

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

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

Penyelenggaraan pemerintahan Kabupaten/Kota di Indonesia bersifat otonom (*locale rechtgemeenschappen*) yang pembentukannya ditetapkan berdasarkan undang-undang. Pada daerah-daerah dan kota yang bersifat otonom tersebut diadakan badan-badan perwakilan rakyat daerah seperti Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (disingkat DPRD). Oleh karena itu, dalam melaksanakan tugas, fungsi, dan kewenangan Pemerintah Daerah (disingkat Pemda) akan bersendi atas dasar permusyawaratan.<sup>1</sup>

Pemerintah Daerah dalam menjalankan roda pemerintahan sehari-hari dilaksanakan oleh Kepala Daerah. Dalam melaksanakan politik pemerintahannya Kepala Daerah bertanggung jawab kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri, namun dalam konsep demokrasi, pertanggungjawaban kinerja pemerintahan daerah tidak cukup hanya kepada Presiden tetapi pelaksanaan tugas Kepala Daerah juga bertanggung jawab kepada masyarakat melalui DPRD sebagai representatif rakyat.

Dasar hukum pembentukan pemerintahan daerah terdapat dalam Pasal 18 ayat (3) UUD Tahun 1945 yang menyebutkan: "Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki DPRD yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum".

---

<sup>1</sup> Sarundjang, 2002, *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah*, Jakarta, Pustaka Sinar Harapan, hlm. 28.

Pasal 69 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UUPD) menentukan Kepala Daerah wajib menyampaikan laporan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, laporan keterangan pertanggungjawaban dan ringkasan laporan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, mencakup laporan kinerja instansi Pemerintah Daerah. Menurut Pasal 69 ayat (3) UUPD Daerah, Bupati/Wali Kota menyampaikan laporan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota kepada Menteri melalui gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat yang dilakukan 1 (satu) kali dalam 1 (satu) tahun.

Pasal 71 ayat (2) UUPD, Kepala Daerah menyampaikan laporan keterangan pertanggungjawaban kepada DPRD yang dilakukan 1 (satu) kali dalam 1 (satu) tahun paling lambat 3 (tiga) bulan setelah tahun anggaran berakhir. Pasal 72 UUPD, Kepala Daerah juga harus menyampaikan ringkasan laporan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah kepada masyarakat bersamaan dengan penyampaian laporan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.

Berdasarkan ketentuan tersebut dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Kepala Daerah dalam melaksanakan tugas dan wewenang mempunyai kewajiban menyampaikan rencana strategis penyelenggaraan Pemerintahan Daerah di hadapan Rapat Paripurna DPRD. Ketentuan ini menegaskan suatu kewajiban bagi Kepala Daerah untuk menyampaikan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah di hadapan Rapat Paripurna DPRD.

Berdasarkan Pasal 1 ayat (4) UUPD, DPRD adalah lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah. Kedudukan DPRD menurut ketentuan ini merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah dan berkedudukan sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah. Ketentuan ini menegaskan bahwa DPRD merupakan salah satu unsur penting dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Sesuai dengan fungsinya sebagaimana ditentukan dalam Pasal 149 ayat (1) UUPD, DPRD memiliki fungsi legislasi yaitu pembentukan Perda Kabupaten/Kota, anggaran, dan pengawasan.

Tujuan dari laporan dan pertanggungjawaban Kepala Daerah kepada DPRD sesungguhnya untuk dapat dievaluasi dan mengontrol kinerja eksekutif tersebut dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. DPRD dalam hal ini melaksanakan fungsinya sebagai pengawas. Fungsi pengawasan tersebut dijalankan oleh anggota DPRD sebagai wujud representasi rakyat di Kabupaten/Kota.

Pelaksanaan fungsi pengawasan anggota DPRD Kabupaten/Kota melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan daerah dan anggaran pendapatan dan belanja daerah Kabupaten/Kota. Oleh karena itu, rencana strategis Kepala Daerah dalam meningkatkan pembangunan di Kabupaten/Kota wajib disampaikan kepada anggota DPRD melalui Rapat Paripurna DPRD bahkan anggota DPRD dapat meminta laporan keterangan pertanggungjawaban bupati/walikota dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah Kabupaten/Kota.

Melalui Sidang Paripurna, DPRD dapat memberikan persetujuan terhadap rencana kerja Kepala Daerah untuk tahun yang akan datang dan dapat pula membatalkan kebijakan rencana kerja tersebut jika dipandang tidak tepat berdasarkan hak-hak anggota DPRD sebagaimana ditentukan dalam Pasal 371 ayat (1) UU Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UUMD3) melalui hak interpelasi, angket dan menyatakan pendapat anggota DPRD Kabupaten/Kota.

