

BAB I

Pendahuluan

A. Latar Belakang Masalah

Reformasi yang terjadi di Indonesia mengakibatkan perubahan yang sangat besar dalam sistem politik ketatanegaraan di Indonesia, yang kemudian melahirkan istilah otonomi daerah. Otonomi daerah tersebut mengakibatkan perubahan sistem pemerintahan daerah, yaitu daerah mempunyai kewenangan untuk menyelenggarakan pemerintahannya sendiri tanpa campur tangan dari pemerintahan pusat, dan daerah dapat melakukan otonomi yang seluas-luasnya.

Kewenangan otonomi yang luas adalah keleluasaan daerah yang mencakup kewenangan seluruh bidang pemerintahan, kecuali kewenangan dibidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama serta kewenangan bidang lain yang akan ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah.¹

Dalam penyelenggaraan keleluasaan otonomi kewenangannya merupakan kewenangan yang utuh dan bulat, mulai dari perencanaan, pengawasan, pengendalian dan evaluasi. Yang dimaksud dengan nyata adalah keleluasaan daerah untuk menyelenggarakan kewenangan pemerintah dibidang tertentu yang secara nyata ada dan diperlukan serta tumbuh, hidup dan berkembang di daerah. Sedangkan yang dimaksud dengan otonomi yang bertanggung jawab merupakan

¹ Muji Estiningsih, 2005, *fungsi pengawasan DPRD*, Universitas Atmajaya, Yogyakarta, hlm. 1

perwujudan pertanggungjawaban sebagai konsekuensi pemberian hak dan kewenangan kepada daerah.

Pemberian keleluasaan kepada daerah untuk melakukan otonomi yang luas diharapkan dapat meningkatkan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat menjadi lebih baik, mau mengembangkan kehidupan demokrasi, pemerataan, keadilan, serta pemeliharaan hubungan antara pusat dan daerah maupun antara daerah dengan daerah, sehingga akan terjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Sehubungan dengan itu, diberlakukanlah Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang mengatur tentang Pemerintahan Daerah kemudian dikarenakan sudah tidak sesuai dengan perkembangan keadaan, ketatanegaraan, dan tuntutan penyelenggaraan otonomi daerah Undang-Undang ini diganti dengan Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah kemudian dilakukan perubahan kedua yaitu Undang-Undang Nomor 12 tahun 2008.

Penyelenggaraan pemerintahan daerah didasarkan pada asas desentralisasi, dekosentralisasi, dan tugas pembantuan. Pengertian Desentralisasi berdasarkan Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 Pasal 1 yaitu:

”Desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia”.

Dengan dilaksanakannya otonomi daerah berarti daerah mempunyai kewenangan yang luas untuk mengatur urusan rumah tangganya sendiri sehingga desentralisasi kewenangan dibidang keuangan yang menjadi tanggung jawab pemerintahan daerah akan semakin meningkat cukup besar dibandingkan dengan

sebelum dilaksanakannya otonomi daerah, sehingga diperlukan penyesuaian tata kelembagaan serta pola hubungan antar lembaga pengawasan dan pemeriksaan keuangan daerah.

Kelembagaan dan manajemen keuangan daerah adalah wujud dari pengelolaan keuangan daerah. Pengertian pengelolaan keuangan daerah itu sendiri ialah keseluruhan kegiatan pejabat pengelola keuangan daerah sesuai kedudukan dan kewenangannya, yang meliputi kegiatan perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, dan pertanggungjawaban.² Seluruh kegiatan tersebut tercakup dalam ruang lingkup manajemen atau administrasi keuangan daerah.

