

PENGAWASAN DPRD DAN KENDALA-KENDALA YANG DIHADAPI TERHADAP PENGELOLAAN KEUANGAN DAERAH

AD Basniwati¹
Fakultas Hukum Universitas Mataram

ABSTRAK

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, memberikan kewenangan yang luas kepada daerah otonom untuk menyelenggarakan Pemerintahan Daerah. Dengan kewenangan tersebut, memberi kesempatan bagi daerah otonom untuk menggali dan memanfaatkan semua potensi yang ada untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat. Sebaliknya dengan kewenangan yang luas, terbuka juga peluang terjadinya penyalahgunaan kewenangan pemerintahan, sehingga membutuhkan pengawasan. Dengan penelitian yang dilakukan ini, di harapkan nantinya akan memberikan dampak yang lebih maju lagi tentang konsep pengawasan pengelolaan keuangan oleh Kepala Daerah dan DPRD, sehingga kemungkinan-kemungkinan yang tidak di inginkan akan bisa di atasi sedini mungkin. Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode penelitian normatif yang menggunakan pendekatan perundang-undangan dan metode pendekatan konseptual, dengan melakukan penelaahan-penelaahan terhadap peraturan-peraturan perundang-undangan guna menjawab atau yang berhubungan dengan permasalahan sehingga relevan dengan pokok bahasan. Berdasarkan penelitian yang dilakukan ditemukan : a. Bentuk pengawasan DPRD terhadap pengelolaan keuangan daerah dalam mewujudkan pemerintahan daerah yang baik. b. Faktor-faktor yang menjadi kendala pengawasan DPRD terhadap pengelolaan keuangan daerah tersebut.

Kata Kunci: Pengawasan DPRD

ABSTRACT

Law No. 32 Year 2004 on Regional Government , gives broad authority to autonomous regions to organize Regional Government . With such authority , giving an opportunity for the region to explore and exploit all the potential that exists for the welfare of the people . In contrast with broad authority , also open opportunities for abuse of governmental authority , thus requiring supervision. With this research conducted , in hope will provide more advanced impact on the concept of financial management oversight by the Regional Chief and Council , so the possibilities are not in want will be solved as soon as possible . The method used in this study is a research method that uses normative law approach and conceptual approach , by conducting periodic review - review of the regulations in order to answer the law or which deals with issues that are relevant to the subject . Based on research conducted found : a. The shape of the Parliament supervision of financial management in achieving good local governance . b . Factors that constrain the supervision of Parliament for the area of financial management.

Keywords : Oversight Council

¹ Dosen Tetap Fakultas Hukum Universitas Mataram

Pokok Muatan

PENGAWASAN DPRD DAN KENDALA-KENDALA YANG DIHADAPI TERHADAP PENGELOLAAN KEUANGAN DAERAH.....	121
A. PENDAHULUAN	122
B. METODE PENELITIAN	124
1. Jenis penelitian.....	124
2. Metode pendekatan.....	124
3. Sumber bahan hukum	124
4. Teknik pengumpulan bahan hukum.....	124
5. Pengolahan dan analisis bahan hukum	124
C. PEMBAHASAN.....	125
1. Pengawasan DPRD Terhadap Pengelolaan Keuangan Daerah Dalam Mewujudkan Pemerintahan Daerah yang Baik	125
2. Faktor-Faktor Apa Saja yang Menjadi Kendala Pengawasan DPRD Terhadap Pengelolaan Keuangan Daerah	128
D. PENUTUP	132
1. Kesimpulan.....	132
2. SARAN.....	132
DAFTAR PUSTAKA.....	132

A. PENDAHULUAN

Otonomi Daerah bukanlah merupakan suatu kebijakan yang baru dalam penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia karena sejak berdirinya negara kesatuan Republik Indonesia sudah dikenal adanya otonomi daerah yang dipayungi oleh Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945.¹ Sedangkan inti dari pelaksanaan otonomi daerah adalah terdapatnya keleluasaan pemerintah daerah (*discretionary power*) untuk menyelenggarakan pemerintahan sendiri atas dasar prakarsa, kreatifitas, dan peran serta masyarakat dalam rangka mengembangkan dan memajukan daerahnya.

Perubahan penyelenggaraan pemerintahan daerah dari Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-

pokok Pemerintahan di Daerah ke Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 25 tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pusat dan Daerah, kemudian direvisi dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, telah membawa perubahan yang fundamental dalam sistem Pemerintahan Daerah, yaitu dari sistem pemerintahan yang sentralistik kepada desentralisasi.

