

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah.

Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengamanatkan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah Negara yang berkedaulatan rakyat yang dalam pelaksanaannya menganut prinsip kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan. Untuk melaksanakan kedaulatan rakyat berdasarkan kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan, perlu diwujudkan lembaga permusyawaratan rakyat, lembaga perwakilan rakyat, dan lembaga perwakilan rakyat daerah yang mampu memperjuangkan nilai-nilai demokrasi serta dapat menyerap dan memperjuangkan aspirasi rakyat, termasuk kepentingan daerah, agar sesuai dengan tuntutan perkembangan kehidupan berbangsa dan bernegara.

Untuk mengembangkan kehidupan demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintah daerah, perlu diwujudkan lembaga perwakilan rakyat daerah sebagai penyelenggara pemerintahan daerah bersama dengan pemerintah daerah sehingga mampu mengatur dan mengurus urusan pemerintah dan kepentingan masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.¹ Era reformasi dan otonomi daerah yang sekarang ini berjalan di Indonesia, diharapkan mampu meningkatkan kesejahteraan bagi masyarakat di berbagai sektor kehidupan. Dengan adanya otonomi dan desentralisasi kekuasaan dari pusat kepada daerah untuk mengelola maupun mengatur pemerintahan di daerahnya masing-masing, masyarakat setempat juga diharapkan dapat berperan aktif dalam

¹ Penjelasan Umum Undang-Undang No.27 tahun 2009 tentang Lembaga Negara

pengelolaan daerahnya. Peran serta masyarakat sangat berpengaruh terhadap laju perkembangan daerah dan jalannya pemerintahan di daerah tersebut.

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) adalah salah satu lembaga yang mewakili seluruh lapisan masyarakat dalam pemerintahan. Namun dalam realitanya selama ini, dalam menjalankan peran dan fungsi sebagai wakil rakyat belum bisa memberikan sumbangsih yang begitu maksimal terhadap kepentingan masyarakat. Hal ini dapat dilihat dengan adanya kenyataan bahwa seringkali kebijakan-kebijakan yang telah ditetapkan atau diputuskan oleh pemerintah bersama DPRD sama sekali tidak memihak terhadap kepentingan masyarakat ataupun tidak sesuai dengan aspirasi masyarakat.

Pengawasan muncul ketika trias politica (*distribution of power*) memisahkan kekuasaan menjadi eksekutif, legislatif dan yudikatif. Dengan adanya pemisahan kekuasaan tersebut, muncul fungsi disetiap masing-masing bidang pemerintahan. Dengan adanya fungsi tersebut, terdapat suatu pengawasan yang dilakukan oleh aparatur pemerintah karena masing-masing bidang harus dibatasi kekuasaannya dibidang-bidang tertentu.² DPRD merupakan lembaga yang memiliki posisi dan peran strategis terkait dengan pengawasan pemerintah daerah sesuai dengan UU nomor 23 tahun 2014 pasal 149 yang terdiri dari tiga ayat tentang fungsi DPRD³ bahwa (1) DPRD kabupaten/kota mempunyai fungsi: a) pembentukan perda kabupaten/kota, b) anggaran, c) pengawasan (2) Ketiga fungsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dijalankan dalam kerangka representasi rakyat didaerah kabupaten/kota (3) Dalam rangka melaksanakan fungsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1), DPRD kabupaten/kota menjaring aspirasi masyarakat.

² Hans Kelsen, *Teori Umum tentang Hukum dan Negara*, (Bandung: Nusamedia, 2009), hlm. 382

³ UU nomor 23 tahun 2014 tentang pemerintah daerah

Dalam era otonomi daerah saat ini, ada beban yang berat yang ditumpukan kepada Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah DPRD). Beban itu adalah upaya mensejahterakan, menyerap dan menjalankan harapan dan keinginan masyarakat dan meringkai perilaku serta aktifitas pejabat daerah dalam sebuah peraturan yang sesuai; dengan koridor hukum. Kebijakan desentralisasi merupakan bagian dari kebijakan demokrasi pemerintahan karena itu penguatan fungsi DPRD, baik dalam proses legislasi dan pengawasan atas jalannya pemerintahan daerah perlu dilakukan. Salah satu kewenangan DPRD adalah melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan APBD.

Menurut Mardiasmo⁴ ada tiga aspek utama yang mendukung keberhasilan otonomi daerah, yaitu pengawasan, pengendalian dan pemeriksaan, ketiga hal tersebut pada dasarnya berbeda baik konsepsi maupun aplikasinya. Pengawasan mengacu pada tindakan atau kegiatan yang dilakukan di luar pihak eksekutif (yaitu masyarakat dan DPRD) untuk mengawasi kinerja pemerintahan. Pengendalian (control) adalah mekanisme yang dilakukan oleh pihak eksekutif (pemerintah daerah) untuk menjamin dilaksanakannya sistem dan kebijakan manajemen sehingga tujuan organisasi dapat tercapai. Pemeriksaan audit) merupakan kegiatan oleh pihak yang memiliki independensi dan memiliki kompetensi profesional untuk memeriksa apakah hasil kinerja pemerintah daerah telah sesuai dengan standar atau kriteria yang ada.

Penyesuaian kebijaksanaan (*policy adjustmen*), seperti halnya kebijaksanaan meningkatkan sumber daya manusia diharapkan dapat mempertahankan momentum pembangunan dengan tingkat pengawasan, yang semakin membaik (efektif dan efisien). Determinan efektivitas dan efisiensi pengawasan menyangkut dimensi administratif, kultur, politik, serta peran aktif masyarakat, oleh karena itu tingginya budaya dalam satu

⁴ Mardiasmi, Otonoi dan Manajemen Keuangan Daerah (Yogyakarta : ANDI, 2002), hlm. 219

lingkungan masyarakat sangat menentukan mekanisme kontrol terhadap para birokrat, khususnya aparaturnya dalam melaksanakan tugasnya.⁵

Fungsi pengawasan merupakan fungsi manajemen yang penting yaitu untuk menunjang kelancaran pelaksanaan program pembangunan nasional, sehingga diharapkan dengan pelaksanaan pengawasan yang efektif akan terwujud tujuan yang dikehendaki. Peranan pengawasan di dalam pelaksanaan pembangunan adalah untuk mendeteksi secara dini terhadap berbagai penyimpangan yang mungkin terjadi. Berawal dari ungkapan tersebut di atas maka fungsi pengawasan patut mendapatkan perhatian demi terselenggaranya pemerintahan yang baik dan bersih. Pengawasan dalam kamus besar bahasa Indonesia, memiliki makna yang sama dengan kontrol, seperti dalam bahasa Inggris "*control*" yang diartikan sebagai pengawasan. Berkaitan dengan pengawasan ini, di tingkat daerah dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Pengawasan ini mencakup seluruh aspek penyelenggaraan pemerintahan. Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 Pasal 153 yang terdiri dari empat ayat menyatakan bahwa: (1) Fungsi pengawasan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 149 ayat (1) huruf c diwujudkan dalam bentuk pengawasan terhadap: a) pelaksanaan perda kabupaten/kota dan peraturan bupati/walikota b) pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan lain yang terkait dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten/kota dan c) pelaksanaan tindak lanjut hasil pemeriksaan laporan keuangan oleh badan pemeriksa keuangan. (2) Dalam melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan tindak lanjut hasil pemeriksaan laporan keuangan oleh badan pemeriksa keuangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), DPRD kabupaten/kota berhak mendapatkan laporan hasil pemeriksaan laporan keuangan yang dilakukan oleh badan pemeriksa keuangan. (3) DPRD kabupaten/kota melakukan pembahasan terhadap

⁵ Muji Estiningsih, Fungsi Pengawasan DPRD, Universitas Atma Jaya Yogyakarta, 2005, hlm 20.

laporan hasil pemeriksaan laporan keuangan sebagaimana dimaksud pada ayat (2). (4) DPRD kabupaten/kota dapat meminta klarifikasi atas temuan laporan hasil pemeriksaan laporan keuangan kepada badan pemeriksa keuangan.

