

**FUNGSI DAN PERANAN DPRD DALAM PENGAWASAN  
ANGGARAN PENDAPATAN DAERAH DI  
KABUPATEN DELI SERDANG**

**SKRIPSI**

**OLEH :**

**INDAH PRATIWI**  
**NPM : 09 851 0062**

PROGRAM STUDI ILMU PEMERINTAHAN



**FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK  
UNIVERSITAS MEDAN AREA  
MEDAN  
2013**

UNIVERSITAS MEDAN AREA

© Hak Cipta Di Lindungi Undang-Undang

1. Dilarang Mengutip sebagian atau seluruh dokumen ini tanpa mencantumkan sumber
2. Pengutipan hanya untuk keperluan pendidikan, penelitian dan penulisan karya ilmiah
3. Dilarang memperbanyak sebagian atau seluruh karya ini dalam bentuk apapun tanpa izin Universitas Medan Area

Document Accepted <d/m/yy>

Access From (repository.uma.ac.id)

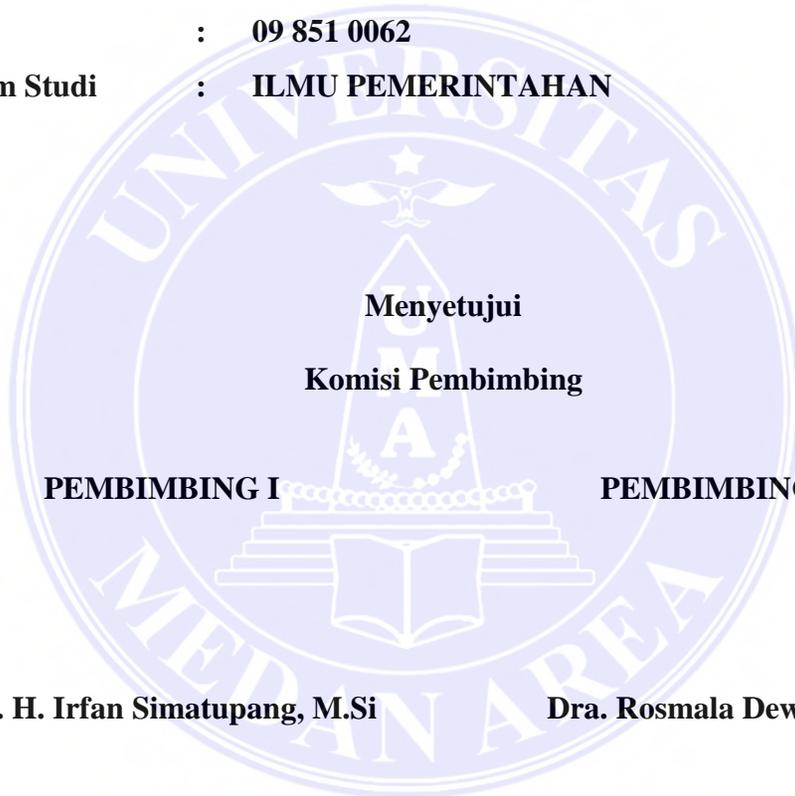
## LEMBAR PERSETUJUAN SKRIPSI

**Judul Skripsi** : **FUNGSI DAN PERANAN DPRD DALAM  
PENGAWASAN ANGGARAN PENDAPATAN  
DAERAH DI KABUPATEN DELI SERDANG**

**Nama Mahasiswa** : **INDAH PRATIWI**

**NPM** : **09 851 0062**

**Program Studi** : **ILMU PEMERINTAHAN**



**Drs. H. Irfan Simatupang, M.Si**

**Dra. Rosmala Dewi, M.Pd**

**DEKAN**

**Drs. H. Irwan Nasution, S.Pd.,MAP**

**HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI  
TUGAS AKHIR SKRIPSI/TESIS UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS**

---

---

Sebagai sivitas Akademik Universitas Medan Area, saya yang bertanda tangan di bawah ini :

Nama : INDAH PRATIWI  
NPM : 09 851 0062  
Program Studi : Ilmu Pemerintahan  
Fakultas : Ilmu Sosial dan Ilmu Politik  
Jenis Karya : Skripsi

demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Universitas Medan Area Hak Bebas Royalti Noneksklusif (Non-exclusive Royalty-Free Right) atas karya ilmiah saya yang berjudul : FUNGSI DAN PERANAN DPRD DALAM PENGAWASAN ANGGARAN PENDAPATAN DAERAH DI KABUPATEN DELI SERDANG". Beserta perangkat yang ada (jika diperlukan). Dengan Hak Bebas Royalti Noneksklusif ini Universitas Medan Area berhak menyimpan, mengalihmedia/format-kan, mengelola dalam bentuk pangkalan data (database), merawat dan mempublikasikan skripsi saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan sebagai pemilik Hak Cipta. Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya.

Dibuat di : Medan  
Pada Tanggal : April 2013  
Yang menyatakan

**INDAH PRATIWI**  
**NPM. 09 851 0062**

## HALAMAN PERNYATAAN

Saya menyatakan bahwa skripsi yang saya susun, sebagai syarat memperoleh gelar sarjana merupakan hasil karya tulis saya sendiri. Adapun bagian-bagian tertentu dalam penulisan skripsi ini yang saya kutip dari hasil karya orang lain telah dituliskan sumbernya secara jelas sesuai dengan norma, kaidah dan etika penulisan ilmiah. Saya bersedia menerima sanksi pencabutan gelar akademik yang saya peroleh dan sanksi-sanksi lainnya dengan peraturan yang berlaku, apabila dikemudian hari ditemukan adanya plagiat dalam skripsi ini.

Medan, April 2013

**INDAH PRATIWI**  
**NPM. 09.851.0062**

## ABSTRAK

### FUNGSI DAN PERANAN DPRD DALAM PENGAWASAN ANGGARAN PENDAPATAN DAERAH DI KABUPATEN DELI SERDANG

OLEH :

INDAH PRATIWI

NPM : 09 851 0062

#### PROGRAM STUDI ILMU PEMERINTAHAN

Kabupaten Deli Serdang merupakan salah satu Kabupaten di Indonesia dengan Pendapatan Asli Daerah (PAD) sebesar Rp. 13.843.640.100.- pada tahun 2011 lalu. Angka tersebut cukup besar dengan wilayah terdiri dari 22 Kecamatan dan 403 Desa/Kelurahan. Dalam membuat kebijakan, pemerintahan daerah baik eksekutif maupun legislatif mengacu kepada kesejahteraan rakyat, diantaranya adalah kebijakan tentang bantuan SPP dan TK sampai dengan tingkat SLTP, kesehatan gratis bagi warga miskin, program bedah rumah bagi warga miskin yang mempunyai tempat tinggal tidak layak huni dan lain sebagainya.

Permasalahan yang diajukan “Bagaimana fungsi dan peranan DPRD dalam pengawasan anggaran pada Pemerintah Kabupaten Deli Serdang”.

Hasil penelitian dan lapangan norma yang mengatur tentang pelaksanaan Fungsi Anggaran DPRD, menempatkan posisi DPRD yang lemah, yaitu hanya sebagai pihak yang membahas rancangan APBD, bukan sebagai salah satu pihak yang turun menyusun perencanaan APBD. Belum maksimalnya kemampuan para anggota DPRD dibidang anggaran, sehingga memposisikan para anggota DPRD sebagai pendengar belaka artinya, hanya sebagai pihak yang membahas tanpa ada usaha untuk menyamakan kedudukannya dengan pemerintah daerah Kepala daerah dibidang anggaran pemerintahan daerah. Belum adanya keterlibatan masyarakat dalam setiap perencanaan anggaran pemerintahan daerah secara terstruktur dan tersistem (kalaupun ada hanya bersifat pasif) dalam setiap perencanaan dan penetapan anggaran pemerintahan daerah, lebih khusus lagi pada anggaran DPRD. Perlu dilakukan perubahan hukum (*legal reform*) atas norma yang mengatur fungsi anggaran DPRD baik dalam UU. No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah. UU. No. 27 tahun 2000 Tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD, maupun dalam PP.No. 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah dan PP. No. 16 Tahun 2010 Tentang Pedoman Penyusunan Peraturan DPRD Tentang Tata tertib DPRD. Yang menempatkan kedudukan yang sama antara DPRD dengan Pemerintah Daerah (Kepala daerah dan perangkatnya) dibidang anggaran artinya, sama sama memiliki kewenangan untuk merencanakan APBD yang dibahas dan disetujui bersama.

Kata Kunci: Fungsi, Peranan, DPRD, Pengawasan Anggaran.

## ABSTRACT

### DPRD FUNCTION AND ROLE IN BUDGET SUPERVISION REGIONAL INCOME IN DELI SERDANG DISTRICT

BY :  
BEAUTIFUL PRATIWI  
NPM : 09 851 0062

#### STUDY OF GOVERNMENTAL SCIENCE PROGRAMS

Deli Serdang Regency is one of the regencies in Indonesia with Regional Original Income (PAD) of Rp. 13,843,640,100 .- in 2011 ago. The amount is quite large with an area consisting of 22 districts and 403 villages / villages. In making policies, local government both executive and legislative, filing SPP and TK up to the level of junior high school, free health programs for the poor, home renovation programs for poor people who need a place to stay, funds, and others.

Issues raised "What is the function and role of the DPRD in budget oversight at the Deli Serdang Regency Government".

The results of research and implementation of norms that discuss the function of the DPRD Budget, place a weak DPRD position, that is, only as a party that discusses the APBD design, not as one of the parties who lowered the APBD planning compiler. The ability of DPRD members in the budget sector is not yet maximal, so positioning DPRD members as mere listeners means, only as a party that discusses without any effort to state their position with the regional government. There is no public involvement in any structured and systemalized regional government budget planning (if there is only the opposite) in every regional government budget planning and determination, more specifically in the DPRD budget. It is necessary to change the law (legal reform) on the norm given by the DPRD budget function both in the Act. No. 32 of 2004 concerning Regional Government. Law 27 of 200 Regarding the MPR, DPR, DPD and DPRD, also in PP.No. 58 of 2005 concerning Regional Financial Management and PP. No. 16 of 2010 concerning Guidelines for the Preparation of DPRD Regulations Regarding DPRD Rules. Placing the same position between the DPRD and the Regional Government (Regional Heads and their Apparatus) in the budget sector means that they both have the authority to plan the APBD that discusses and allows it together.

Keywords : Function, Role, DPRD, Budget Oversight.

## KATA PENGANTAR

Bismillahirrahmanirrahim,

Pada kesempatan yang pertama ini penulis mengucapkan Puji Syukur kepada Tuhan Yang Maha Esa, karena atas berkah dan rahmad-Nya penulis dapat menyelesaikan skripsi ini guna melengkapi tugas-tugas yang diwajibkan kepada Mahasiswa Universitas Medan Area pada Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Jurusan Ilmu Pemerintahan untuk memperoleh gelar kesarjanaan.

Dalam penulisan skripsi ini penulis mengalami banyak kesulitan seperti keterbatasan waktu, kurangnya literatur yang diperlukan, keterbatasan kemampuan menulis sendiri dan sebagainya, namun demikian dengan kemauan keras yang didorong oleh rasa tanggung-jawab dan dilandasi itikad baik, akhirnya kesulitan tersebut dapat diatasi.

Adapun judul yang diajukan sehubungan dengan penyusunan skripsi ini adalah **“FUNGSI DAN PERANAN DPRD DALAM PENGAWASAN ANGGARAN PENDAPATAN DAERAH DI KABUPATEN DELI SERDANG”**.