Berdasarkan ketentuan Pasal 1 ayat (5) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, Otonomi daerah adalah hak, wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintah dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Pengertian ini memberikan implikasi bahwa Pemerintah Pusat memberikan kewenangan

¹. Syamsudin Haris, *Desentralisasi & otonomi Daerah*, LIPI Press, Jakarta, 2005 hal. 101

seluas-luasnya kepada daerah untuk mengatur rumah tangganya sendiri. Daerah dengan inisiatifnya sendiri dapat menyelenggarakan Pemerintahan Daerah dengan membuat peraturan-peraturan daerah.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah menempatkan Pemerintah Daerah dan DPRD selaku penyelenggara pemerintahan daerah. Sesama unsur pemerintahan daerah pada dasarnya kedudukan Pemerintah Daerah (eksekutif) dan DPRD (legislatif) adalah sama, yang membedakannya adalah fungsi, tugas dan wewenang serta hak dan kewajibannya. Karena itu hubungan yang harus dibangun antara Pemerintah Daerah dan DPRD mestinya adalah hubungan kemitraan dalam rangka mewujudkan pemerintahan daerah yang baik (*good local governance*).²

Dalam Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004, posisi DPRD ditempatkan pada posisi yang sangat strategis dan menentukan dalam pelaksanaan otonomi daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. DPRD merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah dan berkedudukan sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah yang memiliki fungsi legislasi, anggaran dan pengawasan.

Bentuk pengawasan yang dilakukan oleh 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

administratif, sebab DPRD adalah lembaga politik seperti penggunaan anggaran yang telah dialokasikan disalah gunakan untuk hal-hal yang merugikan rakyat dan negara.

Menurut Mardiasmo ada tiga aspek utama yang mendukung keberhasilan otonomi daerah, yaitu pengawasan, pengendalian, dan pemeriksaan³. Ketiga hal tersebut pada dasarnya berbeda baik konsepsi maupun aplikasinya. Pengawasan mengacu pada tingkatan atau kegiatan yang dilakukan diluar 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.

Tugas dan wewenang DPRD melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan daerah terdapat dalam pasal 42 huruf c Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 mengatakan : Tugas dan wewenang DPRD melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan daerah dan peraturan perundang-undangan lainnya peraturan Kepala Daerah, APBD, Kebijakan Pemerintah Daerah dalam melaksanakan program pembangunan daerah dan kerjasama Internasional di daerah.

Fungsi pengawasan DPRD mempunyai kaitan yang erat dengan fungsi legislasi, karena pada dasarnya objek pengawasan adalah menyangkut

². penjelasan umum UU Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Lebih lanjut disebutkan: "Hubungan kemitraan bermakna bahwa antara Pemerintah Daerah dan DPRD adalah sama-sama mitra sekerja dalam membuat kebijakan daerah untuk melaksanakan otonomi daerah sesuai dengan fungsi masing-masing, sehingga antar kedua lembaga tersebut membangun suatu hubungan bukan merupakan lawan ataupun pesaing satu sama lain dalam melaksanakan fungsi masing-masing.

³ Mardiasmo, *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah*, Yogyakarta, 2002 hal 219

pelaksanaan dari perda itu sendiri dan pelaksanaan kebijakan publik yang telah tertuang dalam perda.⁴ Kewenangan DPRD mengontrol kinerja eksekutif agar terwujud *good governance* seperti yang diharapkan rakyat. Demi mengurangi beban masyarakat, DPRD dapat menekan eksekutif untuk memangkas biaya yang tidak perlu, dalam memberikan pelayanan kepada warganya.

Berdasarkan kenyataan yang demikian, maka permasalahannya adalah sebagai berikut: Bagaimana bentuk pengawasan DPRD dan Faktor-faktor apa saja yang menjadi kendala pengawasan DPRD terhadap pengelolaan keuangan daerah tersebut.

B. METODE PENELITIAN

1. Jenis penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif atau penelitian hukum kepustakaan yaitu penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder belaka.⁵

2. Metode pendekatan

Metode pendekatan yang dipergunakan adalah pendekatan peraturan perundang-undangan (*statute approach*) karena yang akan diteliti adalah berbagai aturan hukum yang menjadi fokus sekaligus tema sentral penelitian.⁶ Selain pendekatan perundang-undangan, pendekatan yang dipergunakan adalah Pendekatan konseptual (*conceptual approach*) yaitu pendekatan yang beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin

yang berkembang di dalam ilmu hukum, terutama yang berkenaan dengan permasalahan yang di bahas dalam penelitian ini.

3. Sumber bahan hukum

Sumber bahan hukum dalam penelitian ini adalah bahan hukum primer berupa produk peraturan perundang-undangan, bahan hukum sekunder berupa buku literatur hukum, majalah ilmiah hukum, jurnal hukum dan berbagai makalah dan bentuk tulisan ilmiah hukum yang lainnya, bahan hukum tersier berupa kamus hukum, ensiklopedia dan lain-lain yang dapat menjelaskan bahan hukum primer dan skunder.⁷

4. Teknik pengumpulan bahan hukum

Teknik pengumpulan bahan hukum dilakukan dengan cara menginventarisir berbagai peraturan perundang-undangan, berbagai literatur dengan melakukan diskusi-diskusi secara intensif. Pengumpulan bahan penelitian juga dilakukan melalui internet untuk mendapatkan berbagai bahan penelitian guna melengkapi bahan yang sudah diperoleh dari peraturan perundang-undangan dan literatur.