Sejalan dengan otonomi daerah, pengawasan terhadap pelaksanaan keuangan daerah mengandung arti penting, karena segala sesuatu yang terkait dengan penyelenggaraan pemerintahan tentu akan berkenaan dengan anggaran. Pelaksanaan keuangan daerah yang dimaksud di sini adalah penyelenggaraan tugas pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dibiayai dari dan atas beban APBD. Sementara itu, yang dimaksud dengan pengawasan adalah kegiatan yang dilakukan untuk mengetahui dan menilai kenyataan yang sebenarnya mengenai pelaksanaan tugas atau kegiatan, apakah sesuai dengan semestinya atau tidak.⁶

Pengawasan merupakan bagian penting dalam proses penyelenggaraan pemerintahan. Tanpa adanya fungsi kontrol, kekuasaan dalam sebuah Negara akan berjalan sesuai kehendak dan interpretasi pemegang kekuasaan (*power maker*). Dalam kondisi demikian, aspirasi masyarakat sebagai pemegang kedaulatan relatif terabaikan. Dalam hal ini, masyarakat dapat melakukan proses litigasi (penyelesaian sengketa tata pemerintahan) yang diselesaikan melalui proses pengadilan. Di sisi lain adanya *freies ermessen* atau *descretionarie* (wewenang yang diberikan kepada pemerintah untuk mengambil tindakan guna menyelesaikan suatu masalah penting yang mendesak, tiba-tiba dan belum ada peraturannya) banyak menimbulkan sengketa antara pemerintah dengan masyarakat, utamanya dalam dikeluarkannya suatu keputusan. Untuk meminimalisasi penyimpangan yang dilakukan pemerintah (eksekutif), maka dalam menyelenggarakan pemerintahan di daerah perlu diawasi oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).

⁶ Muji Estiningsih. Ibid. hlm 21

Fungsi pengawasan terhadap peraturan daerah sangatlah penting, karena memberikan kesempatan kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) untuk lebih aktif dan kreatif menyikapi berbagai kendala terhadap pelaksanaan peraturan daerah. Melalui pengawasan oleh dewan, eksekutif sebagai pelaksana kebijakan akan terhindar dari berbagai penyimpangan dan penyelewengan. Dari hasil pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) akan diambil tindakan penyempurnaan memperbaiki pelaksanaan kebijakan tersebut.

Bentuk pengawasan yang dilakukan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) adalah pengawasan politik yaitu pengawasan yang dilakukan oleh lembaga legislatif (DPRD) terhadap lembaga eksekutif (kepala daerah, wakil kepala daerah, beserta perangkat daerah) yang lebih bersifat kebijakan strategis dan bukan pengawasan teknis maupun administrasi, sebab Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah lembaga politik. Berdasarkan fungsi, tugas, wewenang dan hak yang dimiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), diharapkan DPRD mampu memainkan perannya secara optimal mengemban fungsi control terhadap pelaksanaan peraturan daerah. Tujuannya adalah terwujudnya pemerintahan daerah yang efisien, bersih, berwibawa dan terbebas dari berbagai praktek yang berdedikasi korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN).⁷

Undang-Undang No. 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menempatkan pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) selaku penyelenggara pemerintahan daerah. Sebagai sesama unsur pemerintahan daerah, pada dasarnya kedudukan pemerintah daerah (eksekutif) dan DPRD (legislatif) adalah sejajar, yang membedakannya adalah fungsi, tugas, wewenang serta hak dan kewajibannya. Dengan demikian, hubungan yang harus dibangun antara pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) mestinya hubungan kemitraan dalam rangka

⁷ Mardiasmo, Otonomi Daerah dan Menejemen Keuangan Daerah, Andi, Yogyakarta 2002, hm 219

mewujudkan pemerintahan daerah yang baik (*good local governace*). Fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) mempunyai kaitan erat dengan fungsi legislasi, karena pada dasarnya objek pengawasan adalah menyangkut pelaksana dari peraturan daerah itu sendiri dan pelaksanaan kebijakan publik yang telah tertuang dalam peraturan daerah.⁸

Ahmad Helmy dkk merumuskan anggaran adalah pernyataan tentang perkiraan penerimaan dan pengeluaran yang diharapkan terjadi sebuah rentang waktu tertentu di masa yang akan datang dan realisainya di masa yang lalu⁹. Bagi pemerintah, anggaran adalah instrumen terpenting dalam kebijakan ekonomi yang akan lebih menjelaskan prioritas kebijakan dokumen-dokumen lainnya, dengan kata lain, anggaran menerjemahkan kebijakan, komitmen-komitmen politik dan prioritas dalam memutuskan kemana uang harus dibelanjakan dan dari mana mesti dikumpulkan. Di samping itu anggaran juga berdampak pada seluruh aspek kehidupan masyarakat yang sangat berkepentingan dari proses pelaksanaan anggaran. DPRD sebagai elemen perwakilan masyarakat yang terlembagakan secara formal adalah penyuar kebutuhan masyarakat, dan menjadi sangat penting adanya pengawasan akan pelaksanaan anggaran, yang dalam lingkup Kabupaten Tegal adalah Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Kabupaten Tegal yang memperoleh legitimasi rakyat melalui proses pemilu menjadi tumpuan dalam menyampaikan aspirasi masyarakat dalam tatanan kebijakan apapun yang berkaitan dengan publik.

Hampir dapat dipastikan didalam penyelenggaraan pelayanan kepada masyarakat memerlukan adanya dukungan dana yang cukup. Dalam rangka mendukung terselenggaranya pelayanan umum kepada masyarakat dan untuk membiayai kegiatan

⁸ Inosentius Syamsul, Meningkatkan Kinerja Fungsi Legislasi DPRD, Adekasi, Jakarta 2002, hlm 73.

⁹ Ahmad Helmy Fuady, Memahami Anggaran Pubiik, (Yogyakarta : Idea Press, 2002), hlm 10

pembangunan, negara telah menyediakan anggaran operasional bagi pelaksanaan tugas pokok dan fungsi aparatur pemerintah.