Dalam hal pengelolaan keuangan daerah, meskipun kepala daerah berwenang penuh dalam penyusunan dan pengelolaannya, tetapi harus melibatkan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Peran DPRD sebagai sebuah lembaga yang terbentuk dari proses politik memiliki wewenang untuk mengawasi pengelolaan keuangan daerah. Pengawasan merupakan tugas dan wewenang DPRD yang bersifat politisi (terhadap kebijakan) dan bukan merupakan pemeriksaan, sedangkan pemeriksaan merupakan fungsi dan tugas aparat pengawasan fungsional pemerintah.³ Dalam pengawasan pengelolaan keuangan daerah DPRD memiliki kendala dan keterbatasan sumber daya manusia yang ahli dalam hal itu, kondisi itu menjadi hal yang sangat memprihatinkan apabila dewan keliru dalam memberikan penilaian terhadap kinerja eksekutif apalagi menyangkut pengelolaan keuangan daerah yang sangat rentan terhadap penyelewengan.

² Drs. Muhamad Djumhana, SH, 2007, *Pengantar Hukum Keuangan Daerah dan Himpunan peraturan Perundang-undangan di Bidang Keuangan Daerah*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung hlm 45.

³ Muji Estiningsih, *op. cit.*, hlm 5

Badan pengawas keuangan dan pembangunan (BPKP) dan Badan Pengawas Daerah (Bawasda) yang merupakan lembaga intern yang membantu DPRD dalam Pemeriksaan keuangan daerah. Peran kedua lembaga intern ini untuk mengantisipasi kelemahan ataupun kendala-kendala yang ada dalam pengawasan yang dilakukan oleh DPRD.

Pengawasan yang dilakukan pemerintah pusat hanya menekankan pada aspek pengawasan represif guna lebih memberi kebebasan kepada daerah otonom dalam mengambil keputusan, sehingga peran legeslatif daerah dalam melaksanakan fungsi pengawasannya terhadap pelaksanaan pemerintah daerah dapat berjalan dengan baik.

Fungsi pengawasan dalam pemerintahan sangat diperlukan karena dengan adanya pengawasan akan terciptanya suatu usaha untuk menjamin keserasian dalam penyelenggaraan tugas pemerintahan antara pusat dan daerah selain itu juga untuk menjamin pemerintahan yang berdaya guna dan berhasil guna. Dalam melaksanakan fungsi pengawasan terhadap APBD, DPRD dapat melakukan pengawasan *preventif* yaitu ketika penyusunan Rencana Anggaran Pendapatan Daerah (RAPBD) dan pengawasan *represif* yaitu ketika pertanggungjawaban Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Dalam pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan daerah prosedur pengelolaan keuangan daerah ditetapkan kepala daerah sesuai Perda dan kepala daerah mempertanggungjawabkan pengelolaan keuangan daerah kepada dewan.⁴

⁴ Abdul Halim, Prof., MBA., Akt., Ibnu Mujib., MA., 2009, *Problem desentralisasi dan Perimbangan Keuangan pemerintahan Pusat-Daerah*, Sekolah Pascasarjana UGM, Yogyakarta, hlm.16.

APBD merupakan bagian dari APBN yang diatur pelaksanaannya dalam peraturan perUndang-Undangan, seperti termuat dalam UUD 1945 Pasal 23 ayat (1) yang menyatakan bahwa:

”APBN sebagai wujud dari pengelolaan keuangan negara ditetapkan setiap tahun dengan Undang-Undang dan dilaksanakan secara terbuka dan bertanggung jawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”.

Pemerintahan yang berjalan di pemerintahan Kabupaten Sleman ternyata lebih bagus dibandingkan pemerintahan nasional, karena aspek kepemimpinan yang jauh lebih berwibawa dan menjadi teladan bagi masyarakat. Selain itu, proses pembahasan APBD telah mulai dilakukan dengan lebih transparan dengan melibatkan peranserta masyarakat melalui forum multistakeholders. Hasil audit Badan Pengawas Daerah (Bawasda) telah mulai dilaporkan kepada masyarakat, namun proses tender masih belum dilakukan secara terbuka.⁵

Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Kabupaten Sleman merupakan yang terbesar seprovinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Sleman untuk tahun 2009 yang telah ditetapkan lebih awal dari tahun 2009 itu sendiri. Ini patut untuk ditiru karena antara legeslatif dan eksekutif yang merupakan lembaga pengawas dan lembaga yang diawasi terjadi suatu kerja sama yang baik sehingga penetapan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) di Kabupaten Sleman tidak terlambat.