5. Pengolahan dan analisis bahan hukum

Pengolahan dan analisis bahan hukum dilakukn dengan cara mengklasifikasi bahan hukum yang sudah dikumpulkan, dicari hubungannya satu sama lain dengan menggunakan penalaran deduktif dan induktif untuk menghasilkan proposisi, konsep hukum mengenai pengawasan. Analisis yang dipergunakan adalah diskriptif-analitik yang dilakukan dengan memaparkan, menelaah, mensistematisasi, menginterpretasi dan mengevaluasi hukum positif.⁸ Selain itu,

⁴ Inosentius Syamsul, *Meningkatkan Kinerja Fungsi legislasi DPRD*, Adeksi, Jakarta, 2004, hal.73

⁵ Soerjono soekanto dan sri mamudji, penelitian hukum normatif, suatu tinjauan singkat, rajagrafindo persda, Jakarta, 2007, hal. 13-14

⁶ Johnny Ibrahim, Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif, Edisi Revisi, Bayumedia Publishing, Malang, 2006, hlm. 302

⁷ Ibid., hlm. 295-296

⁸ Sudikno Mertokusumo, *Penemuan Hukum, Sebuah Pengantar*, Liberty Yogyakarta, 1998, hlm 61

analisis terhadap bahan hukum yang diperoleh juga dilakukan dengan menggunakan analisis kualitatif. Analisis kualitatif artinya menguraikan data secara bermutu dalam bentuk kalimat yang teratur, runtun, logis, tidak tumpang tindih, dan efektif, sehingga memudahkan interpretasi data dan pemahaman hasil analisis.⁹

C. PEMBAHASAN

1. Pengawasan DPRD Terhadap Pengelolaan Keuangan Daerah Dalam Mewujudkan Pemerintahan Daerah yang Baik

a. Pengawasan DPRD

Pasal 292 dan pasal 343 UU No.27/2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menyatakan bahwa DPRD provinsi/kabupaten/kota mempunyai fungsi: legislasi, anggaran, dan pengawasan. Ketiga fungsi tersebut dijalankan dalam kerangka representasi rakyat di provinsi/kabupaten/kota. Selanjutnya, pasal 293 dan 344 menyatakan tugas dan wewenang DPRD provinsi/kabupaten/kota, yang perlu dipahami lebih jauh dalam konteks pengelolaan keuangan daerah.

Tugas dan wewenang DPRD menurut pasal 293 dan 344 UU No.27/2009 tersebut adalah:

- 1) membentuk peraturan daerah provinsi bersama gubernur/bupati/walikota;
- 2) membahas dan memberikan persetujuan rancangan peraturan daerah mengenai anggaran pendapatan dan belanja daerah provinsi yang diajukan oleh gubernur/bupati/walikota;

- 3) melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan daerah dan anggaran pendapatan dan belanja daerah provinsi/kabupaten/kota.

Pelaksanaan pengawasan terhadap pelaksanaan Perda APBD memiliki beberapa implikasi penting, yakni:

1. DPRD haruslah memiliki kecakapan atau kemampuan secara kelembagaan untuk “mengimbangi” Pemerintah Daerah. Kecakapan ini dapat diperoleh melalui pembekalan dan pendampingan oleh tenaga ahli dan kelompok pakar/tim ahli.
2. Ketersediaan data/statistik yang lengkap pada setiap alat kelengkapan, terutama komisi-komisi. Artinya, setiap komisi memiliki database tentang data penting yang berhubungan dengan Tupoksi SKPD mitra kerjanya. Misalnya: database dan statistik untuk bidang pendidikan. Dalam hal ini harus tersedia data tentang jumlah guru, masa pensiun, jumlah murid setiap tingkatan pendidikan, jenis kelamin guru dan murid, penyebaran sekolah, prestasi murid dan sekolah, kompetensi guru, kebutuhan guru (jumlah, bidang pelajaran, kompetensi, dll.), dan kondisi sekolah dan perlengkapannya.
3. Kelengkapan peraturan kepala daerah (Gubernur/bupati/walikota) yang merupakan pedoman pelaksanaan atau petunjuk teknis yang dipatuhi oleh semua SKPD. Dalam hal ini, seluruh peraturan kepala daerah semestinya disampaikan kepada DPRD, tanpa terkecuali, karena peraturan kepala daerah adalah dasar dilaksanakannya Perda oleh SKPD. Dalam teori organisasi, “bos” seorang kepala SKPD adalah kepala daerah, karena kepala daerah lah yang mengangkat dan memberhentikan kepala SKPD. Dalam konteks ini, tidak ada kewajiban kepala

⁹ Abdulkadir Muhamad, *Hukum dan Penelitian Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2004, hlm.127

SKPD untuk melaksanakan Perda apabila pedoman pelaksanaan (perintah pelaksanaan) dari kepala daerah belum mereka peroleh.

