di daerah dilakukan oleh Menteri Dalam Negeri dan Gubernur/Bupati/Walikota Daerah sebagai wakil.

Dalam pengawasan terhadap Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah biasanya Kepala bagian keuangan daerah, berdasarkan data pembukuan membuat laporan triwulan mengenai realisasi Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten atau Kota yang mana untuk Daerah Propinsi dilaporkan Kepala Daerah Propinsi kepada instansi atasnya yaitu dalam hal ini Menteri Dalam Negeri, sedangkan untuk daerah Kabupaten atau Kota dilaporkan kepada Gubernur.

Laporan berkala atau periodik hasil pengawasan dari unit pengawasan terendah kepada unit pengawasan yang lebih tinggi, merupakan laporan berkala atau bulanan mengenai hasil penelitian keuangan daerah pada dinas atau unit kerja yang dievaluasi kemudian

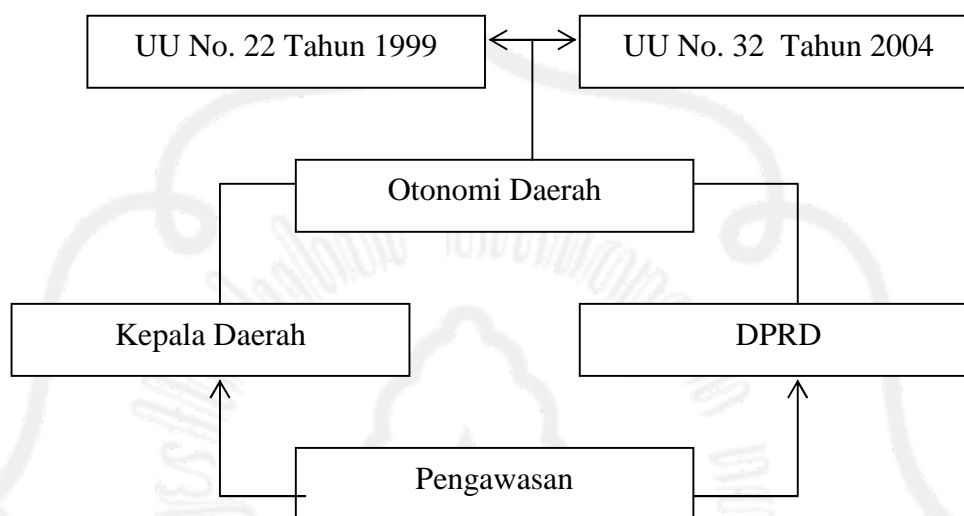
disusun sebagai kumpulan laporan hasil penelitian berkala pada unit pengawasan atasannya, untuk bahan pemberian pertimbangan Kepala Daerah dalam menentukan kebijaksanaan selanjutnya.

Dalam rangka melakukan tugas pengawasan seharusnya dimasukkan secara langsung dalam manajemen pemerintahan, dengan demikian diharapkan setiap pimpinan satuan kerja langsung dapat mengetahui kegiatan nyata dari setiap aspek dan permasalahan pelaksanaan tugas dalam lingkungan satuan kerja atau organisasi masing-masing. Untuk selanjutnya bila terjadi penyimpangan dapat langsung dan segera mengambil langkah-langkah perbaikan sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan sebelumnya serta peraturan perundang-undangan yang berlaku. Untuk itu pelaksanaan pengawasan melekat khususnya pengawasan mengenai Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah tersebut oleh pimpinan satuan Organisasi atau kerja harus dilakukan secara berjenjang kebawah, dan dilaksanakan secara efektif dan efisien, sehingga pelaksanaan pengawasan khususnya mengenai Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dapat dilakukan dengan baik dan sesuai dengan ketentuan perundang-undangan dan Tata Tertib Pemerintahan Daerah yang berlaku

## B. Kerangka Pemikiran

Untuk memudahkan penulis dalam menyusun penulisan hukum ini, maka diperlukan suatu alur pemikiran yang dapat dijelaskan dalam suatu kerangka pemikiran sebagai berikut:

### a. Bagan

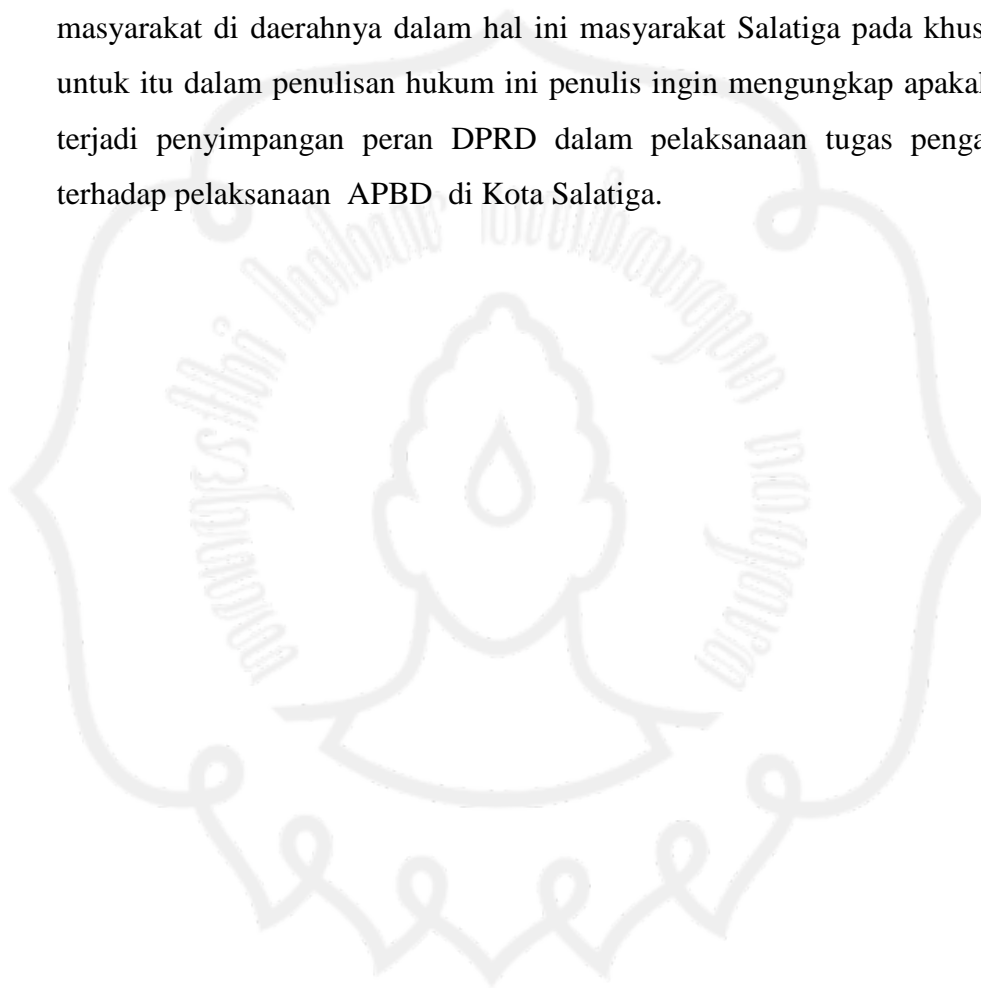


### b. Keterangan Bagan

Dengan diberlakukannya UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah maka peranan DPRD yang berkaitan dengan kewenangan Dewan menjadi sangat kuat, UU No. 22 Tahun 1999 itu kemudian disempurnakan keberadaannya dengan disahkannya UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Kewenangan Dewan diseimbangkan dengan Kewenangan Pemerintahan Daerah sehingga antara keduanya menjadi mitra yang sejajar dalam menjalankan Otonomi Daerah. Dengan adanya pengawasan terhadap lembaga eksekutif oleh lembaga legislatif maka pelaksanaan pemerintahan daerah diharapkan dapat berjalan dengan baik, karena lembaga legislatif disini adalah wakil rakyat di pemerintahan daerah sehingga dengan adanya pengawasan oleh lembaga legislatif maka itu sebagai kontrol masyarakat terhadap para penyelenggara pemerintahan.