Dalam penulisan skripsi ini banyak pihak telah penulis buat sibuk, maka pada kesempatan ini penulis ingin mengucapkan terima-kasih kepada pihak-pihak tersebut, terutama kepada :

- Bapak Drs. H. Irwan Nasution, S.Pd, MAP, Dekan di Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Medan Area.

- Bapak **H. IRFAN SIMATUPANG, MSI**, selaku Dosen Pembimbing I Penulis
- Ibu **Dra. ROSMALA DEWI, M.Pd**, selaku Dosen Pembimbing II penulis.
- Bapak Kepala Dinas Pendidikan Kabupaten Serdang Bedagai beserta staf dimana penulis melakukan penelitian.
- Bapak dan Ibu Dosen di fakultas Ilmu sosial dan Ilmu Politik serta semua unsur staf administrasi Universitas Medan Area.
- Rekan - rekan se-almameter.

Penulis juga mengucapkan rasa terima kasih sedalam-dalamnya kepada kedua orang tua Ayahanda dan Ibunda bagi keduanya bakti dan do'a penulis.

Demikianlah dahulu penulis sampaikan, dan semoga tulisan ini dapat bermanfaat bagi kita semua.

Medan, April 2013

Penulis

**INDAH PRATIWI**  
**NPM : 09 851 0062**

## DAFTAR ISI

	Halaman
ABSTRAK .....	i
KATA PENGANTAR .....	iii
DAFTAR ISI .....	v
<b>BAB I PENDAHULUAN</b>	
A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Perumusan Masalah .....	6
C. Pembatasan Masalah .....	6
D. Tujuan dan Kegunaan Penelitian .....	7
E. Kerangka Pemikiran.....	8
<b>BAB II TINJAUAN PUSTAKA</b>	
A. Pengertian dan Tujuan Pengawasan.....	10
B. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah .....	12
C. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.....	18
D. Fungsi Pengawasan Oleh DPRD.....	25
<b>BAB III METODOLOGI PENELITIAN</b>	
A. Populasi dan Sampel .....	29
B. Metode Pengumpulan Data.....	29
C. Variabel dan definisi Operasional.....	30
D. Metode Analisis data.....	30

## **BAB IV DESKRIPSI LOKASI PENELITIAN**

A. Sejarah Kabupaten Deli Serdang .....	33
B. Gambaran Umum Kabupaten Deli Serdang.....	38
C. Tugas dan Fungsi Sekretariat DPRD Kabupaten Deli Serdang.....	41
D. Struktur Organisasi dan Uraian Tugas .....	42

## **BAB V HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

A. Lemahnya Fungsi Anggaran DPRD Kabupaten/Kota .....	54
B. Implementasi Fungsi Anggaran DPRD Yang Demokratis .....	65

## **BAB VI KESIMPULAN DAN SARAN**

A. Kesimpulan .....	70
B. Saran .....	70

## **DAFTAR PUSTAKA**

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang Masalah**

Pengelolaan anggaran daerah telah menjadi perhatian utama bagi para pengambil keputusan dalam pemerintahan di era reformasi ini. Pemerintah telah melakukan perubahan penting dan mendasar yang dimaksudkan untuk mengakomodasikan berbagai tuntutan dan aspirasi yang berkembang di daerah dan masyarakat. Pemberlakuan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah diharapkan membawa perubahan fundamental dalam hubungan tata pemerintahan.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah merupakan salah satu landasan yuridis bagi perkembangan otonomi daerah di Indonesia. Dalam penjelasan Undang-Undang ini disebutkan bahwa pengembangan otonomi pada daerah Kabupaten dan Kota diselenggarakan dengan memperhatikan prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan serta memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah. Otonomi yang diberikan kepada Kabupaten dan Kota dilaksanakan dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata dan bertanggungjawab kepada pemerintah daerah serta proporsional, artinya pelimpahan tanggungjawab akan diikuti oleh pengaturan pembagian pemanfaatan dan sumber daya nasional yang berkeadilan serta perimbangan keuangan pemerintah pusat dan daerah.

Kewenangan pemerintah daerah otonom menyangkut berbagai aspek pemberian layanan kepada masyarakat daerah. Pelayanan tersebut dibiayai dengan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang merupakan cerminan kondisi keuangan suatu daerah.

Pada hakekatnya APBD merupakan perwujudan amanat rakyat kepada pemerintah melalui Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan pelayanan kepada masyarakat. Peran APBD dalam penentuan arah dan kebijakan Pemerintah Daerah, tidak terlepas dari kemampuan APBD dalam mencapai tujuan Pemerintah Daerah sebagai penyelenggara pelayanan publik. Oleh karena itu Pemerintah Daerah perlu memperhatikan bahwa pada hakekatnya APBD merupakan perwujudan amanat rakyat kepada pihak eksekutif dan legislatif untuk meningkatkan kesejahteraan dari pelayanan umum kepada masyarakat dalam batas otonomi daerah yang dimilikinya. Dalam pelaksanaannya agar tidak terjadi penyimpangan dan penyelewengan diperlukan adanya pengawasan yang kuat.

DPRD sebagai wakil rakyat mempunyai wewenang dalam pengawasan terhadap APBD. Hal ini tercantum dalam pasal 42 ayat (1) huruf c Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang menyatakan bahwa: “DPRD mempunyai tugas dan wewenang melaksanakan pengawasan terhadap Perda dan Peraturan Perundang-undangan lainnya, Peraturan Kepala Daerah, APBD, Kebijakan Pemerintah Daerah dalam melaksanakan program pembangunan daerah dan kerjasama internasional di daerah”.

Dari pasal tersebut dapat dikemukakan bahwa salah satu tugas dan wewenang DPRD adalah melaksanakan pengawasan terhadap pengelolaan APBD. Tugas dan wewenang tersebut merupakan salah satu dari tiga fungsi DPRD dalam sistem pemerintahan daerah yakni masuk dalam fungsi pengawasan.

Pengawasan adalah salah satu pilar terpenting dalam proses bernegara. Fungsi pengawasan dilaksanakan untuk menjamin terwujud dan efektifnya kebijakan-kebijakan yang telah ditetapkan.

Di era otonomi daerah, pelaksanaan fungsi pengawasan oleh DPRD menjadi kian penting, karena pemerintah daerah diberikan kewenangan untuk mengelola berbagai urusan dan kebijakan ditingkat daerah. Pada dasarnya, jika pelaksanaan kebijakan-kebijakan pemerintah daerah dilakukan sesuai dengan apa yang telah ditetapkan, DPRD dapat melaksanakan fungsi pengawasan secara minimal. Tetapi jika dalam pelaksanaan banyak terjadi penyimpangan, maka pelaksanaan fungsi ini harus maksimal.

Akan tetapi berbagai kasus yang terjadi dilingkungan DPRD belakangan ini mengindikasikan bahwa kredibilitas DPRD sebagai lembaga pengawasan politik diragukan. Salah satu penyebab utamanya adalah bahwa banyak kelompok dalam DPRD sendiri belum mampu melaksanakan tata pemerintahan yang baik dan demokratis. Singkatnya, jika DPRD tidak dapat menjadikan dirinya sebagai lembaga yang bersih dan berwibawa, maka fungsi pengawasan akan cenderung tidak efektif dan sekedar menjadi alat politik kepentingan. Contoh yang bisa dilihat adalah kasus korupsi yang banyak dilakukan oleh DPRD. Hal ini menunjukkan jika anggota DPRD

tidak melaksanakan tata pemerintahan yang baik dan demokratis. Selain itu dengan maraknya kasus korupsi dikalangan DPRD membuat kepercayaan masyarakat berkurang.

Pengawasan oleh DPRD terhadap APBD, dimana APBD merupakan “wajah” pemerintahan dalam waktu 1 tahun yang didalamnya berkaitan erat dengan kepentingan rakyat, sudah harus dilaksanakan sejak tahap perencanaan, tidak hanya pada tahap pelaksanaan dan pelaporan saja sebagaimana yang terjadi selama ini. Hal ini penting karena dalam era otonomi, DPRD memiliki kewenangan untuk menentukan arah dan kebijakan umum APBD.

Apabila DPRD lemah dalam tahap perencanaan (penentuan arah dan kebijakan umum APBD) maka dikhawatirkan pada tahap pelaksanaan akan banyak mengalami penyimpangan. Akan tetapi ada yang harus dipahami oleh anggota DPRD bahwa pengawasan terhadap APBD adalah pengawasan terhadap pelaksanaan kebijakan (*policy*) yang telah digariskan, bukan merupakan pemeriksaan.

Pengawasan terhadap APBD akan efektif jika seluruh anggota DPRD betul-betul menempatkan diri sebagai pengawas sesuai dengan fungsi DPRD. Fungsi pengawasan APBD oleh DPRD akan semakin efektif jika masyarakat memberi dukungan dalam hal informasi dan data penyimpangan pelaksanaan APBD di lapangan.

Kabupaten Deli Serdang merupakan salah satu Kabupaten di Indonesia dengan Pendapatan Asli Daerah (PAD) sebesar Rp.13.843.640.100,- pada tahun 2011 lalu. Angka tersebut cukup besar dengan wilayah terdiri dan 22 kecamatan dan 403

desa/kelurahan. Dalam membuat kebijakan, pemerintahan daerah baik eksekutif maupun legislatif mengacu kepada kesejahteraan rakyat, diantaranya adalah kebijakan tentang bantuan SPP dari TK sampai dengan tingkat SLTP, kesehatan gratis bagi warga miskin, program bedah rumah bagi warga miskin yang mempunyai tempat tinggal tidak layak huni dan lain sebagainya.

Dalam pelaksanaannya, terdapat beberapa penyimpangan yang tidak sesuai dengan apa yang telah digariskan. Misalnya, dalam program bedah rumah. Dalam acuannya renovasi rumah bagi mereka yang mempunyai rumah yang tidak layak huni adalah dengan menopang rumah tersebut artinya ruang tamu dibangun dengan tembok bata dan ruang keluarga sampai dengan dapur dibuat separo tembok separo papan, akan tetapi kenyataannya pembangunan tembok hanya dilakukan pada ruang tamu saja sedangkan untuk ruang keluarga sampai dengan dapur hanya ditutup dengan papan. Dalam hal kesehatan gratis bagi warga miskin, dalam pelaksanaannya, warga miskin yang sakit sulit sekali mengurus administrasi di rumah sakit agar perawatannya bisa gratis sehingga mereka lebih memilih mengeluarkan biaya untuk perawatannya daripada terlalu lama mengurus administrasinya.

Agar penyimpangan-penyimpangan yang sudah ada dapat diminimalisasi serta pelaksanaan dari APBD sesuai dengan amanat yang telah ditetapkan, maka peran pengawasan DPRD Kabupaten Deli Serdang sangat diperlukan.

Dengan demikian perlu dilakukan penelitian yang dalam hal ini peneliti mengambil judul penelitian “Fungsi dan Peranan DPRD Dalam Pengawasan Anggaran Pendapatan Daerah Kabupaten Deli Serdang”.

## **B. Perumusan Masalah**

Menurut Mohammat Hatta (2000:14): “Masalah adalah kejadian atau keadaan yang menimbulkan pertanyaan dalam hati kita tentang kedudukannya, kita tidak puas hanya dengan melihat saja. Melainkan kita ingin mengetahui lebih dalam”.