Selanjutnya Perubahan penyelenggaraan pemerintahan daerah dari Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah kepada Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 25 tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pusat dan Daerah, kemudian direvisi dengan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, telah membawa perubahan yang fundamental dalam sistem Pemerintahan Daerah, yaitu dari sistem pemerintahan yang sentralistik kepada desentralisasi.

Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah menempatkan Pemerintah Daerah dan DPRD selaku penyelenggara pemerintahan daerah. Sesama unsur pemerintahan daerah pada dasarnya kedudukan Pemerintah Daerah (eksekutif) dan DPRD (legislatif) adalah sama, yang membedakannya adalah fungsi, tugas dan wewenang serta hak dan kewajibannya. Karena itu hubungan yang harus dibangun antara Pemerintah Daerah dan DPRD mestinya adalah hubungan kemitraan dalam rangka mewujudkan pemerintahan daerah yang baik (*good local governance*).¹⁰

Bentuk pengawasan yang dilakukan oleh 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 administratif, sebab DPRD adalah lembaga politik seperti penggunaan anggaran yang telah dialokasikan disalah gunakan untuk hal-hal yang merugikan rakyat dan negara.

Menurut Mardiasmo¹¹ 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 tingkatan atau kegiatan yang dilakukan diluar 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.

Tugas dan wewenang DPRD melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan daerah terdapat dalam pasal 42 huruf c Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 mengatakan : Tugas dan wewenang DPRD melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan daerah dan peraturan perundang-undangan lainnya peraturan Kepala Daerah, APBD, Kebijakan Pemerintah Daerah dalam melaksanakan program pembangunan daerah dan kerjasama Internasional di daerah.

Fungsi pengawasan DPRD mempunyai kaitan yang erat dengan fungsi

¹⁰. penjelasan umum UU Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Lebih lanjut disebutkan: "Hubungan kemitraan bermakna bahwa antara Pemerintah Daerah dan DPRD adalah sama-sama mitra sekerja dalam membuat kebijakan daerah untuk melaksanakan otonomi daerah sesuai dengan fungsi masing-masing, sehingga antar kedua lembaga tersebut membangun suatu hubungan bukan merupakan lawan ataupun pesaing satu sama lain dalam melaksanakan fungsi masing-masing.

¹¹. Mardiasmo, *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah*, Yogyakarta, 2002 hal 219

legislasi, karena pada dasarnya objek pengawasan adalah menyangkut pelaksanaan dari perda itu sendiri dan pelaksanaan kebijakan publik yang telah tertuang dalam perda.¹² Kewenangan DPRD mengontrol kinerja eksekutif agar terwujud *good governance* seperti yang diharapkan rakyat. Demi mengurangi beban masyarakat, DPRD dapat menekan eksekutif untuk memangkas biaya yang tidak perlu, dalam memberikan pelayanan kepada warganya.

Untuk memperoleh hasil yang maksimal dalam pengawasan terhadap implementasi pengelolaan keuangan daerah oleh DPRD, perlu dilakukan pengawasan terhadap APBD secara komprehensif, yaitu dimulai dari pengawasan pada tahap penyusunan APBD, tahap penetapan APBD, tahap pelaksanaan APBD, hingga tahap per-tanggungjawaban keuangan daerah.¹³

b. Pengawasan DPRD pada Tahap Penyusunan APBD

Dalam proses penyusunan APBD, DPRD terlibat untuk melakukan pengawasan secara preventif, yaitu melalui: penyusunan arah dan kebijakan umum APBD, dalam menyusun arah kebijakan umum APBD harus dilakukan melalui penjarangan aspirasi masyarakat, di samping itu harus mendasarkan pada rencana strategi daerah, dan PROPERDA. Berdasarkan arah kebijakan umum itu pemerintah menyusun strategi dan prioritas APBD yang kemudian dijabarkan kedalam penyusunan APBD.