Pemerintahan daerah dapat berjalan seperti yang diharapkan apabila masing-masing lembaga pemerintahan daerah menjalankan tugas dan

wewenangnya dengan baik dan penuh rasa tanggung jawab. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagai lembaga pemerintahan daerah yang mewakili suara rakyat di daerah diharapkan menjalankan tugas dan fungsinya dengan penuh rasa tanggungjawab. Salah satu peranan DPRD antara lain adalah pengawasan terhadap pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah. Peran DPRD yang satu ini sangat riskan terjadi kecurangan yang bisa berakibat terhadap masyarakat di daerahnya dalam hal ini masyarakat Salatiga pada khususnya, untuk itu dalam penulisan hukum ini penulis ingin mengungkap apakah telah terjadi penyimpangan peran DPRD dalam pelaksanaan tugas pengawasan terhadap pelaksanaan APBD di Kota Salatiga.



## **BAB III**

### **PEMBAHASAN**

#### **A. Diskripsi Obyek Penelitian**

##### **1. Potensi Ekonomi Kota Salatiga**

Laju Inflasi selama tahun 2003 sebesar 4,83%, kelompok perumahan mengalami inflasi terbesar yaitu 7,32%, sedangkan kelompok makanan hanya 6,19% sedang kelompok lainnya mengalami inflasi rata-rata dibawah 3%. Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) atas dasar harga berlaku di kota Salatiga pada tahun 2003 sebesar 803.578,02 juta rupiah, angka tersebut lebih besar dari tahun sebelumnya yang tercatat sebesar 735.657,92 juta rupiah. Sedangkan PDRB atas dasar harga konstan 1993 sebesar 284.493,03 juta rupiah, angka tersebut lebih tinggi bila dibandingkan tahun lalu yang tercatat sebesar 273.700,06 juta rupiah, sehingga terjadi pertumbuhan sebesar 3,94 persen. Sektor listrik, gas dan Air Minum mengalami pertumbuhan tertinggi di Kota Salatiga sebesar 6,48 persen sedangkan pertumbuhan terendah adalah sektor lembaga keuangan, Persewaan dan Jasa Persewaan sebesar 1,01 persen.

Struktur PDRB atas harga yang berlaku pada tahun 2003 yang mempunyai andil terbesar adalah sektor jasa-jasa yaitu sebesar 0,68 persen.

Pada tahun 2004 PDRB atas dasar harga konstan diprediksikan mencapai 296.157,30 juta rupiah sedangkan PDRB atas dasar harga berlaku diprediksikan sebesar 876.351,00 juta rupiah, ini berarti untuk PDRB atas dasar harga konstan mengalami pertumbuhan sebesar 4,10 persen.

Berbagai gambaran tiga tahun terakhir seperti tabel di bawah ini :

**Produk Domestik Regional Bruto(PDRB)  
Menurut Lapangan Usaha Atas Dasar Harga Konstan 1993  
di Kota Salatiga  
Tahun 2000-2003**

No.	SEKTOR	2001	2002	2003
1.	Pertanian	13.403,69	14.419,37	15.306,58
2.	Pertambangan & Panggalian	1.737,68	1.791,46	1.837,40
3.	Industri	51.949,27	53.586,23	56.348,00
4.	Listrik, Gas & Air	8.709,06	9.322,16	9.925,83
5.	Konstruksi	14.819,23	15.196,63	15.555,16
6.	Perdagangan Hotel & Restoran	46.999,21	49.283,20	51.315,65
7.	Pengangkutan & Komunikasi	29.169,23	30.271,96	31.420,40
8.	Lem. Keu, Persewaan Jasa Perusahaan	22.700,44	22.742,00	22.970,67
9.	Jasa-Jasa	74.700,44	77.087,05	79.813,36
<b>PDRB ATAS DASAR HARGA KONSTAN 1993</b>		<b>263.644,76</b>	<b>273.700,06</b>	<b>284.493,05</b>

Sumber : Kota Salatiga Dalam Angka 2003

## 2. Pemerintahan dan Sosial Budaya

Jumlah penduduk Kota Salatiga berdasarkan hasil registrasi penduduk akhir tahun 2003 tercatat 146.467 jiwa, apabila dibandingkan tahun lalu yang tercatat 145.649 jiwa maka terjadi pertumbuhan sebesar 0,59 persen.

Pencari kerja pada tahun 2003 tercatat sebanyak 4.247 orang atau meningkat 6,01 persen dibandingkan tahun sebelumnya yang tercatat 6.006 orang. Pencari kerja terbanyak adalah berpendidikan Sekolah

Menengah Tingkat Atas (SLTA) yaitu 29,36 persen, sarjana sebanyak 24,84 prsen, SMK 19,19 persen, Sarjana sebanyak 24,84 persen, SMP sebanyak 9,11 persen, pendidikan SPG, SMGA dan PGA sebanyak 8,31 persen dan Sarjana Muda serta SD masing-masing 7,13 persen dan 2,05 persen

Dari seluruh pencari kerja yang telah ditempatkan mencapai 20, 34 persen (864 orang).

## **B. Penetapan APBD Tahun 2005 di Kota Salatiga**

### **1. Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja**

Penyusunan anggaran pada dasarnya merupakan suatu rencana yang akan dilaksanakan baik itu dari segi pendapatan maupun pembelanjaan. Lazimnya ada tiga tahapan yaitu persiapan, penentuan, dan pelaksanaan anggaran. dalam setiap persiapan anggaran dilaksanakan oleh suatu unit khusus dalam suatu organisasi pemerintahan yaitu Departemen Keuangan Cq Direktorat jenderal Anggaran bekerja sana dengan Badan Perencanaan Pembangunan Nasional.(BABPENAS) sepanjang menyangkut anggaran pembangunan, ini untuk anggaran daerah dilaksanakan oleh suatu unit organisasi pemerintahan yaitu Bagian Keuangan Sekretariat Daerah (BAPEDA) sepanjang menyangkut anggaran pembangunan

### **2. Penetapan Anggaran dan Belanja Daerah**

Dengan tegas disebutkan bahwa tugas dan wewenang penetapan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah bukanlah hanya pada diri Gubernur, Bupati atau Wali Kota akan tetapi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah juga diikutsertakan. Pembahasan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah pada tahap pertama dilakukan oleh panitia anggaran untuk dipelajari, pendapat dan pandangan-pandangan panitia anggaran diserahkan kepada komisi-komisi untuk dibahas. Selain rapat komisi



diadakan juga rapat fraksi untuk membahas rancangan anggaran dari aspek politiknya, pada pembahasan itu anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dapat mengambil sikap menerima dan mengamander bagian-bagian tertentu dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.

