

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

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

Pasca reformasi yang terjadi pada tahun 1998, Negara Republik Indonesia telah mengalami banyak perubahan dalam konteks penyelenggaraan pemerintahan baik pada tingkat pusat maupun daerah. Perubahan tersebut berada dalam ruang lingkup perluasan kewenangan dalam pengelolaan pemerintahan daerah. Model kekuasaan yang terpusat sudah ditinggalkan sejak Presiden Soeharto mengumumkan pengunduran diri pada tahun 1998. Sejak saat itu, gejala desentralisasi dalam agenda pembangunan di daerah mulai terlihat. Momen ini menandai era demokratisasi di Indonesia.

Momentum transisi yang terjadi semenjak tahun 1998 itu berimplikasi terhadap meningkatnya tuntutan publik terhadap perubahan hukum ketatanegaraan dan pemisahan kekuasaan yang lebih adil dan luas di berbagai daerah. Salah satu yang paling menonjol dalam tuntutan tersebut adalah dorongan terhadap distribusi kekuasaan antara eksekutif, legislatif dan yudikatif yang tidak hanya berpusat pada presiden.

Sejak saat itu pula, Indonesia memasuki fase transisi menuju demokrasi dalam tata kelola pemerintahan yang menempatkan kekuasaan, hak, wewenang dan kewajiban pemerintahan pusat semakin berkurang. Pada saat yang sama pemerintahan pusat memberikan ruang yang lebih luas kepada pemerintahan pada

tingkat daerah untuk menjalankan kewenangan dalam hal pembangunan dan pengelolaan sumber daya ekonomi di daerah.

Perubahan ini didorong oleh semangat demokrasi dan dimaksudkan untuk untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat serta peningkatan daya saing daerah berdasarkan prinsip hukum negara demokratis dan kedaulatan rakyat.<sup>1</sup> Dengan kata lain, jika pada era sebelum reformasi kendali pembangunan daerah berada pada tangan pemerintah pusat, pasca reformasi telah masuk dalam era desentralisasi atau perluasan otonomi daerah yang berarti kewenangan daerah menjadi semakin luas untuk mengatur urusan rumah tangganya sendiri.

Konsekuensi logis dari adanya desentralisasi atau perluasan otonomi daerah adalah meningkatnya peran serta yang optimal dari aparaturnya pemerintah daerah untuk mencapai tujuan-tujuan pemerataan pembangunan yang digariskan sesuai cita-cita nasional. Ini sekaligus menyebabkan peningkatan beban kerja yang jauh lebih berat yang ditujukan kepada pemerintahan daerah dan DPRD dalam rangka mempercepat pertumbuhan dan pembangunan daerah. Gubernur, Bupati, Walikota dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (untuk selanjutnya disingkat DPRD) merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai institusi pemerintah provinsi, kabupaten dan kota yang berperan dalam mendorong terpenuhinya kebutuhan masyarakat pada tingkat daerah.

---

<sup>1</sup> Haw. Widjaja. *Penyelenggaraan Otonomi Daerah di Indonesia*, Jakarta, Raja Grafindo, 2005, hlm. 7

Menurut Undang-undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan daerah disebutkan bahwa "pemerintahan daerah adalah penyelenggara urusan pemerintahan daerah dan DPRD menuntut atas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi yang seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana yang dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945". Ini berkenaan dengan upaya untuk mewujudkan amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, penyelenggaraan pemerintahan daerah diarahkan agar mampu melahirkan kepemimpinan daerah yang efektif dengan memperhatikan prinsip demokrasi, persamaan, keadilan, dan kepastian hukum dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Undang-undang tersebut menggambarkan bahwa DPRD merupakan mitra kerja pemerintah daerah dalam membantu mewujudkan program-program pembangunan pada tingkat kota maupun kabupaten yang ditujukan untuk mewujudkan kepemimpinan daerah yang demokratis yang memperhatikan prinsip persamaan dan keadilan, penyelenggaraan pemilihan kepala pemerintah daerah dengan cara memberikan kesempatan yang sama kepada setiap warga negara diseluruh Indonesia untuk berperan aktif dalam proses penyelenggaraan pemerintahan.