Berdasarkan pendapat di atas, maka dalam penelitian ini penulis merumuskan masalahnya sebagai berikut :

“Bagaimana fungsi dan peranan DPRD dalam pengawasan anggaran pada Pemerintah Kabupaten Deli Serdang”.

## **C. Pembatasan Masalah**

Masalah sebagaimana yang dikemukakan oleh RA. Suhardi (2003:1), dalam bukunya “Politik Sosial Modern”, adalah: “Suatu persoalan atau problema yang sukar diselesaikan dan terdiri dari suatu kelompok soal-soal yang telah diketahui sebagian sedang yang sebagian lagi belum diketahui atau belum diketahui sepenuhnya, kelompok soal-soal mana menuntut supaya cepat diselesaikan”.

Jadi, masalah tersebut merupakan suatu yang harus dipecahkan apabila menginginkan suatu yang diharapkan atau ingin dicapai agar dapat terwujud. Hal lain dapat disimpulkan bahwa masalah itu merupakan suatu persoalan-persoalan hidup bagi manusia yang pemecahannya selalu memerlukan bantuan orang lain yang mempunyai pengalaman lebih banyak dari orang yang mempunyai masalah, sehingga pemecahannya dapat ditemukan.

Berdasarkan latar belakang masalah penelitian yang penulis kemukakan, agar pembahasannya tidak menjadi kabur, penulis membuat pembatasannya. Pembatasan masalah ini dimaksudkan untuk menghindari uraian-uraian yang tidak berhubungan dengan masalah yang akan dibahas.

Masalah penelitian ini dibatasi pada hal-hal sebagai berikut :

- a. Fungsi dan peranan DPRD dalam pengawasan anggaran pada Pemerintah Kabupaten Deli Serdang
- b. Ruang lingkup penelitian dibatasi pada Pemerintah Kabupaten Deli Serdang.
- c. Tahun kerja yang diteliti adalah tahun 2012.

#### **D. Tujuan dan Kegunaan Penelitian**

Adapun tujuan penelitian ini adalah :

- a. Untuk mengetahui fungsi dan peranan DPRD dalam pengawasan anggaran pada Pemerintah Kabupaten Deli Serdang.
- b. Mencoba mencari kepastian dan kebenaran masalah tersebut di atas dan sekaligus mencari jalan untuk mencari pemecahannya berdasarkan pengetahuan ilmiah, sehingga dapat diterapkan dengan sesederhana mungkin.
- c. Untuk meningkatkan kemampuan dan keterampilan penulis.

Adapun yang menjadi kegunaan penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Sumbangan pemikiran kepada pemerintahan, khususnya Pemerintah Kabupaten Deli Serdang dalam Fungsi dan peranan DPRD dalam pengawasan anggaran.

2. Guna memenuhi salah satu syarat dalam rangka memperoleh gelar Sarjana S-1 dalam program studi Ilmu Pemerintahan Fisipol Universitas Medan Area.

### **E. Kerangka Pemikiran**

Kerangka pemikiran dalam tulisan ini didasarkan pada suatu keadaan bahwa pengawasan merupakan suatu keadaan yang sangat penting di dalam menjalankan suatu roda organisasi pemerintahan.

Seorang pimpinan harus mempunyai beberapa cara untuk memastikan apakah setiap dari rencana yang telah dibuat serta disusun telah dilaksanakan dan dijalankan oleh bawahannya dengan baik atau sebaliknya fungsi ini merupakan fungsi pimpinan yang berhubungan dengan penyelamatan roda organisasi kantor kearah pencapaian tujuan atau suatu tujuan yang telah ditentukan sebelumnya.

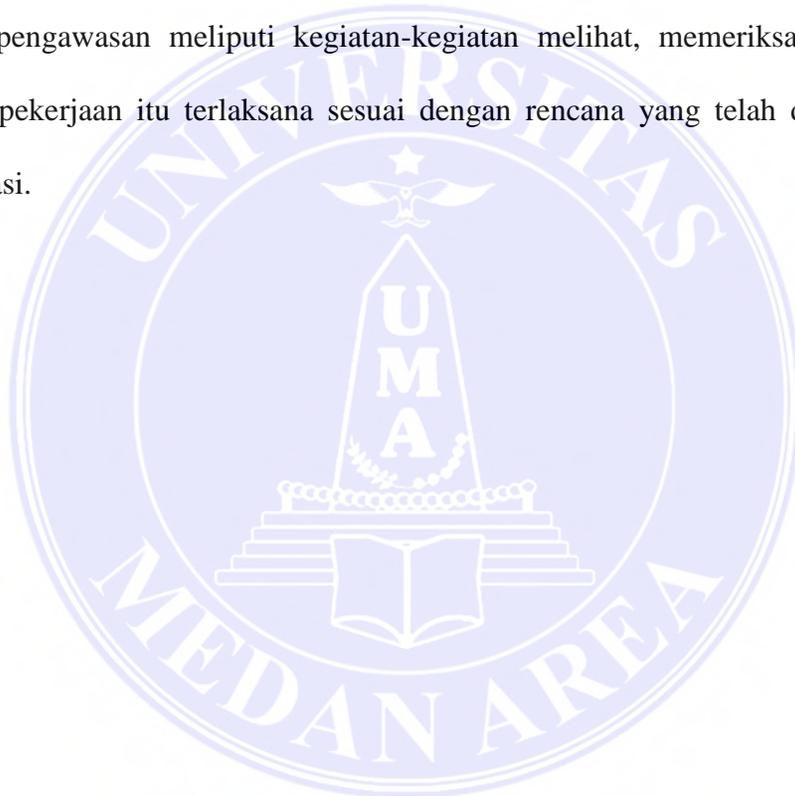
Pimpinan yang melaksanakan suatu pengawasan hendaklah mengerti apa yang sedang diawasinya dan kemudian jika terdapat suatu penyelewengan ataupun suatu kesalahan maka pimpinan tadi harus berusaha memperbaiki dengan cara sebaik mungkin, sehingga tujuan yang telah ditetapkan dapat dicapai dengan baik pula.

Untuk dapat memahami lebih lanjut mengenai pengawasan ini penulis akan mengemukakan pendapat para sarjana di bawah ini.

Menurut Sondang P. Siagian (2000:235), dikatakan bahwa “Pengawasan adalah proses pengamatan dari pada pelaksanaan seluruh kegiatan organisasi untuk menjaga agar supaya semua pekerjaan yang sedang dilakukan sesuai dengan rencana yang telah ditentukan sebelumnya”

Menurut Manullang (2001:18) : “Pengawasan adalah penilaian akan pekerjaan bawahan, baik yang sedang dikerjakan maupun yang sudah selesai dengan maksud mengadakan tindakan perbaikan bila perlu agar benar-benar dapat dihasilkan tujuan yang telah digariskan”.

Dari defmisi-definisi tersebut di atas penulis dapat menarik suatu kesimpulan bahwa pengawasan meliputi kegiatan-kegiatan melihat, memeriksa, dan menguji apakah pekerjaan itu terlaksana sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan oleh organisasi.



## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

#### A. Pengertian dan Tujuan Pengawasan

Untuk mendapatkan suatu pengertian mengenai pengawasan ini perlu dihubungkan dengan pendapat para ahli :

Sondang P. Siagian (2005:140) memberikan pengertian bahwa :

Pengawasan berarti suatu proses pengamatan dan pengukuran suatu kegiatan operasional dan hasil yang telah dicapai dibandingkan dengan sasaran dan standart yang telah ditetapkan sebelumnya yang terlihat dalam rencana. Pengawasan dalam usaha menjamin semua kegiatan terlaksana sesuai dengan kebijaksanaan strategi. keputusan program kerja yang dianalisis. dirumuskan dan telah ditetapkan sebelumnya dan diselenggarakan dalam wadah yang telah disusun untuk maksud tertentu.

James AF. Stoner dan Charles Wankel (2006:223) memberikan definisi bahwa :

Pengawasan adalah suatu upaya yang sistematis untuk menetapkan standard prestasi dengan sasaran perencanaan, membandingkan prestasi sesungguhnya dengan standart yang lebih dahulu ditetapkan itu, menentukan apakah ada penyimpangan tersebut serta mengambil tindakan perbaikan yang diperlukan untuk menjamin bahwa semua sumber daya perusahaan telah dipergunakan sedapat mungkin dengan cara efektif dan efisien guna mencapai sasaran perusahaan.

Sedangkan menurut Sujamto (2006:19) membatasi pengertian pengawasan sebagai berikut: 'Pengawasan sebagai suatu usaha atau kegiatan untuk mengetahui dan menilai kenyataan yang sebenarnya mengenai pelaksanaan tugas dari kegiatan apakah sesuai dengan semestinya atau tidak”.

Dari pengertian-pengertian tersebut di atas dapat disimpulkan bahwa pengawasan adalah untuk mencari kebenaran dan pelaksanaan pekerjaan, bukan mencari kesalahan. Pengawasan ini dimaksudkan untuk mencegah atau memperbaiki kesalahan, penyimpangan, ketidaksesuaian, penyelewengan yang tidak sesuai dengan tugas dan wewenang yang telah ditentukan. Jadi maksud dari pengawasan bukan mencari kesalahan terhadap orangnya, tetapi mencari kebenaran terhadap hasil pelaksanaan pekerjaannya.

Berdasarkan definisi dan pengertian pengawasan yang telah disebutkan di atas, maka tujuan dari pengawasan adalah :

- a. Menemukan dan menghilangkan sebab-sebab yang menimbulkan kemaetatan sebelum kemaetatan timbul,
- b. Memperbaiki kesalahan-kesalahan, penyimpangan-penyimpangan dan kekurangan-kekurangan serta kelemahan-kelemahan yang terjadi,
- c. Agar hasil pelaksanaan yang diperoleh secara berdaya guna (efisien) dan berhasil guna (efektif), sesuai dengan rencana yang telah ditentukan sebelumnya,
- d. Melakukan pencegahan dan perbaikan terhadap kesalahan-kesalahan yang terjadi,
- e. Dengan pengawasan akan dapat terlihat sesuatu yang telah dilaksanakan apakah sesuai dengan yang direncanakan.

Menurut Soewarno Handyaningrat (2002:4 1) tujuan dari pada pengawasan antara lain :

1. Untuk lebih menjamin bahwa kebijaksanaan dan strategi yang telah ditetapkan benar-benar terselenggara sesuai dengan kebijaksanaan serta strategi yang dimaksud,

2. Untuk lebih menjamin bahwa anggaran yang tersedia untuk membiayai berbagai kegiatan operasional benar-benar digunakan sesuai dengan keperuntukannya mengingat bahwa kemampuan organisasi menyediakan anggaran terbatas adanya.
3. Untuk lebih menjamin bahwa para anggota organisasi benar-benar berorientasi kepada kelangsungan hidup dan kemajuan organisasi sebagai keseluruhan dalam mana kepentingan para anggota organisasi telah terlindungi.
4. Untuk lebih menjamin penyediaan dan pemanfaatan prasarana kerja sedemikian rupa sehingga organisasi memperoleh manfaat yang maksimal daripadanya.
5. Untuk lebih menjamin bahwa hasil pekerjaan terpenuhi semaksimal mungkin.
6. Untuk lebih menjamin bahwa prosedur kerja ditaati oleh semua pihak.

Dari uraian tersebut di atas jelas bahwa tujuan pengawasan itu adalah untuk memberi kepastian agar pekerjaan yang dilaksanakan menurut rencana ketentuan-ketentuan, peraturan-peraturan, perintah-perintah, instruksi-instruksi serta kebijaksanaan yang telah ditetapkan atasan benar-benar diimplementasikan.