¹² Inosentius *loc.cit.*, hal.73

¹³ Muji Estiningsi, "Fungsi Pengawasan DPRD; Tinjauan Kritis Pengelolaan Keuangan Daerah Dalam Mewujudkan Pemerintahan yang Bersih dan Berwibawa", Universitas Atmajaya, Yogyakarta, 2005, hal 47.

c. Pengawasan DPRD pada Tahap Penetapan APBD

Peran pengawasan dalam proses penetapan APBD, dalam pembahasan RAPBD dapat dilakukan oleh DPRD melalui klarifikasi, uji validitas, uji relevansi dan uji efektif dan kompromi penetapan APBD, rekomendasi penetapan dan pengujian ulang.¹⁴

d. Pengawasan DPRD pada Tahap Pelaksanaan APBD

Tahap pelaksanaan APBD diatur dalam Pasal 24 PP Nomor 105 tahun 2000 tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah. Dalam hal pengawasan yang dilakukan oleh DPRD tersebut, hal-hal yang harus dilakukan adalah:

- 1). Dewan harus memahami ruang lingkup hak yang akan digunakan
- 2). Menentukan obyek yang akan diawasi
- 3). Menentukan cara melaksanakan hak tersebut
- 4). Merumuskan tindak lanjut out put penggunaan hak tersebut

e. Pengawasan Fungsional Sebagai Pendukung Pengawasan DPRD

Adanya keterbatasan waktu, tenaga maupun dana dari DPRD dan adanya keinginan untuk dapat mewujudkan penggunaan APBD secara efektif dan

¹⁴ *Ibid*, hal 48. lebih lanjut dijelaskan: "Dalam pengawasan ini DPRD mempunyai hak untuk menolak RAPBD yang diajukan oleh pemerintah daerah dengan alasan-alasan: dari hasil uji atau analisa yang dilakukan DPRD bahwa RAPBD yang diajukan tidak realistis untuk besarnya biaya yang dianggarkan maupun manfaat yang diperoleh tidak menyentuh kepentingan masyarakat, karena usulan kegiatan tidak sesuai dengan arah kebijakan umum, sehingga RAPBD perlu disempurnakan.apabila setelah disempurnakan RAPBD itu tetap tidak dapat disetujui DPRD, pemerintah daerah menggunakan APBD tahun sebelumnya".

efesien, menyebabkan munculnya kebutuhan akan adanya pengawasan pihak lain yang dapat mendukung pengawasan DPRD. Selain pengawasan oleh masyarakat, ada pengawasan bentuk lain yang dapat mendukung kerja pengawasan DPRD, yaitu pengawasan fungsional ekstern yang dilakukan oleh BPK.

Selain itu juga Pengawasan DPRD dapat dilakukan melalui beberapa mekanisme, yaitu rapat kerja, rapat dengar pendapat, rapat dengar pendapat umum, dan kunjungan kerja. Di samping itu, pengawasan dilakukan melalui penggunaan hak-hak DPRD, antara lain: hak interpelasi, hak angket, hak mengajukan/menganjurkan, memberikan persetujuan, memberikan pertimbangan, dan memberikan pendapat.

2. Faktor-Faktor Apa Saja yang Menjadi Kendala Pengawasan DPRD Terhadap Pengelolaan Keuangan Daerah

a. Individu/ Pribadi

Terdapat dua tingkat orientasi politik yang mempengaruhi perilaku politik, yaitu sistem dan individu. Lemahnya peran DPRD dalam kesalahan pada keuangan daerah (APBD) mungkin dikarenakan oleh lemahnya sistem politik atau individu sebagai aktor politik.

Sumber daya manusia merupakan pilar penyangga utama sekaligus penggerak roda organisasi dalam usaha mewujudkan elemen organisasi yang sangat penting, karenanya harus dipastikan sumber daya manusia ini harus dikelola sebaik mungkin dan akan mampu memberikan kontribusi secara optimal dalam upaya pencapaian tujuan organisasi

Adanya para anggota dewan sedikit banyaknya memberikan pengaruh dalam melaksanakan fungsi dan tugasnya. Anggota DPRD yang dipilih dan diangkat

dari partai-partai pemenang pemilu mempunyai individu/pribadi dan pekerjaan yang berbeda sebelum menjadi anggota DPRD. Ada beberapa hal yang meliputi uraian tersebut

a. Jenis Kelamin

Anggota dewan terdiri dari laki-laki dan perempuan. Jumlah anggota dewan yang berjenis kelamin laki-laki lebih banyak dibanding dengan perempuan. Anggota dewan dipilih dari partai-partai politik pemenang pemilu. Keterwakilan perempuan sebagai anggota legislatif diatur dalam Pasal 52 Ayat (3) dan Pasal 53 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD yang menyebutkan. Setiap partai politik peserta pemilu dapat mengajukan calon anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota untuk setiap daerah pemilihan dengan memperhatikan keterwakilan anggota perempuan sekurang-kurangnya 30%. Undang-Undang ini juga akan meminimasi kemungkinan praktek diskriminasi berdasarkan jenis kelamin dalam menentukan kapabilitas seseorang untuk menjadi kandidat dalam pemilu.

b. Usia

Sesuai dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD Pasal 50 Ayat (1) (a) menyatakan Anggota DPRD merupakan warga Indonesia yang telah berumur 21 (dua puluh satu) tahun atau lebih.