Konsep yang terkandung dalam UUPD dan UUMD3 menghendaki konsep kerjasama antara unsur-unsur di daerah khususnya di Kabupaten/Kota dalam menciptakan pembangunan yang nyata dan bertanggung jawab berdasarkan prinsip desentralisasi. Sinergi antara kedua undang-undang ini harus sejalan dalam menciptakan pembangunan yang nyata dan bertanggung jawab.

Pentingnya mewujudkan lembaga DPRD untuk mengembangkan kehidupan demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah, maka unsur DPRD secara bersama-sama dengan pemerintah daerah harus mampu mengatur dan menyelenggarakan urusan pemerintahan daerah demi kepentingan masyarakat di daerah berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.<sup>2</sup>

Tujuan pelaksanaan fungsi pengawasan anggota DPRD terhadap kinerja eksekutif di daerah Kabupaten/Kota dalam rangka menjalankan

---

<sup>2</sup> Konsideran huruf c UU Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UUMD3)

desentralisasi pembangunan ekonomi daerah agar tumbuh dan berkembang lebih baik serta otonom. Desentralisasi menumbuhkan semangat daerah untuk membangun dan mengurangi beban Pemerintah Pusat, meningkatkan partisipasi serta dukungan masyarakat dalam pembangunan.

Kabupaten Cilacap merupakan salah satu daerah otonom yang dipimpin oleh seorang Bupati. Dari ketentuan UUPD tersebut ditetapkan bahwa Kepala Daerah berkewajiban untuk memberikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada Pemerintah Menteri melalui gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat yang dilakukan 1 (satu) kali dalam 1 (satu) tahun (Pasal 69 ayat 1 UUPD), dan memberikan laporan keterangan pertanggungjawaban kepada DPRD (Pasal 71 ayat 2 UUPD), serta menginformasikan laporan, penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada masyarakat (Pasal 72 UUPD).

Laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah di tingkat Provinsi oleh Gubernur disampaikan kepada Pemerintah melalui Menteri Dalam Negeri. Laporan pertanggungjawaban ini disebut dengan Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (LPPD). Sedangkan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah di tingkat Kabupaten/Kota oleh Bupati/Walikota disampaikan kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur. Laporan pertanggungjawaban ini disebut dengan LKPJ, baik di tingkat provinsi maupun di tingkat Kabupaten/Kota, laporan tersebut disampaikan masing-masing 1 (satu) kali dalam 1 (satu) tahun.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Adrian Sutedi, *Implikasi Hukum Atas Sumber Pembangunan Daerah Dalam Kerangka Otonomi Daerah*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2009), hal. 21. 3

Sesuai dengan fungsi yang diemban oleh anggota DPRD Kabupaten Cilacap bahwa salah satu fungsi anggota DPRD adalah melaksanakan fungsi pengawasan. Menurut Pasal 69 ayat (1) UUMD3 ditentukan bahwa DPRD Kabupaten/Kota mempunyai fungsi: legislasi, anggaran, dan pengawasan. Dalam rangka pelaksanaan fungsi pengawasan tersebut anggota DPRD berperan sebagai wujud representasi hak-hak rakyat. Melalui anggota DPRD Kabupaten Cilacap masyarakat menyampaikan segala aspirasi terhadap kinerja eksekutif dalam melaksanakan pembangunan dan pertanggungjawaban keuangan daerah.

#### **B. Perumusan Masalah.**

1. Bagaimanakah pelaksanaan pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah terhadap pertanggungjawaban keuangan daerah oleh Kepala Daerah di Kabupaten Cilacap ?
2. Apakah faktor yang mendukung dan menghambat pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah terhadap pertanggungjawaban keuangan daerah oleh Kepala Dearah di Kabupaten Cilacap ?

#### **C. Tujuan Penelitian**

1. Untuk mengetahui pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah terhadap pertanggungjawaban keuangan daerah oleh Kepala Dearah di Kabupaten Cilacap.

2. Untuk mengetahui faktor yang mendukung dan menghambat pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah terhadap pertanggungjawaban keuangan daerah oleh Kepala Dearah di Kabupaten Cilacap.

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

1. Manfaat Teoritis

Untuk memberikan sumbangan kepada ilmu pengetahuan hukum, khususnya Hukum Administrasi Negara.

2. Manfaat Praktis

Memberikan masukan dalam pelaksanaan pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah terhadap pertanggungjawaban keuangan daerah oleh Kepala Dearah di Kabupaten Cilacap.