Anggaran yang di sediakan oleh pemerintah agar mendapat kepastian hukum penggunaannya diperlukan adanya penyusunan anggaran di tingkat eksekutif, kemudian di ajukan pembahasan ke anggota DPRD sebagai lembaga Perwakilan Rakyat. Sebagaimana telah kita ketahui bersama bahwa kegiatan pembangunan memerlukan biaya yang cukup. Kegiatan pembangunan itu memerlukan dana dalam jumlah yang besar, oleh sebab itu agar dana yang dibutuhkan untuk membiayai pembangunan tepat sasaran, tetap anggaran diperlukan adanya penyusunan anggaran. Melihat pesatnya perkembangan pembangunan sektoral maupun pembangunan wilayah tersebut, dan keterbatasan dana yang dihimpun oleh Pemerintah, perlu pengelolaan, pemanfaatan secara optimal semua potensi pembiayaan dana yang tersedia dengan menggali sumber-sumber yang mungkin diperoleh, pengelolaan serta pemanfaatan dana-dana pembangunan tersebut harus secara berdayaguna dan objektif rasional sehingga benar-benar berorientasi pada pencapaian tujuan pembangunan. Sebagaimana permasalahan yang dihadapi Pemerintah yang memerlukan penanganan masalah pendanaan, oleh karena itu diperlukan arah, atau strategi pembiayaan pembangunan.

Kewenangan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) mengontrol kinerja eksekutif dilaksanakan agar terwujud pemerintahan daerah yang baik (*good local governance*) seperti yang diharapkan rakyat. Demi mengurangi beban masyarakat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dapat menekan eksekutif untuk memangkas biaya yang tidak perlu, dalam memberikan pelayanan kepada warganya. Berdasarkan fungsi legislasi, DPRD Kabupaten/Kota membentuk peraturan daerah bersama bupati/walikota. Dalam UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, Pasal 236 ayat (2) Peraturan daerah dibentuk oleh DPRD dengan persetujuan bersama kepala Daerah.

sementara itu dalam Pasal 154 ayat (1) huruf a tugas dan wewenang DPRD melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Perda dan APBD kabupaten/kota, maka penulis meneliti dan mengkaji permasalahan dimaksud dalam tesis ini dengan judul, **“Fungsi DPRD dalam Pengawasan Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah di Kabupaten Tegal”**.

B. Rumusan Masalah.

Berdasarkan uraian pada latar belakang diatas, maka dapat dirumuskan masalah sebagai berikut:

- a. Mengapa diperlukan pengawasan oleh DPRD Kabupaten Tegal dalam pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah ?
- b. Bagaimanakah implementasi fungsi pengawasan DPRD terhadap pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah di Kabupaten Tegal?
- c. Kendala-kendala apa saja yang dapat mempengaruhi DPRD dalam melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan APBD di Kabupaten Tegal dan bagaimana solusinya?

C. Tujuan Penelitian

Sesuai dengan rumusan masalah tersebut diatas, maka penelitian ini bertujuan untuk :

1. Untuk mengetahui dan menganalisis perlunya pengawasan terhadap pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah di Kabupaten Tegal.
2. Untuk mengetahui dan menganalisis implementasi fungsi pengawasan DPRD dalam pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah di Kabupaten Tegal ?

3. Untuk menjelaskan dan mengkaji kendala-kendala apa saja yang dapat mempengaruhi pengawasan DPRD terhadap pelaksanaan APBD di Kabupaten Tegal serta memberikan solusinya.

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan bagi ilmu pengetahuan, khususnya Hukum Administrasi Negara/Hukum Tata Negara tentang fungsi DPRD dalam pengawasan pelaksanaan APBD di Kabupaten Tegal dan dapat juga dipertimbangkan sebagai bahan masukan dan sumber hukum informasi ilmiah dalam penyempurnaan peraturan perundang-untuk perkembangan ilmu pengetahuan khususnya Hukum Administrasi.

2. Manfaat praktis

Selain kegunaan secara teoritis, diharapkan hasil penelitian ini juga mampu memberikan sumbangan secara praktis, yaitu:

- a. Bagi DPRD, sebagai gambaran umum dalam menjalankan fungsi pengawasannya, terutama terhadap pelaksanaan APBD.
- b. Bagi Pemerintah Daerah, sebagai masukan dalam pengambilan kebijakan mengenai Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.
- c. Dapat memberikan masukan bagi para pihak yang berkepentingan dan referensi bagi peneliti berikutnya.
- d. Bagi peneliti, untuk memenuhi salah satu syarat dalam memperoleh gelar sarjana.

E. Kerangka Konseptual

Konsep yang dipilih penulis untuk penulisan hukum dengan judul “Fungsi DPRD dalam Pengawasan Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah di Kabupaten Tegal” adalah sebagai berikut :

1. DPRD adalah lembaga perwakilan rakyat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah.¹⁰
2. Fungsi Pengawasan adalah kegiatan untuk menilai apakah segala sesuatu berlangsung sesuai dengan rencana yang telah ditentukan dengan instruksi yang telah digariskan, bertujuan untuk menunjukkan kelemahan-kelemahan dan kesalahan-kesalahan dengan maksud untuk memperbandingkan dan mencegah terulang kembali.¹¹ Pelimpahan kewenangan itu disertai pula dengan pemberian kekuasaan yang lebih besar bagi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dalam menjalankan fungsi *Legislasi*, *Budgeting* dan *Controlling*. Karena diharapkan dengan Otonomi Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) mampu meningkatkan peran pembuatan peraturan daerah yang sesuai dengan kebutuhan hukum masyarakat di daerah seperti halnya dengan Kabupaten Tegal sebagai daerah otonom yang menyelenggarakan otonomi daerah berdasarkan asas desentralisasi yang secara ideal diharapkan dapat secara mandiri berkonsentrasi membangun daerahnya.
3. Pelaksanaan adalah proses, cara, perbuatan melaksanakan (rancangan, keputusan dan sebagainya)¹²
4. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, selanjutnya disebut APBD, adalah rencana keuangan tahunan pemerintahan daerah yang disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.¹³

¹⁰ Ketentuan Umum Undang-Undang No.23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

¹¹ Ni Matul Huda. Hukum Pemerintahan Daerah. Nusa Media. Bandung. 2009. Hlm 103

¹² Kamus Besar Bahasa Indonesia. Puthot Tunggal dan Pujo Adhi Suryani. Giri Utama. Surabaya. 2010. hlm 334

Menurut Pasal 154 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah Tugas dan Wewenang DPRD Kabupaten/Kota adalah:

1. Membentuk Perda Kabupaten/Kota bersama bupati/walikota;
2. Membahas dan memberikan persetujuan rancangan Perda mengenai APBD kabupaten/kota yang diajukan oleh bupati/walikota;
3. Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Perda dan APBD kabupaten/kota;
4. Memilih bupati/walikota;
5. Mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian bupati/walikota kepada Menteri melalui gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat untuk mendapatkan pengesahan pengangkatan dan pemberhentian.
6. Memberikan pendapat dan pertimbangan kepada Pemerintah Daerah kabupaten/kota terhadap rencana perjanjian internasional di Daerah;
7. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama internasional yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah kabupaten/kota;
8. Meminta laporan keterangan pertanggungjawaban bupati/walikota dalam penyelenggaraan Pemerintah Daerah kabupaten/kota;
9. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama dengan Daerah lain dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan Daerah;
10. Melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.