c. Tingkat Pendidikan

Tingkat pendidikan anggota dewan sangat penting diperhatikan karena tingkat pendidikan yang dimiliki seseorang akan mempengaruhi pola

fikir, sikap dan tingkah laku mereka dalam melakukan suatu aktivitas.

d. Latar Belakang Pendidikan

Latar belakang pendidikan yang dimiliki oleh anggota DPRD terpilih terdiri dari bidang pendidikan ekonomi, hukum, sosial politik, ilmu agama dan jurusan lainnya. Bahkan sebagian besar tidak berasal dari pendidikan yang berhubungan dengan administrasi pemerintahan dan bertolak belakang dengan situasi pekerjaan sebagai dewan.

e. Latar Belakang Pekerjaan

Pekerjaan atau profes terakhir ini umumnya terdiri dari wiraswasta, karyawan swasta dan Pegawai Negeri Sipil (PNS).

f. Pengalaman Organisasi

Pengalaman organisasi anggota DPRD sebelum terpilih menjadi anggota dewan pada umumnya terdiri dari LSM, non-LSM, organisasi politik, akademisi, organisasi masyarakat, dan lainnya.

b. *Pengetahuan Anggota DPRD tentang Anggaran*

Pengetahuan anggota DPRD tentang anggaran dapat diartikan sebagai pengetahuan dewan terhadap mekanisme penyusunan anggaran mulai dari tahap perencanaan sampai pada tahap pertanggungjawaban serta pengetahuan dewan tentang peraturan perundangan yang mengatur pengelolaan keuangan daerah/APBD.

Pengetahuan anggota DPRD tentang anggaran berkaitan erat dengan fungsi penganggaran dan fungsi pengawasan yang dimiliki oleh anggota dewan. Fungsi penganggaran menempatkan anggota DPRD untuk selalu ikut dalam proses anggaran bersama-sama dengan eksekutif. Fungsi pengawasan DPRD memberikan

kewenangan dalam pengawasan kinerja eksekutif dalam pelaksanaan APBD. Dalam situasi demikian anggota DPRD dituntut memiliki keterampilan dalam membaca anggaran serta memiliki kemampuan terlibat dalam proses anggaran di daerah sehingga DPRD dapat bekerja secara efektif dalam melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan anggaran.

Untuk meningkatkan kapabilitas dalam pengawasan keuangan daerah, DPRD harus menguasai keseluruhan struktur dan proses anggaran. Untuk itu, pengetahuan dasar tentang ekonomi dan anggaran daerah harus dikuasai oleh anggota DPRD. Pengetahuan dewan tentang mekanisme anggaran ini berasal dari kemampuan anggota dewan yang diperoleh dari latar belakang pendidikannya ataupun dari pelatihan dan seminar tentang keuangan daerah yang diikuti oleh anggota dewan.

Pelatihan/seminar mengenai keuangan daerah yang diikuti oleh anggota dewan akan meningkatkan pemahaman anggota dewan bahwa proses alokasi anggaran bukan sekedar proses administrasi, tetapi juga politik.

Memastikan anggaran sesuai prioritas harus dilakukan oleh DPRD sejak penyusunan rencana jangka menengah daerah hingga proses penentuan Kebijakan Umum APBD (KUA) dan Prioritas Plafon Anggaran Sementara (PPAS).

Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang keuangan daerah Pasal 34 ayat (3 dan 4) yang menyatakan bahwa Kepala Daerah menyampaikan rancangan kebijakan umum APBD (KUA) kepada DPRD. Rancangan kebijakan umum APBD (KUA) tersebut selanjutnya disepakati menjadi Kebijakan Umum APBD (KUA).

Berdasarkan kebijakan umum APBD (KUA) yang telah disepakati, pemerintah daerah dan DPRD membahas prioritas plafon anggaran sementara (PPAS). Pada tahap inilah peran DPRD dalam menjalankan fungsi pengawasan harus dioptimalkan.

Hal ini dilakukan untuk mengetahui dan mengidentifikasi dengan jelas alokasi dana dalam anggaran pemerintah daerah dengan harapan agar tidak terjadi penyelewengan pada saat pelaksanaan anggaran. Untuk menghasilkan kinerja yang baik dalam pengawasan keuangan daerah/APBD, anggota dewan harus membekali dirinya dengan pengetahuan tentang anggaran secara keseluruhan serta menambah pengetahuan tentang mekanisme pengawasan terhadap pelaksanaan keuangan daerah/APBD.

c. Pengetahuan Politik

Faktor lain yang mempengaruhi perilaku lembaga politik dalam hal ini DPRD adalah budaya politik. Sebagai sebuah perwujudan dari sikap politik, perilaku politik tidak dapat dipisahkan dari pengetahuan tentang politik. Pengetahuan politik maksudnya adalah berkaitan dengan: pengalaman politik, pengalaman di DPRD, latar belakang partai politik, latar belakang ideologi partai politik dan bahkan asal komisi dari anggota dewan tersebut.