Dengan pengawasan berarti menjaga agar jangan sampai terjadi penyimpangan-penyimpangan, hambatan-hambatan, penyelewengan-penyelewengan maupun kemacetan dalam pelaksanaan kerja, sehingga hasilnya dapat dicapai dengan semaksimal mungkin.

## **B. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah**

Anggaran Pendapatan dan Belanja daerah pada hakekatnya merupakan instrumen kebijakan yang dipakai sebagai alat untuk meningkatkan pelayanan umum dan kesejahteraan masyarakat di daerah. Oleh karena itu DPRD dan pemerintah daerah harus berupaya secara nyata dan terstruktur guna menghasilkan APBD yang dapat mencerminkan kebutuhan riil masyarakat sesuai dengan potensi daerah masing-

masing, serta dapat memenuhi tuntutan terciptanya anggaran daerah yang berorientasi pada kepentingan masyarakat.

Peran anggaran dalam penentuan arah dan kebijakan pemerintah daerah, tidak terlepas dari kemampuan anggaran tersebut dalam mencapai tujuan pemerintah daerah sebagai penyelenggara pelayanan publik. Oleh karena itu pemerintah daerah perlu memperhatikan bahwa pada hakekatnya anggaran daerah merupakan perwujudan amanat rakyat kepada pihak legislative dan eksekutif untuk meningkatkan kesejahteraan dan pelayanan umum kepada masyarakat dalam batas otonomi daerah yang dimilikinya.

APBD mempunyai beberapa fungsi yang dikelompokkan menjadi dua, yaitu sebagai fungsi kebijakan fiskal dan sebagai fungsi manajemen. Sebagai fungsi kebijakan fiskal, anggaran dapat digunakan untuk: (1) mengatur alokasi belanja untuk pengadaan barang-barang dan jasa-jasa publik; (2) alat distribusi yang bertujuan untuk menciptakan pemerataan atau mengurangi kesenjangan dalam masyarakat; dan (3) sebagai fungsi stabilisasi, misalnya jika terjadi ketidak seimbangan yang ekstrem maka pemerintah dapat melakukan intervensi melalui anggaran untuk mengembalikan pada keadaan normal. Sedangkan sebagai fungsi manajemen, APBD berfungsi untuk: (1) memberi pedoman bagi pemerintah untuk melakukan tugas-tugasnya pada periode mendatang; (2) Anggaran sebagai kontrol masyarakat terhadap kebijakan yang telah dibuat oleh pemerintah; dan (3) untuk menilai seberapa jauh pencapaian pemerintah dalam melaksanakan kebijakan dan program-program yang direncanakan.

Selain fungsi teknis diatas, dalam perspektif lam APBD berfungsi sebagai instrumen demokrasi ekonomi dan keadilan karena sebagai :

1. Penerjemahan kebijakan politik.
2. Keputusan politik untuk memutuskan kemana uang APBD dibelanjakan dan darimana saja dikumpulkan.
3. Sebagai bentuk jamman sosial dan kesejahteraan masyarakat.

Dalam hal ini Menteri Negara Otonomi Daerah mengemukakan bahwa prinsip penyusunan anggaran daerah adalah sebagai berikut :

1. Keadilan anggaran

Hal tersebut mengharuskan pemerintah daerah untuk merasionalkan pengeluaran atau belanja secara adil untuk dapat dinikmati hasilnya secara proporsional oleh para wajib pajak, retribusi maupun masyarakat luas.

2. Efisiensi dan efektifitas anggaran

Dalam hal ini bagaimana memanfaatkan uang sebaik mungkin agar dapat menghasilkan perbaikan pelayanan kesejahteraan yang maksimal guna kepentingan masyarakat. Berkenan dengan itu penetapan standar kinerja proyek dan kegiatan serta harga satuannya akan merupakan faktor penentu dalam peningkatan efisiensi dan efektifitas anggaran.

3. Anggaran Berimbang dan Defisit

Pada hakekatnya penerapan prinsip anggaran berimbang adalah untuk menghindari terjadinya hutang pengeluaran akibat rencana pengeluaran yang melampaui kapasitas penerimaannya.

#### 4. Disiplin Anggaran

Struktur anggaran harus disusun dan dilaksanakan secara konsisten

#### 5. Transparansi dan Akuntabilitas Anggaran

Transparansi dan akuntabilitas dalam penyusunan anggaran, penetapan anggaran, perubahan anggaran dan perhitungan anggaran merupakan wujud pertanggungjawaban pemerintah daerah dalam masyarakat. Maka dalam proses pengembangan wacana publik di daerah salah satu instrumen kontrol pengelolaan anggaran daerah perlu diberikan keleluasaan masyarakat untuk mengakses informasi yang akurat dan tepat waktu.

Proses penyusunan APBD dapat dilihat dalam dua proses, yakni proses yang terjadi di eksekutif dan proses yang terjadi di legislative.

##### 1. Proses yang terjadi di eksekutif

Proses penyusunan APBD secara keseluruhan beradaditangan sekretaris daerah yang bertanggung jawab mengkoordinasikan seluruh kegiatan penyusunan APBD. Sedangkan proses penyusunan belanja rutin disusun oleh bagian keuangan Pemerintah Daerah, proses penyusunan penerimaan dilakukan oleh Dinas Pendapatan Daerah dan proses penyusunan belanja pembangunan disusun oleh Bappeda (bagian penyusunan program dan bagian keuangan).

##### 2. Proses di legislative

Di DPRD, proses penyusunan APBD dilakukan berdasarkan tata tertib DPRD.

Adapun alur penyusunan APBD ditingkat Dewan adalah sebagai berikut :

- a. Setiap tahun menjelang berlakunya tahun anggaran baru, walikota wajib menyampaikan Rancangan Peraturan Daerah tentang APBD dan lampiran selengkapnya dengan nota keuangan kepada DPRD.
- b. Pimpinan DPRD menyerahkan nota keuangan dan Rancangan Peraturan Daerah tentang APBD kepada Panitia Anggaran untuk memperoleh pendapatnya.
- c. Pendapat panitia anggaran diserahkan ke komisi-komisi sebagai bahan pembahasan.
- d. Setelah dari komisi-komisi diputuskan secara bersama antara DPRD dengan eksekutif dalam Rapat Paripurna.

Dalam pembahasan Rancangan Peraturan Daerah tentang APBD dilakukan proses sebagai berikut :

- a. Penyampaian Rancangan Peraturan Daerah, Rancangan Perda yang berasal dari Walikota/Bupati/Gubernur disampaikan kepada DPRD melalui nota pengantar Walikota/Bupati/Gubernur. Sedangkan Raperda yang berasal dari usulan DPRD beserta penjelasannya disampaikan secara tertulis kepada Pimpinan DPRD. Kedua Rancangan tersebut disampaikan kepada anggota DPRD sesuai dengan mekanisme yang berlaku.
- b. Tahap pembahasan Raperda, pembahasan Raperda dilakukan melalui 4 tahap kecuali apabila panitia musyawarah menentukan lain.

Pembahasan tahap I meliputi:

- 1) Penjelasan Walikota/Bupati/Gubernur dalam rapat Paripurna DPRD jika Raperda merupakan prakarsa dari Walikota/Bupati/Gubernur.
- 2) Penjelasan DPRD jika Raperda merupakan usul DPRD.

Pembahasan tahap II meliputi :

- 1) Dalam hal Raperda Walikota/Bupati/Gubernur:
  - Pandangan umum fraksi dalam rapat paripurna
  - Jawaban Walikota/Bupati/Gubernur dalam rapat paripurna terhadap pandangan umum.
- 2) Dalam hal Raperda dari DPRD :
  - Pendapat Walikota/Bupati/Gubernur dalam rapat Paripurna terhadap Raperda.
  - Jawaban DPRD melalui pimpinan dalam rapat paripurna terhadap pendapat Walikota/Bupati/Gubernur

Pembahasan tahap III meliputi :

- 1) Pembahasan dalam rapat komisi, rapat gabungan komisi atau rapat panitia khusus dengan pejabat yang dilakukan bersama-sama yang ditunjuk Walikota/Bupati/Gubernur.
- 2) Laporan hasil pembahasan oleh komisi atau Pansus kepada pimpinan DPRD dan rapat paripurna khusus DPRD.

Pembahasan tahap IV meliputi :

- 1) Pengambilan keputusan dalam rapat paripurnan DPRD yang didahului dengan :
  - Pendapat akhir fraksi-fraksi
  - Kesimpulan rapat oleh Pimpinan rapat.
- 2) Pemberian kesempatan kepada Walikota/Bupati/Gubernur untuk memberikan sambutan.

### **C. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah**

Pergantian Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah telah didahului dengan pergantian undang-undang bidang politik, antara lain: UU nomor 3 tahun 1999 tentang Pemilihan Umum diperbaharui dengan Undang-Undang Nomor 12 tahun 2003 tentang Pemilu; UU nomor 4 tahun 1999 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR dan DPRD diperbaharui dengan UU nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD.

Dalam suasana reformasi maka Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 juga mengalami amandemen sebanyak empat kali (tahun 1999, 2000, 2001 dan 2002) dan khusus menyangkut pasal 18 tentang Pemerintah daerah mengalami perubahan dan penambahan isi yang cukup signifikan. Sesuai dengan kondisi politik saat itu maka rumusan tentang kedudukan DPRD dalam UU nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah mengalami perubahan mendasar. Hal itu terlihat dalam rumusan tentang pemerintahan daerah. Dalam rumusan pasal 3 ayat (1) UU nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah disebutkan :

“Pemerintahan Daerah adalah :

- a. Pemerintahan daerah provinsi yang terdiri atas Pemerintah Daerah provinsi dan DPRD provinsi;
- b. Pemerintahan Kabupaten/Kota yang terdiri atas Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota dan DPRD Kabupaten/Kota.”

Lebih jauh dalam pasal 40 UU nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dirumuskan:”DPRD merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah dan berkedudukan sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah”. Untuk dapat menjadi calon anggota DPRD, sesuai UU nomor 12 tahun 2003 tentang Pemilu, Pasal 60, seseorang harus memenuhi syarat sebagai berikut :

- a. Warga negara Republik Indonesia yang berumur 21 (dua puluh satu) tahun atau lebih;
- b. Bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa;
- c. Berdomisili di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- d. Cakap berbicara, membaca dan menulis dalam bahasa Indonesia;
- e. Berpendidikan serendah-rendahnya SLTA atau sederajat;
- f. Setia kepada Pancasila sebagai dasar negara, dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dan cita-cita Proklamasi 17 Agustus 1945;
- g. Bukan bekas anggota organisasi terlarang Partai Komunis Indonesia, termasuk organisasi massanya, atau bukan orang yang terlibat langsung dalam G-30-SJPKI atau organisasi terlarang lainnya;

- h. Tidak sedang dieabut hak pilihnya berdasarkan keputusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap;
- i. Tidak sedang menjalani pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih;
- j. Sehat jasmani dan rohani berdasarkan hasil pemeriksaan kesehatan dan dokter yang berkompeten; dan
- k. Terdaftar sebagai pemilih.

Dilihat dari pasal di atas persyaratan untuk menjadi anggota DPRD dalam huruf e tentang pendidikan minimal dapat dikatakan terlalu rendah, hal ini ditakutkan anggota DPRD tersebut nantinya kurang dapat memahami seluk beluk pemerintahan daerah yang cukup rumit. Untuk calon anggota DPRD sebaiknya berpendidikan tingkat akademis.