Pemerintah daerah diberi peran lebih luas dalam mengolah sumber daya alam dan fiskal sehingga reformasi penyelenggaraan pemerintahan di daerah harus dipahami sebagai suatu perubahan ke arah perbaikan serta mengacu pada *Self*

*Regulating Power, Self Modifying Power, Lokal Political Support, Financial Recources dan developing Power.*

Pemerintah Daerah mendapatkan kewenangan pemerintahan umum dari pusat yang mencakup kewenangan yang lebih luas untuk mengambil setiap tindakan yang disesuaikan dengan kepentingan rakyat berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Urusan pemerintahan umum yang dimaksud diserahkan secara berangsur -angsur kepada pemerintah daerah untuk mengelola dan mengatur urusan rumah tangga daerahnya, kecuali yang menyangkut ancaman keamanan eksternal.

Dalam pelaksanaannya, pemerintahan daerah terdiri dari Pemerintah Daerah bersama dengan lembaga perwakilan rakyat daerah, yakni Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (untuk selanjutnya disingkat DPRD). Kedua lembaga ini memiliki tugas pengawasan, legislasi dan anggaran. Pemerintah Daerah bersama DPRD merupakan mitra kerja yang diarahkan untuk merumuskan kebijakan dan peraturan daerah berdasarkan prinsip otonomi daerah. Dengan cara ini kedua lembaga tersebut dapat saling bekerjasama satu sama lainnya.

Hal itu mengacu pada Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2014 Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang menjelaskan bahwa untuk mengembangkan kehidupan demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, perlu mewujudkan lembaga perwakilan rakyat daerah sebagai penyelenggara pemerintahan daerah bersamasama dengan pemerintah daerah yang mampu mengatur dan mengurus

urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Meskipun demikian kerjasama yang sinergis antara Pemerintah Daerah dan DPRD ini seringkali berbenturan dengan persoalan politik yang sempit. Demokrasi kadang-kadang dituduh menjadi pemicu konflik politik antar wakil-wakil partai politik yang mengisi jabatan politik di DPRD. Ini Konflik kepentingan antar aktor antara pemerintah daerah dan DPRD kadangkala menjadi penghambat bagi terwujudnya pembangunan daerah yang harmonis karena meluasnya kepentingan elit politik. Kenyataan ini semakin diperumit oleh kehadiran aktor lainnya dalam pembangunan daerah seperti kelas pemodal yang semakin menambah kompleksitas hubungan antara pemerintah daerah dan DPRD.

Selain itu, peran DPRD sebagai lembaga yang memiliki fungsi pengawasan terhadap pelaksanaan pemerintahan daerah dan penggunaan APBD kadangkala lebih banyak mencari kesalahan dan kelemahan pemerintah ketimbang memperkuat kinerja pemerintahan itu sendiri. Ini seringkali menyebabkan hubungan lembaga eksekutif dan legislatif menjadi bersifat konfliktual ketimbang sinergis meskipun hubungan keduanya sebetulnya seimbang.

Masih menurut Undang-undang No. 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah bahwa Pemerintah Daerah dan DPRD adalah lembaga negara yang memiliki kedudukan seimbang. Era desentralisasi telah menghilangkan kedudukan tentang lembaga tertinggi negara dan lembaga tinggi negara. Saat ini boleh dikatakan bahwa

lembaga penyelenggara pemerintahan baik pusat maupun daerah memiliki kedudukan yang seimbang. Letak perbedaan kedua lembaga ada dalam aspek tugas, wewenang dan fungsinya.

Sementara itu, berdasarkan pasal 18 ayat (3) UUD 1945 disebutkan bahwa pemerintah daerah Provinsi, Daerah Kabupaten, dan Kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat yang anggotanya ditentukan melalui pemilihan umum. Menurut Undang-Undang nomor 17 tahun 2014 dan Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009, DPRD kabupaten/kota memiliki fungsi sebagai lembaga legislasi, anggaran dan pengawasan dengan kerangka representasi rakyat.

Fungsi legislasi merupakan perwujudan DPRD selaku pemegang kekuasaan membentuk peraturan daerah dan mengawasi anggaran daerah. Fungsi anggaran dilaksanakan untuk membahas dan memberikan persetujuan atau tidak memberikan persetujuan terhadap rancangan Peraturan Daerah (PERDA) tentang APBD yang diajukan oleh Bupati. Fungsi pengawasan dilaksanakan melalui kontrol terhadap pelaksanaan dari Peraturan daerah dan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD).

Fungsi pengawasan DPRD berkaitan erat dengan fungsi legislasi karena objek pengawasan adalah menyangkut pelaksanaan dari peraturan daerah.<sup>2</sup> Dalam menimplementasikan fungsi pengawasan, DPRD dibekali dengan hak khusus yang dapat menunjang efektifitas kerjanya sebagai lembaga kontrol di tingkat daerah.

---

<sup>2</sup> Inosesntius Syamsul, *Meningkatkan Kinerja Fungsi Legislasi DPRD*, Jakarta, Adeksi, 2004, hlm. 73

Di Indonesia, pengelolaan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah, termasuk penyusunan anggaran dilaksanakan oleh lembaga legislatif bersama-sama dengan lembaga eksekutif. APBD disusun oleh DPRD bersama-sama dengan Bupati/Walikota Kepala Daerah tingkat II. Kapasitas kedua lembaga tersebut sangat menentukan terbentuknya APBD yang efektif dan efisien. Pada dasarnya, penyusunan anggaran ini merupakan fungsi penting dari DPRD. Kadar peraturan yang dihasilkan dalam menyusun dan merancang APBD dapat menentukan kemampuan anggota DPRD dalam menjalankan tugas, wewenang dan fungsinya.

APBD merupakan salah satu aspek penting dalam melaksanakan program pembangunan di daerah. Pengelolaan keuangan daerah sangat memerlukan pengawasan yang ketat sehingga diharapkan tidak terjadi penyelewengan anggaran oleh oknum di pemerintahan daerah. Dalam hal ini DPRD menjadi lembaga yang memiliki peran strategis dalam mengawasi keuangan daerah.

Semua Penerimaan Daerah dan Pengeluaran Daerah harus dicatat dan dikelola dalam APBD. Penerimaan dan pengeluaran daerah tersebut adalah dalam rangka pelaksanaan tugas-tugas desentralisasi. Sedangkan penerimaan dan pengeluaran yang berkaitan dengan pelaksanaan Dekonsentrasi atau Tugas Pembantuan tidak dicatat dalam APBD.

APBD merupakan dasar pengelolaan keuangan daerah dalam satu tahun anggaran. APBD merupakan rencana pelaksanaan semua Pendapatan Daerah dan semua Belanja Daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi dalam tahun anggaran tertentu. Pemungutan semua penerimaan Daerah bertujuan untuk memenuhi

target yang ditetapkan dalam APBD. Demikian pula semua pengeluaran daerah dan ikatan yang membebani daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi dilakukan sesuai jumlah dan sasaran yang ditetapkan dalam APBD. Karena APBD merupakan dasar pengelolaan keuangan daerah, maka APBD menjadi dasar pula bagi kegiatan pengendalian, pemeriksaan dan pengawasan keuangan daerah.

Meskipun demikian, tidak dapat disangkal bahwa penguatan peran lembaga legislatif di era reformasi dalam kurun waktu sepuluh tahun terakhir adalah suatu keharusan yang tidak dapat dibantahkan lagi. Seperti diketahui fungsi dan peran DPRD adalah melaksanakan fungsi *budgeting*, *legislation*, dan *controlling* sudah merupakan kewajiban konstitusional dalam menjalankan Undang-Undang Pemerintahan Daerah dan ini memerlukan peran yang kuat dan efektif, transparan dan akuntabel.

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah lembaga perwakilan tempat masyarakat menyampaikan aspirasi dan menyuarakan kepentingannya, lewat lembaga ini akan keluar kebijakan yang menjadi dasar bagi eksekutif dalam menjalankan roda pemerintahan, yang diwujudkan dalam bentuk peraturan daerah, termasuk dalam merumuskan dan mengawasi APBD. Sebagai ganti dari demokrasi langsung maka lahirlah demokrasi perwakilan yang diwujudkan dengan adanya pembentukan lembaga tempat untuk menyuarakan berbagai kepentingan dan kehendak masyarakat yang ditempuh oleh anggota dewan melalui jaring aspirasi pada tataran konstituen.

Dalam kasus-kasus tertentu, praktek pengawasan di lapangan, terdapat nilai-nilai demokratis yang tidak dijalankan sepenuhnya oleh DPRD. Sebagai contoh



misalnya berkaitan dengan transparansi dalam penggunaan anggaran oleh DPRD yang menggunakan dana APBD. Tampaknya ini menjadi persoalan bagi masyarakat karena alokasi penggunaan anggaran pengawasan oleh DPRD tidak disampaikan secara detail dan terbuka kepada masyarakat luas di tingkat daerah sehingga membuka potensi terhadap penyelewengan anggaran. Padahal pengawasan mengacu pada tingkatan atau kegiatan yang dilakukan diluar pihak eksekutif yaitu masyarakat dan DPRD untuk mengawasi kinerja pemerintahan.

Bagi pemerintah, anggaran adalah instrumen terpenting dalam kebijakan pembangunan dan ekonomi. Ini berkaitan dengan penjelasan tentang prioritas-prioritas berupa dokumen kebijakan yang disepakati oleh Pemerintah Daerah dan DPRD. Selain itu, anggaran merupakan proses yang dijalankan oleh organisasi sektor publik yang dalam hal ini adalah DPRD untuk mengalokasikan sumber daya dan potensi daerah ke dalam kebutuhan-kebutuhan masyarakat setempat.<sup>3</sup>

Pada hakekatnya, APBD merupakan perwujudan amanat rakyat kepada pemerintah melalui DPRD dalam upaya meningkatkan kesejahteraan dan pelayanan kepada masyarakat. APBD juga merupakan rancangan keuangan tahunan pemerintah daerah yang disetujui oleh DPRD dan ditetapkan ke dalam bentuk Peraturan Daerah (Perda). Atas dasar pengejawantahan dari kepentingan masyarakat, maka untuk menghindari penyimpangan dan penyelewengan anggaran diperlukan adanya pengawasan yang kuat.<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> Dedi Nordiawan, dkk, *Akuntansi Pemerintahan*, Cetakan III, Jakarta, Salemba Empat, 2008, hlm. 39

<sup>4</sup> Soekarwo, *Berbagi Masalah Keuangan Daerah*, Surabaya, Airlangga University Press, 2003, hlm. 65

Pengawasan anggaran oleh DPRD idealnya dilakukan sejak dalam tahap pelaksanaan dan tidak hanya pada tahap pelaksanaan dan tahap laporan pertanggungjawabannya saja. Ini perlu dilakukan agar pengawasan dapat dilakukan sejak tahap penjajakan hingga tahap terakhir sehingga dapat diperoleh indikator pengawasan efektif secara menyeluruh. Persoalan lain juga muncul ketika masyarakat dapat memperoleh akses langsung terhadap pelaksanaan APBD di daerah sehingga masyarakat pun dapat mengevaluasi penggunaan anggaran yang diperuntukan bagi mereka.

Sejumlah kasus yang terjadi di lingkungan kerja DPRD mengindikasikan bahwa kredibilitas DPRD sebagai lembaga pengawasan masih diragukan. Kadangkala DPRD Kabupaten memiliki citra buruk dalam hal korupsi. Hal ini seperti yang dinyatakan oleh BN Marbun bahwa DPRD telah melakukan korupsi dengan jumlah ratusan milyar dan hampir tersebar secara merata di DPRD seluruh Indonesia.<sup>5</sup> Di Kabupaten Bantul sendiri terdapat dugaan kasus korupsi yang menyeret ketua DPRD dalam kasus Hibah Persiba di bidang olahraga pada tahun 2013.

Dalam kasus dugaan tindak pidana korupsi tersebut, Ketua DPRD DIY, Youke Indra Agung Laksana, dipanggil oleh Kejaksaan Tinggi (Kejati) DIY untuk diperiksa. Politikus PDIP itu diperiksa terkait dugaan penyimpangan dana hibah Persiba Bantul senilai Rp12,5 miliar. Sebagaimana diketahui, dalam kasus ini Kejati DIY sudah menetapkan dua tersangka, yakni Idham Samawi dan Edi Nur Cahyo.

---

<sup>5</sup> BN Marbun, *DPRD, Pertumbuhan dan Cara kerjanya*, Jakarta, Pustaka Sinar Harapan, 2006, hlm. 252

Idham merupakan mantan Bupati Bantul dua periode serta Ketua DPD PDIP DIY sekaligus Ketua DPP PDIP Bidang Rekrutmen.<sup>6</sup>

Dalam menjalankan proses anggaran, Pemerintah Daerah akan diawasi secara langsung dan tidak langsung oleh DPRD. Adapun pelaksanaan fungsi pengawasan anggaran oleh DPRD dalam merancang dan membahas Peraturan Daerah tentang APBD memiliki perbedaan antara satu DPRD dengan DPRD lainnya meskipun secara umum memiliki dasar hukum yang sama, sebagaimana yang telah ditetapkan dalam Undang-undang Nomor 27 tahun 2009, Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 37 Tahun 2014 tentang pedoman penyusunan anggaran pendapatan dan belanja daerah tahun anggaran 2015.

Perbedaan ini pada dasarnya merupakan karakter tradisi DPRD yang telah berlangsung sejak era reformasi. Tahap-tahap yang ditempuh untuk merancang dan membahas serta mengimplementasikan suatu Peraturan Daerah dan APBD tidak sama pada tiap wilayah di Indonesia. Berdasarkan hal inilah penulis tertarik untuk mengkaji tentang implementasi pengawasan DPRD Kabupaten Bantul terhadap pelaksanaan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah pada tahun 2013.

Dengan demikian dalam penelitian skripsi ini akan dititik beratkan pada kajian tentang salah satu fungsi DPRD yaitu fungsi pengawasan. Fungsi pengawasan yang dimaksud berkaitan dengan pengawasan DPRD terhadap realisasi APBD

---

<sup>6</sup> "Korupsi Hibah Persiba, Ketua DPRD DIY Diperiksa Kejati" diakses dari situs: <http://news.okezone.com/read/2013/09/08/510/862653/korupsi-hibah-persiba-ketua-dprd-diy-diperiksa-kejati> pada 12 Februari 2015

Kabupaten Bantul. Dari sinilah akan di peroleh gambaran sejauh mana DPRD Kabupaten dalam menjalankan fungsinya pengawasannya terhadap APBD.

### **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian latar belakang masalah tersebut di atas, maka dapat dirumuskan pertanyaan penelitian atau rumusan masalah, yaitu: Bagaimana implementasi pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten Bantul pada tahun 2013?

### **C. Tujuan Penelitian**

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui tentang praktek implementasi fungsi pengawasan DPRD dalam pengawasan APBD di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Bantul tahun 2013

### **D. Manfaat Penelitian**

Penelitian ini diharapkan dapat memberi manfaat terhadap dua hal, yakni manfaat teoritis dan manfaat praktis sebagai berikut:

#### 1) Manfaat ilmu pengetahuan

Manfaat ilmu pengetahuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui implementasi fungsi pengawasan anggaran dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah Kabupaten Bantul yang dilaksanakan oleh DPRD Kabupaten Bantul berdasarkan sesuai dengan Undang-undang nomor 17 tahun 2004 berdasarkan Undang-Undang tentang pengawasan

## 2) Manfaat Pembangunan

Memberikan evaluasi terhadap kinerja DPRD dalam menjalankan kewajiban konstitusional, khususnya dalam ruang lingkup pelaksanaan fungsi pengawasan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Bantul tahun 2013 dan menilai apakah pengawasan APBD sudah memberi manfaat terhadap pembangunan di Kabupaten Bantul