Dalam hak anggaran DPRD dengan Kepala Daerah membahas rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah ataupun perubahannya guna menetapkannya ke dalam Peraturan. Menurut Miriam Budiarjo dan Ibrahim Among:

“Disamping sebagai mitra Kepala Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah juga berfungsi sebagai pengontrol Kepala Daerah dan Administrasinya. Penetapan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah tidak jauh berbeda dari proses penetapan APBN, yaitu melalui pembahasan bertahap dalam sidang-sidang paripurna, rapat-rapat Fraksi, rapat-rapat komisi, sampai akhirnya dituangkan ke dalam Peraturan Daerah untuk ditetapkan menjadi Peraturan Daerah” (Miriam Budiarjo dan Ibrahim Among, 1993:124)

Apabila Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah belum dapat disahkan oleh pejabat yang berwenang, maka sebagai dasar pengurusan keuangan menggunakan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah sebelumnya. Ketentuan tersebut diatur pada Pasal 4 Undang-Undang No.5 Tahun 1974, yang menentukan apabila Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah pada permulaan tahun anggaran yang berwenang dan belum mendapat pengesahan dari pejabat yang berwenang dan belum diundangkan maka Pemerintah Daerah menggunakan anggaran tahun sebelumnya sebagai dasar pengurusan keuangan.

DPRD menetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah bersama dengan Kepala Daerah, dan Panitia anggaran memberikan saran dan pendapat Kepala Daerah dalam mempersiapkan Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.

Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Kota Salatiga Tahun Anggaran 2005 adalah merupakan rencana pengelolaan keuangan tahunan daerah yang disusun berdasarkan pendekatan kinerja yang juga berpedoman pada Rencana Pembangunan Tahunan Daerah (REPERTADA) Kota Salatiga Tahun 2005, Selain itu juga berpedoman pada Arah Kebijakan Umum (AKU) Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kota Salatiga Tahun Anggaran 2005.

Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kota Salatiga Tahun Anggaran 2005 masih terdapat hal-hal yang perlu disesuaikan mengingat penyusunannya berada dalam masa transisi dari pemberlakuan STOK baru dalam rangka melaksanakan Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2003 tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah.

Struktur APBD terdiri dari Pendapatan, Belanja dan Pembiayaan.

1. Pendapatan meliputi Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Perimbangan dan Lain-lain Pendapatan Yang Sah;
2. Belanja Daerah terdiri dari Belanja Aparatur Daerah dan Belanja Pelayanan Publik;
  - Belanja Aparatur adalah belanja yang digunakan untuk membiayai kegiatan yang hasil, manfaat dan dampaknya tidak langsung dinikmati oleh publik (masyarakat)
  - Belanja Pelayanan Publik adalah belanja yang digunakan untuk membiayai kegiatan yang hasil, manfaat dan dampaknya secara langsung dinikmati oleh publik (masyarakat).

Belanja Aparatur Daerah dan Belanja Pelayanan Publik dibedakan menjadi :

- Belanja Administrasi Umum (BAU), adalah belanja tidak langsung untuk kegiatan non investasi (tidak menambah aset);
- Belanja Operasi dan Pemeliharaan (O & P), adalah belanja langsung untuk kegiatan non investasi (tidak menambah aset);

- Belanja Modal, adalah meliputi transaksi keuangan untuk menutup defisit atau untuk memanfaatkan surplus.
3. Pembiayaan, adalah meliputi transaksi keuangan untuk menutup defisit atau untuk memanfaatkan surplus.

Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Kota Salatiga Tahun Anggaran 2005 berdasarkan atas usulan dari unit kerja di lingkungan Pemerintah Kota Salatiga yang berupa Rencana Anggaran Satuan Kerja (RASK).

Sebagai rencana tahunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah harus pula memperhatikan kebijaksanaan dan program pemerintah pusat yang akan dilaksanakan oleh instansi vertikal, oleh karena itu perlu adanya perencanaan integral antar proyek regional dan proyek sektoral. Dengan demikian diharapkan adanya keselarasan dan saling menunjang antara kedua proyek tersebut untuk dapat terlaksananya program-program dan kebijaksanaan daerah yang telah ditetapkan maka perl adanya dukungan perencanaan keuangan baik itu dari dalam bidang pendapatan maupun pengeluaran.

Adapun mengenai APBD di Salatiga, Untuk tahun Anggaran 2005 diatur dalam Peraturan Daerah Nomor 01 Tahun 2005, dalam penyusunan APBD Landasan hukumnya antara lain:

- 1 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah;
- 2 Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah;
- 3 Peraturan Pemerintah Nomor 105 Tahun 2000 tentang Pengelolaan dan pertanggungjawaban Keuangan Daerah;
- 4 Peraturan Pemerintah Nomor 108 Tahun 2000 tentang Tatacara pertanggungjawaban Kepala Daerah;
- 5 Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 29 Tahun 2002 tentang Pedoman Pengurusan, Pertanggungjawaban dan Pengawasan

Keuangan Daerah serta Tata Cara Penyusunan APBD, Pelaksanaan Tata Usaha Keuangan Daerah dan Penyusunan Perhitungan APBD;

6 Peraturan Daerah Kota Salatiga Nomor 8 Tahun 2001 tentang Program Pembangunan Daerah (PROPEDA) Kota Salatiga Tahun 2001-2005;

Pendapatan Daerah meliputi semua penerimaan yang merupakan hak daerah dalam satu tahun anggaran.

Pendapatan Daerah dirinci menurut kelompok pendapatan yang meliputi Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Perimbangan dan lain-lain Pendapatan yang sah.

Setiap kelompok pendapatan dirinci menurut jenis-jenis pendapatan dan setiap Jenis pendapatan dirinci menurut rincian obyek pendapatan, dan setiap obyek pendapatan dirinci menurut rincian obyek pendapatan.

Pendapatan Daerah Kota Salatiga secara umum kondisinya sangat dipengaruhi oleh faktor eksternal dan Internal.

Faktor eksternal antara lain:

- a) Pendapatan Daerah Kota Salatiga dipengaruhi oleh Pemerintah Pusat;
- b) Daerah potensi menghendaki bagi hasil yang lebih besar;
- c) Alokasi pembagian dana Perimbangan kurang tepat waktu;
- d) Kurang minatnya insvestor masuk ke Kota salatiga.

Adapun Faktor internalnya sangat tergantung pada :

- a) Terbatasnya Sumber Daya Alam yang dimiliki;
- b) Kurangnya fasilitas sarana prasarana yang tersedia;
- c) Perda-perda belum sesuai dengan kondisi dan situasi saat ini;
- d) Kurang akuratnya data-data potensi yang dimiliki oleh Unit Penghasil.