#### 1. Pimpinan DPRD

Sesuai isi pasal 57 UU nomor 22 tahun 2003 disebutkan Pimpinan DPRD Provinsi terdiri dari seorang Ketua dan sebanyak-banyaknya tiga orang Wakil Ketua yang dipilih dari dan oleh Anggota DPRD Provinsi dalam sidang paripurna DPRD provinsi. Sedangkan untuk DPRD kabupaten/kota adalah seorang Ketua dan dua orang wakil ketua yang dipilih dari dan oleh anggota DPRD kabupaten/kota dalam sidang paripurna DPRD kabupaten/kota (pasal 73 ayat (1)).

Pimpinan DPRD sebelum memangku jabatannya mengucapkan sumpah/janji yang dipandu oleh Ketua Pengadilan Tinggi untuk Pimpinan DPRD provinsi dan Ketua Pengadilan Negeri untuk Pimpinan DPRD kabupaten/kota.

## 2. Kedudukan dan Fungsi DPRD

Kedudukan DPRD kabupaten/kota sesuai dengan pasal 76 UU nomor 22 tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, DPRD adalah lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai lembaga pemerintahan daerah kabupaten/kota.

Sedangkan fungsi dari DPRD adalah :

- a. Legislasi
- b. Anggaran
- c. Pengawasan

Ternyata fungsi DPR, DPRD Provinsi, DPRD Kabupaten/Kota diseragamkan. Hal ini dinilai lagi dalam penjelasan pasal 61 dan pasal 77 UU nomor 22 tahun 2003. Yang dimaksud dengan fungsi legislasi adalah legislasi daerah yang merupakan fungsi DPRD untuk membentuk peraturan daerah bersama Kepala Daerah. Adapun yang dimaksud dengan fungsi anggaran adalah fungsi DPRD bersama-sama dengan Pemerintah daerah untuk menyusun dan menetapkan APBD yang didalamnya termasuk anggaran untuk pelaksanaan fungsi, tugas dan wewenang DPRD. Penjelasan mengenai fungsi pengawasan adalah fungsi DPRD untuk melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang, peraturan daerah, APBD dan Keputusan Kepala daerah serta kebijakan yang ditetapkan oleh pemerintah daerah.

### 3. Tugas Dan Wewenang DPRD

Tugas dan wewenang DPRD sesuai dengan isi pasal 42, Undang-Undang nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah adalah :

- a) Membentuk Peraturan Daerah (Perda) yang dibahas dengan kepala daerah untuk mendapat persetujuan bersama.
- b) Membahas dan menyetujui Rancangan Perda tentang APBD bersama dengan kepala daerah.
- c) Melaksanakan pengawasan terhadap Perda dan Peraturan perundang-undangan lainnya, peraturan kepala daerah, APBD, kebijakan pemerintah daerah dalam melaksanakan program pembangunan daerah dan kerjasama internasional di daerah
- d) Mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian kepala daerah/wakil kepala daerah kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri bagi DPRD provinsi dan kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur bagi DPRD Kabupaten/Kota.
- e) Memilih wakil kepala daerah dalam hal terjadi kekosongan jabatan wakil kepala daerah.
- f) Memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah daerah terhadap rencana perjanjian internasional di daerah
- g) Memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama internasional yang dilakukan oleh pemerintah daerah.
- h) Meminta laporan keterangan pertanggungjawaban kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.

- i) Membentuk panitia pengawas pemilihan kepala daerah
- j) Melakukan pengawasan dan meminta laporan KPUD dalam penyelenggaraan pemilihan kepala daerah
- k) Memberikan persetujuan terhadap rencana kerjasama antar daerah dan dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan daerah.

Disebutkan juga bahwa selain tugas dan wewenang seperti di atas DPRD mempunyai tugas dan wewenang sebagaimana diatur dalam undang-undang lainnya.

#### 4. Hak Dan Kewajiban DPRD

Dalam pasal 43 UU nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah disebutkan bahwa DPRD mempunyai hak interpelasi, hak angket serta hak menyatakan pendapat.

Yang dimaksud dengan hak interpelasi adalah hak DPRD untuk meminta keterangan kepada Kepala Daerah mengenai kebijakan pemerintah daerah yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan masyarakat, daerah dan negara.

Adapun yang dimaksud dengan hak angket adalah pelaksanaan fungsi pengawasan DPRD untuk melakukan penyelidikan terhadap suatu kebijakan tertentu kepala daerah yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan masyarakat, daerah dan negara. Pelaksanaan hak angket dilakukan setelah hak interpelasi dan mendapatkan persetujuan dari rapat paripurna DPRD yang dihadiri sekurang-kurangnya 3/4 (tiga perempat) dari jumlah anggota DPRD dan putusan

dimambil dengan persetujuan sekurang-kurangnya  $\frac{2}{3}$  (dua pertiga) dari jumlah anggota yang hadir.

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

Dari penjelasan 3 hak DPRD ini menempatkan kepala daerah hanya sekedar untuk mendengarkan “*uneg-uneg*” DPRD dan menjawab dengan kalimat “akan memperhatikan”. Hak ini tidak tegas dan tidak jelas apa akibat atau sanksi apabila kepala daerah tidak menjalankan saran atau rekomendasi DPRD.

Selain hak, DPRD juga mempunyai kewajiban dalam menjalankan tugasnya. Kewajiban DPRD menurut pasal 45 UU nomor 32 tahun 2004 adalah :

- a) Mengamalkan Pancasila melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan mentaati 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) Memperjuangkan upaya peningkatan kesejahteraan rakyat di daerah.
- e) Menyerap, menghimpun, menampung dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat.
- f) Mendahulukan kepentingan negara di atas kepentingan pribadi, kelompok dan golongan.

- g) Memberikan pertanggungjawaban secara moral dan politis kepada pemilih dan daerah pemilihannya.
- h) Menaati Peraturan Tata Tertib, Kode Etik dan Sumpah/janji Anggota DPRD
- i) Menjaga norma dan etika dalam hubungan kerja dengan lembaga yang terkait.

#### **D. Fungsi Pengawasan Oleh DPRD**

Pengawasan (oleh DPRD) adalah istilah yang sering diucapkan oleh banyak orang. Pengawasan adalah sub fungsi penting dalam pengelolaan pemerintah daerah yang baik. Sebagaimana halnya dalam manajemen umum, pengelolaan pemerintah setidaknya mempunyai 4 fungsi dasar, yakni: perencanaan, pengorganisasian, kepemimpinan dan pengendalian. (Ade Eahyat, 2013)

Dengan kata lain, perencanaan yang cermat, karakter kepemimpinan yang handal dan struktur organisasi yang rapi, tidak cukup menjamin pengelolaan pemerintah di daerah akan berlangsung efektif dan mencapai tujuan sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan. Fungsi pengawasan dalam pemerintahan sangat diperlukan. Fungsi pengawasan yang baik akan menjamin proses pencapaian tujuan dari keseluruhan dan bagian-bagian dari rencana yang telah ditetapkan.

Pada dasarnya, pengawasan adalah sub fungsi pengendalian terhadap pemerintah daerah. Pemerintah daerah membutuhkan sebuah fungsi pengawasan yang mampu memberi “tanda bahaya” jika terjadi penyimpangan.

Salah satu fungsi yang dijalankan oleh DPRD adalah fungsi pengawasan terhadap pelaksanaan APBD. APBD itu dilaksanakan oleh lembaga eksekutif maupun

lembaga-lembaga lain yang berkompeten. Pengawasan oleh DPRD penting, bukan hanya karena tugas dan kewenangan DPRD untuk menilai apakah pelaksanaan APBD telah dijalankan sesuai rencana. Ia juga penting sebagai ukuran seberapa jauh anggota DPRD dapat menjalankan mandat yang diberikan para pemiliknya untuk menjamin kesejahteraan mereka.

Pengawasan terhadap APBD adalah segala kegiatan untuk menjamin agar pengumpulan pendapatan daerah dan pembelanjaan pengeluaran daerah sesuai dengan rencana, aturan-aturan dan tujuan yang telah ditetapkan. (Muji Estiningsih, 2005:35).

Dari definisi di atas, fungsi pengawasan DPRD bukan saja merupakan sebuah proses untuk memantau kegiatan yang dilakukan oleh eksekutif agar berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan. Ia juga merupakan sebuah proses untuk melakukan koreksi terhadap penyimpangan-penyimpangan yang telah dan mungkin terjadi. Pengawasan yang baik selalu merupakan langkah pencegahan yang efektif terhadap penyimpangan dalam proses penyelenggaraan pemerintah.

Fungsi pengawasan DPRD pada dasarnya adalah sebuah proses yang berkelanjutan, sistematis dan mengacu pada tahapan-tahapan yang relatif baku. Dalam konteks lembaga politik yang lebih bersifat strategis dan bukan administratif. Hal ini membedakan fungsi pengawasan yang dilakukan oleh DPRD dengan fungsi pengawasan yang dilakukan oleh lembaga pemerintah lainnya. Fungsi pengawasan DPRD lebih bersifat politis strategis menyangkut pencapaian tujuan pemerintahan dan pembangunan daerah secara umum.

Seperti halnya fungsi pengawasan pada umumnya, fungsi pengawasan DPRD berdasar pada rencana yang dilengkapi dengan standar untuk menentukan sebuah kegiatan pemerintah daerah dikatakan “berhasil”, “gagal” atau “menyimpang” dalam pelaksanaan rencana tersebut.

Fungsi pengawasan oleh DPRD biasanya dilakukan dengan dua cara, yakni formal dan informal. Fungsi pengawasan formal dilakukan melalui mekanisme dan jalur-jalur resmi. Fungsi ini dilakukan melalui rapat koordinasi atau rapat evaluasi.

Sedangkan cara informal dilakukan melalui jalur-jalur yang tidak resmi misalnya dialog dengan masyarakat, kunjungan ke lapangan dan interaksi langsung dengan masyarakat terutama pada masa-masa reses.

Pengawasan terhadap APBD oleh DPRD terdapat dalam pasal 78 Undang-undang nomor 22 tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD yang menyatakan bahwa tugas dan wewenang DPRD adalah melaksanakan pengawasan terhadap APBD. Sifat dan pengawasannya bukan merupakan penyelidikan., akan tetapi hanya mengawasi jalannya APBD apakah sudah sesuai dengan rencana atau telah terjadi penyimpangan dalam pelaksanaannya.

Dalam suatu pengawasan tentunya terdapat suatu pengawasan internal. Dalam lingkup Pemerintah daerah, pengawasan internal secara keseluruhan merupakan tanggung jawab kepala daerah. Cakupan pengawasan yang menjadi kewenangan Kabupaten/Kota diatur dengan Perda. Pengawasan tersebut dilakukan oleh suatu badan pemerintah yang dikenal dengan Badan Pengawas Daerah. Badan Pengawasan Daerah ini dalam melakukan pengawasan mempunyai hak sampai dengan tingkat

penyidikan sedangkan DPRD dalam melakukan pengawasan tidak mempunyai wewenang untuk melakukan penyidikan. Jika dalam pengawasan oleh DPRD ditemukan penyimpangan, maka DPRD hanya bisa melaporkan penyimpangan tersebut kepada pihak yang berwenang.

Jika Bawasda merupakan lembaga pengawas internal, maka DPRD merupakan lembaga pengawas eksternal yang dalam pelaksanaannya sebatas pemantauan saja.