⁵ <http://www.jurnalnet.com/konten.php?nama=BeritaUtama&topik=2&id=53>, diakses minggu 3 mei 2009 (jam 17.00).

Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Kabupaten Sleman tahun 2009 mengalami peningkatan dari tahun sebelumnya yakni, pendapatan Rp 909,36 miliar, belanja Rp 939,6 miliar dan defisit Rp 30,28 miliar, sebelumnya adalah pendapatan Rp 882,88 miliar, belanja Rp 913,1 miliar dan defisit Rp 30,21 miliar.⁶ Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) ini masih sesuai koridor Menteri keuangan, ini disebabkan defisit anggaran tersebut masih dibawah angka maksimal yang ditetapkan yakni sebesar 3,5 persen. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Sleman diperoleh dari Pendapatan Asli daerah (PAD) yakni dari sektor pajak yang merupakan sumbangan terbesar bagi APBD Sleman, sektor pariwisata, BUMD, retribusi daerah dan dari sektor lainnya.

Pemkab Sleman telah mulai merintis penerapan anggaran berbasis kinerja dalam penyusunan APBD sejak tahun 2003, jauh sebelum diterapkannya Permendagri Nomor 13 Tahun 2006."Hal ini membuat Kabupaten Sleman menjadi daerah tujuan bagi pemerintah daerah lain untuk sharing dan menimba pengalaman dalam penerapan anggaran berbasis kinerja. Di samping itu dalam melaksanakan APBD, Pemkab Sleman juga menganut prinsip transparansi dan akuntabilitas. Anggaran juga disusun berdasar asas keadilan dan kepatutan sehingga anggaran yang dikeluarkan diharapkan dapat dirasakan manfaatnya oleh masyarakat.

⁶<http://www.kompas.com/read/xml/2009/01/19/15581273/sleman.peroleh.tambahan.rp.27.miliar>, diakses minggu 3 mei 2009 (jam 17.15).

Pemkab Sleman juga telah memiliki Perda tentang Pengelolaan Keuangan Daerah yang disusun berdasarkan UU No 17 Tahun 2003, UU No 25 tahun 2004 dan amanat Permendagri No 17 tahun 2006 dan Perda No 7 tahun 2008 yang merupakan revisi dari Perda pokok-pokok pengelolaan keuangan daerah.⁷ Dari Laporan hasil pemeriksaan (LHP) BPK-RI Yogyakarta, Laporan hasil pemeriksaan (LHP) tersebut mendapat Opini wajar, dengan pengecualian hasil ini meningkat dari LHP tahun 2006 dengan adanya pengecualian yang turun dari 6 pengecualian menjadi 2 pengecualian.

Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Sleman yang sangat besar tersebut tentulah harus dilakukan pengawasan yang sangat ketat, baik oleh pihak legeslatif dalam hal ini DPRD Sleman yang mempunyai wewenang dalam pengawasan terhadap APBD baik itu yang bersifat *preventif* maupun *represif*, maupun oleh lembaga intern yang mempunyai kewenangan untuk melakukan pengawasan terhadap pengelolaan keuangan seperti Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) serta Badan Pengawas Daerah (Bawasda). Selain itu ada juga lembaga eksteren dalam melakukan pengawasan terhadap pengelolaan keuangan Negara yaitu Badan Pemeriksa Keuangan (BPK).

Selain lembaga-lembaga pengawasan diatas partisipasi masyarakat baik langsung maupun tidak langsung di Kabupaten Sleman dalam pengawasan terhadap APBD sangat diperlukan, ini dikarenakan dalam pelaksanaannya APBD tersebut diperuntukan untuk kesejahteraan masyarakat baik itu secara langsung

⁷ http://www.republika.co.id/berita/38885/PAD_Sleman_Terbesar_di_DI_Yogya, diakses 3 mei 2009 (jam 17.20).

maupun tidak langsung. Partisipasi masyarakat adalah akses masyarakat dalam proses pengambilan keputusan, kontribusi terhadap upaya pembangunan, dan pemanfaatan hasil-hasil pembangunan.⁸

Partisipasi masyarakat tersebut dapat dilihat pada saat Perumusan APBD yakni melalui perwakilan tokoh-tokoh masyarakat atau ketua ormas maupun LSM lainnya dan partisipasi pada saat Proses penganggaran yakni melalui system *hearing* dimana DPRD lebih pro aktif untuk mengundang publik bila ada proyek-proyek yang akan dibangun.