## 2. Strategi dan Prioritas Pendapatan Daerah

Dalam rangka mempercepat dan memperlancar pencapaian Arah Kebijakan Umum pendapatan daerah, strategi yang menjadi prioritas pencapaian peningkatan pendapatan daerah antara lain :

- a) Meningkatkan upaya kegiatan intensifikasi, ekstensifikasi dan diversifikasi pendapatan (PAD) melalui peningkatan koordinasi unit kerja/instansi terkait.
- b) Mengevaluasi dan menyusun kembali peraturan daerah/ketentuan daerah khususnya yang berkaitan dengan Pendapatan Daerah.

### Estimasi Pendapatan Daerah

Pendapatan daerah tahun anggaran 2005 secara keseluruhan direncanakan sebesar Rp. 178.911.295.000,-

Pendapatan daerah tersebut terdiri dari:

#### 1. Pendapatan Asli Daerah:

Pada tahun anggaran 2005 direncanakan sebesar Rp.23.939.404.000,- yang berasal dari:

- a. Pajak daerah sebesar Rp.4.973.500.000,-
- b. Restribusi Daerah direncanakan pada Rencana Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun 2005 direncanakan sebesar Rp. 15.277.304.000,-
- c. Hasil perusahaan Milik Daerah dan Hasil pengelolaan Kekayaan Daerah yang dipisahkan sebesar Rp. 1.911.000.000
- d. Lain-lain pendapatan yang Sah pada Rencana Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun 2005 direncanakan sebesar Rp.1.777.600.000,-

#### 2. Dana Perimbangan

Untuk dana perimbangan pada Rencana Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah sebesar Rp.150.041.891.000,-

Adapun komponen Dana Perimbangan tersebut terdiri dari:

Bagi hasil Pajak direncanakan sebesar Rp.9.484.683.000,-

Bagi hasil Bukan Pajak direncanakan sebesar Rp.600.000.000,-  
Dana Alokasi Umum sebesar Rp. 124.120.000,-;  
Dana Alikasi khusus direncanakan sebesar Rp.7.060.000.000,-  
Bagi Hasil Pajak propinsi direncanakan sebesar Rp.7.901.172.000,-dan  
Bantuan Keuangan dari propinsi yang pada RAPBD Tahun Anggaran  
2005 ini direncanakan sebesar Rp.876.036.000,-

### 3. Lain-lain Pendapatan Yang sah

Lain-lain pendapatan yang sah pada rencana anggaran Pendapatan dan  
Belanja Daerah Tahun Anggaran 2005 ini direncanakan sebesar  
Rp.4.930.000.000,-

Realisasi Anggaran Pendapatan dan Belanja Tahun 2005 di Kota  
Salatiga.

Pendapatan Daerah Tahun Anggaran 2005 di kota Salatiga secara  
keseluruhan sebesar Rp. 179.169.715.000

#### 1. Pendapatan Daerah Kota Salatiga terdiri dari :

##### a. Pendapatan Asli Daerah :

Pada tahun Anggarn 2005 sebesar Rp. 24.146.324.000 yang berasal  
dari :

1. Pajak Daerah sebesar Rp. 4.973.500.000
2. Retribusi Daerah pada Rencana Anggaran Pendapatan dan Belanja  
Daerah Tahun 2005 direncanakan sebesar Rp.15.484.224.000
3. Hasil Perusahaan Milik Daerah dan Hasil Pengelolaan Kekayaan  
Daerah Yang Dipisahkan sebesar Rp.1.911.000.000
4. Lain-lain Pendapatan Asli Daerah Yang sah pada Rencana  
Anggaran Pendaptan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2005  
sebesar Rp. 1.777.600.000

##### b. Dana Perimbangan

Untuk Dana Perimbangan pada Rencana Anggaran Pendapatan dan  
Belanja Daerah Tahun Anggaran 2005 ini sebesar Rp.150.038.891.000

Adapun komponen Dana Perimbangan tersebut terdiri dari :

1. Bagi Hasil Pajak sebesar Rp. 9.484.683.000,-

2. Bagi Hasil Pajak sebesar Rp. 600.000.000,-
3. Dana Alokasi Umum sebesar Rp.124.117.000.000
4. Dana Alokasi khusus sebesar Rp. 7.060.000.000,-
5. Bagi Hasil Pajak Propinsi sebesar Rp.7.901.172.000,- dan
6. Bantuan Keuangan dari Propinsi yang pada RAPBD tahun Anggaran 2005 ini sebesar Rp.876.036.000,-

c. Lain-lain Pendapatan Yang Sah

Lain-lain Pendapatan Yang sah pada Rencana Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2005 ini sebesar Rp.4.984.500.000,-  
Belanja Daerah Tahun Anggaran 2005 secara keseluruhan sebesar Rp. 103.732.242.000

2. Belanja Daerah tersebut terdiri dari:

Aparatur Daerah sebesar Rp. 81.837.481.000; dengan perincian sbb:

- Belanja Administrasi Umum sebesar Rp. 72.733.360.000
- Belanja Operasi dan Pemeliharaan sebesar Rp.4.396.554.000
- Belanja Modal sebesar Rp. 4.707.567.000

Pelayanan Publik sebesar Rp.111.894.761.000; dengan perincian sbb:

- Belanja Administrasi umum sebesar 67.535.328.000
- Belanja Operasi dan Pemeliharaan sebesar Rp.4.342.104.000
- Belanja Modal sebesar Rp.29.086.822.000
- Belanja Bagi Hasil dan Bantuan Keuangan sebesar Rp.9723.611.000
- Belanja Tidak Tersangka sebesar Rp. 1.206.896.000

Antara Anggaran Pendapatan dengan Anggaran Belanja Daerah Kota Salatiga terdapat defisit sebesar Rp.14.562.527.000.

Permasalahan Utama Belanja Daerah Kota Salatiga

Permasalahan utama Belanja Daerah antara lain:

- a) Mengingat dari sisi pendapatan utamanya Pendapatan Daerah belum mampu memenuhi seluruh Belanja Daerah karena sebagian besar pendapatan masih tergantung pada penerimaan dari pusat sedangkan

usulan Belanja Daerah dari Unit Kerja Begitu besar, maka tidak semua usulan Belanja dapat diakomodir.

- b) Karena keterbatasan dana untuk memenuhi semua usulan Belanja Daerah maka diperlukan penajaman skala prioritas, utamanya belanja-belanja yang sangat mendukung jalannya roda pemerintahan dan pelayanan kepada masyarakat.

### 3. Pembiayaan

Pada Tahun 2005 ini pemerintah Kota Salatiga menganggarkan Pembiayaan berdasarkan transaksi keuangan daerah yang terjadi pada tahun anggaran yang sebelumnya dan transaksi keuangan daerah yang terjadi pada tahun anggaran 2004, baik pada sisi penerimaan maupun sisi pengeluaran.

Pada sisi Penerimaan Daerah dianggarkan Sisa lebih Perhitungan Anggaran Tahun yang Lalu, transfer dari dana Cadangan dan Penerimaan Piutang.

Pada sisi Pengeluaran Daerah dianggarkan untuk penyertaan modal pada BPD Jateng, PD BPR Bank Pasar, pembayaran utang pokok yang jatuh tempo yaitu pinjaman Pemerintah Kota Salatiga berupa penerusan pinjaman LOAN ADB serta pinjaman kepada pihak ketiga.