Akan tetapi walaupun DPRD tidak memiliki kekuatan yang cukup untuk memberikan sanksi kepada eksekutif, setidaknya DPRD memiliki kekuasaan yang cukup kuat untuk meminta keterangan dengan pihak-pihak yang sekiranya dapat memberjkan masukan dalaxn rangka pelaksanaan fungsi pengawasan. (Moeh. Ichsan, 1997:136)

## **BAB III**

### **METODOLOGI PENELITIAN**

#### **A. Populasi dan Sampel**

Dalam teorinya, bahwa diketahui bahwa sampel itu adalah merupakan bagian dari populasi.

Oleh B.H. Eriekson dan TA. Nosamehuk (2001:156) dikatakan: “Populasi dapat berupa kumpulan dari setiap objek penelitian. Pada dasarnya, populasi adalah himpunan semua hal (keseluruhan realitas sosial) yang ingin diketahui”.

Sedangkan menurut Masri Singarimbun dan Sofyan Effendi (2007:152) adalah sebagai berikut: “Populasi adalah perkiraan seluruh elemen, misalnya perkiraan jumlah karyawan, perkiraan jumlah produksi, perkiraan jumlah modal, perkiraan rata-rata modal, perkiraan rata-rata gaji karyawan perbulan dan sebagainya atau disebut parameter”.

Dari uraian di atas maka dapat diketahui bahwa dalam memahami populasi yang ada maka peneliti harus mempunyai suatu pandangan bahwa populasi itu akan benar-benar dapat memberikan realitas kenyataan dari penelitian yang diadakan serta diketahui pula jumlahnya.

Dalam penelitian ini maka yang menjadi populasi adalah semua pegawai yang ada di Kantor DPRD Kabupaten Deli Serdang. Sedangkan sebagai sampel adalah semua unsur pegawai yang terdapat di Bagian Tata Usaha Kantor DPRD Kabupaten Deli Serdang.

## B. Metode Pengumpulan Data

Untuk mengumpulkan data dalam penyusunan skripsi ini, penulis juga mempergunakan beberapa teknik penelitian yaitu :

### 1. Penelitian Kepustakaan (*Library Research*).

Dalam teknik penelitian ini penulis mempelajari teori-teori yang berkaitan dengan skripsi ini, yang dilakukan dengan cara mempelajari buku-buku, diktat-diktat dan lain-lain yang berkaitan dengan masalah penelitian.

### 2. Dalam teknik penelitian ini, penulis mengadakan penelitian langsung ke lapangan atau objek penelitian dengan menggunakan beberapa cara yaitu:

- a. Interview atau wawancara, yakni pelaksanaan pengumpulan data yang dilakukan melalui tanya-jawab secara lisan dari bertatap muka secara langsung dengan pegawai atau pejabat yang terdapat dalam objek penelitian.
- b. Pengamatan (observasi) yakni pelaksanaan pengumpulan data yang dilakukan dengan pengamatan dan pencatatan secara sistematis terhadap gejala yang terdapat pada objek penelitian, dengan maksud untuk mendapatkan data yang diperlukan dalam pemceahan persoalan yang dihadapi.

## C. Variabel dan definisi Operasional

Dalam penulisan skripsi ini penulis mengemukakan dua variabel yang sangat menentukan dan saling berhubungan.

Kedua variabel tersebut adalah sebagai berikut:

1. Variabel bebas (Independent Variable) atau disebut juga dengan variabel yang diselidiki pengaruhnya.
2. Variabel terikat (Dependent Variable) atau disebut juga dengan Variabel ramalan. yakni Variabel yang diramalkan akan timbul sebagai akibat pengaruh variabel bebas.

Variabel-Variabel di atas akan dijelaskan dalam bentuk definisi operasional sebagai berikut :

1. Variabel bebas indikatornya adalah “Peranan dan Fungsi DPRD”.
  - a. Legislasi
  - b. Anggaran
  - c. Pengawasan
2. Variabel terikat indikatornya adalah pengawasan anggaran”, yaitu :
  - a. Realisasi
  - b. Rencana
  - c. Penggunaan.

#### **D. Metode Analisis data**

Dalam penulisan skripsi ini, penulis menggunakan metode penelitian deskriptif. Metode penelitian deskriptif ini adalah tipe penelitian yang digunakan untuk menggambarkan kondisi data, serta gejala-gejala yang ada.

Menurut Jalaluddin Rakhmat (2005:35):

Metode deskriptif adalah metode penelitian yang digunakan untuk menggambarkan kondisi data serta gejala-gejala yang ada. Metode deskriptif bertujuan untuk :

1. Mengumpulkan informasi aktual secara terperinci yang melukiskan gejala yang ada.
2. Mengidentifikasi masalah atau memeriksa kondisi dan praktek yang berlaku.
3. Membuat perbandingan dan evaluasi.
4. Menentukan apa yang dilakukan oleh orang lain dalam menghadapi masalah yang sama dan belajar dari pengalaman mereka untuk menetapkan rencana dan keputusan pada waktu yang akan datang.

Metode analisis data ini berpedoman pada wawancara yang dilakukan sewaktu penelitian. Temuan dari suatu wawancara yang dilakukan oleh penulis tersebut akan diperbandingkan dengan apa yang telah diteorikan kemudian dicari kesimpulannya.

## BAB V

### HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

#### A. Lemahnya Fungsi Anggaran DPRD Kabupaten/Kota

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Provinsi, Kabupaten dan Kota merupakan lembaga Pemerintahan daerah atau sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah bersama-sama dengan Pemerintah Daerah. Para anggota DPRD dipilih berdasarkan pemilihan umum setiap 5 (lima) Tahun sekali berdasarkan usulan dan masing-masing partai politik dan ditetapkan oleh Komisi Pemilihan Umum, baik Provinsi, Kabupaten maupun Kota.

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah memiliki tiga (3) yaitu Fungsi Legislasi, Fungsi Anggaran Dan Fungsi Pengawasan. Fungsi yang dalam bahasa latinnya “*Functus*“ asal katanya “*Fungtor*“ artinya cara untuk melakukan (*to parform*), melaksanakan, menjalankan (*administer*). Menurut terminologi hukum fungsi asal katanya “*function*” artinya tugas khusus dan suatu jabatan, atau lingkungan kegiatan yang dilakukan oleh badan/lembaga dalam rangka seluruh kegiatan negara. Oleh karena itu fungsi mengandung wewenang dan tugas. Dalam Peraturan Pemerintah Nomor. 58 Tahun 2005 Tentang Pengelolaan Keuangan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2005 Nomor 140, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4578) menyebutkan : Fungsi adalah perwujudan tugas pemerintahan dibidang tertentu yang dilaksanakan dalam rangka mencapai tujuan pembangunan nasional. Anggaran, adalah taksiran mengenai penerimaan dan

pengeluaran kas yang diharapkan untuk periode yang akan datang. Menurut Black 's Law Dictionary, *Budget* : A balance sheet or statement of estimated receipts and expenditures. (Suatu neraca tentang perkiraan pendapatan dan belanja). Dengan demikian fungsi anggaran DPRD adalah suatu bentuk tugas yang harus dilakukan oleh DPRD untuk mencapai tujuan pemerintahan daerah, berupa menyusun dan menetapkan prakiraan penerimaan dan belanja keuangan pemerintahan daerah. Agar fungsi suatu badan atau lembaga dapat terlaksana dengan baik maka diberikan wewenang dan tugas tertentu, dengan catatan bahwa tugas wajib dilaksanakan.

Untuk melaksanakan fungsinya, DPRD mempunyai tugas dan wewenang sebagaimana yang diatur dalam Undang Undang Nomor 27 Tahun 2009 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 123, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5043) dan Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2010 Tentang Penyusunan Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Tentang Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2010 Nomor 22, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5104).

Tugas dan wewenang Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, yaitu:

- a. Membentuk peraturan daerah bersama kepala daerah;
- b. Membahas dan memberikan persetujuan rancangan peraturan daerah mengenai APBD yang diajukan oleh kepala daerah;
- c. Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan daerah dan APBD;

- d. Mengusulkan pengangkatan dan/atau pemberhentian kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri bagi DPRD provinsi dan kepada Menteri Dalam Negeri melalui gubernur bagi DPRD kabupaten/kota, untuk mendapatkan pengesahan pengangkatan dan/atau pemberhentian;
  - e. Memilih wakil kepala daerah dalam hal terjadi kekosongan jabatan wakil kepala daerah;
  - f. Memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah daerah terhadap rencana perjanjian internasional di daerah;
  - g. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama internasional yang dilakukan oleh pemerintah daerah;
  - h. Meminta laporan keterangan pertanggungjawaban kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah;
  - i. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerjasama dengan daerah lain atau dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan daerah;
  - j. Mengupayakan terlaksananya kewajiban daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan
  - k. Melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.
1. Melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.

Tugas dan wewenang DPRD dalam membahas rancangan peraturan daerah tentang APBD, tidak dilakukan oleh seluruh alat kelengkapan DPRD, akan tetapi hanya Pimpinan dan Badan Anggaran DPRD yang melakukan pembahasan awal atas rancangan Perda tentang APBD, baik pembahasan rancangan kebijakan umum APBD maupun rancangan prioritas plafon anggaran sementara. Tugas Badan Anggaran DPRD yaitu :

- a. Memberikan saran dan pendapat berupa pokok-pokok pikiran DPRD kepada kepala daerah dalam mempersiapkan rancangan anggaran pendapatan dan belanja daerah paling lambat 5 (lima) bulan sebelum ditetapkannya APBD;
- b. Melakukan konsultasi yang dapat diwakili oleh anggotanya kepada komisi terkait untuk memperoleh masukan dalam rangka pembahasan rancangan kebijakan umum APBD serta prioritas dan plafon anggaran sementara;
- c. Memberikan saran dan pendapat kepada kepala daerah dalam mempersiapkan rancangan peraturan daerah tentang perubahan APBD dan rancangan peraturan daerah tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD;
- d. Melakukan penyempumaan rancangan peraturan daerah tentang APBD dan rancangan peraturan daerah tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD berdasarkan hasil evaluasi Menteri Dalam Negeri bagi DPRD provinsi dan gubernur bagi DPRD kabupaten/kota bersama tim anggaran pemerintah daerah;
- e. Melakukan pembahasan bersama tim anggaran pemerintah daerah terhadap rancangan kebijakan umum APBD serta rancangan prioritas dan plafon anggaran sementara yang disampaikan oleh kepala daerah; dan

f. Memberikan saran kepada pimpinan DPRD dalam penyusunan anggaran belanja DPRD.

Dalam melaksanakan tugas dan wewenang dibidang anggaran DPRD, Pimpinan DPRD mempunyai tugas “menyusun rencana anggaran DPRD bersama sekretariat DPRD yang pengesahannya dilakukan dalam rapat paripurna “. Pimpinan DPRD dalam menyusun anggaran DPRD tidak mandiri artinya, pengarus sekretaris DPRD dan staf dari pejabat struktural di sekretariat DPRD yang lainnya sangat dimungkinkan mengingat, keterlibatan Sekretariat DPRD dalam penyusunan anggaran DPRD baik yang berkaitan dengan Gaji dan Tunjangan para anggota DPRD dan Pegawai negeri di Sekretariat DPRD maupun anggaran untuk belanja barang dan jasa di DPRD menjadi keharusan.