Konsep operasional yang digunakan dalam penelitian ini berpedoman kepada Undang-undang nomor 23 Tahun 2014 Pasal 153 yang terdiri dari 4 (empat) ayat menyatakan bahwa :

¹³ Penjelasan Umum Undang_Undang No.17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara

- (1) Fungsi pengawasan sebagaimana dimaksud dalam pasal 149 ayat (1) huruf c diwujudkan dalam bentuk pengawasan terhadap: a) pelaksanaan perda kabupaten/kota dan peraturan bupati/walikota b) pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan lain yang terkait dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten/kota dan c) pelaksanaan tindak lanjut hasil pemeriksaan laporan keuangan oleh badan pemeriksa keuangan.
- (2) Dalam melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan tindak lanjut hasil pemeriksaan laporan keuangan oleh badan pemeriksa keuangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), DPRD kabupaten/kota berhak mendapatkan laporan hasil pemeriksaan laporan keuangan yang dilakukan oleh badan pemeriksa keuangan.
- (3) DPRD kabupaten/kota melakukan pembahasan terhadap laporan hasil pemeriksaan laporan keuangan sebagaimana dimaksud pada ayat (2).
- (4) DPRD kabupaten/kota dapat meminta klarifikasi atas temuan laporan hasil pemeriksaan laporan keuangan kepada badan pemeriksa keuangan.

Berdasarkan atas penjelasan diatas maka kerangka konseptual adalah Inti dari fungsi pengawasan yang dilakukan DPRD yaitu bagaimana menciptakan kebijakan pemerintahan daerah yang berpihak kepada masyarakat dan bagaimana terciptanya kinerja daerah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat menuju masyarakat madani yang bebas korupsi, kolusi dan nepotisme. Dengan tercapainya cita-cita otonomi daerah, maka pembangunan di daerah akan terus tumbuh dan berkembang. Pengawasan DPRD yang dimaksud tidak hanya sebatas seberapa sering agenda seremonial dan mekanisme pengawasan dilakukan. Tapi jauh dari itu, termasuk sejauh mana capaian substantif pelaksanaan APBD terwujud. Sejauh mana prinsip efektifitas, efisiensi, transparansi dan akuntabilitas pelaksanaan APBD serta sejauh mana upaya perbaikan dan tindak lanjut oleh DPRD terhadap pelaksanaan APBD. Bahwa semuanya sangat bergantung pada

wujud pengawasan dan prosesnya yang dilakukan DPRD. Pengawasan tersebut juga melingkupi sejak APBD akan diparipurnakan hingga APBD di perdakan sampai pada tahap akhirnya pelaporan penggunaan oleh kepala daerah.

F. Kerangka Teori

Menurut Djojuroto Kinayati & M.L.A Sumaryati, pengertian teori adalah serangkaian asumsi, konsep, konstruk, dan proposisi untuk menerangkan suatu fenomena sosial secara sistematis dengan cara merumuskan hubungan antar konsep. Kesimpulan dari pendapat diatas dapat dikatakan bahwa teori merupakan seperangkat konstruk (konsep), definisi, dan proposisi yang menyajikan gejala (fenomena) secara sistematis, merinci hubungan antara variabel-variabel, dengan tujuan meramalkan dan menerangkan fenomena/gejala tersebut.¹⁴

Menurut Kaelan M.S. landasan teori pada suatu penelitian adalah merupakan dasar-dasar operasional penelitian. Landasan teori dalam suatu penelitian adalah bersifat strategis artinya memberikan realisasi pelaksanaan penelitian.¹⁵ Oleh sebab itu kerangka teoritis bagi suatu penelitian mempunyai kegunaan sebagai berikut :

1. Teori tersebut berguna untuk lebih mempertajam atau lebih mengkhususkan fakta yang hendak diselidiki atau diuji kebenarannya;
2. Teori sangat berguna dalam mengembangkan sistem klasifikasi fakta, membina struktur konsep-konsep serta memperkembangkan definisi-definisi;
3. Teori biasanya merupakan suatu ikhtisar dari pada hal-hal yang diteliti;

¹⁴Ibid.

¹⁵Kaelan M.S, 2005,*Metode Penelitian Kualitatif bidang Filsafat (Paradigma bagi Pengemangan Penelitian interdisipliner bidang Filsafat, Budaya, Sosial, Semiotika, Sastra, Hukum dan Seni)*,Paradigma, Yogyakarta, h. 239.

4. Teori memberikan kemungkinan pada prediksi fakta mendatang, oleh karena telah diketahui sebab-sebab terjadinya fakta tersebut dan mungkin faktor-faktor tersebut akan timbul lagi pada masa-masa mendatang.¹⁶

Pengawasan dapat diartikan sebagai proses untuk menjamin bahwa tujuan organisasi dan manajemen tercapai. Ini berkenaan dengan cara-cara membuat kegiatan-kegiatan sesuai yang di rencanakan dengan instruksi yang telah diberikan dan dengan prinsip-prinsip yang telah digariskan. Robert J. M Ockler berikut ini telah menjelaskan unsur-unsur esensial proses pengawasan yaitu suatu usaha sistematis untuk menetapkan standar pelaksanaan dan tujuan-tujuan perencanaan merancang sistem informasi, umpan balik, membandingkan kegiatan nyata dengan standar yang telah ditetapkan sebelumnya.¹⁷

Manullang memberikan suatu definisi pengawasan yakni suatu proses untuk menetapkan pekerjaan sesuai dengan rencana semula.¹⁸ Kemudian Henry Fayol mengatakan bahwa pengawasan adalah “Definisi pengawasan yakni pengawasan terdiri dari pengujian apakah segala sesuatu berlangsung sesuai dengan rencana yang telah ditentukan dengan intruksi yang telah digariskan, ia bertujuan untuk menunjukkan (menentukan) kelemahan-kelemahan dan kesalahan-kesalahan dengan maksud untuk memperbaikinya dan mencegah terulangnya kembali.¹⁹

Pengawasan terhadap pemerintahan daerah terdiri atas pengawasan hirarki dan pengawasan fungsional. Pengawasan hirarki berarti pengawasan terhadap

¹⁶Soerjono Soekanto, 1986, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta, UI Press, h. 121.

¹⁷Hani Handoko . (1999). *Manajemen Personalia dan Sumber Daya Manusia*. Jakarta: PT Rafika Aditam. Hlm.360

¹⁸M. Manullang, *Dasar-dasar Management*, Ghalia Indonesia, Jakarta 1977 hlm 136

¹⁹Victor M. Situmorang Jusuf, *Aspek Hukum Pengawasan Melekat*, Penerbit Rineka Cipta, Jakarta 1994 Cet.1 Hal. 20

pemerintah daerah yang dilakukan oleh otoritas yang lebih tinggi. Pengawasan fungsional adalah pengawasan terhadap pemerintah daerah, yang dilakukan secara fungsional baik oleh departemen sektoral maupun oleh pemerintahan yang menyelenggarakan pemerintahan umum (departemen dalam negeri).²⁰ Menurut Bagir Manan sebagaimana dikutip oleh Hanif Nurcholis, menjelaskan bahwa hubungan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah sesuai dengan UUD 1945 adalah hubungan yang desentralistik. Artinya bahwa hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah adalah hubungan antara dua badan hukum yang diatur dalam undang-undang terdesentralisasi, tidak semata-mata hubungan antara atasan dan bawahan. Dengan demikian pengawasan terhadap pemerintahan daerah dalam sistem pemerintahan Indonesia lebih ditujukan untuk memperkuat otonomi daerah, bukan untuk ”mengekan” dan ”membatasi”. Selanjutnya, pengawasan yang dikemukakan oleh Victor M. Situmorang, pengawasan adalah setiap usaha dan tindakan dalam rangka mengetahui sejauh mana pelaksanaan tugas yang dilaksanakan menurut ketentuan dan sasaran yang hendak dicapai.²¹

Pengawasan merupakan salah satu dari tiga fungsi DPRD. Fungsi ini diwujudkan dalam bentuk pengawasan terhadap pelaksanaan Undang- undang, Peraturan Daerah, Keputusan Kepala Daerah dan kebijakan yang ditetapkan oleh Pemerintah Daerah. Fungsi pengawasan ini kemudian termuat dalam Undang-undang Nomor 23 Tahun 2004, Pasal 153 ayat (1) yang menyatakan bahwa Fungsi pengawasan DPRD diwujudkan dalam bentuk pengawasan terhadap:

a. pelaksanaan Perda Kabupaten/Kota dan peraturan bupati/wali kota;

²⁰ Hanif Nurcholis, *Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, Penerbit Grasindo, Jakarta, 2007, hal. 312.