Pembiayaan meliputi:

Penerimaan Daerah sebesar Rp. 16.226.637.000,-

Pengeluaran Daerah sebesar Rp. 1.664.110.000,-

Jumlah pembiayaan sebesar Rp. 14.562.527.000,-

### **C. Pelaksanaan Pengawasan Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah oleh DPRD.**

Selama kurun waktu 5 (lima) tahun terakhir, hubungan kerja antara DPRD dan pemerintah daerah seringkali diwarnai ketegangan. Peristiwa seperti ini terjadi terutama ketika DPRD melaksanakan fungsi pengawasan. Banyak pihak telah menyampaikan kritik konstruktif atas



pelaksanaan fungsi pengawasan, yang pada umumnya menyimpulkan bahwa DPRD terlalu jauh dalam melaksanakan fungsi itu. Dalam peraturan perundang-undangan yang ada, berbagai aspek telah diatur. Namun kaidah-kaidah yang ada pada umumnya masih terbatas pada sektor-sektor yang menjadi obyek pengawasan. Dengan kata lain, aturan main yang menyebutkan batas-batas kewenangan dan prosedur belum dirumuskan dan disepakati bersama

Fungsi pengawasan DPRD pada dasarnya adalah sebuah proses yang berkelanjutan, sistematis dan mengacu pada tahapan-tahapan yang relatif baku. Dalam konteks lembaga politik, fungsi pengawasan yang dilakukan DPRD merupakan bentuk pengawasan politik yang bersifat strategis dan bukan administratif. Hal ini membedakan fungsi pengawasan yang dilakukan DPRD dengan fungsi pengawasan yang dilakukan oleh lembaga pemerintahan dan publik lainnya. Fungsi pengawasan yang dilakukan DPRD lebih bersifat politis strategis menyangkut pencapaian tugas pemerintah dan pembangunan daerah secara umum. Pengawasan DPRD juga dapat berlangsung pada berbagai tingkatan kebijakan administratif yang berkaitan dengan pelaksanaan administrasi pemerintah dan pembangunan daerah. Tingkatan ini ditentukan oleh arti pentingnya secara politik strategis .

Seperti halnya fungsi pengawasan pada umumnya, fungsi pengawasan DPRD berdasar pada rencana yang dilengkapi dengan standar atau ukuran yang jelas untuk menentukan sebuah kegiatan lembaga atau kebijakan publik dikatakan “berhasil” , “gagal”, atau “menyimpang” dalam pelaksanaan rencana tersebut. Maka dapatlah dikatakan fungsi pengawasan DPRD tidak sekedar bersifat observatif, melainkan juga bersifat korektif untuk menjamin pencapaian tujuan.

Fungsi pengawasan oleh DPRD penting untuk membangun sistem akuntabilitas terhadap rakyat di daerah. Jadi, fungsi itu bukan hanya merupakan tugas dan kewenangan DPRD untuk menilai apakah pihak

eksekutif telah menjalankan aktivitasnya sesuai rencana yang telah ditetapkan sebelumnya. Hasil dari pengawasan juga dapat menjadi ukuran seberapa jauh anggota-anggota DPRD dapat menjalankan mandat yang diberikan para pemilihnya untuk menjamin terwujudnya akuntabilitas pemerintahan dan pembangunan di daerah. Pengawasan yang efektif oleh DPRD akan memberikan kesempatan lebih besar bagi rakyat untuk berpartisipasi dalam pengelolaan pemerintahan. (Agung Djojosoekarto dkk, 2004: 8).

Pengawasan Terhadap Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kota Salatiga Oleh semua komisi yang ada di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Salatiga.

Dalam melakukan pengawasan terhadap Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Dewan Perwakilan Rakyat dituntut untuk memberikan kontribusi dan peranan yang penting agar pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah sesuai dengan apa yang penting agar yang telah direncanakan. Begitu juga pengawasan yang dilakukan oleh Dewan Perwakilan rakyat Daerah Kota Salatiga terhadap pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah harus dilakukan dengan sungguh-sungguh berdasarkan mekanisme yang telah diatur oleh Perundang-undangan yang berlaku agar supaya anggaran yang telah direncanakan dapat berjalan dengan sebagaimana mestinya.

Pada hakekatnya Dewan Perwakilan Rakyat Daerah merupakan institusi resmi yang mewakili rakyat dan sekaligus sebagai patner eksekutif untuk merumuskan kebijaksanaannya dalam rangka menjalankan roda pemerintah daerah. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagai lembaga yang berfungsi memperhatikan aspirasi dan memajukan tingkat kehidupan masyarakat dengan berpegang kepada program pembangunan, peranan dan partisipasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah baik berupa penetapan, menyempurnakan anggaran, pembahasan proyek-proyek, dan memberikan rekomendasi maupun meneruskan aspirasi masyarakat dalam banyak hal

tentunya mendapat perhatian Kepala Daerah untuk ditindaklanjuti sesuai dengan kebijaksanaan pemerintah dan peraturan yang berlaku.

Dalam melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Salatiga mengacu kepada Peraturan Pemerintah Nomor 20 tahun 2001 tentang pembinaan dan pengawasan atas penyelenggaraan pemerintah daerah khususnya Pasal 17 ayat (1) dan ayat (2), yaitu:

Ayat (1) Dewan Perwakilan Rakyat Daerah melakukan pengawasan legislatif terhadap pelaksanaan kebijakan daerah.

Ayat (2) Pengawasan legislatif sebagaimana dimaksud pada pasal (1) dilakukan sesuai dengan tugas dan wewenang nya melalui dengar pendapat, kunjungan kerja, pembentukan panitia khusus dan pembentukan panitia khusus dan pembentukan panitia kerja yang diatur dalam tata tertib dan atau sesuai dengan peraturan perundang-undangan (Himpunan Peraturan Perundang-undangan RI Tahun 2001 Jilid, CV Eko Jaya, Jakarta 2001:560)

Selanjutnya dalam pelaksanaan pengawasan diatur dalam Keputusan Presiden Nomor 74 tahun 2001 tentang tata cara pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah, Pasal 8 ayat (2) dan ayat (3), yaitu dalam ayat dua (2) disebutkan bahwa Dewan Perwakilan Perwakilan Daerah Kota/Kabupaten melakukan pengawasan legislatif atas pelaksanaan kebijakan daerah Kabupaten/Kota. Dan ayat tiga (3) menyerbutkan pengawasan yang sebagaimana dimaksud dilakukan oleh fraksi-fraksi, komisi-komisi dan alat kelengkapan lain yang dibentuk sesuai dengan peraturan tata tertib Dewan Perwakilan rakyat Daerah(Himpunan Peraturan Perundang-undangan RI Tahun 2001, 2001:545)

Secara umum Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Salatiga dalam melakukan pengawasan khususnya terhadap pelaksanaan Anggaran

Pendapatan dan Belanja Daerah mengacu kepada kedua peraturan tersebut diatas, yang mana lebih lanjut dari kedua peraturan tersebut, kemudian dituangkan kedalam Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah kota Salatiga Nomor 170/036 Tahun 2004 Periode 2004-2009; tentang peraturan tata tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Salatiga. Beberapa Pasal yang mengatur tentang mekanisme pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah terhadap Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah antara lain diatur dalam pasal 21 huruf (c) mengenai tugas dan wewenang Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang menyebutkan bahwa DPRD mempunyai tugas dan wewenang melaksanakan pengawasan terhadap:

1. Pelaksanaan Peraturan Daerah dan Peraturan Perundang-undang lain;
2. Pelaksanaan keputusan Kepala Daerah;
3. Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah;
4. Kebijakan Pemerintah Daerah dalam melaksanakan program pembangunan daerah
5. Pelaksanaan Kerjasama Internasional di Daerah.