Sebelumnya, anggaran DPRD disusun oleh DPRD sendiri melalui Panitia Anggaran DPRD. Tidak ada campur tangan sekretariat DPRD dalam penyusunan anggaran DPRD. Panitia Anggaran DPRD bersifat mandiri dalam penyusunan anggarannya, bahkan dapat memberikan masukan dalam penyusunan anggaran sekretariat DPRD yang merupakan bagian dan satuan kerja perangkat daerah. Dalam peraturan sebelumnya, yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2004 tentang Pedoman Penyusunan Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 91, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4417) disebutkan bahwa Panitia Anggaran DPRD mempunyai tugas diantaranya yaitu “menyusun anggaran belanja DPRD dan memberikan saran terhadap penyusunan anggaran belanja Sekretariat DPRD “.

Terdapat perbedaan yang mendasar mengenai kewenangan dalam Fungsi Anggaran DPRD antara Undang Undang Nomor. 22 Tahun 2003 Tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 92, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4310) beserta peraturan pelaksanaannya, dengan berlakunya Undang Undang Nomor. 27 Tahun 2009 Tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD, beserta peraturan pelaksanaannya. Dalam UU. No. 22 Tahun 2003 Tentang Susduk MPR, DPR, DPD dan DPRD, Yang dimaksud dengan fungsi anggaran adalah fungsi DPRD Provinsi atau Kabupaten/kota bersama dengan pemerintah daerah untuk menyusun dan menetapkan APBD yang didalamnya termasuk anggaran untuk melaksanakan fungsi, tugas dan wewenang DPRD Provinsi atau Kabupaten/Kota. Begitu juga dalam PP. No. 25 Tahun 2004 Tentang Pedoman Penyusunan Peraturan Tata tertib DPRD, disebutkan bahwa Fungsi Anggaran DPRD diwujudkan dalam bentuk menyusun dan menetapkan APBD bersama Pemerintah Daerah. Akan tetapi pada peraturan pelaksana dan UU. No. 27 Tahun 2009 Tentang MPR, DPR, DPD, Dan DPRD, yaitu PP. No. 16 tahun 2010, disebutkan “Fungsi anggaran sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b diwujudkan dalam membahas dan menyetujui rancangan anggaran pendapatan dan belanja daerah bersama kepala daerah“

Kewenangan DPRD bersama pemerintah daerah untuk menyusun dan menetapkan APBD yang didalamnya termasuk anggaran untuk melaksanakan fungsi, tugas dan wewenang DPRD, berbeda dengan kewenangan DPRD hanya membahas

dan menyetujui rancangan anggaran pendapatan dan belanja daerah bersama kepala daerah. Secara normatif, fungsi anggaran DPRD dikurangi dengan berlakunya UU. No. 27 Tahun 2009 dan PP.No. 16 Tahun 2010, mengingat semula DPRD memiliki kewenangan untuk menyusun dan menetapkan APBD termasuk anggaran DPRD sendiri, namun sekarang hanya berwenang membahas dan menyetujui rancangan APBD.

Posisi yang sama, dialami juga oleh alat kelengkapan DPRD yaitu Badan Anggaran yang semula adalah Panitia Anggaran. Pada PP. No. 25 Tahun 2004, Panitia Anggaran dalam rangka melaksanakan fungsi anggaran DPRD mempunyai kewenangan diantaranya yaitu “menyusun anggaran belanja DPRD dan memberikan saran terhadap penyusunan anggaran belanja Sekretariat DPRD”, namun sekarang ini berdasarkan pada PP No. 16 Tahun 2010, Badan Anggaran dalam rangka melaksanakan fungsi anggaran DPRD memiliki kewenangan dibidang anggaran, diantaranya yaitu” memberikan saran dan pendapat berupa pokok-pokok pikiran DPRD kepada kepala daerah dalam mempersiapkan rancangan anggaran pendapatan dan belanja daerah paling lambat 5 (lima) bulan sebelum ditetapkan APBD; dan memberikan saran kepada pimpinan DPRD dalam penyusunan anggaran belanja DPRD “.

Selain itu, kedudukan kepala daerah sangatlah kuat dibidang pengelolaan anggaran. Kepala Daerah adalah pemegang otoritas keuangan daerah, dalam pelaksanaannya sebagian atau seluruh kekuasaannya yang berupa perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan dan pertanggungjawaban, serta pengawasan keuangan daerah kepada para pejabat perangkat daerah, yang terdiri dari sekretariat

daerah, sekretariat DPRD, dinas daerah, dan lembaga teknis daerah. Hal ini dapat dikatakan bertentangan dengan konstitusi, mengingat dalam Pasal 18 UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tidak ada yang menegaskan bahwa Kepala daerah pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan daerah termasuk di dalamnya keuangan DPRD.

Dari norma-norma di atas, dapat disimpulkan kelemahan yang dimiliki DPRD dalam fungsi anggaran yaitu :

2. DPRD sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah bersama dengan pemerintah daerah, memiliki kedudukan setara artinya, memiliki kedudukan yang sama dan sejajar (tidak saling membawahi) antara kepala daerah dengan DPRD dan sama-sama mitra sekerja dalam membuat kebijakan daerah, akan tetapi dalam hal kebijakan pengelolaan anggaran keuangan daerah, norma dalam UU. No. 32 Tahun 2004 dan peraturan pelaksanaannya, memposisikan kedudukannya DPRD di bawah kepala daerah.
3. DPRD kehilangan kewenangan merencanakan APBD , termasuk anggaran DPRD sendiri, membahas dan menetapkannya bersama pemerintah daerah DPRD sekarang ini dalam fungsi anggaran hanya berwenang membahas dan menyetujui rancangan APBD yang diajukan oleh kepala daerah. Perencanaan anggaran DPRD dilakukan oleh Pimpinan DPRD bersama Sekretariat DPRD. Termasuk Sekretariat DPRD (Sekretaris DPRD dan pejabat struktural di bawahnya) adalah lembaga teknis daerah yang harus bertanggungjawab kepada Kepala Daerah. Oleh karena itu keberadaan DPRD dalam merencanakan

anggarannya sendiri, tidak mandiri dan masih dimungkinkan dipengaruhi oleh sekretariat DPRD.

4. Badan Anggaran DPRD sebagai alat kelengkapan DPRD, dalam tahapan penyusunan Rancangan Peraturan Daerah tentang APBD, hanya bersifat mitra dalam pembahasan dengan Tim Anggaran Pemerintah Daerah, bukan sebagai pengusul. Begitu juga kedudukan Badan Anggaran DPRD dalam menyusun anggaran DPRD sendiri, hanya sebagai pemberi masukan kepada pimpinan DPRD, mengingat yang menyusun anggaran DPRD adalah Pimpinan DPRD beserta Sekretariat DPRD.

Daniel E.Hall, menyebutkan fungsi kongres yaitu “of the Four constitutional branches of government Congress possesses the greatest ability to control the federal bureaucracy. First, it is Congress that creates, disbands, and reorganizes agencies. Second, Congress establishes the budget. An agency that is not in favor with Congress can suffer at budget time. Third, Congress set the policy objectives of agencies as well as the rules that govern the daily operations of agencies. Fourth. Congress engages in oversight of agencies through its committees. Agency officials are commonly required to testify before Congress concerning agency behavior. “(Menurut hukum ada empat kewenangan Kongres yang terbesar untuk mengawasi birokrasi pemerintah pusat. Pertama, adalah Kongres yang memilih, memberhentikan, dan mengangkat kembali para pejabat pemerintahan. Kedua, Kongres menetapkan anggarannya pejabat pemerintah. Bila pejabat pemerintah yang bertentangan dengan kebijakan Kongres, maka suatu saat mengalami penurunan pada

anggarannya. Ketiga, Kongres menetapkan sasaran hasil kebijakan para pejabat pemerintah, seperti halnya aturan yang mengatur perilaku pejabat pemerintah sehari-hari Keempat. Konggres terlibat dalam pengawasan para pejabat pemerintah melalui komisi-komisinya. Pejabat pemerintah biasanya diperlukan untuk bersaksi sebelum Kongres memutuskan mengenai perilaku pejabat tersebut).

Menurut pandangan Daniel E.Hall, bahwa lembaga perwakilan I parlemen, memiliki fungsi mengangkat dan memberhentikan pejabat pemerintah, menetapkan anggarannya, menetapkan peraturan perundang-undangan yang harus dilakukan oleh pejabat pemerintah, termasuk peraturan perundang-undangan yang mengatur perilaku para pejabat pemerintah, dan parlemen mengawasi kinerja para pejabat pemerintah.

Tidaklah berlebihan, bila lembaga perwakilan dalam perspektif pemerintahan daerah adalah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) memiliki kewenangan merencanakan dan menetapkan anggaran pemerintahan daerah, lebih khusus lagi merencanakan dan menetapkan anggarannya sendiri, karena DPRD dipilih oleh rakyat, DPRD dipilih oleh rakyat karena juga dekat dengan rakyat, oleh karena itu DPRD harus memperjuangkan kepentingan rakyatnya, jangan sampai rakyat yang memilih DPRD, dirugikan oleh perilaku DPRD itu sendiri.

Anggota DPRD pada setiap masa reses, mempunyai kewajiban untuk mendatangi daerah pemilihannya dan menampung aspirasi masyarakat di daerah pemilihannya, selain itu setiap saat, anggota DPRD mempunyai kewajiban, diantaranya yaitu ; memperjuangkan peningkatan kesejahteraan rakyat; menyerap dan menghimpun aspirasi konstituen melalui kunjungan kerja secara berkala; menampung

dan menindaklanjuti aspirasi dari pengaduan masyarakat; dan memberikan pertanggungjawaban secara moral dan politis kepada konstituen di daerah pemilihannya. Artinya, baik seluruh anggota DPRD maupun anggota DPRD yang tergabung dalam Badan Anggaran DPRD mempunyai kewajiban untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat, menampung dan menindaklanjuti aspirasi maupun pengaduan masyarakat. Oleh karena itu dalam perspektif pelaksanaan fungsi anggaran DPRD, maka idealnya DPRD memiliki kewenangan untuk merencanakan dan mengusulkan APBD termasuk anggaran DPRD sendiri.

Jean Blondel, dalam *Comparative Legislatures*, menyebutkan “The functions of legislature in this respect vary, therefore, between the two extreme poles of sheer communication or transmission and initiation, with infinite number of intermediate position in as much as the legislature or legislator may modify the suggestion which has been made, may aggregate this suggestion, with others, or may perform any of a number of other operations. “(Fungsi fungsi badan perwakilan demikian bervariasi, antara kedua ujung kutub yang ekstrim dari inisiasi dan transmisi atau komunikasi belaka, sampai pada hal-hal yang sangat kecil yang tanpa batas jumlahnya, kedudukan badan perwakilan atau pembuat undang-undang boleh memodifikasi usul yang telah dibuat, boleh mengumpukan usul ini, dengan yang lainnya, atau boleh melaksanakan sejumlah kegiatan yang lainnya).

Pandangan dari Jean Blondel, bahwa fungsi lembaga perwakilan sangat luas tidak hanya sebagai inisiator dan penyambung aspirasi masyarakat, akan tetapi sampai pada hal-hal yang sangat kecil yang luas jumlahnya baik dalam rangka

menampung aspirasi masyarakat maupun melakukan kebijakan sendiri untuk kepentingan masyarakat, termasuk kebijakan untuk merencanakan dan menetapkan anggaran.