APBD adalah dokumen publik artinya publik dalam hal ini masyarakat berhak mempengaruhinya melalui DPRD, meski tidak terlibat dalam Tim Teknis Anggaran. Pengaruh publik tersebut tidak saja membuat pemerintah dan DPRD bisa memperoleh masukan dari masyarakat, namun merupakan bentuk keseriusan dari pemerintah dan DPRD dalam melaksanakan akuntabilitas publik, transparansi anggaran sekaligus menjadi suatu uji publik. Bentuk konsultasi yang dilakukan publik terhadap draft perencanaan dan pemanfaatan APBD bukan untuk mewujudkan penyetujuan melainkan lebih mengarah dan mempengaruhi pada keputusan pengambil kebijakan. Sistem pengawasan sangat menentukan kemandirian satuan otonomi. Agar tidak melemahkan otonomi maka sistem pengawasan ditentukan secara spesifik, baik lingkup maupun tata cara pelaksanaannya.

⁸ Puriyadi, 2007, *Siasat Anggaran: posisi masyarakat dalam perumusan anggaran daerah*, Lokus, Yogyakarta, hlm 43.

Dari uraian diatas maka pengawasan terhadap Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) sangat diperlukan guna terciptanya pemerintahan yang bersih, jujur dan bebas korupsi..Untuk itu penulis tertarik untuk meneliti tentang:

PELAKSANAAN FUNGSI PENGAWASAN TERHADAP PENGELOLAAN ANGGARAN PENDAPATAN dan BELANJA DAERAH (APBD) DI KABUPATEN SLEMAN.

B. Perumusan Masalah

Dari uraian tersebut diatas penulis merumuskan suatu permasalahan yang muncul akibat lemahnya pengawasan didaerah yaitu:

1. Bagaimana pelaksanaan fungsi pengawasan terhadap pengelolaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) di Kabupaten Sleman?
2. Faktor-faktor apa yang menjadi penghambat fungsi pengawasan terhadap pengelolaan APBD di Kabupaten Sleman?
3. Upaya-upaya apa saja yang ditempuh guna menanggulangi hambatan-hambatan tersebut?

C. Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk:

1. Untuk mengetahui pelaksanaan fungsi pengawasan terhadap pengelolaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) di Kabupaten Sleman.
2. Untuk mengetahui faktor-faktor penghambat pelaksanaan fungsi pengawasan terhadap pengelolaan APBD di Kabupaten Sleman.

3. Untuk mengetahui upaya-upaya yang dilakukan dalam menanggulangi hambatan-hambatan tersebut.

D. Manfaat Penelitian

Berdasarkan permasalahan yang dirumuskan diatas maka penulis dapat mengambil manfaat dari penelitian yang berhubungan dengan fungsi pengawasan terhadap APBD di Kabupaten Sleman yaitu:

1) Manfaat Teoritis

Hasil penelitian tentang pelaksanaan fungsi pengawasan terhadap pengelolaan APBD, diharapkan dapat bermanfaat bagi pengembangan ilmu hukum pada umumnya, dan dapat menambah wawasan teori dibidang Hukum Administrasi Negara pada Khususnya.

2) Manfaat Praktis

- a. Diharapkan dapat memberi sumbang dan saran bagi DPRD Sleman, BPKP, Bawasda dalam melaksanakan fungsi pengawasan terhadap APBD Sleman, serta dapat berguna bagi masyarakat yang ikut berperan dalam mewujudkan pemerintahan yang baik di daerah.
- b. Sebagai pembanding dan pertimbangan dalam penelitian yang sejenis dimasa yang akan datang.