²¹ Seperti dikutip dalam Makmur (2011) *Efektifitas Kebijakan Kelembagaan Pengawasan*, Bandung, PT. Rafika Aditama Hlm.176

- b. pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan lain yang terkait dengan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah kabupaten/kota; dan
- c. pelaksanaan tindak lanjut hasil pemeriksaan laporan keuangan oleh Badan Pemeriksa Keuangan.

Macam-macam Pengawasan :

1. Pengawasan langsung dan pengawasan tidak langsung ;
2. Pengawasan preventif dan represif ;
3. Pengawasan intern dan ekstern ;

1. Otonomi dan Otonomi Daerah

Pengertian Otonomi dan Otonomi Daerah Kamus Besar Bahasa Indonesia menjelaskan bahwasanya otonomi adalah pemerintahan sendiri.²² Istilah otonomi atau “*autonomy*” secara etimologis berasal dari kata Yunani “*autos*” yang berarti sendiri dan “*nomous*” yang berarti hukum atau peraturan.²³ Secara luas otonomi adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.²⁴

Koesoemahatmadja berpendapat bahwa menurut perkembangan sejarah di Indonesia, otonomi selain mengandung arti perundangan *regeling* juga mengandung arti pemerintahan *bestuur*. Otonomi adalah hak untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri tanpa adanya campur tangan dan intervensi pihak lain.²⁵

²² Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, (Jakarta: PT Gramedia, 2008), hlm. 992

²³ Juanda, *Hukum Pemerintahan Daerah Pasang Surut Hubungan Kewenangan Antara DPRD dan Kepala Daerah*, hlm. 127.

²⁴ Nomensen Sinamo, *Hukum Pemerintahan Daerah*, (Tangerang: PT. Pustaka Mandiri, 2010), cet. Pertama, hlm. 1 .

²⁵ Sarundajang, *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah*, cet. III, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2001), hlm. 31.

Otonomi diartikan sebagai kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat, sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Otonomi juga adalah suatu perangkat di dalam negara kesatuan.²⁶

Oleh karena itu, otonomi merupakan suatu perangkat dalam negara kesatuan yang memiliki kewenangan yang meliputi kekuasaan, hak, atau kewajiban yang diberikan kepada daerah dalam menjalankan tugasnya, sehingga daerah otonom bebas untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Tujuan otonomi adalah menumbuh kembangkan daerah dalam berbagai bidang, meningkatkan pelayanan kepada masyarakat, menumbuhkan kemandirian daerah dan meningkatkan daya saing daerah dalam proses pertumbuhan.²⁷ Otonomi daerah harus didefinisikan sebagai otonomi bagi rakyat daerah dan bukan otonomi “daerah” dalam pengertian suatu wilayah/teritorial tertentu ditingkat lokal. Kalaupun implementasi otonomi daerah diarahkan sebagai membesarnya kewenangan daerah, maka kewenangan itu harus dikelola secara adil, jujur dan demokratis.²⁸

Konsep otonomi daerah pada hakikatnya mengandung arti adanya kebebasan daerah untuk mengambil keputusan, baik politik maupun administratif menurut prakarsa sendiri. Dalam konteks ini maka kebebasan dalam pengambilan keputusan dengan prakarsa sendiri suatu yang niscaya. Oleh karena itu kemandirian suatu daerah suatu hal yang penting, tidak boleh ada intervensi dari pemerintah pusat. Ketidak mandirian daerah berarti ketergantungan daerah pada pusat.²⁹

²⁶ HAW, Widjaja, *Otonomi Daerah dan Daerah Otonom*, cet. II, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2002), hlm. 76.

²⁷ Juanda, *Hukum Pemerintahan Daerah Pasang Surut Hubungan Kewenangan Antara DPRD dan Kepala Daerah*, hlm. 76.

²⁸ Kaloh, *Kepemimpinan Kepala Daerah Pola Kegiatan, Kekuasaan, dan Prilaku Kepala Daerah dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2009), cet. Pertama, hlm. 15.

²⁹ Djohan Djohermansyah, *Potret Otonomi Daerah dan Wakil Rakyat di Tingkat Lokal*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2007), hlm.7.

Untuk dapat terlaksana dengan baik suatu otonomi daerah, ada beberapa faktor yang mempengaruhi, yaitu:”manusia pelaksananya harus baik, keuangan harus cukup dan baik, peralatannya harus cukup dan baik, organisasi dan manajemennya harus baik.”³⁰ Faktor yang pertama haruslah dalam pengertian moral maupun kapasitasnya. Faktor ini menyangkut unsur pemerintah yang terdiri dari kepala daerah dan DPRD, faktor kedua adalah faktor keuangan yang merupakan tulang punggung bagi terselenggaranya aktifitas pemerintah daerah, faktor ketiga merupakan sarana pendukung bagi terselenggaranya berbagai aktifitas pemerintahan daerah, peralatan yang ada harus yang cukup dari segi jumlahnya, faktor keempat dengan kemampuan organisasi dan manajemen yang memadai, penyelenggaraan pemerintah daerah dapat terselenggara dengan baik, efisien dan efektif.³¹

Penyelenggaraan otonomi daerah dilaksanakan dengan memerhatikan aspek demokratis, keadilan, pemerataan, serta potensi dan keanekaragaman daerah serta didasarkan otonomi luas, nyata dan bertanggungjawab.⁴⁶ Pelaksanaan otonomi daerah harus sesuai dengan konstitusi negara sehingga tetap terjalin hubungan yang serasi antara pusat dan daerah serta antar daerah, kemandirian daerah otonom harus selalu diperhatikan dalam pelaksanaan otonomi, karena demi mengembangkan daerah otonom tersebut.³²

2. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)

Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah selanjutnya disingkat APBD adalah suatu rencana keuangan tahunan pemerintah daerah yang disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 pasal 1 butir 8 tentang Keuangan Negara).

³⁰ Josef Riwu Kaho, *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia*, cet. II, (Jakarta: Rajawali Pers, 1991), hlm. 63.

³¹ *Ibid.*, hlm. 60-63

³² Komarudin Hidayat dan Azyumardi Azra, *Pendidikan Kewarganegaraan*, hlm. 155.

Anggaran merupakan suatu pernyataan formal yang dibuat oleh manajemen berupa rencana-rencana yang akan dilakukan pada masa yang akan datang dalam suatu periode tertentu, dimana rencana tersebut merupakan suatu pedoman dalam pelaksanaan kegiatan selama periode tersebut.³³

Sesuai dengan ketentuan dalam Pasal 3 Ayat (4) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, fungsi APBN/ APBD terdiri dari :

- a. Fungsi Otorisasi, anggaran daerah merupakan dasar untuk melaksanakan pendapatan dan belanja pada tahun yang bersangkutan.
- b. Fungsi Perencanaan, anggaran daerah merupakan pedoman bagi manajemen dalam merencanakan kegiatan pada tahun yang bersangkutan
- c. Fungsi Pengawasan, anggaran daerah menjadi pedoman untuk menilai apakah kegiatan penyelenggaraan pemerintah daerah sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan
- d. Fungsi Alokasi, anggaran daerah diarahkan untuk mengurangi pengangguran dan pemborosan sumber daya, serta meningkatkan efisiensi dan efektivitas perekonomian.
- e. Fungsi Distribusi, anggaran daerah harus mengandung arti/ memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan.
- f. Fungsi Stabilisasi, anggaran daerah harus mengandung arti/harus menjadi alat untuk memelihara dan mengupayakan keseimbangan fundamental perekonomian.³⁴

Secara umum Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) adalah pernyataan tentang rencana pendapatan dan belanja daerah dalam periode tertentu (1

³³ Robinson..*Dasar Kebijakan Publik*.Yogyakarta.UGM Pres: 2006. Hlm 65

³⁴ Pasal 3 Ayat (4) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, fungsi APBN/ APBD

tahun). Pada awalnya fungsi APBD adalah sebagai pedoman pemerintah daerah dalam mengelola keuangan daerah untuk satu periode. Sebelum anggaran dijalankan harus mendapat persetujuan dari DPRD sebagai wakil rakyat maka fungsi anggaran juga sebagai alat pengawasan dan pertanggungjawaban terhadap kebijakan publik. Dengan melihat fungsi anggaran tersebut maka seharusnya anggaran merupakan *power relation* antara eksekutif, legislatif dan rakyat itu sendiri.³⁵

3. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Dalam suasana reformasi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 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. Kedudukan, susunan, tugas, wewenang, hak dan kewajiban DPRD ditetapkan dalam peraturan tata tertib DPRD berdasarkan ketentuan peraturan perundangundangan. DPRD sebagai Lembaga Perwakilan Rakyat di daerah adalah unsur pemerintahan daerah sebagai wahana untuk melaksanakan demokrasi berdasarkan Pancasila. Sebagai unsur pemerintah daerah, dalam melaksanakan tugas dan fungsinya DPRD berpegang kepada prinsip-prinsip otonomi daerah dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. DPRD sebagai badan legislatif daerah berkedudukan sejajar dan menjadi mitra dari pemerintah daerah, yang dimaksud dengan sejajar dan menjadi mitra adalah bahwa DPRD dan Pemerintah Daerah memiliki tanggung jawab yang sama dalam mewujudkan pemerintah daerah yang efisien, efektif dan transparan dalam rangka memberikan pelayanan sebaik-baiknya kepada masyarakat demi terjaminnya produktivitas dan kesejahteraan masyarakat di daerah.³⁶

³⁵ Sopanah. *Penyusunan Dan Pelaksanaan Anggaran*. Jakarta : Bumi Aksara.2004. Hlm 34

³⁶ Deddy Supriady Bratakusumah dan Dadang Solihin. *Perencanaan Pembangunan Daerah*. Jakarta. PT. Gramedia Pusaka Utama: 2004. hlm.232.

DPRD merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah dan merupakan salah satu unsur penyelenggara pemerintah daerah disamping pemerintah daerah, DPRD memiliki tiga fungsi utama yaitu: 1) fungsi pembentukan Perda Kabupaten/Kota ; 2) fungsi anggaran yaitu menetapkan anggaran; dan 3) fungsi pengawasan yaitu melakukan pengawasan terhadap jalannya pemerintahan dan pelaksanaan peraturan perundang-undangan.³⁷

4. Dasar Hukum Pengawasan DPRD

Dalam konteks pengelolaan keuangan, pengawasan terhadap anggaran dijelaskan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah Pasal 132 yang menyatakan bahwa DPRD melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan daerah tentang APBD. Pengawasan tersebut bukan berarti pemeriksaan, tapi lebih mengarah pada pengawasan untuk menjamin pencapaian sasaran yang telah ditetapkan dalam APBD.

Untuk menjamin pencapaian sasaran yang telah ditetapkan, DPRD melakukan pengawasan atas pelaksanaan APBD. Ini berarti bahwa pengawasan yang dilakukan oleh DPRD merupakan Pengawasan Eksternal dan ditekankan pada pencapaian sasaran APBD. Pengawasan merupakan tahap integral dengan keseluruhan tahap pada penyusunan dan pelaporan APBD. Pengawasan diperlukan pada setiap tahap bukan hanya pada tahap evaluasi saja.³⁸

Pengawasan yang dilakukan oleh dewan dimulai pada saat Penyusunan APBD, Pelaksanaan APBD, Perubahan APBD dan Pertanggungjawaban APBD.³⁹ Pengawasan terhadap APBD penting dilakukan untuk memastikan alokasi anggaran sesuai dengan prioritas daerah dan diajukan untuk kesejahteraan masyarakat, dan

³⁷ UU nomor 23 tahun 2014

³⁸ Mardiosmo.2001.*Manajemen Pengeluaran Daerah*.Jakarta: Yayasan Indonesia Forum

³⁹ Modjo.2004. *Pemanfaatan APBD Untuk Kepentingan Daerah*. Jakarta : Gramedia

menjaga agar Penggunaan APBD ekonomis, efisien dan efektif serta menjaga agar Pelaksanaan APBD benar-benar dapat dipertanggungjawabkan atau dengan kata lain bahwa anggaran telah dikelola secara transparan dan akuntabel untuk meminimalkan terjadinya kebocoran.⁴⁰

Pengawasan ini bertujuan untuk mengembangkan kehidupan demokrasi, menjamin keterwakilan rakyat dan daerah dalam melaksanakan tugas dan kewenangannya, serta mengembangkan mekanisme *checks and balances* antara lembaga legislatif dan eksekutif demi mewujudkan keadilan dan kesejahteraan rakyat. Untuk menunjang terselenggaranya fungsi pengawasan DPRD terhadap pemerintahan daerah, pengaturan mengenai hak dan kewajiban DPRD dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, Pasal 159 ayat (1) menyatakan bahwa hak DPRD kabupaten/kota yaitu : 1) interpelasi; 2) angket; dan 3) menyatakan pendapat. Selanjutnya dalam Pasal 159 Ayat (2), (3) dan (4) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah, menjelaskan tentang hak DPRD kabupaten/kota yaitu :

- 1) Hak interpelasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a adalah hak DPRD kabupaten/kota untuk meminta keterangan kepada bupati/wali kota mengenai kebijakan pemerintah daerah kabupaten/kota yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat dan bernegara.
- 2) Hak Angket sebagaimana yang dimaksud pada ayat (1) huruf b adalah hak DPRD kabupaten/kota untuk melakukan penyelidikan terhadap kebijakan pemerintah daerah kabupaten/kota yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan masyarakat, daerah dan Negara yang di duga bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

⁴⁰ Alamsyah.1997.*APBD Dan Otonomi Daerah*. Jakarta : Rineka Jaya

3) Hak menyatakan pendapat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c adalah hak DPRD kabupaten/kota untuk menyatakan pendapat terhadap kebijakan bupati/wali kota atau mengenai kejadian luar biasa yang terjadi di daerah kabupaten/kota disertai dengan rekomendasi penyelesaian atau sebagai tindak lanjut pelaksanaan hak interpelasi dan hak angket.

Sementara di dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Pasal 330 sampai dengan Pasal 340 menyangkut DPRD Provinsi dan Pasal 371 sampai Pasal 373 menyangkut DPRD kabupaten/kota, diseragamkan hak dan kewajibannya mengikuti Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang telah dirubah dengan Undang Undang nomor 23 tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah.

5. Konsepsi Pengawasan DPRD

Konsepsi Pengawasan DPRD meliputi pemahaman tentang makna dan arti penting pengawasan, ruang lingkup dan proses pengawasan. Arti Penting Pengawasan DPRD disini merupakan salah satu unsur dari manajemen yaitu perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan dan pengawasan (*Planning, Organizing, Actuating* dan *Controlling / POAC*). Fungsi pengawasan menjamin pelaksanaan kegiatan sesuai dengan kebijakan dan rencana yang telah ditetapkan serta memastikan tujuan dapat tercapai secara efektif dan efisien. Fungsi pengawasan ini mengandung makna penting, baik bagi pemerintah daerah maupun pelaksana pengawasan. Bagi pemerintah daerah, fungsi pengawasan merupakan suatu mekanisme peringatan dini (*early warning system*), untuk mengawal pelaksanaan aktivitas mencapai tujuan dan sasaran. Sedangkan bagi pelaksana pengawasan, fungsi

pengawasan ini merupakan tugas mulia untuk memberikan telaahan dan saran, berupa tindakan perbaikan.⁴¹

Pengawasan memiliki arti penting bagi pemerintah daerah, karena akan memberi umpan balik untuk perbaikan pengelolaan pembangunan, sehingga tidak keluar dari jalur/tahapan dan tujuan yang telah ditetapkan. Sementara bagi pelaksana, pengawasan merupakan aktivitas untuk memberikan kontribusi dalam proses pembangunan agar aktivitas pengelolaan dapat mencapai tujuan dan sasaran secara efektif dan efisien.⁴²

Menurut Soegijanto dan Hoesada Pengawasan yang dilakukan DPRD bertujuan untuk memelihara akuntabilitas publik, terutama lembaga-lembaga yang berkaitan langsung dengan pelaksanaan kebijakan dan program pemerintahan serta pembangunan di daerah. Sistem akuntabilitas di daerah akan menjadi lebih efektif, karena proses dan hasil pengawasan yang dilakukan DPRD akan memungkinkan lembaga-lembaga publik digugat jika mereka tidak memenuhi kaidah-kaidah publik. Bentuk pengawasan DPRD dapat dilihat dalam Pasal 42 ayat (1) huruf c yaitu melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Perda dan peraturan perundangundangan lainnya, peraturan kepala daerah, APBD, kebijakan pemerintah daerah dalam melaksanakan program pembangunan daerah, dan kerja sama internasional di daerah.⁴³

G. Metode Penelitian

Setiap penulisan ilmiah dibutuhkan data atau keterangan-keterangan dari objek yang akan diteliti dan dibahas. Data dan keterangan tersebut berfungsi sebagai penunjang dan bahan yang akan diuraikan, baik sebagai data pokok ataupun sebagai data pelengkap.

⁴¹ Kartiwa.2006. *Implementas Dan Peran DPR*.Jakarta:Yudistira

⁴² Sunarso.2005. *Pengeloaan Keuangan Negara*: Jakarta: Yudistira

⁴³ Horas, Benny.2008. *Buku Pintar Calon Anggota Dan Anggota Legislatif*. Jakarta :Transmedia Pustaka

Data dan keterangan yang dimaksud diperoleh dari adanya suatu penelitian. Penelitian merupakan suatu sarana pokok dalam pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi. Oleh karena itu, metodologi penelitian yang diterapkan harus senantiasa disesuaikan dengan ilmu pengetahuan yang menjadi induknya.

Suatu metode merupakan cara kerja atau tata cara untuk memahami objek yang menjadi sasaran ilmu pengetahuan yang bersangkutan.⁴⁴ Metode merupakan suatu alat yang akan memberikan suatu pedoman tentang cara-cara mempelajari, menganalisa dan memahami suatu permasalahan yang akan dikaji. Dengan demikian, dalam melaksanakan penelitian hukum untuk menyusun penulisan hukum ini perlu didukung oleh metode yang lebih baik agar diperoleh hasil yang dapat dipertanggungjawabkan kebenarannya.

Berdasarkan uraian diatas maka metode penelitian yang akan dipergunakan penulis dalam penyusunan tesis adalah sebagai berikut:

1. Metode pendekatan.

Metode pendekatan yang digunakan penulis dalam penulisan tesis ini adalah metode pendekatan yuridis empiris, yang diartikan sebagai suatu cara atau prosedur yang digunakan untuk memecahkan masalah dengan meneliti data sekunder terlebih dahulu kemudian dilanjutkan dengan mengadakan penelitian terhadap data primer di lapangan.⁴⁵ Penulis menggunakan metode pendekatan yuridis empiris karena yang diteliti adalah masalah keterkaitan antar faktor yuridis berbagai peraturan perundang-undangan di bidang fungsi pengawasan DPRD terhadap pelaksanaan APBD Kabupaten Tegal, terhadap faktor empiris pelaksanaan APBD di Kabupaten Tegal.

⁴⁴Soerjono Soekamto, 1984, *Pengertian Penelitian Hukum*, Universitas Indonesia, Jakarta, hlm.6.

⁴⁵Ronny Hanitijo Soemitro, 1990, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia, Jakarta, h.44.

Melalui pendekatan ini hukum tidak semata-mata diidentifikasi hanya sebagai seperangkat norma tetapi juga hendak dilihat sebagai fenomena sosial berupa perilaku yang mempola dalam masyarakat. Penelitian hukum ini disusun berdasarkan data yang diperoleh langsung dari kenyataan yang terjadi dilapangan (data primer atau data data dasar), kemudian sebagai penunjang juga digunakan bahan-bahan pustaka (data sekunder).

2. Jenis Penelitian

Jenis penelitian ini adalah deskriptif analitis yaitu melakukan deskripsi terhadap hasil penelitian dengan data yang selengkap dan sedetail mungkin. Deskripsi dimaksudkan adalah terhadap data primer dan juga data sekunder yang berhubungan dengan fungsi DPRD dalam pengawasan pelaksanaan APBD di Kabupaten Tegal.

3. Jenis dan Sumber Data

Untuk mendapat data yang akurat dan faktual, maka diperlukan data primer dan data sekunder.

a. Data Primer

Data primer adalah data yang diperoleh secara langsung dari objeknya. Data primer diperoleh atau dikumpulkan dengan melakukan studi lapangan penelitian (*field research*), wawancara dan/atau observasi yang bertujuan untuk menggali informasi yang dibutuhkan penulis terkait dengan perumusan permasalahan yang diteliti. Adapun data primer yang yang diperoleh penulis yaitu wawancara langsung kepada Ketua DPRD, Ketua Komisi I DPRD, 3(tiga) anggota DPRD dan Kepala Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah Kabupaten Tegal.

b. Data Sekunder

Data sekunder adalah data yang diperoleh melalui bahan kepustakaan. Pengumpulan data ini dilakukan dengan studi atau penelitian kepustakaan

(*library research*) yaitu dengan mempelajari peraturan-peraturan, buku-buku yang berkaitan dengan penelitian. Data sekunder yang dikumpulkan terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier.

1) Bahan Hukum Primer, yang terdiri dari :

- a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 ;
- b) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara ;
- c) Undang-undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah ;
- d) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah ;
- e) Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang–Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
- f) Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang pengelolaan Keuangan Daerah ;
- g) Peraturan Pemerintah Nomor 3 Tahun 2007 tentang Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Kepada Pemerintah, Laporan Keterangan Pertanggungjawaban Kepala Daerah Kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Informasi Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Kepada Masyarakat
- h) Peraturan Daerah Kabupaten Tegal Nomor 5 Tahun 2014 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Kabupaten Tegal Tahun 2014 – 2019 ;
- i) Peraturan DPRD Kabupaten Tegal Nomor 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib DPRD.

2) Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder dalam penelitian adalah bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum Primer, misalnya penjelasan peraturan perundang-undangan, buku, hasil penelitian, website yang berkaitan dengan masalah yang akan diteliti.

3) Bahan Hukum Tersier

Bahan diambil dari majalah hukum, surat kabar, untuk penunjang informasi dalam penelitian, dan kamus hukum.

4. Metode Pengumpulan Data

a. Metode Pengumpulan Data Sekunder

Metode pengumpulan data sekunder sering disebut metode pengumpulan bahan dokumen, karena peneliti tidak secara langsung mengambil data sendiri tetapi memanfaatkan data atau dokumen yang dihasilkan oleh pihak-pihak lain.

Pada umumnya, data sekunder yang digunakan oleh pihak peneliti untuk memberikan gambaran tambahan, gambaran pelengkap, ataupun untuk diproses lebih lanjut. Dalam metode pengumpulan data sekunder, obsevator tidak meneliti langsung, tetapi data didapatkan misalnya dari media massa, BPS, lembaga pemerintah, lembaga penelitian, data hasil penelitian lain, penelitian kepustakaan dalam hal untuk mengetahui berbagai pengetahuan dan karya yang pernah dicapai oleh para peneliti terdahulu. Dengan penelitian kepustakaan, akan melatih peneliti untuk membaca kritis segala bahan yang dijumpainya, kecermatan dan ketelitian peneliti akan sangat teruji dalam memutuskan sumber yang dipercayanya.

b. Metode Pengumpulan Data Primer

1) Data primer

Dalam pengumpulan data primer peneliti menggunakan metode wawancara. Menurut Maleong, wawancara adalah percakapan dengan maksud tertentu. Wawancara adalah proses tanya jawab dalam penelitian yang berlangsung secara lisan dimana dua orang atau lebih bertatap muka mendengarkan secara langsung informasi-informasi atau keterangan-keterangan.

Cara wawancara yang dilakukan adalah wawancara bebas terpimpin, yaitu wawancara yang dilakukan dengan tidak dibatasi oleh waktu dan daftar pertanyaan, tetapi tetap berpegang pada pokok-pokok permasalahan yang sesuai dengan tujuan wawancara. Wawancara bebas terpimpin ini dimaksudkan agar memperoleh jawaban spontan dan gambaran yang lebih luas tentang masalah yang diteliti. Sifat wawancara yang dilakukan adalah wawancara terbuka artinya subyeknya mengetahui bahwa mereka sedang diwawancarai dan mengetahui maksud dan tujuan wawancara tersebut.

Sampel yang dipilih dalam penelitian ini dilakukan dengan *purposive non random* sampling, yaitu sampel yang diwawancarai dipilih berdasarkan tujuan penelitian dan memiliki kemampuan serta pemahaman terhadap peran DPRD dalam pengawasan pelaksanaan APBD di Kabupaten Tegal. Pihak-pihak yang akan diwawancarai pada penelitian ini yaitu, Ketua DPRD Kabupaten Tegal, Ketua Komisi DPRD Kabupaten Tegal, Anggota DPRD Kabupaten Tegal dan Kepala Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah Kabupaten Tegal.

2) Data sekunder

Dalam pengumpulan data sekunder peneliti menggunakan metode study pustaka yaitu dengan cara mengumpulkan informasi dan data dengan bantuan

berbagai macam materi yang ada dipustaka serta mempelajari berbagai referensi yang berguna untuk mendapatkan landasan teori mengenai masalah yang akan diteliti.

5. Analisis Data

Analisa data merupakan langkah terakhir dalam suatu kegiatan penulisan. Analisa data dilakukan secara deskriptif kualitatif, artinya menguraikan data secara bermutu dalam bentuk kalimat yang teratur, runtun, logis, tidak tumpang tindih, dan efektif sehingga memudahkan interpretasi data dan memahami hasil analisis. Data yang diperoleh melalui pengumpulan data sekunder akan dikumpulkan dan kemudian di analisis untuk mendapatkan kejelasan terhadap masalah yang akan dibahas. Semua data yang terkumpul diedit, diolah dan disusun secara sistematis untuk selanjutnya disajikan dalam bentuk deskriptif yang kemudian disimpulkan. Metode analisis yang digunakan dalam penulisan ini adalah metode analisa data kualitatif. Artinya semua data yang diperoleh dianalisis secara utuh sehingga terlihat adanya gambaran yang sistematis dan faktual. Dari hasil analisis tersebut penulis menarik kesimpulan untuk menjawab masalah yang diteliti. Data-data yang dikumpulkan dianalisis secara kualitatif untuk menemukan fungsi DPRD dalam pengawasan pelaksanaan APBD di Kabupaten Tegal.

H. Sistematika penelitian

Penulisan ini disusun dalam 4 (empat) bab, yaitu Bab I, Bab II, Bab III, dan BAB IV. Dari bab-bab tersebut kemudian diuraikan lagi menjadi sub-sub bab yang diperlukan. Sistematika penulisan selengkapnya dapat diuraikan sebagai berikut:

Bab I Pendahuluan yang terdiri dari: A. Latar Belakang Masalah, B. Rumusan Masalah, C. Tujuan Penelitian, D. Manfaat Penelitian, E. Kerangka Konseptual, F. Kerangka Teoritis, G. Metode Penelitian, dan H. Sistematika Penelitian.

Bab II Tinjauan Pustaka yang akan membahas tentang: A. Fungsi Pengawasan APBD, B. Teori Otonomi Daerah, C. Teori Anggaran, D. Teori APBD, dan E. Pengawasan Dalam Pandangan Islam.

Bab III Hasil Penelitian dan Pembahasan yang akan menguraikan dan menganalisis hasil penelitian yang dilakukan oleh penulis tentang: A. Perlunya pengawasan Oleh DPRD Dalam Pelaksanaan APBD di Kabupaten Tegal, B. Bagaimana implementasi fungsi pengawasan DPRD dalam pelaksanaan APBD di Kabupaten Tegal, dan C. Kendala-kendala apa saja yang dapat mempengaruhi pengawasan DPRD terhadap pelaksanaan APBD di Kabupaten Tegal serta memberikan solusinya

Bab IV Penutup, pada bagian ini disajikan Simpulan yang dapat diambil dari analisis dari hasil penelitian dan pembahasan, dan Saran yang perlu disampaikan oleh penulis.