Secara teoritis, idialnya DPRD diberi kebebasan untuk menyusun dan merencanakan APBD, termasuk menyusun dan merencanakan sendiri anggaran DPRD, mengingat yang lebih mengetahui tentang kebutuhan DPRD adalah DPRD sendiri selain itu, tidaklah berlebihan bila DPRD dalam rangka melaksanakan fungsi anggaran memiliki kewenangan untuk menyusun dan merencanakan APBD sesuai dengan kemampuan dan pengetahuannya (komisi-komisi yang membidangi masalahnya) yang diperoleh dari masyarakat maupun berdasarkan pengamatannya sendiri, sehingga ketika melaksanakan pra pembahasan APBD dengan Pemerintah Daerah, baik ketika pembahasan Kebijakan Umum APBD maupun pembahasan Prioritas Plafon Anggaran Sementara, dapat dilakukan sinkronisasi antara rancangan yang diusulkan oleh DPRD maupun yang diusulkan oleh Pemerintah Daerah. Hal ini sejalan dengan semangat otonomi daerah serta kedudukan yang setara antara DPRD dengan Pemerintah Daerah.

## **B. Implementasi Fungsi Anggaran DPRD Yang Demokratis**

Dalam konteks sekarang ini, yaitu berlakunya UU.No. 27 Tahun 2009 Tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD, serta PP.No. 16 Tahun 2010 Tentang Pedoman Penyusunan Peraturan DPRD Tentang Tata Tertib DPRD, memberikan posisi dan kewenangan pada Pimpinan DPRD bersama Sekretariat DPRD untuk

menyusun rancangan anggaran DPRD, Memberikan kewenangan pada Badan Anggaran DPRD untuk memberikan masukan kepada Pimpinan DPRD dalam rangka menyusun anggaran DPRD, dan memberikan kewenangan pada Badan Anggaran DPRD bersama dengan Tim Anggaran Pemerintah daerah (Eksekutif) untuk melakukan pembahasan Kebijakan Umum APBD dan Prioritas Plafon Anggaran Sementara APBD.

Untuk dapat melaksanakan Fungsi Anggaran DPRD yang demokratis, maka diperlukan beberapa strategi, sehingga harapan masyarakat akan adanya peningkatan kesejahteraanya dapat diwujudkan. Strategi yang perlu dilakukan yaitu :

- a. Dilakukan perubahan hukum (*legal reform*) dalam hal ini, norma yang memberikan wewenang pada DPRD untuk melaksanakan fungsi anggaran DPRD baik yang diatur dalam UU. No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, UU. No. 27 Tahun 2009 Tentang MPR, DPR, DPD, Dan DPRD, maupun pada PP. No. 16 Tahun 2010 Tentang Pedoman Penyusunan Peraturan DPRD Tentang Tata Tertib DPRD, dilakukan perubahan, sehingga memberikan kewenangan yang luas pada DPRD dan alat kelengkapannya untuk menyusun perencanaan APBD sendiri sesuai dengan masukan-masukan yang diterima dan masyarakat dan memadukanya dengan perencanaan APBD dan Pemerintah Daerah ketika pada tahapan pembahasan APBD.

Pemberian wewenang yang sama dalam penyusunan dan perencanaan APBD memberikan posisi yang setara dan adil antara Pemerintah Daerah dan DPRD, sehingga pada proses pembahasan bersama antara Tim Anggaran Pemerintah

Daerah dan Badan Anggaran DPRD dapat dilakukan kompromi-kompromi berdasarkan tingkat prioritas program kegiatan atau kebutuhan masyarakat maupun besarnya anggaran yang dibutuhkan, begitu juga pada posisi besarnya Pendapatan Asli Daerah (PAD) baik yang bersumber dari pajak dan retribusi maupun lain-lain pendapatan asli daerah yang sah, perlu dilakukan kompromi-kompromi berdasarkan hasil survei masing-masing pihak (DPRD dan Pemerintah Daerah).

- b. Anggota DPRD (Pimpinan maupun alat kelengkapan DPRD yang lain) dituntut untuk memihiki kemampuan dibidang ilmu anggaran dan kepekaan yang tinggi atas problem sosial, hal ini dimaksudkan agar DPRD dapat Mengusulkan Setiap Pendapatan Asli Daerah yang bersumber dari pajak dan retribusi, tidak menyebabkan Ekonomi Biaya Tinggi terhadap masyarakat (dua kali pungutan) dan menghambat laju perekonomian daerah.

Kebutuhan akan pembangunan daerah, betul-betul menjadi kebutuhan masyarakat artinya, program pembangunan yang direncanakan oleh DPRD harus benar-benar menjadi kebutuhan masyarakat dan atas kehendak masyarakat itu sendiri, bukan karena titipan golongan tertentu dan bermanfaat pada golongan tertentu pula atau karena titipan atau kehendak pejabat tertentu dilingkungan pemerintah daerah, Sehingga perencanaan APBD dan DPRD benar-benar mencerminkan rancangan APBD yang responsif.

- c. Diberikan peluang yang sebesar-besarnya bagi masyarakat (Tokoh Masyarakat, Kalangan Perguruan Tinggi, Ormas, Orpol dan LSM). untuk terlibat dan berperan

aktif dalam perencanaan APBD yang dilakukan oleh DPRD maupun pengawasan atas perencanaan APBD, hal ini dibutuhkan dalam rangka adanya dukungan yang luas oleh masyarakat terhadap jalannya pemerintahan daerah, khususnya kebijakan yang dilakukan oleh DPRD.

Karakter yang menonjol dari negara demokrasi adalah adanya kebebasan sehingga adanya institusi pemerintahan ditingkat daerah artinya, adanya kebiasaan bagi masyarakat di daerah untuk memutuskan sendiri berbagai kepentingan dan kebutuhannya serta adanya parakarsa sendiri dari berbagai komunitas masyarakat daerah untuk membuat peraturan dan programnya sendiri. Masyarakat diberi kebebasan seluas-luasnya untuk menentukan program dan kegiatan yang menjadi kebutuhannya melalui institusi DPRD.

Pelibatan masyarakat pada setiap siklus anggaran adalah penting untuk menimbulkan rasa memiliki dan tanggungjawab masyarakat umum terhadap keberhasilan penyelenggaraan anggaran itu sendiri. Dalam penyusunan anggaran pendapat daerah, kiranya diperhatikan sifat transparansi dan keterlibatan masyarakat dalam memberikan masukan dalam rangka penyusunan anggaran serta dalam hal pengawasan berbagai proyek pembangunan.

Pengawasan oleh masyarakat jadi penting artinya, para anggota DPRD yang tergabung dalam Badan Anggaran DPRD maupun Pimpinan DPRD dapat melakukan pekerjaannya dibidang anggaran, harus transparan dalam setiap perencanaan kebijakannya, tak terkecuali kebijakan penyusunan anggaran (APBD) serta dalam rangka akuntabilitas kinerja DPRD.

Adanya transparansi dan akuntabilitas kinerja DPRD, merupakan salah satu dari ciri-ciri pelaksanaan tata pemerintahan yang baik (*Good Governance*), hal ini merupakan keniscayaan dalam sistem pemerintahan yang demokratis.



## BAB VI

### KESIMPULAN DAN SARAN

#### A. Kesimpulan

1. Norma yang mengatur tentang pelaksanaan Fungsi Anggaran DPRD, menempatkan posisi DPRD yang lemah, yaitu hanya sebagai pihak yang membahas rancangan APBD, bukan sebagai salah satu pihak yang turun penyusun perencanaan APBD.
2. Belum maksimalnya kemampuan para anggota DPRD dibidang anggaran, sehingga memposisikan para anggota DPRD sebagai pendengar belaka artinya, hanya sebagai pihak yang membahas tanpa ada usaha untuk menyamakan kedudukannya dengan pemerintah daerah (Kepala daerah) dihidang anggaran pemerintahan daerah.
3. Belum adanya keterlibatan masyarakat dalam setiap perencanaan anggaran pemerintahan daerah secara terstruktur dan tersistem (kalaupun ada hanya bersifat pasif) dalam setiap perencanaan dan penetapan anggaran pemerintahan daerah, lebih khusus lagi pada anggaran DPRD.

#### B. Saran

1. Perlu dilakukan perubahan hukum (*legal reform*) atas norma yang mengatur fungsi anggaran DPRD baik dalam UTJ. No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah. UU. No. 27 tahun 2009 Tentang MPR, DPR, DPD, Dan DPRD, maupun dalam PP.No. 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan

Daerah dan PP. No. 16 Tahun 2010 Tentang Pedoman Penyusunan Peraturan DPRD Tentang Tata tertib DPRD. Yang menempatkan kedudukan yang sama antara DPRD dengan Pemerintah Daerah (Kepala daerah dan perangkatnya) dibidang anggaran artinya, sama sama memiliki kewenangan untuk merencanakan APBD yang dibahas dan disetujui bersama.

2. Kemampuan keilmuan anggota DPRD dibidang anggaran perlu di tingkatkan, hal ini dilakukan sejak rekrutmen calon anggota DPRD (Minimal Saijana Bidang Akutansi, Manajemen keuangan dan hukum) agar dapat merencanakan sendiri Rancangan APBD.
3. Diberi peluang yang terstruktur dan tersistem (dalam satu kesatuan sistem norma anggaran daerah) keterlibatan masyarakat dalam setiap perencanaan dan tahapan pembahasan pra APBD (pembahasan Kebijakan Umum APBD dan Prioritas Palafon Anggaran sementara) agar rancangan Peraturan Daerah Tentang APBD benar-benar mencerminkan Raperda yang responsive dan demokratis.

## DAFTAR PUSTAKA

- Ade Cahyat. *Sistem Pengawasan Terhadap Penyelenggaraan Pemerintah daerah Kabupaten*, Diakses dan [www.cifor.cgiar.org](http://www.cifor.cgiar.org)
- B.H. Erickson dan TA. Nosamchuk, *Memahami Data Statistik Untuk Ilmu Sosial*, LP3ES, Jakarta, 2001.
- Jalaluddin Rakhmat, *Metode Penelitian Komunikasi*, PT. Remadja Karya, Bandung, 2005.
- James AF. Stoner dan Charles Wankel, *Manajemen*, terjemahan Oleh Wilhelmus WB, Inter Media, Jakarta, 2006.
- Masri Singanimbun dan Sofyan Effendi, *Metode Penelitian Survey*, LP3ES, Jakarta, 2007.
- M. Manullang, *Dasar-Dasar Management*, Ghalia Indonesia, Jakarta. 2001.
- Moch. Ichsan, *Pengelolaan dan Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)*, Danar Wijaya, Malang, 1997.
- Mohammad Hatta, *Pengantar Ke Jalan Ilmu Pengetahuan*, Mutiara, Jakarta, 2000.
- Muji Estiningsih, *Fungsi Pengawasan DPRD*, Universitas Atmajaya, Yogyakarta, 2005.
- R.A. Suhardi, Politik Sosial Modern, *Dasar dan Directiva*, Yayasan Karya Dharma IIP, Jakarta, 2003.
- Soewarno Handyaningrat, *Administrasi Pemerintahan Dalam Pembangun Nasional*, Gunung Agung, Jakarta, 2002.
- Sondang P. Siagian, *Eksekutif Yang Efektif*, PT. Gunung Agung, Jakarta, 2005.
- \_\_\_\_\_ *Filsafat Administrasi*, Gunung Agung, Jakarta, 2000.
- Sujanto, *Beberapa Pengertian di Bidang Pengawasan*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 2006.
- Winarno Surakhmad. *Pengantar Penelitian Ilmiah*, Tarsito, Bandung, 2000.