Sedangkan mengenai hak hak-hak Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Salatiga dalam rangka melakukan pengawasan diatur dalam pasal 22 yang menyebutkan bahwa:

DPRD mempunyai hak:

- a) Interpelasi
- b) Angket
- c) Menyatakan Pendapat

Dalam Pasal 23 ayat (1) disebutkan bahwa sekurang-kurangnya lima orang anggota DPRD dapat menggunakan hak interpelasi dengan mengajukan usul kepada DPRD untuk meminta keterangan Kepala Daerah secara lisan maupun tertulis mengenai kebijakan Pemerintah Daerah yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan masyarakat, daerah dan Negara. Dalam ayat (2) disebutkan bahwa usul sebagaimana pada ayat (1),

disampaikan kepada pimpinan DPRD disusun secara singkat, jelas, dan ditandatangani oleh para pengusul serta diberikan Nomor pokok oleh sekretariat DPRD. Dalam ayat (3) mengatur tentang Usul meminta keterangan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) oleh Pimpinan DPRD disampaikan pada Rapat Paripurna DPRD.

Dalam Pasal 24 mengatur tentang:

Ayat (1) Kepala Daerah wajib memberikan keterangan lisan maupun tertulis terhadap permintaan keterangan anggota DPRD sebagaimana dimaksud dalam pasal 23, dalam rapat Paripurna.

Ayat (2) Setiap anggota DPRD dapat mengajukan pertanyaan atas keterangan Kepala Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1)

Ayat (3) Terhadap jawaban Kepala Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (2), DPRD dapat menyatakan pendapatnya.

Ayat (4) Pernyataan pendapat DPRD atas keterangan Kepala Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (4), dijadikan bahan bagi DPRD dalam pelaksanaan fungsi pengawasan dan untuk Kepala Daerah dijadikan bahan dalam penetapan pelaksanaan kebijakan.

Dalam Pasal 25 ditegaskan tentang penggunaan hak angket oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yaitu dalam ayat (1) yang mengatakan bahwa Sekurang-kurangnya lima orang anggota DPRD dapat mengusulkan penggunaan hak angket untuk mengadakan penyelidikan terhadap kebijaksanaan Kepala Daerah yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan masyarakat daerah dan Negara yang diduga bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Sedangkan hak DPRD yang lain diatur dalam Pasal 28 diatur tentang hak-hak DPRD yang lain yaitu:

- a) Mengajukan rancangan peraturan daerah;
- b) Mengajukan pertanyaan;
- c) Menyampaikan usul dan pendapat;

- d) Memilih dan dipilih;
- e) Membela diri;
- f) Imunitas;
- g) Protokoler;
- h) Keuangan dan administratif;

Dalam Bab VIII diatur tentang alat kelengkapan DPRD yang diatur dalam Pasal 45 huruf a sampai dengan f yang penjabarannya adalah sebagai berikut:

Ayat (1) Alat kelengkapan DPRD terdiri dari:

- a. Pimpinan;
- b. Panitia musyawarah;
- c. Komisi;
- d. Badan kehormatan;
- e. Panitia anggaran;
- f. Alat kelengkapan lainnya;

Pengawasan di Kota Salatiga berdasarkan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah kota Salatiga Nomor 170/036 Tahun 2004 Periode 2004-2009 dilakukan oleh semua komisi yang ada di DPRD

Pengawasan pelaksanaan APBD oleh DPRD di kota Salatiga dilakukan oleh semua komisi yang ada di DPRD, Dalam pasal 50 ayat 3 Tatib DPRD Nomor 170/038 Tahun 2004 Jumlah komisi sebagaimana dimaksud pada ayat (2) maksimal 4(empat) Komisi untuk DPRD Kota yang terdiri dari;

- a. Komisi A : Bidang hokum dan Pemerintahan;
- b. Komisi B : Bidang Ekonomi dan Keuangan;
- c. Komisi C : Bidang Pembangunan;
- d. Komisi D : Bidang Kesejahteraan Rakyat;

Dalam ayat 4 diatur mengenai Pembidangan masing-masing komisi yang terdiri dari:

Komisi A, bidang hokum dan pemerintahan membidangi : Perundang-undangan, Pemerintahan, Ketertiban, Kependudukan dan

Catatan Sipil, Penerangan/pers, Kepegawaian/Aparatur, Perijinan, Sosial Politik, Organisasi masyarakat, Pertanahan, Kerjasama Internasional;

Komisi B, bidang Ekonomi dan Keuangan membidangi : Perdagangan, perindustrian, Pertanian, Perikanan, peternakan, Perkebunan, Kehutanan, Ketahanan Pangan, logistic, Koperasi, Pariwisata, Usaha kecil dan Menengah, Perpajakan, Retribusi, Perbankan, Badan Usaha Milik Daerah, Penanaman Modal, Dana Usaha;

Komisi C, bidang Pembangunan membidangi : Pekerjaan Umum, Tata Kota, Pertamanan, Kebersihan, Perhubungan, Pertambangan dan Energi, Perumahan rakyat dan Lingkungan hidup;

Komisi D, bidang Kesejahteraan rakyat membidangi : Ketenagakerjaan, Transmigrasi, Pendidikan, Ilmu Pengetahuan dan Teknologi, Kepemudaan dan Olah Raga, Agama, Kebudayaan, Sosial, Kesehatan, Keluarga Berencana, dan Pemberdayaan Wanita;

Sedangkan tugas komisi yang berkaitan dengan tugas pengawasan diatur dalam Pasal 51 huruf (c) yang isinya menyatakan bahwa komisi-komisi mempunyai tugas melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan pembangunan, pemerintahan dan kemasyarakatan sesuai dengan bidang komisi masing-masing. Dalam hubungannya dengan pengawasan terhadap keuangan Daerah Kota Salatiga, maka komisi yang melaksanakan yaitu komisi B yang diatur dalam Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Salatiga Pasal 50 ayat (3) huruf (a) yang isinya adalah tentang perincian masing-masing komisi dalam melakukan pengawasan, sedangkan untuk komisi B melakukan pengawasan dalam bidang: Ekonomi dan keuangan: membidangi perdagangan, perindustrian, pertanian, perikanan, peternakan, perkebunan, kehutanan, ketahanan Pangan, logistik, koperasi, Pariwisata, Usaha kecil dan menengah, Perpajakan, Retribusi, perbankan, Badan Usaha Milik Daerah, Penanaman Modal, Dunia Usaha; Adapun susunan dan Keanggotaan

Komisi B Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Salatiga adalah sebagai berikut:

- Ketua : Sarwono, SE
- Wakil : Suparmo Imam Affandi
- Sekretaris : Kustadi Danuri
- Anggota : 1. Budi Santoso, SE  
2. Suniprat  
3. Sugiyanto.

Pengawasan yang ada di DPRD Kota Salatiga dilaksanakan dengan pengawasan preventif dan pengawasan represif, pengawasan preventif dalam bidang policy, dengan cara mengingatkan, sedangkan pengawasan represif biasanya yang menyangkut pelanggaran hukum diawali dengan penggunaan hak-hak yang dimiliki oleh DPRD kemudian DPRD merekomendasikan ke kejaksaan/kepolisian, Selama pelaksanaan APBD periode 2004-2005 DPRD belum pernah menemukan penyimpangan dalam pelaksanaan APBD, langkah-langkah yang diambil oleh DPRD bila ada suatu kasus yang diperkirakan ada penyimpangan antara lain:

- Mempelajari persoalan apa yang harus diungkap;
- Kualifikasi hukum dan Peraturan perundang-undangan apa yang mendasari persoalan itu;
- Bukti dan keterangan yang dikumpulkan;
- Laporan yang intinya mengungkapkan hasil investigasinya kemudian di rekomendasikan DPRD ke lembaga hukum.

Langkah –langkah pengawasan yang dilakukan DPRD sehari-hari misalnya dengan masing-masing komisi memanggil unit kerja untuk melihat sejauh mana pelaksanaan anggaran/distribusi anggaran. Menangani kasus-kasus pengaduan dari masyarakat. Bila ada suatu persoalan yang cukup serius(menjadi perhatian publik) maka DPRD akan



melakukan pengawasan secara lebih mendalam yaitu dengan cara membentuk pansus (panitia khusus) untuk mengadakan penyelidikan.

Sedangkan tugas komisi yang berkaitan dengan tugas pengawasan diatur dalam Pasal 51 huruf (c) yang isinya menyatakan bahwa komisi-komisi mempunyai tugas melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan pembangunan, pemerintahan dan kemasyarakatan sesuai dengan bidang komisi masing-masing, dalam hal ini yang melakukan pengawasan terhadap keuangan daerah di Kota Salatiga adalah komisi B.

Dari apa yang telah diuraikan diatas dapatlah diambil suatu kesimpulan bahwa peranan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah khususnya Kota Salatiga, dalam melaksanakan fungsi pengawasan terhadap pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun 2005 sangatlah penting dan dibutuhkan karena dengan adanya pengawasan tersebut, diharapkan mampu memberikan gambaran yang jelas terutama mengenai besarnya pembiayaan atas berbagai target dan sasaran yang hendak dicapai. Dengan demikian alokasi dana yang digunakan untuk berbagai program dan kegiatan dapat memberikan manfaat yang benar-benar bisa dirasakan oleh masyarakat, sebagai wujud pertanggungjawaban penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan yang berorientasi kepada kepentingan publik.

#### **D. Hambatan-hambatan dalam pengawasan pelaksanaan APBD**

Pelaksanaan fungsi pengawasan bukanlah hal yang mudah. Pada dasarnya pengawasan melibatkan 2 (dua) pihak: yang mengawasi dan yang diawasi. Hambatan yang muncul dalam realisasi antara keduanya antara lain adalah:

1. Kurangnya pemahaman akan batasan dan ruang lingkup fungsi pengawasan,
2. Sumberdaya yang terbatas untuk menjalankan fungsi pengawasan,
3. Tidak tersedianya jaringan pengawasan yang memadai, dan
4. Lemahnya penegakan hukum.

Kurangnya pemahaman tentang batasan dan ruang lingkup pengawasan dan memunculkan keengganan (DPRD) untuk melakukan pengawasan secara serius, sistematis dan continue. Sementara rendahnya pemahaman tentang fungsi pengawasan dipihak eksekutif dapat memunculkan sikap selalu merasa “terancam” atas pengamatan, supervisi maupun evaluasi yang dilakukan oleh pihak legislatif. Masing-masing pihak yaitu pihak eksekutif maupun pihak legislatif sebaiknya mempelajari lebih mendalam tentang tugas dan wewenang mereka dan memahami batasan-batasan ruang lingkup pekerjaan mereka sehingga tidak menyebabkan kesalah pahaman diantara kedua belah pihak.

Sumberdaya yang terbatas, lebih berkaitan dengan rendahnya kualitas DPRD dan rendahnya insentif yang dapat diperoleh anggota DPRD dalam menjalankan fungsi pengawasan. Rendahnya kualitas anggota DPRD dapat mendorong munculnya sikap inferior di kalangan legislative terhadap pihak eksekutif. Anggota DPRD sering merasa bahwa pihak eksekutif/pemerintah daerah, lebih mampu untuk merancang, menjalankan dan mengevaluasi sebuah kebijakan, program atau proyek dengan alasan pengalaman atau memiliki kapasitas kemampuan teknis yang lebih baik dibandingkan dengan mereka. Hal ini sangat berhubungan erat dengan faktor pendidikan untuk meningkatkan kinerja DPRD maka sebaiknya pemerintah meningkatkan standar pendidikan untuk menjadi seorang anggota Dewan.

Sebaliknya, pihak eksekutif seringkali merasa, merekalah yang paling tahu dengan berbagai urusan teknis administratif kegiatan – kegiatan pemerintahan dan pembangunan di daerah, sehingga menganggap fungsi pengawasan yang dijalankan DPRD adalah sebuah gangguan terhadap aktivitas mereka. Rendahnya kualitas sumber daya manusia DPRD juga mendorong cakupan fungsi pengawasan DPRD. Terbatas pada ektor pemerintahan dan pembangunan tertentu. Biasanya pengawasan hanya berlangsung pada bidang prasarana fisik, dan penanaman modal yang melibatkan dana besar, tidak pada sektor pelayanan public dan tahap pelaksanaan yang lebih luas dari sebuah kebijakan. Pada titik tertentu, hal ini

dapat mendorong merosotnya akuntabilitas publik lembaga legislatif dan lembaga publik lainnya.

Disisi lain, tidak tersedianya insentif anggaran yang cukup memadai membuat anggota DPRD sering tidak mau mengambil resiko untuk melakukan pengawasan. Sebab, mereka berpikir atau khawatir kegiatan pengawasan dapat membahayakan posisi mereka atau kelompok mereka dalam pemilihan umum periode mendatang. Kecenderungan seperti ini dapat memicu deal politik yang saling menguntungkan antara pihak legislatif dan pihak eksekutif. Pihak eksekutif akan merasa diuntungkan dan tidak terganggu dengan pengawasan yang tidakserius. Sementara pihak legislatif biasanya akan merasa diuntungkan dengan berbagai dukungan ekonomi atau politik yang dapat mengamankan posisi mereka.

Penegakan hukum juga berkontribusi pada efektivitas fungsi pengawasan DPRD. Selama penegakan hukum belum bisa diandalkan, fungsi pengawasan DPRD tidak akan berjalan optimal. Hal ini mendorong perlunya sebuah jaringan kerjasama pengawasan antara lembaga legislatif dengan lembaga peradilan dan lembaga-lembaga lainnya, lemahnya penegakan hukum mengakibatkan fungsi pengawasan DPRD menjadi bias. Kepastian hukum merupakan faktor yang sangat penting dalam proses pengawasan

## **BAB IV**

### **PENUTUP**

#### **A. Kesimpulan**

1. Peranan DPRD Dalam Melaksanakan Tugas Pengawasan Terhadap Pelaksanaan APBD.

Peranan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah khususnya Kota Salatiga, dalam melaksanakan fungsi pengawasan terhadap pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun 2005 sangatlah penting dan dibutuhkan karena dengan adanya pengawasan tersebut, diharapkan mampu memberikan gambaran yang jelas terutama mengenai besarnya pembiayaan atas berbagai target dan sasaran yang hendak dicapai.