Dalam menjalankan tugasnya anggota DPRD diharuskan mengikuti aturan kerja yang telah ditetapkan sesuai bidang masing-masing, di sinilah latar belakang politik terkadang menyebabkan perbedaan sudut pandang bahkan terjadinya perselisihan. Seorang anggota dewan harus mempunyai latar belakang politik yang baik dalam menjalankan tugasnya sebagai anggota dewan.

Ada beberapa hal yang mempengaruhi perilaku anggota dewan dalam

melaksanakan fungsinya antara lain meliputi:

a. Pengalaman Politik

Merupakan pengalaman anggota dewan di bidang politik atau lama menjabat di partai politik.

b. Pengalaman di DPRD

Pengalaman anggota dewan menjadi anggota DPRD. Anggota DPRD yang terpilih dalam pemilu ada yang pernah menjadi anggota dewan pada periode sebelumnya dan ada juga muka-muka baru yang duduk di lembaga legislatif.

c. Asal Partai Politik

Asal Partai politik yang dimaksud adalah partai politik yang telah memenuhi persyaratan sebagai peserta pemilu. Partai-partai tersebut memperoleh suara terbanyak dalam pemilu dan mendapatkan kursi bagi kadernya di Lembaga DPRD. Di lembaga legislatif daerah, peran partai politik juga sangat signifikan dan menentukan. Melalui fraksinya yang merupakan perwakilan partai politik di lembaga legislatif, parpol merupakan institusi yang mengarahkan, bahkan menentukan pengambilan keputusan di DPRD.

d. Latar Belakang Ideologi Partai Politik

Setiap partai politik memiliki dasar ideologi yang berbeda-beda. Dasar ideologi ini disesuaikan dengan visi, misi, serta tujuan dari partai politik tersebut.

e. Asal Komisi

Menurut Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD Pasal 356 (b) menyatakan bahwa DPRD Kabupaten/Kota yang beranggotakan lebih dari 35 (tiga puluh lima) orang membentuk 4 (empat) komisi. DPRD beranggotakan 45 (empat puluh lima) orang. Semua

DPRD yang menjadi sampel terdiri dari 4 (empat) komisi yaitu Komisi A, B, C, dan D.

f. Jabatan di Partai Politik

Merupakan keaktifan anggota dewan dalam partai politik yang dilihat dari keikutsertaannya sebagai pengurus di dalam partai politik.

g. Jabatan di DPRD

Kedudukan anggota dewan dalam DPRD. Kedudukan ini meliputi ketua dewan, wakil ketua dewan, ketua komisi, wakil ketua komisi, dan anggota dewan.

h. Jumlah Partai yang Pernah Diikuti

Merupakan jumlah partai yang pernah diikuti oleh anggota DPRD. Ada diantara anggota DPRD yang pernah berada lebih dari satu partai atau pernah pindah dari satu partai ke partai yang lain dan ada juga baru bernaung dalam satu partai politik.

d. Pemahaman Dewan terhadap Peraturan, Prosedur dan Kebijakan

Adanya peraturan, prosedur dan kebijakan tentang keuangan daerah ditujukan untuk membantu anggota dewan dalam melaksanakan perannya dalam hal ini yaitu melakukan pengawasan keuangan daerah. Peraturan, prosedur dan kebijakan ini berfungsi sebagai pedoman untuk memastikan apakah pelaksanaan keuangan daerah (APBD) telah sesuai dengan tujuan dan peraturan perundang-undangan yang ditetapkan. Adanya undang-undang juga berpengaruh terhadap perilaku organisasi karena besarnya eksistensi dari organisasi dan hal tersebut berhubungan dengan kegiatan harian dalam kerangka peraturan yang akan mempengaruhi peraturan pusat dan peraturan daerah.

Pemahaman anggota DPRD tentang peraturan, kebijakan dan prosedur juga

berkaitan dengan pemahaman anggota DPRD tentang Undang-Undang atau peraturan-peraturan yang mengatur tentang pengelolaan keuangan daerah. Hal ini sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah Pasal 132 dan 133 yang menyatakan bahwa DPRD melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan daerah tentang APBD. Selanjutnya dalam Pasal 133 menyebutkan bahwa pengawasan pengelolaan keuangan daerah berpedoman pada ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Hal ini berarti bahwa dalam melaksanakan pengawasan terhadap APBD, DPRD harus mengacu kepada peraturan yang berlaku. Hal ini juga mengindikasikan bahwa anggota dewan harus mempunyai bekal pemahaman yang cukup mengenai peraturan, kebijakan dan prosedur yang berlaku.

Peraturan, kebijakan dan prosedur yang digunakan sebagai untuk mengetahui tingkat pemahaman dewan dalam pengawasan keuangan daerah (APBD) terdiri dari:

- a. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.
- b. Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah.
- c. Undang-Undang Nomor 27 tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
- d. 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.