Peranan yang dijalankan oleh DPRD Kota Salatiga sangat ditentukan oleh status ataupun kedudukan yang dijabatnya. Apabila suatu obyek dalam hal ini adalah DPRD berperilaku sesuai dengan yang atau melaksanakan hak-hak dan kewajibannya, karena kedudukan atau status maka ia telah menjalankan peranannya. Begitu pula dengan peranan yang dijalankan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah melakukan aktivitas/berperan sedemikian rupa sebagai upaya untuk mewujudkan hak dan kewajiban sebagai konsekuensi melaksanakan tugas dan fungsi karena status yang diembannya.

Pengawasan yang dijalankan oleh DPRD Kota Salatiga yaitu pengawasan preventif dengan cara peringatan bila terjadi suatu penyimpangan, sedangkan pengawasan represif yaitu dengan cara DPRD menggunakan hak-haknya yang berkaitan dengan pengawasan kemudian dengan Rekomendasi DPRD ke kejaksaan atau kepolisian.

Dengan diberlakukannya UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, dimana menurut Pasal 48 mengatur mengenai badan kehormatan yang fungsinya sebagai dinamisator atau sebagai pengawas

internal di dalam tubuh DPRD sendiri, maka pengawas yang dilakukan oleh DPRD terhadap pelaksanaan APBD akan lebih optimal dan DPRD akan lebih serius menjalankan peranannya karena dalam tubuh DPRD pun ada Badan kehormatan sebagai pengawas internal. Dalam hal pengawasan ini kedudukan DPRD dan Kepala Daerah (walikota Salatiga) adalah sejajar sebagai mitra kerja.

Penegakan hukum juga sangat berperan penting dalam proses pengawasan ini karena tanpa adanya kepastian hukum maka fungsi pengawasan tidak akan ada artinya.

2. Hambatan-hambatan Dalam Pelaksanaan Pengawasan
  - a. Kurangnya pemahaman akan batasan dan ruang lingkup fungsi pengawasan,
  - b. Sumberdaya yang terbatas untuk menjalankan fungsi pengawasan,
  - c. Tidak tersedianya jaringan pengawasan yang memadai, dan
  - d. Lemahnya penegakan hukum.

Dalam pengawasan ada dua pihak yang saling berhubungan yaitu pihak yang diawasi dan pihak yang mengawasi, dalam hal ini adalah DPRD sebagai pihak yang mengawasi dan Kepala Daerah sebagai pihak yang diawasi padahal dalam Pemerintahan Daerah keduanya merupakan mitra yang sejajar dalam melaksanakan pemerintahan Daerah, sehingga sering terjadi benturan kepentingan yang mengakibatkan ketidakharmonisan hubungan antara keduanya.

Kurangnya pemahaman tentang batasan dan ruang lingkup pengawasan dan memunculkan keengganan (DPRD) untuk melakukan pengawasan secara serius, sistematis dan continue. Sementara rendahnya pemahaman tentang fungsi pengawasan di pihak eksekutif dapat memunculkan sikap selalu merasa “terancam” atas pengamatan, supervisi maupun evaluasi yang dilakukan oleh pihak legislatif.

Sumberdaya manusia yang terbatas dan faktor pengalaman sangat berperan dalam pelaksanaan fungsi pengawasan, hal ini dapat diatasi dengan peningkata pendidikan bagi anggota DPRD.

Selama pernegakan hukum belum bisa diandalkan, fungsi pengawasan DPRD tidak akan berjalan optimal, sehingga kepastian hukum memegang peranan yang sangat penting.

## **B. Saran**

1. Sebelum melaksanakan fungsi dan tugas pengawasan, DPRD perlu menentukan prioritas pelaksanaan pengawasan..
2. Dalam melakukan pengawasan hendaknya DPRD mempersiapkan beberapa langkah utama yang perlu disiapkan dan langkah-langkah tersebut dirincikan dalam sub-sub langkah atau bahkan dikembangkan lebih lanjut sesuai dengan kesepakatan alat kelengkapan DPRD yang dituangkan dalam tatib/keputusan DPRD lainnya..Langkah-langkah tersebut meliputi penentuan dan penyepakatan agenda pengawasan;persiapan lembaga-lembaga terkait;pelaksanaan kegiatan pengawasan;persiapan lembaga-lembaga terkait;pelaksanaan kegiatan pengawasan;penyusunan laporan dan rekomendasi; serta perumusan tindak lanjut kegiatan pengawasan.
3. DPRD sebagaimana lembaga yang meleakukan pengawasan untuk menciptakan tata pemerintahn yang demokratis di daerah harus dibentuk oleh semua pelaku tata pemerintahan, peranan publikpun sangat diperlukan DPRD dalam melaksanakan fungsi pengawasan.

## DAFTAR PUSTAKA

### A. Literatur Umum

- Agung Djojokarto dkk, *Akuntabilitas Publik dan Fungsi Pengawasan DPRD*, Saint Communication, Jakarta, 2004.
- Astrid S. Susanto, *Pengantar Sosiologi dan Perubahan Sosial*, Bina Cipta, Jakarta, 1985.
- Bayu Suryaningrat, *Organisasi Pemerintahan Wilayah atau Daerah*, Aksara Baru, Jakarta, 1980.
- B. N. Marbun, *DPR Daerah Pertumbuhan dan Masa Depan*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1982.
- Daeng Sudirwo, *Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah dan Pemerintahan Desa*, Angkasa, Bandung, 1981.
- C. S. T. Kansil, *Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah dan Pemerintahan Desa*, Angkasa, Bandung, 1981.
- C. S. T. Kansil, *Sistem Pemerintahan Daerah*, Bumi Aksara, Jakarta, 1976.
- Miriam Budiarto, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Gramedia, Jakarta, 1986.
- Moh. Mahfud. MD, *Politik Hukum di Indonesia*, Pustaka LP3S, Jakarta, 1998.
- Sarundajang, *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1999.
- Soehino, *Hukum Tata Negara Sistem Pemerintahan Negara*, Liberty, Yogyakarta, 1993.
- Soerjono Soekanto, *Sosiologi Suatu Pengantar*, CV. Rajawali, Jakarta, 1991.

## **B. Peraturan Perundang-Undangan**

Undang-Undang Otonomi Daerah No 22 Tahun 1999, 1999, Karya Utama, Surabaya, 2001.

UU RI No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah.

UU RI No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Kepres RI No. 74 Tahun 2001 tentang Tata Cara Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.

Himpunan Peraturan Perundang-Undangan RI Tahun 2001 Jilid 1, CV. Eko Jaya, Jakarta, 2001.

Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Salatiga Nomor 170/036 Tahun 2004. Periode 2004 – 2009.