- e. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 8 Tahun 2009 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 23 Tahun 2007 tentang Pedoman Tata Cara Pengawasan Atas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.

D. PENUTUP

1. Kesimpulan

- a. Bentuk pengawasan DPRD terhadap pengelolaan keuangan daerah dalam mewujudkan pemerintahan daerah yang baik adalah Untuk memperoleh hasil yang maksimal dalam pengawasan terhadap implementasi pengelolaan keuangan daerah oleh DPRD, perlu dilakukan pengawasan terhadap APBD secara konprehensif, yaitu dimulai dari pengawasan pada tahap penyusunan APBD, tahap penetapan APBD, tahap pelaksanaan APBD, hingga tahap pertanggungjawaban keuangan daerah.
- b. Faktor-faktor yang menjadi kendala pengawasan DPRD terhadap pengelolaan keuangan daerah tersebut adalah: faktor individu atau pribadi, Pengetahuan Anggota DPRD tentang Anggaran, pengetahuan politik dan Pemahaman Anggota Dewan terhadap Peraturan, Prosedur dan Kebijakan. Dengan faktor-faktor tersebut bisa mempengaruhi kinerja anggota dewan dalam pelaksanaan pengawasan yang dilakukan terhadap pengelolaan keuangan daerah.

2. SARAN

- a. Diharapkan DPRD lebih meningkatkan pengawasan terhadap pengelolaan keuangan daerah dalam mewujudkan pemerintahan daerah yang baik Untuk memperoleh hasil yang maksimal.
- b. Diharapkan faktor-faktor yang mempengaruhi kinerja anggota dewan dalam pelaksanaan pengawasan yang dilakukan terhadap pengelolaan keuangan daerah bisa segera ditindak lanjuti agar kedepannya hal tersebut tidak menjadi penghalang Anggota DPRD dalam melaksanakan pengawasan.

DAFTAR PUSTAKA

A. Literatur

- Abdulkadir Muhamad, *Hukum dan Penelitian Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2004.
- Bambang Sunggono., *“Metodologi Penelitian Hukum”*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2003.
- Bacrul Amiq, *“Aspek Hukum Pengawasan Pengelolaan Keuangan Daerah Dalam Perspektif Penyelenggara Negara yang Bersih”*, LaksBang Perssindo, Yogyakarta, 2010.
- Deni Firmansyah, *Pelimpahan Kewenangan Pemerintah Daerah Kepada Pemerintah Kecamatan*, (Skripsi Starata satu Fakultas Hukum, Universitas Mataram), Mataram, 2008.
- , *“Sanksi Administrasi Dalam Hukum Lingkungan”* LaksBang, Yogyakarta, 2005

- Galang Asmara, “*Ombusmand Nasional dalam Sistem Pemerintahan Negara Republik Indonesia*”, Laksbang, Presindo, Yogyakarta, 2005
- Inosentius Syamsul, *Meningkatkan Kinerja Fungsi legislasi DPRD*, Adeksi, Jakarta, 2004
- Johnny Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Edisi Revisi, Bayumedia Publishing, Malang, 2006.
- Mardiasmo, *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah*, Yogyakarta, 2002
- Mertokusumo, *Penemuan Hukum, Sebuah Pengantar*, Liberty Yogyakarta, 1998.
- M Subagio, “*Hukum Keuangan Negara Republik Indonesia*, Rajawali Pers, Jakarta, 1991
- Muji Estiningsi, “*Fungsi Pengawasan DPRD; Tinjauan Kritis Pengelolaan Keuangan Daerah Dalam Mewujudkan Pemerintahan yang Bersih dan Berwibawa*”, Universitas Atmajaya, Yogyakarta, 2005
- Peter Mahmud Marzuki., “*Penelitian Hukum*”, Kencana, Jakarta, 2005
- Philipus M.hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia* (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2001).
- Sarwoto, “*Dasar-dasar Organisasi dan Manajem*”, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1981.
- Siswanto Sunarno, “*Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*”, Sinar Grafika, Jakarta, 2006.
- S.P. Siagian, “*Filsafat Administrasi*”, Gunung Agung, Jakarta, 1970
- Syamsudin Haris, *Desentralisasi & otonomi Daerah*, LIPI Press, Jakarta, 2005
- Soerjono soekanto dan sri mamudji, *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*, Raja Grafindo Persda, Jakarta, 2007
- Syaripin Pipin dan Jubaedah, *Pemerintahan Daerah di Indonesia* (Bandung: Pustaka Setia, 2005)
- Zudan Arif Fakrullah, “*Arah Politik Hukum Pengembangan Kawasan Perekonomian Terpadu Dalam era Otonomi Daerah*”, Legality, Volume 11, Nomor 1, Maret-Agustus 2003

B. UNDANG-UNDANG

- Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah
- Undang-undang Nomor 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah